SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23751 *Sala Segunda. Sentencia 65/2026, de 5 de octubre de 2026. Recurso de amparo 4213-2025. Promovido por el Ayuntamiento de Piélagos (Cantabria) en relación con las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que denegaron la preparación de un recurso de casación por infracción de la normativa autonómica. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): inadmisión, sin causa legal para ello, de un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas (SSTC 128/2018 y 98/2020).*

ECLI:ES:TC:2026:65

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4213-2025, promovido por el Ayuntamiento de Piélagos (Cantabria), representado por la procuradora de los tribunales doña Beatriz Sordo Gutiérrez y asistido por el letrado consistorial don Ramón Díaz Murias, contra el auto de 7 de abril de 2025, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que tuvo por no preparado el recurso de casación por infracción de normativa autonómica promovido en el incidente de ejecución de la sentencia dictada en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998, y contra la providencia de 2 de mayo de 2025 de la misma Sala que declaró no haber lugar al recurso de reposición interpuesto frente al mismo. Han sido parte doña María Ángeles Díez Torre, representada por la procuradora doña María Colina Sánchez y bajo la asistencia letrada de don José del Río Miera, la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 10 de junio de 2025, la procuradora de los tribunales doña Beatriz Sordo Gutiérrez, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de Piélagos, bajo la defensa del letrado don Ramón Díaz Murias, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones arriba mencionadas.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 2 de noviembre de 2000, que recayó en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998, aclarada por autos de 30 de noviembre y de 15 de diciembre de 2000, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Piélagos, por la que se había concedido a don Pedro Mansilla de Diego, en representación de Calas del Norte, SL, licencia de obras para la construcción de tres viviendas unifamiliares en Liencres, parcela número 5 correspondiente a la unidad de ejecución L-01 (primera fase), así como sendas resoluciones de la misma Alcaldía de Piélagos, de 3 de octubre de 1997, por las que se había concedido al mismo solicitante una licencia urbanística para la construcción de cuatro viviendas en Liencres, parcela número 5 de la unidad de ejecución L-01 (segunda fase), y a don José Manuel Rojo Toribio, en representación de Nuevo Liencres, SL, licencia para la construcción de dieciocho viviendas en la parcela número 2 de la misma unidad de ejecución L-01 de Liencres, e indirectamente, contra el Plan general de ordenación urbana de Piélagos, del que aquellas traían causa. Dicha sentencia declaró la nulidad de las mencionadas licencias y condenó a la demolición de lo indebidamente edificado.

b) Una vez firme la sentencia, el Ayuntamiento de Piélagos presentó, el 25 de enero de 2024, un escrito formulando incidente de inejecución de sentencia por imposibilidad jurídica. El incidente fue inadmitido de plano por auto de 1 de febrero de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria por abuso manifiesto de derecho y de la buena fe procesal, a la vista de los múltiples incidentes promovidos por el ayuntamiento «presentados de forma artificiosa y fraudulenta» con intención de reabrir la cuestión zanjada por la sentencia firme objeto de ejecución. El auto requirió al ayuntamiento para que en el plazo improrrogable de cinco días identificase a la persona que había adoptado la decisión de paralización del derribo previsto para el día 22 de enero de 2024 y fijara nueva fecha para dar comienzo a la demolición.

c) El Ayuntamiento de Piélagos interpuso un recurso de reposición contra el anterior auto, que fue estimado parcialmente por auto de 13 de diciembre de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que dejó sin efecto la inadmisibilidad del incidente, la declaración de abuso de derecho y el requerimiento acordado, desestimando la pretensión de inejecución de la sentencia por imposibilidad legal formulada por la administración municipal. En el fundamento jurídico quinto se razonaba que la disposición adicional duodécima de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria, invocada por la corporación local, no altera sustancialmente, pese a su difícil interpretación, la legalidad determinante del fallo recaído, ni impide los efectos de las sentencias firmes que hubieran negado la condición urbana del suelo afectado. La Sala concluyó, por ello, que no concurre el supuesto excepcional de imposibilidad legal de ejecución previsto en el art. 105 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

d) Por auto de 3 de febrero de 2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se estimó parcialmente el recurso de aclaración interpuesto en relación con el auto anterior de 13 de diciembre de 2024. Afirmaba la Sala que el auto «resuelve una cuestión nueva no planteada en la sentencia: la interpretación de la nueva normativa urbanística y su incidencia en esta ejecución» y concluyó que «de conformidad con lo previsto en el artículo 87.1 c) de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio, sí cabría interponer recurso de casación estatal en la medida en que supone una cuestión no decidida en el fallo».

e) En lo que interesa al presente recurso, el Ayuntamiento de Piélagos formuló un escrito de preparación de recurso de casación por infracción de la normativa autonómica, al amparo del art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), el 19 de marzo de 2025.

f) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria acordó denegar la preparación del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, por auto de 7 de abril de 2025, ante la imposibilidad de constituir la Sección de casación autonómica en el referido tribunal. Argumentó, con cita de la STC 128/2018, de 29 de noviembre, que la sección de casación no podía constituirse

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

porque es una sección funcional en la que se integran magistrados del mismo orden jurisdiccional y, generalmente, de la misma sala o, excepcionalmente, de salas del mismo orden jurisdiccional y la misma clase, quedando excluido el uso de las normas generales de sustitución *ex* art. 199.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). En el fundamento jurídico tercero se razonaba del siguiente modo:

«En la actual situación donde la plantilla de la Sala de lo contencioso se compone del presidente y tres magistrados y uno de ellos permanece de baja, debemos reiterar que la Sección de casación autonómica no puede constituirse porque debe estar formada por cinco magistrados sin que se pueda integrar acudiendo a las reglas de sustitución. Y porque en el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria no existe un número de magistrados que, quitando los que hayan intervenido en la resolución recurrida (la han dictado los tres únicos que permanecen activos en la Sala contando la presidenta), permita formar la Sección que ha de resolver el recurso de casación autonómico. Tal y como se hace constar en el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 31 de Octubre de 2019, la constitución de la Sección de casación en los términos previstos en el art. 86.3 LJCA resulta imposible en el ámbito de determinados tribunales superiores de justicia, como en el de Cantabria, dado que no pueden intervenir los magistrados que hayan firmado la sentencia recurrida dictada por la propia Sala, a consecuencia del principio de imparcialidad objetiva, pues de otro modo incurrirían en supuesto de abstención (art. 219.11 LOPJ).

En conclusión, no se puede conformar la sección de casación por lo que se archiva el recurso de queja autonómico interpuesto.»

g) El Ayuntamiento de Piélagos interpuso un recurso de reposición, que fue tramitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el que alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso al recurso.

h) Por providencia de la Sala, de 2 de mayo de 2025, se acordó no haber lugar a la tramitación del recurso de reposición interpuesto con la siguiente argumentación:

«Contra el auto teniendo por no preparado el recurso de casación autonómico por imposibilidad de constituir Sala de casación autonómica al contar la Sala de lo contencioso en estos momentos solo con los tres magistrados que dictaron la resolución impugnada (supuesto que ya contempló el Tribunal Constitucional en ATC 41/2018, de 16 de abril), no cabría sino recurso de queja conforme dispone el artículo 89.4 de la LJCA, nunca el de reposición.»

i) Interpuesto recurso de reposición por el Ayuntamiento de Piélagos contra la citada providencia, se acordó, por providencia de la Sala de 7 de mayo de 2025, a la vista de su contenido y en aplicación del art. 11.2 LOPJ, no haber lugar a dar trámite al recurso pretendido y estar a las resoluciones ya dictadas.

3. En su demanda de amparo el Ayuntamiento de Piélagos alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al recurso legal. Tras resumir los antecedentes procesales que considera de interés, la demandante sintetiza el contenido de la resolución impugnada. En relación con el auto de 7 de abril de 2025 destaca que, a la vista de la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso al recurso, incurre en error judicial patente, causándole indefensión, en tanto no existe causa o fundamento legal alguno para inadmitir el recurso de casación por infracción de normativa autonómica en caso de ausencia o insuficiencia de magistrados para constituir la sala de admisión. Refiere que la citada resolución afecta también al principio de igualdad ante la ley *ex* art. 14 CE al privar al justiciable del acceso a un recurso legalmente previsto en función del ámbito territorial en que resida y de la composición de las salas en cada tribunal. Y añade que se ha infringido, además, el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) al haber sustituido los tres magistrados que dictaron el auto a la sala de casación

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

autonómica que debió constituirse conforme a los arts. 86.3 y 89.5 LJCA y pronunciarse al respecto. En base a lo expuesto considera que el auto combatido se halla huérfano de fundamento legal e incurre en error, al cerrar la posibilidad de acceder en Cantabria al recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

4. La Sección Cuarta de este tribunal, por providencia de 15 de diciembre de 2025, 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 (LOTC)], al plantear un problema o afectar a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)]. Asimismo, acordó, de conformidad con el art. 51 LOTC, dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, para que remitiera testimonio íntegro de las actuaciones correspondientes a la pieza del incidente de ejecución obrante en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento –excepto la parte recurrente en amparo– para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo deseaban, en este proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Cuarta de este tribunal, de 27 de enero de 2026, se resolvió tener por personadas a doña María Ángeles Díez Torre, representada por la procuradora de los tribunales doña María Colina Sánchez y asistida del letrado don José del Río Miera, que así lo interesó por escrito de 15 de enero de 2026, y a la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, representada por la letrada de sus servicios jurídicos, que se personó por escrito de 19 de enero de 2026. También se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. Por escrito presentado el 4 de febrero de 2026, el Ayuntamiento de Piélagos reiteró el contenido del escrito de demanda.

7. El 24 de febrero de 2026 presentó sus alegaciones doña María Ángeles Díez Torre, por las que se adhiere a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo. Tras resumir los antecedentes procesales que consideró relevantes y la argumentación del auto que el Ayuntamiento de Piélagos impugna, formula alegaciones dirigidas a reforzar la pretensión de estimación del presente recurso de amparo. Destaca que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha denegado el acceso al recurso de casación por infracción de la normativa autonómica sin identificar incumplimiento material, formal o procesal alguno por parte del Ayuntamiento recurrente. También resalta que la citada resolución fue dictada por un órgano judicial cuya composición no se ajustó a las previsiones legales aplicables a la correcta constitución de la Sala competente cuando el recurso de casación se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma. Para la representación procesal de la parte el auto genera, además, «una situación de discriminación inadmisible en función del territorio», en tanto «[e]l acceso a los recursos judiciales no puede quedar condicionado por el lugar de residencia del justiciable o por la composición circunstancial del órgano judicial que haya de resolverlos». Interesa, por último, la suspensión cautelar durante la tramitación de este recurso de amparo de la ejecución de la sentencia dictada en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998.

8. Por escrito registrado el 5 de marzo de 2026, la fiscal ante este tribunal presentó sus alegaciones, en las que interesa la estimación parcial del recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos (art. 24.1 CE), y del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). Tras compendiar de manera sistemática los antecedentes procesales que consideró de interés, el contenido de la demanda de amparo y la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a los recursos, como faceta del derecho a la tutela judicial efectiva,

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

con especial referencia al recurso de casación por infracción de normativa autonómica, la fiscal trae a colación la doctrina establecida en el ATC 41/2018, de 16 de abril, con transcripción de algunos apartados de sus fundamentos jurídicos 2, 4 y 5, así como de la establecida en la STC 128/2018, de 29 de noviembre, con transcripción, a su vez, de diversos apartados de sus fundamentos jurídicos 4, 5 y 7 b).

A continuación, sintetiza el contenido del auto impugnado en el presente recurso y refuta las razones dadas en él para denegar la preparación del recurso de casación, de acuerdo con la siguiente argumentación: (i) la regulación del nuevo sistema de casación autonómica es susceptible de interpretación armónica con la regulación que de dicho recurso se establece para el Tribunal Supremo, en el entendimiento de que opera una remisión implícita; (ii) el párrafo tercero del art. 86.3 LJCA contiene los criterios necesarios para determinar la composición de las secciones de casación autonómica en los tribunales superiores de justicia, pudiendo preverse, como ocurre en este supuesto, distintos sistemas de sustitución para su constitución; y (iii) la unificación interpretativa que se atribuye al nuevo recurso de casación por infracción de la normativa autonómica no puede depender de razones puramente organizativas del tribunal competente, ajenas a la viabilidad y procedimiento del recurso, pues ello supondría *de facto* su derogación en el ámbito de la comunidad autónoma correspondiente.

La fiscal concluye que una interpretación del art. 86.3 LJCA conforme a la cual las sentencias dictadas por 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 por razones puramente organizativas vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, en tanto el resultado al que se llega es materialmente contrario al referido derecho, resultando manifiestamente irracional y desproporcionado.

Considera infringido, asimismo, el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), pues el art. 86.3 LJCA no distingue entre trámites de admisión y de resolución del recurso de casación por infracción de la normativa autonómica. Sostiene la fiscal que la supuesta imposibilidad para constituir la Sección de casación no faculta al órgano judicial para asumir, con una composición menor a la exigida por el precepto, una competencia atribuida por el legislador a un órgano diferente.

Finalmente, la fiscal descarta la queja relativa a la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) en conexión con la denunciada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso al recurso (art. 24.1 CE), por no acreditar la corporación local demandante un *tertium comparationis* entre el auto recurrido y otras resoluciones precedentes contradictorias dictadas por el mismo órgano judicial en supuestos sustancialmente iguales.

9. Por providencia de 30 de septiembre de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 5 de octubre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones de las partes.

Es objeto del presente recurso de amparo el auto de 7 de abril de 2025, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que tuvo por no preparado el recurso de casación por infracción de normativa autonómica promovido en el incidente de ejecución de la sentencia dictada en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998. La corporación local recurrente solicita de este tribunal la declaración de nulidad de la resolución judicial citada, así como el reconocimiento de su derecho fundamental de acceso al recurso, como vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en conexión con el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), y de su derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). Considera que la inadmisión, por razones organizativas de la Sala (insuficiencia de magistrados para la constitución de la Sección), del recurso de casación

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

que preparó contra la desestimación de su pretensión de inejecución por imposibilidad legal de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 2 de noviembre de 2000, que recayó en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998, aclarada por autos de 30 de noviembre de 2000 y de 15 de diciembre de 2000, vulnera aquellos derechos fundamentales.

Alega, en concreto, como motivos de impugnación que el auto recurrido en amparo: (i) deniega la preparación del recurso sin apoyo en causa legal prevista en la legislación procesal, fundándose exclusivamente en razones organizativas de la Sala; (ii) priva al justiciable del acceso a un recurso legalmente previsto dependiendo exclusivamente del ámbito territorial en que resida y de la composición de las salas de lo contencioso-administrativo en los distintos tribunales superiores de justicia; y (iii) no ha sido adoptado por el juez ordinario predeterminado en la ley, en tanto la sección de la sala de lo contencioso-administrativo competente *ex* art. 86.3 LJCA cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma ha sido sustituida en este caso por tres magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Doña María Ángeles Díez Torre, personada en el procedimiento de amparo, interesa la estimación del recurso de amparo, por las razones apuntadas en los antecedentes, mientras que la Fiscalía ante este tribunal interesa la estimación parcial del recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos (art. 24.1 CE), en tanto la función de unificación interpretativa atribuida al recurso de casación por infracción de la normativa autonómica no puede depender de razones puramente organizativas del tribunal competente, ajenas a la viabilidad y procedimiento del recurso, y del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), pues la supuesta imposibilidad para constituir la sección de casación no faculta a la sala de lo contencioso-administrativo para asumir una competencia atribuida por el legislador a un órgano judicial diferente.

2. Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso al recurso. El recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

Es doctrina consolidada de este tribunal, desde su inicial STC 37/1995, de 7 de febrero, que existe una clara diferencia entre, por un lado, el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su fundamento directo en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), respecto del cual 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 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, por otro, 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 su procedencia, delimitar los supuestos y motivos de impugnación, así como determinar, también, su naturaleza y alcance (por todas, SSTC 149/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, y 173/2016, de 17 de octubre, FJ 2).

Hemos precisado, asimismo, que 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, salvo en los casos de inadmisión basados en una causa legalmente inexistente o mediante un «juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente» (SSTC 55/2008, de 14 de abril, FJ 2, y 42/2009, de 9 de febrero, FJ 3).

Este control es, si cabe, más limitado respecto 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. Como ya advertimos en la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, «toda jurisprudencia del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico, conforme señala el art. 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 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. 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; 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3, y 7/2015, de 22 de enero, FJ 2 A) d)]. Y esta naturaleza extraordinaria fue además reforzada a resultas de su regulación por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que aspira a erigirlo en «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho» (exposición de motivos de la citada Ley Orgánica).

La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, dio nueva redacción a la sección tercera del capítulo III, título IV, arts. 86 a 93, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, introduciendo importantes novedades en el recurso de casación; particularmente, en lo que ahora es de interés, estableciendo el acceso a la modalidad casacional por infracción de la normativa autonómica.

Regulado en el art. 86.3 LJCA, este nuevo recurso de casación por invocada infracción de la normativa autonómica 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, esta nueva modalidad impugnatoria ha sido también objeto de varios pronunciamientos de este tribunal en sede de recurso de amparo, invocándose en todos la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso. En los AATC 41/2018, de 16 de abril, y 223/2023, de 8 de mayo, el Tribunal inadmitió a trámite sendas demandas de amparo, si bien entre ambas resoluciones se han dictado las SSTC 98/2020 y 99/2020, de 22 de julio. Aplican la doctrina establecida en esta última, a su vez, las SSTC 106/2020, 107/2020, 108/2020 y 109/2020, todas ellas de 21 de septiembre; 136/2020, de 6 de octubre, y 144/2020, de 19 de octubre. Aplican, por su parte, la doctrina establecida en las SSTC 128/2018 y 98/2020 las SSTC 11/2021, de 25 de enero, y 146/2021, de 12 de julio. Destacaremos, a continuación, de modo resumido, aquellos pronunciamientos con incidencia en las resultas de este recurso de amparo.

2.1 Constitucionalidad del art. 86.3 LJCA.

Por lo que interesa a la controversia planteada en el presente recurso de amparo cabe destacar que la STC 128/2018, FJ 2 a), ha declarado que con el nuevo recurso de casación «se amplió el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (art. 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”».

Continúa la STC 128/2018, FJ 2 b), 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».

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

De modo más concreto, en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA, el Tribunal ha declarado que las secciones de casación a que se refiere este precepto «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». Hemos destacado que su regulación presenta, además, «una notable continuidad no solo con la regulación general de las secciones que contempla la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino también con la regulación de las secciones que, hasta la modificación introducida por la Ley Orgánica 7/2015, eran competentes para resolver los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley que estaban –y siguen estando– previstos en los apartados 5 y 6 del artículo 74 LOPJ» [STC 128/2018, FJ 4 b)]. Aunque el *nomen iuris* de los recursos regulados en este último precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el art. 86.3 LJCA no coincida plenamente, «no se ha introducido una regulación frontalmente incompatible o contradictoria con lo contemplado en la Ley Orgánica, sino una regulación que lleva a cabo una sustitución funcional de dos recursos de casación de ámbito restringido por un único recurso de casación de carácter general» [STC 128/2018, FJ 4 d)].

La STC 128/2018 rechazó también que el art. 86.3 LJCA vulnerara los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, y al juez ordinario predeterminado por la ley, debido a la eventual falta de desarrollo legislativo del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, insistiendo, en relación al primero, en 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» [FJ 7 a)]. Y, respecto del segundo, que «las secciones 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» [FJ 4 b)] y 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» [FJ 7 b)].

2.2 Casación autonómica y derecho de acceso al recurso.

La doctrina constitucional sobre la relación entre la casación autonómica y el derecho de acceso al recurso se ha construido a partir de la función que el art. 86.3 LJCA atribuye a esta modalidad casacional y del alcance del control externo que sobre tal recurso corresponde a este tribunal. Y a este respecto debemos comenzar recordando que el ATC 41/2018, de 16 de abril, inadmitió un recurso de amparo promovido por la Junta de Extremadura contra las resoluciones que habían tenido por no preparado un recurso de casación autonómico frente a una sentencia dictada por el pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la misma comunidad. Este tribunal consideró entonces que la inadmisión satisfizo las exigencias del art. 24.1 CE porque no descansó exclusivamente en dificultades organizativas para constituir la sección de casación. La Sala razonó que la finalidad nomofiláctica y unificadora del recurso carecía de razón de ser en aquel caso concreto, pues la resolución impugnada había sido dictada en única instancia por el pleno de la propia Sala.

En efecto, el ATC 41/2018, FJ 5, apreció que, en el razonamiento judicial examinado, «no se apela a razones organizativas para justificar la inadmisión del recurso», sino que se concluye que este, «al no resultar idóneo para cumplir la función inherente a su

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

naturaleza, carece de razón de ser». Aunque este tribunal advirtió que podían existir otras interpretaciones igualmente razonables de la regulación legal, entendió que la adoptada era producto de «una exégesis racional de los preceptos legales aplicables». El sentido de nuestra resolución estuvo así vinculado a que, en las singulares circunstancias del caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura interpretó que el Pleno de la Sala ya había satisfecho la función unificadora propia del recurso de casación autonómica.

Sobre esta base, la STC 98/2020, de 22 de julio, otorgó el amparo a una corporación local frente a las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que habían tenido por no preparado un recurso de casación por infracción de normativa autonómica. A partir de la STC 128/2018, recordamos entonces que esta modalidad casacional cumple una función nomofiláctica y unificadora del Derecho autonómico y constituye «un recurso de casación paralelo» al previsto ante el Tribunal Supremo para la infracción del Derecho estatal o de la Unión Europea, a cuya «regulación se remite implícitamente». De estas premisas, la STC 98/2020 extrajo una regla de control constitucional: aunque corresponde a los órganos judiciales interpretar los requisitos de admisión, toda interpretación del art. 86.3 LJCA debe respetar aquellos presupuestos que resultan esenciales y preservar el sentido útil del recurso. Por el contrario, «adolecerá de falta de racionalidad aquella interpretación y aplicación de la legalidad que contravenga esta doctrina constitucional» [FJ 3 B)].

La STC 99/2020, de 22 de julio, aplicó esta doctrina a la inadmisión por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de un recurso de casación autonómico preparado contra una sentencia dictada en única instancia por un juzgado de lo contencioso-administrativo. A diferencia del supuesto examinado en el ATC 41/2018, no se discutía la recurribilidad de una sentencia del propio tribunal superior de justicia, sino la exclusión de las resoluciones de los juzgados comprendidas en el art. 86.1, párrafo segundo, LJCA. El Tribunal apreció la vulneración del art. 24.1 CE porque, aunque la motivación judicial, «en sí misma considerada, no [era] irrazonable», ni arbitraria ni incursa en error patente, su resultado resultaba materialmente contrario al derecho de acceso al recurso: la interpretación literal del art. 86.3 LJCA había prescindido de la remisión implícita al régimen de la casación estatal y había introducido una causa de inadmisión no prevista legalmente (FJ 3). La doctrina constitucional exige, por tanto, atender no solo a la coherencia formal del razonamiento judicial, sino también a su compatibilidad material con la configuración legal y la función propia de la casación autonómica.

Por último, el ATC 223/2023, de 8 de mayo, confirmó que el art. 24.1 CE no impone una única interpretación judicial del art. 86.3 LJCA. Consideró constitucionalmente admisible una interpretación restrictiva que limitaba la casación autonómica contra sentencias de una sección especializada de la misma sala a los supuestos en que existiera contradicción con doctrina o criterio precedente o apartamiento deliberado y arbitrario. Esa interpretación superó el control externo de constitucionalidad porque «[n]o [negaron] los autos impugnados la procedencia en sí misma del recurso de casación autonómico ni alguno de sus presupuestos esenciales», ni desconocieron su función unificadora, sino que delimitaron los casos en los que esta justificaba su utilización. Se trataba, por ello, de un entendimiento de la normativa que, «aunque restrictivo, no resulta desprovisto de racionalidad» [FJ 3 b)].

De este conjunto de pronunciamientos resulta el canon aplicable al caso que ahora nos ocupa. Dado el carácter extraordinario del recurso de casación, el control de este tribunal sobre las decisiones relativas a su admisión es externo y limitado: no nos corresponde fijar la interpretación correcta del art. 86.3 LJCA ni sustituir a los órganos judiciales en la delimitación de sus presupuestos. Sin embargo, ese margen hermenéutico encuentra un límite en la configuración legal y en la función nomofiláctica y unificadora de la casación autonómica. Es compatible con el art. 24.1 CE una delimitación razonada de los supuestos en que el recurso resulta idóneo para cumplir esa función, aun cuando sea restrictiva. No lo es, en cambio, por ampararse en una causa de inadmisión carente de cobertura legal, cual

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

es la invocada por la Sala, de naturaleza puramente organizativa, por más que tenga una base cierta. Y es que, en particular, las dificultades organizativas o de composición del órgano judicial no pueden operar, por sí solas, como fundamento constitucionalmente legítimo para excluir el acceso a un recurso previsto por el legislador.

3. Aplicación de esta doctrina a la cuestión planteada en el recurso de amparo.

En el auto de 7 de abril de 2025 que inadmite el recurso de casación autonómico preparado por la corporación local aquí recurrente, la Sala sustenta su decisión en lo dispuesto en el art. 86.3 LJCA, apreciando como causa de inadmisión la imposibilidad orgánica de constituir la Sección de casación competente. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria adopta esta decisión al considerar que, «pese a la previsión legal» del art. 86.3 LJCA, no cabe constituir aquella sección «en tribunales superiores de justicia donde el número de magistrados es inferior al que se exige». Los argumentos en los que se fundamentó esta conclusión, sintéticamente expuestos, son los siguientes: (i) la STC 128/2018 excluye el uso de las normas genéricas de sustitución para completar la composición de cinco miembros que exige al respecto la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa al manifestar que «en las Secciones a las que se refiere el artículo 86.3 LJCA se integran magistrados del mismo orden jurisdiccional y, generalmente, de la misma Sala o, excepcionalmente, si no son de la misma Sala, de Salas del mismo orden jurisdiccional y la misma clase» [FJ 4 b)]; (ii) no pueden formar parte de la composición de la sección regulada por el art. 86.3 LJCA aquellos magistrados que hubieran participado en la redacción de la sentencia que se impugna en casación autonómica, a consecuencia del principio de imparcialidad objetiva, pues de otro modo incurrirían en supuesto de abstención (art. 219.11 LOPJ); y (iii) las normas de constitución de la sección propuestas no superaron el control de legalidad del Consejo General del Poder Judicial, como expresa su acuerdo de 31 de octubre de 2019.

Así expuesto y aplicando la jurisprudencia constitucional en la materia, hay que concluir, tal como interesa el Ministerio Fiscal, que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho de la corporación local demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso.

La interpretación que hace el auto de 7 de abril de 2025, confirmada por la providencia posterior de 2 de mayo de 2025, puede ser justificadamente cuestionada desde el plano de la legalidad ordinaria. Este Tribunal Constitucional conoce desde luego la disparidad de criterios de los tribunales superiores de justicia al interpretar o aplicar de forma diversa el art. 86.3 LJCA a los recursos de casación preparados por infracción de la normativa autonómica, en sí misma indeseable como hemos señalado en nuestro ATC 223/2023. Como indicamos entonces, «[s]in perjuicio de reconocer que esta situación puede deberse en primer lugar a una falta de calidad de la ley, como aceptamos a efectos dialécticos en la STC 128/2018, FJ 7 a), sin embargo, y como ya razonamos entonces desde la óptica del derecho fundamental al recurso que aquí nos importa, la regulación legal existente no es por ello inconstitucional pues “no impide una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica”» [FJ 2 b)]. Con arreglo a nuestro canon de control constitucional externo lo relevante no es dicha valoración, teniendo en cuenta además que se trata de un recurso extraordinario, sino que en este caso concreto la respuesta que ofrece al respecto la Sala niega la procedencia en sí misma del recurso de casación autonómico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin ponderación alguna de su función nomofiláctica y unificadora del Derecho autonómico o de sus presupuestos esenciales.

Es preciso descartar como razonamientos constitucionalmente válidos las referencias que se hacen en las resoluciones impugnadas, por un lado, a razones puramente organizativas del tribunal competente relacionadas con deficiencias estructurales e incluso coyunturales de medios personales y, por otro, a la omisión en el art. 86.3 LJCA de una regulación específica que permita completar la composición de la sección competente para la tramitación y resolución del recurso de casación autonómica en los

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

tribunales superiores de justicia de plantilla más reducida. Se trata de argumentos basados en las carencias organizativas del órgano judicial competente, que ya han sido rechazados por la STC 128/2018 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA y que resultan completamente ajenos a la finalidad y a los presupuestos del recurso de casación por infracción de normativa autonómica. Es cierto que existe cierta coincidencia entre el criterio aquí cuestionado y el que enjuiciamos en el ATC 41/2018. Pero, aunque subyacía también allí una coyuntura de carácter orgánico (sala de lo contencioso-administrativo sin secciones de un tribunal superior de justicia, sin magistrados suficientes para constituir otra Sección de casación), la inadmisión del recurso se fundó también entonces en que «[a]l igual que en el Tribunal Supremo no está previsto, y carecería de sentido, un recurso de casación contra las propias sentencias dictadas por el Alto Tribunal en única instancia, tampoco es viable el recurso de casación autonómico en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura». Este concreto razonamiento superó nuestro control de constitucionalidad desde la perspectiva del derecho fundamental al recurso, lo que condujo a la inadmisión de la demanda de amparo por falta de lesión verosímil: «[el criterio del auto impugnado] 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» (ATC 41/2018, FJ 5).

Como hemos señalado en la STC 98/2020, «no corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación del art. 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 (art. 117.3 CE). Únicamente a ellos les corresponde la función hermenéutica y de aplicación de aquella norma a los supuestos que les sean planteados» [FJ 3 A) c)]. Como se ha anticipado, este tribunal puede realizar un control externo de razonabilidad de los argumentos sostenidos en las resoluciones judiciales impugnadas, para así enjuiciar la invocada vulneración del derecho de acceso al recurso, con las limitaciones, mucho más rigurosas, que ha establecido nuestra doctrina respecto del recurso de casación. En el presente supuesto, la decisión del órgano judicial al inadmitir el recurso de casación en virtud de una interpretación literal del art. 86.3 LJCA ha llegado a un resultado materialmente contrario al derecho de acceso al recurso que consagra el art. 24.1 CE. Al no tomar en consideración que el art. 86.3 LJCA, al configurar el recurso de casación autonómico, contiene una remisión implícita al régimen del recurso de casación por vulneración del Derecho estatal o de la Unión Europea (STC 128/2018, FFJJ 6 y 7) y excluir de la modalidad casacional por infracción de normativa autonómica a todas las resoluciones que serían susceptibles de casación en esa comunidad autónoma, la decisión adoptada está inadmitiendo el recurso sin que exista una causa legal en la que se prevea esta consecuencia, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, determina la vulneración del derecho de acceso al recurso que garantiza el art. 24.1 CE.

La estimación del presente recurso de amparo por este motivo hace innecesario el análisis de la invocación del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y determina la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas y la retroacción de actuaciones para que se pronuncie una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es

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 Piélagos 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 del auto de 7 de abril de 2025 y de la providencia de 2 de mayo de 2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictados en incidente de ejecución de la sentencia recaída en el procedimiento ordinario núm. 1715-1998, que decidieron denegar la preparación del recurso de casación por infracción de la normativa autonómica que la citada corporación municipal pretendía interponer contra el precedente auto de 13 de diciembre de 2024 de aquella sala y tribunal superior.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del auto de 7 de abril de 2025 para que por la Sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho vulnerado.

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

Dada en Madrid, a cinco de octubre de dos mil veintiséis.–Inmaculada Montalbán Huertas.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–César Tolosa Tribiño.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2026-23751
Verificable en https://www.boe.es