

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13438 *Sala Primera. Sentencia 109/2020, de 21 de septiembre de 2020. Recurso de amparo 5912-2018. Promovido por la Junta de Extremadura respecto de las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que inadmitieron su recurso de casación por infracción de normativa autonómica en procedimiento abreviado en materia de personal. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): STC 99/2020 (resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas).*

ECLI:ES:TC:2020:109

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5912-2018, promovido por la Junta de Extremadura, contra la providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 11 de octubre de 2018, por la que se inadmite el incidente de nulidad de actuaciones formulado contra el auto núm. 1-2018, de 10 de septiembre, por el que se inadmite el recurso de casación por infracción de normativa autonómica interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida núm. 28/2018, de 2 de marzo de 2018, en el procedimiento abreviado núm. 150-2017. Ha sido parte doña María Jesús Borrallo Berjón, representada por el procurador de los tribunales don Luis Felipe Mena Velasco, bajo la dirección del letrado don Diego Castillo Guijarro. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. La Junta de Extremadura, representada por la procuradora de los tribunales doña Aurora Gómez-Billaboa Mandri y bajo la asistencia de la letrada doña Ana Cristina Sánchez-Barriga Leitón, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia, mediante escrito registrado en este tribunal el 12 de noviembre de 2018.

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

a) La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida núm. 28/2018, de 2 de marzo de 2018, pronunciada en el procedimiento abreviado núm. 150-2017, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña María Jesús Borrallo Berjón contra la resolución de 15 de febrero de 2017, de la Dirección Gerencia del Servicio Extremeño de Salud, desestimatoria del recurso de alzada

formulado contra la resolución del gerente de área desestimatoria de la reclamación de abono del complemento de comunidad autónoma establecido como retribución complementaria para el personal estatutario sanitario del grupo A1. Esta decisión fue anulada, reconociéndose a la actora el derecho a la percepción de ese complemento salarial.

b) La Junta de Extremadura interpuso recurso de casación por infracción de normativa autonómica de acuerdo con el art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que fue tramitado con el núm. 1-2018 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

c) El recurso de casación por infracción de normativa autonómica fue inadmitido por auto núm. 1/2018, de 10 de septiembre de 2018, al considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 90.4 a) LJCA, por no ser recurrible en casación la sentencia impugnada, ya que, en el orden contencioso-administrativo, tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, «ni la LOPJ ni la LJCA contienen norma que atribuya competencia a las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para enjuiciar recursos de casación por infracción de norma autonómica». A esos efectos, argumenta que (i) el art. 86.1 LJCA únicamente admite la procedencia del recurso de casación y su conocimiento por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo «frente a las sentencias dictadas en única instancia por juzgados de lo contencioso-administrativo»; (ii) los arts. 99 y 101 LJCA, que, respectivamente, regulaban los recursos de casación para unificación de doctrina y en interés de la Ley, han sido derogados por la Ley Orgánica 7/2015, por lo que tales recursos «no existen actualmente»; (iii) el art. 86.3, párrafo segundo, LJCA, que es el que regula el recurso de casación por infracción de normativa autonómica, «por un lado, no menciona como susceptibles de ser recurridas en casación las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo» y, «por otro, el precepto ha sido redactado por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio», por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que dicha disposición adicional tenga rango de ley orgánica sino de ley ordinaria, según prevé la disposición final quinta de la Ley Orgánica 7/2015; y, (iv) salvo la mención que se hace en el art. 86.3 LJCA, no existe ninguna otra referencia al procedimiento del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, dado que el «trámite procedimental de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa está previsto en su integridad para la tramitación del recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sin que exista regulación alguna» de la tramitación de este recurso ante las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia autonómicos.

d) La Junta de Extremadura formuló incidente de nulidad de actuaciones aduciendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso y de una resolución motivada en derecho en cuanto a la procedencia del recurso de casación, y del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), ya que otros tribunales superiores de justicia autonómicos han alcanzado soluciones distintas en cuanto a la procedencia de dicho recurso de casación por infracción de la normativa autonómica.

El incidente fue inadmitido por providencia de 11 de octubre de 2018, insistiendo en que «se trata de un recurso que no está previsto en la LJCA al no indicarse expresamente que las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo puedan ser objeto de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura [...]. Respetando las decisiones de otros Tribunales Superiores de Justicia, no es posible que un recurso de casación pueda admitirse, decidirse en qué supuestos cabe, y tramitarse, cuando existe una absoluta falta de regulación en la LJCA y en la LOPJ».

3. La 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 Extremadura.

La demandante invoca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con fundamento en que (i) se ha vulnerado el derecho de acceso al recurso, al denegarse la posibilidad de entablar un recurso de casación configurado legalmente, en contra de reiterada jurisprudencia constitucional; (ii) se ha vulnerado el art. 24.1, en relación con el art. 117.1 de la CE, «en tanto que el 24 CE no solo comporta para el justiciable las garantías de obtener una resolución fundada en Derecho, sino que, correlativamente, impone a los jueces, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, el sometimiento al imperio de la ley (SSTC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 8, y 66/2011, de 16 de mayo, FJ 5)», destacando que en este caso se ha inaplicado el art. 86.3 LJCA, que da la posibilidad de plantear el mencionado recurso; y (iii) también se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), «habida cuenta que el requisito cuyo incumplimiento ha determinado la inadmisión del recurso no está expresamente contemplado por la ley» y se ha llegado al mismo con una interpretación contraria a la mayor efectividad del derecho fundamental al recurso.

La demandante invoca el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), en relación con el art. 24.1 CE, por la indefensión causada por la no admisión del recurso «al no entrar a valorarlo en comparación con las soluciones contempladas en otras comunidades autónomas, que han puesto soluciones a la falta de regulación normativa».

La 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 la vulneración del derecho constitucional que se denuncia proviene de la ley, pues a ello conduce la interpretación que postula el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y porque trasciende el caso concreto por plantear 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, concreto, sino negación con carácter general de la posibilidad de aplicación en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de un recurso regulado en la ley.

4. La Sección Primera de este tribunal, por providencia de 6 de mayo de 2019, acordó la admisión a trámite del presente recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Asimismo acordó dirigir atenta comunicación al órgano judicial para que remita certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones y emplazamiento para que puedan comparecer en los recursos de amparo quienes hubieran sido parte en el procedimiento; y, en fin, acordó la formación de pieza separada para la tramitación del incidente sobre la suspensión solicitada, que fue denegada por ATC 83/2019, de 15 de julio.

5. La secretaría de Justicia de la Sala Primera de este tribunal, por diligencia de ordenación de 27 de mayo de 2019, acordó tener por personada a doña María Jesús Borrillo Berjón, representada por el procurador de los tribunales don Luis Felipe Mena Velasco.

Por diligencia de ordenación de 6 de junio de 2019, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

6. Por escrito registrado en este tribunal el 28 de junio de 2019, la letrada de la Junta de Extremadura se ratificó en todo el contenido de la demanda de amparo presentada, que reprodujo de nuevo literalmente.

7. Don Luis Mena Velasco, en nombre y representación de doña María Jesús Borrallo Berjón, presentó su escrito de alegaciones el 12 de julio de 2019, en el que solicita la desestimación del recurso de amparo por no haberse vulnerado derecho fundamental alguno del Servicio Extremeño de Salud. Considera que en este caso se acordó por la sala la inadmisión de un recurso de casación por no venir contemplada la posibilidad de entablar dicho recurso en la legislación procesal, ni ordinaria ni extraordinaria, y ello sin emplear criterios interpretativos restrictivos del cumplimiento de los requisitos de recurribilidad.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este tribunal el 19 de julio de 2019, 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 que la triple invocación del derecho a la tutela judicial efectiva debe quedar reconducida a la vulneración del derecho al recurso. A esos efectos, tras resumir la jurisprudencia constitucional en la materia y la concretamente referida a la nueva configuración del recurso de casación por infracción de normativa autonómica (ATC 41/2018, de 16 de abril, y STC 128/2018, de 29 de noviembre), argumenta que la normativa introducida por la Ley Orgánica 7/2015 ha establecido una doble vía casacional, según la normativa que resulte aplicable a cada caso, de tal modo que corresponde a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia el conocimiento de los recursos de casación cuando se denuncie la infracción de normativa autonómica, por lo que, si esta vía impugnativa debe cumplir su genuina función unificadora del Derecho, y a través de una interpretación sistemática de las normas propias de la casación estatal es posible integrar los vacíos normativos que presenta la actual regulación de la casación autonómica, entonces habrá que concluir que (i) el recurso de casación autonómico tiene un régimen jurídico paralelo al estatal y (ii) el órgano judicial encargado de resolverlo, en las mismas condiciones que el Tribunal Supremo, será el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. Así, el Ministerio Fiscal considera que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho de acceso al recurso, ya que «la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura excluyendo radicalmente la posibilidad de recurso de casación autonómico respecto del juzgado de lo contencioso-administrativo 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 [...] sin que exista una explicación de esa exclusión ni una concreta cobertura legal, que responde a la culminación de la organización judicial tanto en el ámbito nacional (Tribunal Supremo) como en el ámbito autonómico (Tribunal Superior de Justicia)».

Por otra parte, respecto de la invocación del derecho a la igualdad (art. 14 CE), el Ministerio Fiscal concluye que no se ha producido su vulneración porque la demanda no ha proporcionado un término de comparación «en relación con el mismo órgano judicial del que se derive un cambio arbitrario e injustificado del criterio aplicado en otros supuestos con los que exista identidad».

9. Por providencia de 17 de septiembre de 2020 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Aplicación de la doctrina sentada por la Sentencia 99/2020, de 22 de julio.

El objeto de este recurso es determinar si vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso y a la

igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) la decisión judicial impugnada, en la 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 normativa autonómica contra las resoluciones dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo.

El objeto de este recurso es el mismo que el resuelto por la STC 99/2020, de 22 de julio, en la que se concluye que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso. Descartada en este caso la concurrencia de algún elemento distintivo que obligue a una fundamentación o resultado distintos a los declarados entonces, procede, por tanto, hacer aplicación de la citada sentencia 99/2020.

En el fundamento jurídico 3, la STC 99/2020 se remite a lo dispuesto en la STC 128/2018 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA. Así, recuerda que «este Tribunal ha considerado que el art. 86.3 LJCA no contraviene ni el rango de ley orgánica ni tampoco el art. 122.1 CE, ya que (i) la composición de las secciones de casación debe ser conceptuada como referida a secciones “funcionales” y “no orgánicas”, de modo 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” [FJ 4 b)]; y (ii) 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 art. 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 [FJ 4 b)]. Del mismo modo, en la STC 128/2018 se ha declarado que (i) “la regulación contenida en los preceptos cuestionados [...] [art. 86.3, párrafos segundo y tercero, LJCA] no impide una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica”, cumpliendo una función nomofiláctica y unificadora del Derecho autonómico [FJ 7 a)]; y (ii) 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” [FJ 7 a)]».

Una vez descartada, por las razones señaladas en la STC 128/2018, la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del art. 86.3 LJCA, la STC 99/2020 considera que «el 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. En efecto, la decisión adoptada, no tomó en consideración que el art. 86.3 LJCA, al regular el recurso de casación autonómico, contiene una remisión implícita a la regulación del recurso de casación por vulneración del Derecho estatal o de la Unión Europea (STC 128/2018, FFJJ 6 y 7) y excluyó del recurso de casación autonómico a las resoluciones de los juzgados de lo contencioso-administrativo en los supuestos en los que, de acuerdo con lo previsto en el art. 86.1, apartado segundo, LJCA, serían susceptibles de casación. Con ello, se inadmitió este 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 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 art. 14 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.

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 Junta de Extremadura y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad del auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 1/2018, de 10 de septiembre de 2018, y la providencia de 11 de octubre de 2018, pronunciados en el recurso de casación autonómico núm. 1-2018.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las resoluciones anuladas, para que el órgano judicial pronuncie una nueva, respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.