

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13030 *Sala Primera. Sentencia 146/2021, de 12 de julio de 2021. Recurso de amparo 2398-2020. Promovido por la Generalitat de Cataluña en relación con las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que tuvieron por no preparado 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).*

ECLI:ES:TC:2021:146

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. 2398-2020, interpuesto por la abogada de 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 de 10 de marzo de 2020, por el que se desestima el recurso de queja núm. 14-2019, interpuesto contra el auto de la Sección Quinta de la misma Sala de 11 de octubre de 2019, por el que se deniega tener por preparado el recurso de casación por infracción de la normativa autonómica contra la sentencia de 20 de diciembre de 2017, dictada por la Sección Quinta de la Sala en el recurso ordinario núm. 495-2014. Han sido parte los ayuntamientos de Barberà del Vallès, Camprodon, Canovelles, Castellar del Vallès, Castellbell i El Vilar, Cerdanyola del Vallès, Lleida, Montmeló, Montseny, Olesa de Montserrat, Pineda de Mar, El Pont de Vilomara i Rocafort, El Prat de Llobregat, Ripollet, Rubí, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Celoni, Sant Esteve Sesrovires, Sant Llorenç d'Hortons, Santa Coloma de Gramenet, Santa Perpètua de Mogoda, Tarragona, y El Vendrell i Viladecans, representados por el procurador de los tribunales don Javier Segura Zariquiey, bajo la dirección de la abogada doña Elena Moreno Durán. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el 11 de junio de 2020, la abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de amparo contra los autos mencionados en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los que seguidamente se relacionan.

a) La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de diciembre de 2017, pronunciada en el recurso ordinario núm. 495-2014, estimó parcialmente el recurso interpuesto por los ayuntamientos antes referenciados contra sendas resoluciones de la Consejería de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña de 25 y 26 de mayo de 2015.

b) La Generalitat de Cataluña presentó escrito ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, anunciando la intención de interponer contra dicha sentencia 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 dicha Sala, por auto de 11 de octubre 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. Esto resultaría contradictorio 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 contra ese auto recurso de queja, que fue tramitado con el núm. 14-2019 por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Invocó la recurrente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a los recursos.

e) El recurso de queja fue desestimado por auto de 10 de marzo de 2020. El auto, que cuenta con el voto particular disidente de uno de los magistrados de la Sección, 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.

3. En la demanda de amparo se aduce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de acceso a los recursos. Con cita de la doctrina constitucional sentada en las SSTC 128/2018, de 29 de noviembre; 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, sostiene la Generalitat de Cataluña que la decisión judicial de denegar la preparación del recurso de casación por infracción de la normativa

autonómica contra la sentencia que pretendía impugnar carece de fundamento legal y resulta arbitraria, al vedar la posibilidad de acceder a un recurso que está legalmente previsto.

Afirma que el recurso de amparo tiene especial transcendencia constitucional, ya que nos hallamos ante un incumplimiento reiterado por parte de la jurisdicción ordinaria de la jurisprudencia constitucional en la materia y porque se 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. Por providencia de 15 de febrero de 2021, la Sección Segunda de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre una especial transcendencia constitucional (art. 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 asimismo puede darle ocasión para 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)]. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordena dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 495-2014 y al recurso de queja núm. 14-2019; debiendo asimismo emplazar a quienes hubieran sido parte en dicho procedimiento, excepto a la recurrente en amparo, a fin de que puedan comparecer, si lo desean, en el presente proceso constitucional.

5. La secretaría de justicia de la Sala Primera de este tribunal, por diligencia de ordenación de 25 de marzo de 2021, acordó tener por personado y parte en el presente proceso constitucional al procurador de los tribunales don Javier Segura Zariquiey, en nombre y representación de los ayuntamientos referidos en el encabezamiento de la presente sentencia. Acordó asimismo dar vista de las actuaciones recibidas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. El procurador don Javier Segura Zariquiey, en nombre y representación del Ayuntamiento de Barberà del Vallès y los veintiséis ayuntamientos restantes antes referidos, presentó su escrito de alegaciones ante este tribunal el 4 de mayo de 2021.

Afirma esta parte no desconocer la doctrina sentada por este tribunal, en asuntos similares al presente, en las SSTC 98/2020, de 22 de julio, y 11/2021, de 25 de enero, conforme a la cual la limitación en el acceso al recurso de casación autonómico de las sentencias dictadas en primera o única instancia por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de acceso a los recursos.

Sin embargo, sostiene que en el presente caso procedería acordar el archivo del recurso de amparo, pues el recurso de casación autonómico que la Generalitat de Cataluña pretendía interponer habría perdido objeto. La Generalitat de Cataluña ha procedido a dar cumplimiento a la sentencia recurrida, referida a la financiación de las guarderías infantiles de titularidad municipal, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, que modifica la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación; de suerte que el recurso de casación autonómico contra esa sentencia ya no tiene razón de ser. Por todo ello, solicita esta parte el archivo del presente recurso de amparo, por pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación autonómico inadmitido.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado en este tribunal el 21 de mayo de 2021, formuló sus alegaciones, solicitando la estimación del recurso de amparo.

El Ministerio Fiscal advierte de la identidad del objeto de este recurso de amparo con el resuelto por la STC 98/2020, de 22 de julio, cuya fundamentación jurídica reproduce en parte. En esta sentencia ya se concluyó 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. Ello porque semejante interpretación 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 autonómico— 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.

8. La abogada de la Generalitat de Cataluña no formuló alegaciones.

9. Por providencia de 8 de julio de 2021 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Remisión a la doctrina constitucional establecida en las SSTC 128/2018, de 29 de noviembre, y 98/2020, de 22 de julio.

El objeto del presente recurso de amparo es determinar si vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, los autos impugnados. En ellos se rechaza tener por preparado el recurso de casación de la Generalitat, por entender que, en virtud de lo dispuesto 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 sentencias dictadas por las secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

El Ministerio Fiscal apoya el otorgamiento del amparo. La representación procesal de los ayuntamientos demandantes en el proceso *a quo* solicita el archivo del recurso de amparo, por pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación autonómico; sin embargo, debe descartarse que proceda acordar el archivo que se solicita, pues la pretensión deducida en el recurso de amparo en ningún caso ha perdido objeto.

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» [STC 98/2020, FJ 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» [STC 98/2020, FJ 3 f)] y, por tanto, que se ha vulnerado el derecho de la parte recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su manifestación del derecho de acceso al recurso.

Esta doctrina se reitera en la STC 11/2021, de 25 de enero.

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 Generalitat de Cataluña y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho 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, a tal fin, declarar la nulidad del auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2019, dictado en el recurso ordinario núm. 495-2014; así como del auto de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de marzo de 2020, dictado en el recurso de queja núm. 14-2019.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las resoluciones judiciales 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 doce de julio de dos mil veintiuno.—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.