

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18366 *Sala Segunda. Sentencia 163/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 250-2020. 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 denegaron la preparación de recuso de casación por infracción de la normativa autonómica. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): SSTC 128/2018 y 98/2020 (resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2021:163

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. 250-2020, promovido por la Generalitat de Cataluña contra el auto núm. 19/2019, de 19 de noviembre, de la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en cuya virtud se desestima el recurso de queja núm. 8-2019, interpuesto por la referida entidad contra el auto de la Sección Quinta de la indicada Sala, de 17 de junio de 2019, que denegó la preparación del recurso de casación contra la sentencia núm. 849/2017, de la referida Sección, de fecha 17 de noviembre de 2017, dictada en el procedimiento ordinario núm. 476-2014. Han comparecido el ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat y el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 14 de enero de 2020, la abogada de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de amparo contra los autos indicados en el encabezamiento de esta resolución.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 849/2017, de 17 de noviembre, que recayó en el procedimiento ordinario núm. 476-2014, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat contra la desestimación, inicialmente presunta y ulteriormente expresa, de la Consejería de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña, de fecha 15 de abril de 2015. Dicha sentencia reconoció el derecho del ayuntamiento recurrente percibir de la administración demandada la cantidad de 1.300 euros por alumno de las llars d'infants durante los

cursos 2012-2013, 2013-2014 y 2014-2015, descontados los pagos efectuados por la Diputación Provincial de Barcelona.

b) En lo que interesa al presente recurso, la administración autonómica formuló escrito de preparación de recurso de casación por infracción de la normativa autonómica, al amparo del art. 86.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en fecha 13 de abril de 2018.

c) La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó denegar la preparación del recurso de casación, por auto de 17 de junio de 2019, al no ser la resolución susceptible de dicha impugnación. El referido tribunal argumentó, 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 estas tienen un reparto especializado, por ser 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 conforma la jurisprudencia. En el fundamento jurídico único se razona del siguiente modo:

«Conforme a un criterio de unidad de doctrina, se reproducen aquí los razonamientos contenidos en el auto dictado por esta Sala y Sección en fecha 11 de marzo de 2019, en el recurso ordinario núm. 452-2015, aplicables al caso, del tenor siguiente:

"Segundo. Entrando en el examen de la admisibilidad de la preparación del recurso de casación fundado en normativa autonómica, es criterio reiterado de la sección de casación de este tribunal que no son recurribles las sentencias dictadas por la misma sala, dada la configuración de las secciones de la misma como secciones especializadas.

En este sentido, se ha venido razonando que la admisión de una casación autonómica contra las sentencias de las salas de los TSJ, cuando tienen un reparto especializado, es contradictoria con la vigente regulación procesal del recurso de casación. La casación introducida por la LO 7/2015 ante el Tribunal Supremo 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.

La interpretación sostenida reiteradamente lleva a entender que la reforma de 2015 no incluye a las sentencias dictadas por las salas de los TSJ en el ámbito del recurso de casación autonómico, cuando como en nuestro caso existen secciones especializadas, sin perjuicio desde luego que incluya las de los juzgados según viene interpretando la sección de casación de este TSJ. El art. 86. 1 de la LJCA no delimita expresamente el recurso de casación autonómico, puesto que únicamente se regula la casación ante el Tribunal Supremo, y el art. 86.3 de la LJCA tampoco es un precepto que delimite el ámbito objetivo de la casación autonómica, de acuerdo a los antecedentes legislativos y al tenor literal del precepto. El primer párrafo del citado art. 86.3 delimita la casación estatal en tanto que el segundo y tercer párrafos contienen una disposición organizativa cuando el recurso se funde en normas de Derecho autonómico. De ello no puede derivarse una atribución de competencia funcional a la sección de casación de las salas de los TSJ prevalente frente a las sentencias dictadas por la misma Sala.

La reciente STC 128/2018, de 29 de noviembre, acaso podría apuntar hacia la función unificadora de la casación autonómica, en función de la existencia de criterios contradictorios en la aplicación del derecho autonómico dentro de la misma sala, pero en este caso no se alega ningún tipo de contradicción interna entre las secciones de esta sala, por lo que, siguiendo el criterio adoptado por la sección de casación de esta sala, debe denegarse la preparación del recurso".»

d) La Generalitat de Cataluña interpuso recurso de queja, que fue tramitado con el núm. 8-2019 por la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, 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.

e) El recurso de queja fue desestimado por auto núm. 19/2019, de 19 de noviembre. En los fundamentos tercero y cuarto figura la siguiente argumentación:

«En este recurso estamos dilucidando si precede tener por preparado el recurso de casación por infracción de normativa autonómica interpuesto por la administración demandada contra la sentencia dictada por la Sección Quinta de esta Sala y la problemática formal se plantea, como ha quedado apuntado, por la falta de regulación de dicho recurso y por su finalidad.

Como nos dice el Tribunal Supremo el recurso de casación es "un remedio extraordinario, sujeto, como hemos dicho a requisitos estrictos coherentes con esa naturaleza". Tal extraordinaria naturaleza comporta que incluso en el recurso de casación "estatal" no exista un derecho ilimitado a que tal recurso extraordinario se tenga por preparado (y, en su caso, se admita y resuelva), sino que solo se tendrá por preparado cuando tal recurso sea preciso para una depuración de una doctrina interpretativa incorrecta, atendida la función nomofiláctica o de protección del ordenamiento jurídico (partiendo siempre de que se cumplan todos los requisitos legales).

Tal conclusión se fundamenta, además, en que no existe un derecho ilimitado a los recursos. A tales efectos esta misma sección de casación ya se ha pronunciado sobre la dimensión constitucional del derecho al recurso como vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la CE y su incidencia en la interpretación del art. 86 de la LJCA (al respecto véase el auto n.º 6/2019, de 6 de mayo, dictado en el recurso de queja núm. 19-2018).

En definitiva, los recursos son medios de impugnación de configuración legal y tanto la competencia como su regulación, formal, objetiva y funcional ha de quedar perfectamente configurada en la ley (procesal), pues el régimen de recursos es una cuestión de orden público.

Hemos visto que la administración a lo largo de su recurso expone una interpretación basada en hipótesis y conjeturas que oportunamente rebatiremos.

En efecto, la parca regulación del recurso de casación autonómico no garantizaría la función del tribunal de casación en la medida en que una interpretación favorable a la posición de la quejante tampoco estaría exenta de inconvenientes ni, por las mismas razones, impediría la posible existencia de doctrinas contradictorias en la interpretación del Derecho autonómico que es lo que este recurso persigue.

Adviértase que la sección de casación es una sección funcional más dentro de la Sala. Admitir su competencia no la configura como una sección funcionalmente superior a las secciones de la Sala (incluso al Pleno de la Sala). Además, no solo ella se erigiría en órgano revisor de la doctrina que interpreta el Derecho propio de la comunidad autónoma, pues también lo harían el resto de las secciones funcionales e incluso la Sala en Pleno. Y la interpretación del régimen de recursos exige también considerar el encaje del recurso de amparo y la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional (SSTC 134/1991, de 17 de junio; 126/1988, 132/1988, 260/1988, 146/1990, etc.).

Es más, ni siquiera en el caso de recurso de casación contra sentencias de los juzgados dictadas en única instancia (recurso que cita la administración), se configura a la sección de casación como una sección de admisión cuya misión, una vez resuelta la cuestión formal y determinado el interés casacional o la existencia de doctrina contradictoria, fuera la de atribuir el asunto a la sección especializada funcional correspondiente (aplicando las normas de reparto), a diferencia de la regulación del Tribunal Supremo, lo que tampoco garantizaría que no se dictaran sentencias contradictorias.

Hemos de tomar en consideración el art. 152 de la Constitución Española que dispone que el Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que

corresponde al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. En el mismo sentido el art. 95 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Además, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es competente, en los términos establecidos por la Ley Orgánica correspondiente, para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por dicho estatuto y, en todo caso, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro.

Con arreglo al párrafo segundo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinara el alcance y contenido de los indicados recursos.

Y, más concretamente, corresponde en exclusiva al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la unificación de la interpretación del Derecho de Cataluña (ap.3).

En relación con la interpretación del art. 86 de la LJCA, el último párrafo del fundamento de Derecho único del auto impugnado examina la incidencia de la STC 18/2018 en el criterio sustentado hasta el momento por la sección de casación y justifica que no se tenga por preparado el recurso en que "[L]a reciente STC 128/2018, de 29 de noviembre, acaso podría apuntar hacia la función unificadora de la casación autonómica, en función de la existencia de criterios contradictorios en la aplicación del Derecho autonómico dentro de la misma sala, pero en este caso no se alega ningún tipo de contradicción interna entre las secciones de esta Sala, para lo que, siguiendo el criterio adoptado por la sección de casación de esta Sala, debe denegarse la preparación del recurso".

Efectivamente, el Tribunal Constitucional cuando aborda la interpretación del precepto exige "en todo caso" una "interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica".

Esta finalidad ha de informar nuestra tarea interpretadora ante la falta de regulación, puesto que el recurso de casación, como recurso extraordinario, no se configura como un mecanismo para cambiar una determinada doctrina sino solo para depurar el ordenamiento jurídico cuando así sea necesario.

En este caso, el auto impugnado ya pone de relieve que "no se alega ningún tipo de contradicción interna entre las secciones de esta Sala".

Cuarto. Sobre la posible vulneración del principio de igualdad y la tutela judicial efectiva

La administración afirma que las SSTC 128/2018 y la 26/2019, resuelven todos los puntos a los que se refieren los autos de la sección de casación que han inadmitido dichos recursos, y desestiman que se haya producido una vulneración del principio de igualdad.

Al respecto hemos de dar por reproducido todo lo dicho más arriba y los razonamientos de los autos de la sección de casación, sobradamente conocidos por la quejante, sin que se argumente un término de comparación válido.

Por lo que se refiere a la vulneración del principio de tutela judicial efectiva también ha quedado respondida esta cuestión en el precedente fundamento y en especial en el auto 6/2019 de la sección de casación al que nos remitimos, lo que nos ha de llevar a rechazar tal vulneración, sin mayor argumentación».

3. En su demanda de amparo, la Generalitat de Cataluña 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 consideró de interés, la demandante sintetiza el contenido de las resoluciones impugnadas. En relación con el auto de 17 de junio de 2019 destaca que, dicha

resolución, a la vista de lo expuesto en la STC 128/2018, introdujo un matiz en la argumentación dada en el último párrafo de su fundamento único, que podría apuntar al reconocimiento de una modalidad de recurso de casación para la unificación de doctrina; no obstante, la entidad recurrente señala que de la dicción de ese párrafo no se alcanza a comprender si el órgano judicial reconoce o no la existencia de un recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra las sentencias dictadas por las secciones de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia.

Respecto del auto que resuelve el recurso de queja, la demandante indica que, a la vista de la STC 128/2018, esta resolución añade unas consideraciones nuevas, principalmente que el Tribunal Constitucional ha sentado «que se debe demostrar "el sentido útil de la casación autonómica de tal manera que la actuación de la sección de casación fuera precisa para unificar la interpretación del Derecho autonómico" y parece que concluye que en el ámbito de Catalunya no existe el efecto útil del recurso de casación», por lo que la sección de casación sigue manteniendo que el art. 86.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) no prevé el recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra las sentencias dictadas por las secciones ya mencionadas. Y añade que la citada resolución apunta de pasada que la recurrente no ha alegado ningún tipo de contradicción interna entre las diferentes secciones.

Más adelante, refiere que las resoluciones impugnadas no tienen en cuenta ni valoran los argumentos recogidos en la STC 128/2018 que, según indica, han disipado todas las dudas sobre la constitucionalidad, la interpretación y el alcance del art. 86.3 LJCA, párrafos 2 y 3, que «constituyen por tanto un canon de constitucionalidad ineludible». Luego, tras destacar los aspectos que consideró más relevantes de la referida sentencia, colige que del contenido de las SSTC 128/2018, 18/2019 y 26/2019 se desprende: «1. que el art. 86.3 LJCA, en la versión otorgada por la LO 7/2015, efectivamente, prevé un recurso de casación por infracción del Derecho autonómico que se puede interponer contra las sentencias de las diferentes secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; 2. que su regulación es plenamente constitucional y, en todo caso, las posibles lagunas o vacíos normativos [de los] que adolezca, pueden ser suplidos, mediante una interpretación sistemática por la que se aplique la configuración más objetivada del recurso de casación estatal a las normas del cual se remite implícitamente el recurso de casación autonómico». En base a lo expuesto considera que los autos combatidos se hallan huérfanos de fundamento legal, incurren en error y son arbitrarios, al cerrar la posibilidad de acceder al recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

Tras reflejar el ámbito competencial de las secciones funcionales de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, destaca que algunas de ellas comparten materias, de manera que podrían establecer criterios interpretativos divergentes en relación con la normativa autonómica aplicable. También expone que el recurso de casación por infracción de normativa autonómica es el instrumento idóneo para garantizar la función nomofiláctica en relación con la referida normativa. Y esta función se ve impedida, en el presente caso, porque la inadmisión mencionada se ha fundado en una causa legalmente inexistente, habida cuenta de que la pertinencia del recurso de casación indicado no está condicionada por la contradicción de lo resuelto por las secciones, sino en atención a la existencia de interés casacional objetivo y el cumplimiento de los presupuestos a que se refiere el art. 89 LJCA.

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)], ya que 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)]. Asimismo, resolvió dirigir atenta comunicación a la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de queja núm. 8-2019. También dispuso dirigir atenta comunicación a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso ordinario núm. 476-2014, debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la secretaría de la Sección Tercera de este tribunal, de fecha 15 de diciembre de 2020, se resolvió tener por personado al ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, representado por el procurador de tribunales don Jorge Laguna Alonso y asistido de la letrada doña María de la Sierra Madrid Rufián, que así lo interesó por escrito de fecha 21 de octubre de 2020, y al abogado del Estado, quien se personó por escrito de fecha 8 de octubre de 2020. 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 LOTC.

6. Por escrito presentado el 11 de enero de 2021, la Generalitat de Cataluña reiteró el contenido del escrito de demanda.

7. En fecha 22 de enero de 2021 presentó sus alegaciones el ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat. Tras resumir los acontecimientos procesales que consideró relevantes y la argumentación de la sentencia que la Generalitat impugnó, la entidad personada destaca, como circunstancia de especial relevancia, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha dictado sentencias estimatorias de recursos contencioso-administrativos interpuestos por diferentes ayuntamientos, en las que reconoce la obligación, a cargo de la Generalitat, de financiar el sostenimiento de las guarderías infantiles municipales (sentencias núm. 853, 940 y 946/2017). También resalta que las leyes de presupuestos de la Generalitat prevén la financiación para el sostenimiento de las plazas de guarderías infantiles municipales, concretamente en el capítulo de gasto corriente, así como que la modificación de la Ley de educación de Cataluña, operada a través del art. 172.3 de la Ley 5/2000, de 29 de abril, añade la disposición adicional trigésima relativa a la financiación, por el departamento competente en materia de educación, de las guarderías municipales. Para la representación letrada del ente local compareciente, de esta modificación legislativa «se deriva una consecuencia de gran trascendencia, que podría hacer perder el objeto del mismo, ya que a través de una norma con rango de ley se ha producido un reconocimiento explícito, de la obligación legal de la Generalitat de Cataluña de subvencionar de forma ininterrumpida el sostenimiento de plazas para niños de cero a tres años en las guarderías infantiles de titularidad municipal, por lo que decaería, entre otros motivos su alegación de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que a través de su propia actuación y de la normativa aprobada asume la doctrina de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJC, recogido en las sentencias a las que hemos hecho referencia anteriormente».

En relación con la temática que se suscita en el presente recurso de amparo, el ayuntamiento personado afirma que los autos recurridos no incurren en errores materiales patentes ni son irrazonables, de manera que no vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Afirma así que el auto que deniega la preparación de la casación tuvo en cuenta la argumentación de la STC 128/2018 y la posible función unificadora de la casación autonómica en base a la existencia de criterios contradictorios en la aplicación del Derecho autonómico dentro de la misma Sala; extremo este que no fue alegado por la entidad recurrente en amparo, toda vez que esta circunstancia no concurría, al haber conocido únicamente de la temática que ahora

ocupa la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Por tanto, si no existe disparidad de criterios entre secciones tampoco cabe apreciar un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, habida cuenta de que se ha creado una línea jurisprudencial unitaria de interpretación del Derecho autonómico.

A juicio del ayuntamiento personado, 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 caso de que exista entre resoluciones judiciales que enjuician casos con idéntico objeto», lo que no acontece en el presente supuesto. En relación con el auto que desestimó el recurso de queja aduce que la sección de casación consideró bien denegada la preparación de la casación, al mantener la interpretación que ha venido sosteniendo en un elevado número de resoluciones (autos 1/2017, 3/2017, 4/2017, 5/2017 y 8/2017), en virtud de la cual el art. 86.3 LJCA no prevé un recurso de casación por la infracción de normativa autonómica contra las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia. Para la entidad local personada, el auto desestimatorio del recurso de queja no se separa de la doctrina del Tribunal Constitucional, toda vez que los argumentos que ofrece se asientan en la existencia de una sección especializada que ha sentado doctrina en la materia, por lo que no se vulnera el derecho de acceso al recurso; y a ello cabe añadir que el escrito de preparación del recurso no cumplía los requisitos de argumentación exigidos en relación con los motivos alegados.

Finalmente, critica el planteamiento del carácter generalista del recurso de amparo interpuesto por la Generalitat. Tras resumir lo que considera el fundamento principal del referido recurso, el ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat sostiene que el tribunal superior de justicia no niega la existencia del recurso de casación autonómico; lo que ocurre es que el referido recurso no fue admitido porque no había resoluciones contradictorias respecto de la obligación de la Generalitat de financiar el sostenimiento de las guarderías infantiles, de manera que sobre esta temática existe uniformidad judicial. Y añade que, según doctrina del Tribunal Supremo, la existencia de jurisprudencia sobre la cuestión controvertida conlleva ausencia de interés casacional y, por tanto, no es necesario formar jurisprudencia donde ya la hay. La jurisprudencia en materia de Derecho autonómico «se forma por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y las normas de reparto, realidad que debe necesariamente condicionar la apreciación del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en cada caso, como exigencia inexcusable de la admisión del recurso de casación».

8. Mediante escrito de fecha 22 de enero de 2021 presentó sus alegaciones la abogacía del Estado. En síntesis, trae a colación la fundamentación jurídica de la STC 128/2018, que desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 86.3, párrafos 2 y 3, LJCA, para a continuación poner de manifiesto los aspectos que consideró más relevantes de las alegaciones que formuló en la referida cuestión de inconstitucionalidad, que estima coincidentes con las que ahora se exponen por la Generalitat de Cataluña en el presente recurso de amparo. Por ello, interesa que el presente recurso sea estimado.

9. Por escrito registrado en este tribunal el 10 de febrero de 2021, el fiscal presentó sus alegaciones, en las que interesa que se estime el recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a los recursos. 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 (art. 24.1 CE), el fiscal trae a colación la doctrina establecida en la STC 98/2020, de 22 de julio, con transcripción de algunos de sus apartados; concretamente de sus fundamentos jurídicos 2 y 3 B).

A continuación, sintetiza el contenido de los autos impugnados en el presente recurso y refuta las razones dadas para denegar la preparación del recurso de casación, de acuerdo a la siguiente argumentación: (i) La deficiente regulación del nuevo sistema de casación autonómica no impide utilizar de manera paralela la regulación que de dicho recurso se establece para el Tribunal Supremo, en el entendimiento de que opera una remisión implícita; (ii) La unificación interpretativa que se atribuye al nuevo recurso de casación no puede residenciarse en las funciones que atribuye la ley a los plenos jurisdiccionales regulados en el art. 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues estos adoptan acuerdos que no tienen carácter jurisdiccional en sentido estricto; (iii) La atribución de funciones a la sección de casación prevista en el art. 86.3 LJCA no requiere de una regulación establecida por ley orgánica, pues la misma es fruto de una división funcional. Finalmente, el fiscal sostiene que una interpretación del art. 86.3 LJCA conforme a la 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, pues el resultado al que se llega es materialmente contrario al referido derecho, como así se refleja en la STC 98/2020, FJ 3.

10. Por providencia de 4 de octubre de 2021 se señaló ese mismo día para votación y fallo del presente recurso.

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.

En el presente recurso de amparo procede determinar si las resoluciones judiciales impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso al recurso. Los autos recurridos en esta sede deniegan la preparación del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, en el entendimiento de que dicho recurso no cabe frente a las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia cuando existen secciones especializadas, como acontece en el presente caso.

La representación procesal del ayuntamiento personado se opone a la estimación del recurso de amparo, mientras que la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal interesan su otorgamiento, conforme a las alegaciones que efectuaron.

Esa cuestión ya fue resuelta por el Pleno del tribunal en la STC 98/2020, de 22 de julio. En dicha sentencia, con remisión a lo decidido 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 las SSTC 11/2021, de 25 de enero, y 146/2021, de 12 de julio.

En el presente caso, al igual que aconteció en los supuestos analizados en las SSTC 11/2021 y 146/2021, el tribunal que denegó la preparación del recurso de casación por infracción de normativa autonómica consideró que la STC 128/2018 podría apuntar hacia la función unificadora de la casación autonómica, cuando existieran criterios contradictorios en la aplicación del Derecho autonómico dentro de la misma sala; si bien precisó que en el caso enjuiciado no se alegó ningún tipo de contradicción interna entre las secciones. Por su parte, el auto que resuelve el recurso de queja toma en consideración el inciso argumental del órgano *a quo*, y añade que cuando el Tribunal Constitucional analiza el art. 86 LJCA «exige, en todo caso una interpretación lógica y coherente que proporcione sentido útil a la casación autonómica»; que el recurso de casación «no se configura para cambiar una determinada doctrina sino solo para depurar el ordenamiento jurídico cuando así sea necesario»; y que en el presente caso «no se alega ningún tipo de contradicción interna entre las secciones de esta Sala».

Pese al añadido argumental puesto de manifiesto, respecto del que este tribunal no se pronuncia, apreciamos que la denegación de la preparación del recurso de casación se sigue fundando en unos razonamientos que no se acomodan a la doctrina constitucional. Ciertamente es que las resoluciones judiciales aluden a una eventual función unificadora del recurso de casación, cuando existan criterios contradictorios dentro de una misma sala. Sin embargo, esta consideración se formula como una mera posibilidad interpretativa que no obsta la aplicación del restante bloque argumental por el que se deniega la preparación del recurso de casación interesada por la Generalitat; lo cual, como ya hemos afirmado, no se concilia con el canon establecido por este tribunal.

Así pues, en el presente caso, en coherencia con aquellos pronunciamientos también debe otorgarse el amparo, en aplicación de la doctrina traída a colación. La estimación del recurso determina la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, al igual que la retroacción de las actuaciones, a fin de que se dicte una nueva resolución que sea 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 17 de junio de 2019, dictado en el recurso ordinario núm. 476-2014; así como del auto de la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 19/2019, de 19 de noviembre, dictado en el recurso de queja núm. 8-2019.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las resoluciones judiciales anuladas, a fin de que el

órgano judicial dicte una nueva que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a cuatro de octubre 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. 250-2020

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 cuatro de octubre 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. 250-2020

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. 250-2020, 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 cuatro de octubre de dos mil veintiuno.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.