

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13436 *Sala Segunda. Sentencia 107/2020, de 21 de septiembre de 2020. Recurso de amparo 5909-2018. 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). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2020:107

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta; y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5909-2018, promovido por la Junta de Extremadura, contra el auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que inadmitió a trámite el recurso de casación por infracción de normativa autonómica preparado por la institución ahora recurrente contra la precedente sentencia núm. 33/2018, de 2 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, que había estimado íntegramente el recurso interpuesto por la contraparte contra anteriores resoluciones del Servicio Extremeño de Salud, denegatorias de una reclamación de un complemento retributivo; así como contra la providencia de 11 de octubre de 2018 de la misma sala, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones, igualmente promovido por la institución autonómica. Ha sido parte doña María Redondo Moreno. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 12 de noviembre de 2018, la procuradora de los tribunales doña Aurora Gómez-Villaboa Mandri, en nombre y representación de la Junta de Extremadura, defendida por la letrada de sus servicios jurídicos doña Ana Cristina Sánchez-Barriga Leiton, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento, por vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y la igualdad en la aplicación de la ley.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) Por virtud de sentencia núm. 33/2018, de 2 de marzo, recaída en el procedimiento abreviado núm. 156-2017, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

núm. 1 de Mérida estimó íntegramente el recurso interpuesto por doña María Redondo Moreno contra la resolución de 20 de febrero de 2017, rectificada por otra resolución de 6 de marzo siguiente, del director gerente del Servicio Extremeño de Salud, que había desestimado el recurso de alzada formalizado por aquella contra otra resolución anterior del gerente de área, que había rechazado su reclamación consistente en el abono del complemento específico denominado «de comunidad autónoma», establecido como retribución complementaria para el personal estatutario sanitario del grupo A1, con efectos del 1 de septiembre de 2012, en las cuantías aprobadas para cada período, más los intereses legalmente aplicables sobre cada una de las mensualidades adeudadas hasta el completo pago.

En el pie de la sentencia se indicaba que, contra la misma, no cabía interponer recurso alguno. Sin embargo, mediante ulterior auto de 9 de mayo de 2018, el juzgado aclaró en su parte dispositiva que, si bien no era posible interponer recurso de apelación «al ser la cuantía del procedimiento inferior a 30 000 €», sí era «susceptible de recurso de casación conforme al artículo 86 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), al contener doctrina que se estima gravemente dañosa para los intereses generales y es susceptible de extensión de efectos».

b) La Junta de Extremadura preparó recurso de casación contra la anterior sentencia alegando infracción de la normativa autonómica correspondiente; a tal efecto, presentó el correspondiente escrito para su remisión ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

En lo que ahora es de interés, en el escrito de preparación del recurso, se expresó el conjunto de la normativa autonómica que, a juicio de la parte, había sido infringida y que era relevante para la resolución del proceso, así como el cumplimiento de los demás requisitos procesales para la admisión, de modo particular, que el recurso presentaba interés casacional objetivo.

Asimismo, dentro del apartado correspondiente, se ponía de manifiesto que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida había dictado las sentencias núms. 127/2017, 128/2017, 131/2017 y 133/2017, todas ellas de 24 de octubre de 2017, por las que, a través de la argumentación que se sostenía en las mismas, había llegado a la solución contraria a la que hubo establecido la sentencia ahora impugnada, siendo desestimatorios los pronunciamientos realizados en aquellas.

Por todo ello, el escrito de la Junta de Extremadura entendía que la sentencia impugnada podría establecer una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y, además, susceptible de extender sus efectos a otros supuestos semejantes, en la medida en que se trataba de cuestiones de personal.

c) Por medio de auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordó inadmitir a trámite el recurso preparado.

En su resolución, el tribunal destacó los siguientes argumentos para la inadmisión a trámite del recurso:

(i) Que 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) La ausencia de preceptos en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que permitan la procedencia de este recurso de casación contra las indicadas sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo, por infracción de normativa autonómica. A tal efecto, hace cita expresa del art. 74 LOPJ para sustentar este argumento y, a continuación, señala que 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, de 21 de julio, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de modo que tales recursos «no existen actualmente».

(iii) Que 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 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que dicha disposición final tenga rango de ley orgánica sino de ley ordinaria, según prevé la disposición final quinta de la Ley Orgánica 7/2015.

En el criterio de la sala, la competencia para el conocimiento del recurso de casación en tales supuestos «debe regularse en norma con rango de ley orgánica y no en una ley ordinaria, conforme al art. 122.1 CE. La reserva de ley orgánica debe comprender, como mínimo, además de la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales, la configuración definitiva de los tribunales de Justicia y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso».

(iv) Que, 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.

d) La Junta de Extremadura decidió promover incidente de nulidad de actuaciones contra el anterior auto y defendía en su escrito la vulneración de los siguientes derechos fundamentales:

(i) De su derecho a la tutela judicial efectiva, al entender que el órgano judicial le hubo negado el derecho «a entablar un recurso de casación configurado legalmente». Desarrollaba esta denuncia aportando una serie de argumentos apoyados en una interpretación de los apartados 1 y 3 del art. 86 LJCA, en el silencio del art. 74 LOPJ y en la no exigencia del carácter de ley orgánica para el establecimiento de esta modalidad impugnativa, así como en diferentes resoluciones de otras salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia que habían admitido la procedencia de este recurso en tales casos (autos de 11 de abril de 2017, recurso 1-2016, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, y de 12 de febrero de 2018, recurso 1-2018, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco).

(ii) De su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a obtener una resolución judicial motivada y congruente con las pretensiones ejercitadas en su escrito de preparación del recurso de casación, pues entiende que la sala incurrió en incongruencia omisiva, al no haber dado respuesta a algunas de las cuestiones que le fueron propuestas en el trámite de preparación del recurso de casación. Sin embargo, la parte no hace ninguna referencia a qué cuestiones fueron planteadas y no resueltas por el tribunal.

(iii) Del derecho de defensa, como consecuencia de la precedente infracción que se denuncia de su derecho a la tutela judicial efectiva, al no haberse acogido «la doctrina contenida en la STS de 16 de diciembre de 2010 de admisión del recurso de casación, al cerrarse la vía del interés casacional objetivo del art. 88.2 y 3 de la LJCA».

(iv) Del principio de igualdad en la aplicación de la ley, puesto en relación con la anterior vulneración denunciada del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que la sala no ha valorado que los tribunales superiores de justicia de otras comunidades autónomas hayan «puesto soluciones a la falta de regulación normativa».

e) Por medio de providencia de 11 de octubre de 2018, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura decidió inadmitir a trámite el incidente de nulidad de actuaciones.

En su resolución, después de señalar que la parte promotora del incidente, «no modifica la fundamentación jurídica del auto de inadmisión del recurso de casación por infracción de normativa autonómica», destaca que «[s]e trata de un recurso que no está previsto en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa 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».

Agrega que no se indica en qué resoluciones y en qué supuestos las decisiones de los juzgados pueden ser objeto de recurso de casación y no existe regulación procesal alguna para este tipo de recurso ante las salas correspondientes de los tribunales superiores de justicia. De modo textual dice que, «[r]espetando 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. Lo mismo sucede, como se expone en el auto, en la LOPJ».

3. La demanda de amparo, después de identificar las dos resoluciones judiciales recurridas, esto es el auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, y la providencia de 11 de octubre, ambos de 2018, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, fundamenta su recurso en la alegada vulneración de los siguientes derechos fundamentales:

a) En primer lugar, denuncia la infracción de su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), porque entiende que el órgano judicial le ha denegado a la recurrente su derecho a recurrir en casación, al considerar que el legislador no lo ha previsto para supuestos como el de autos. Señala que, a diferencia de lo que sostienen las resoluciones impugnadas, lo que pretendía recurrir en casación, por estimarlo así procedente, era una sentencia dictada por un juzgado de lo contencioso-administrativo, en la que, a su entender, concurría interés casacional objetivo, era gravemente dañosa para el interés general y susceptible de extender sus efectos a otros casos semejantes.

En la medida en que, a su juicio, el legislador ha previsto este recurso para supuestos de sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo cuando concurren los requisitos legalmente previstos, se ha vulnerado su derecho de acceso al recurso, pues la decisión judicial de inadmisión del preparado por la parte contraviene aquella previsión legislativa. La demanda, a este respecto, hace expresa mención de la STC 9/1992, de 16 de enero, con cita textual de parte de su fundamentación, para aludir a la doctrina de este tribunal sobre el derecho de acceso al recurso.

Asimismo, desarrolla la argumentación de esta queja por remisión a los precedentes escritos de preparación del recurso de casación y de promoción del incidente de nulidad de actuaciones, que presentó ante el órgano judicial, en los que hace un pormenorizado análisis de las razones por las que entiende que el legislador ha previsto la procedencia del recurso de casación en supuestos como el de autos. Así, destaca que el nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica, introducido por la Ley Orgánica 7/2015, tiene la finalidad de «intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos; este nuevo recurso tiene su fundamento en la necesidad de facilitar la unificación de la jurisprudencia y potenciar la función nomofiláctica atribuida al Tribunal Supremo [...]». A continuación, señala que «este modelo prevé un recurso de casación autonómica (subrayado en el texto del escrito de la parte) encomendado a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia en línea con el art. 152.1 CE respecto del ordenamiento autonómico, con la misma finalidad que el recurso de casación ante el Tribunal Supremo».

Más adelante, la letrada de la Junta de Extremadura expone que la ausencia de una regulación completa de esta modalidad casacional «obliga a aplicar analógicamente las disposiciones relativas a la casación común o ante el Tribunal Supremo, realizando las correspondientes adaptaciones al ámbito autonómico, al haberse infringido la normativa autonómica».

Igualmente, pone de manifiesto el escrito que el «silencio del legislador orgánico (en referencia al art. 74 LOPJ) y la creación del recurso por ley ordinaria no parecen comportar violación de la reserva de ley orgánica que establece el artículo 122 de la Constitución para materias de “constitución y funcionamiento” de los juzgados y tribunales». Como apoyo a su tesis, menciona diferentes resoluciones de este tribunal (SSTC 224/1993, de 1 de julio; 254/1994, de 15 de septiembre; 213/1996, de 19 de diciembre, y 12/2011, de 7 de julio) en las que se recoge su doctrina sobre la reserva de ley orgánica para determinadas materias, concluyendo más tarde con la afirmación de que «resulta lícito en términos constitucionales» la atribución del conocimiento de ciertos asuntos o recursos a un orden jurisdiccional por parte de una ley ordinaria, integrando los genéricos enunciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial, «siempre que no contradiga el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido» la citada ley orgánica.

A partir de la anterior afirmación, la actora sostiene que la modificación introducida por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, cuyo rango es de ley ordinaria, según prevé su disposición final quinta, apartado primero, «se puede encuadrar en lo que se ha denominado la colaboración entre ley orgánica y ley ordinaria».

Por otro lado, defiende que la carencia de la oportuna regulación de requisitos, procedimiento y objeto «no puede conducir a negar, sin más, la virtualidad de este recurso de casación, cuando [...] resulta posible colmarla mediante la aplicación analógica de la regulación propia del recurso de casación ante el Tribunal Supremo», integrando su régimen jurídico con fundamento en lo previsto en los arts. 86 a 93 LJCA, con las adaptaciones necesarias y lógicas a la naturaleza y finalidad del recurso de casación autonómica y a la configuración orgánica y funcional de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia.

Todas las consideraciones expuestas son conectadas en el escrito con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso de casación y, si bien parte de la idea de que, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el régimen jurídico de esta modalidad impugnativa extraordinaria es de configuración legal, entiende que la interpretación de las «restricciones a ese recurso debe ser siempre la más favorable a su admisibilidad, como se deduce de lo dispuesto en el art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos», con observancia del principio de proporcionalidad, en lo que se refiere a las causas de inadmisibilidad del recurso.

Por todo ello, sostiene la procedencia del recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo, si bien deberá corresponder a los órganos judiciales la apreciación de la concurrencia, en cada supuesto de hecho, de los requisitos legalmente establecidos para su admisión.

En este apartado finaliza el recurso con la afirmación de que el caso que ahora se analiza no es semejante al que ya fue abordado por este tribunal en su ATC 41/2018, de 16 de abril, pues en el enjuiciado por este tribunal, se estudiaba la procedencia del recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra anterior sentencia de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, mientras que ahora la cuestión a abordar es la posibilidad de recurrir en casación una sentencia dictada por un órgano judicial unipersonal de la misma jurisdicción y territorio.

b) En segundo término, aunque en íntima conexión con el anterior, el escrito invoca nuevamente la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en este caso porque entiende que el órgano judicial, pese a estar sometido al imperio de la ley, «ha inaplicado el contenido del art. 86.3 LJCA», al considerar que no era procedente tal aplicación, «sin entrar a valorar si es adecuado o no nuestras alegaciones expuestas en el escrito de preparación del recurso [...] saltándose sin motivación alguna el contenido del citado art. 86.3 que da la posibilidad de plantear el mencionado recurso». Por ello, entiende que ha sido vulnerado «el deber de los jueces de actuar sometidos al imperio de la ley (arts. 117.1 CE y 1 LOPJ)».

c) Seguidamente, la demanda invoca una tercera vulneración, también del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso, si bien en este caso la asocia al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Su argumentación se centra en torno a la idea de que la sala extremeña ha acordado la inadmisión a trámite del recurso de casación con fundamento en un requisito que, a su parecer, no está contemplado en la ley. Entiende que el órgano judicial «ha llegado a una interpretación contraria a la mayor efectividad del derecho fundamental al recurso, lo que ha conducido a un resultado desproporcionado y ello porque la decisión de inadmisión no se acompasa con el principio de interpretación más favorable a la efectividad del derecho al recurso. No se estudia la procedencia o no del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, sino que de plano se establece que el citado recurso no es aplicable a esta Comunidad de Extremadura». En apoyo de su tesis cita diversas resoluciones de este tribunal que recogen su doctrina sobre el derecho de acceso al recurso (STC 7/2015, de 22 de enero, y otras anteriores), así como también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 28 de octubre de 2003, asunto *Stone Court Shipping Company, S.A. c. España*; de 9 de noviembre de 2004, asunto *Sáez Maeso c. España*, y de 15 de diciembre de 2009, asunto *Llavador Carretero c. España*).

d) Por último, alega también vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), en relación con el art. 24.1 CE.

Apoya esta queja en el argumento de que las resoluciones impugnadas le han producido indefensión a la actora, al no entrar a valorar el recurso formalizado por esta «en comparación con las soluciones contempladas en otras comunidades autónomas, que han puesto soluciones a la falta de regulación normativa». Señala más adelante que, en el caso de autos, no se aplica el art. 86.3 LJCA «basándose en que el recurso de casación no es admisible ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura», poniendo de manifiesto que, en este caso, se da «la existencia de pronunciamientos de dos órganos jurisdiccionales unipersonales radicalmente opuestos ante una situación de empleados públicos iguales», en referencia a las sentencias desestimatorias dictadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida, de sentido contrario al estimatorio pronunciado por la resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de la misma ciudad, que pretendía ser objeto de impugnación a través del recurso de casación inadmitido.

La demanda justificó la especial trascendencia constitucional del recurso en los supuestos c) y g) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio, esto es, de que, de una parte, la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de una disposición de carácter general; y, de otro lado, a que el asunto trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social.

Por medio de otrosí y, al amparo de lo dispuesto en el art. 56.2 LOTC, la demanda solicitó la suspensión cautelar de las dos resoluciones impugnadas así como de los efectos derivados de la ejecución de la sentencia núm. 33/2018, de 22 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, contra la que la actora pretendía formalizar el recurso de casación que fue inadmitido por las dos resoluciones judiciales ahora impugnadas.

4. Por medio de providencia de 6 de mayo de 2019, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre «una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso suscitado trasciende del caso concreto y plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]». En la misma providencia se ordenaba enviar atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para que remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación autonómico núm. 6-2018. Igualmente, se acordó dirigir idéntica comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, a fin de que, en el plazo de

diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 156-2017, debiendo emplazarse, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

Por último, se acordó la formación de la pieza separada de suspensión.

5. En la pieza de suspensión, en evacuación del traslado conferido a las partes por un plazo común de tres días a efectos de alegaciones conforme al art. 56 LOTC, el Ministerio Fiscal presentó escrito el día 25 de mayo de 2019, en el que solicitó la desestimación de la medida cautelar de suspensión solicitada.

La Sala Segunda de este tribunal, por medio de ATC 67/2019, de 1 de julio, acordó desestimar la suspensión cautelar de las resoluciones judiciales impugnadas, toda vez que, por ser de contenido negativo, el otorgamiento de aquella suspensión supondría una anticipación de la solicitud de amparo. Y, por otro lado, también acordó rechazar la suspensión de los efectos de la ejecución de la sentencia del juzgado, pues, como razonó en su fundamentación jurídica, lo que la actora pretendía con dicha suspensión era, no tanto, «la suspensión de las resoluciones impugnadas en amparo –la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones y el auto inadmitiendo el recurso de casación– sino, más bien, la de los pronunciamientos de la sentencia dictada en instancia, que ha ganado firmeza, a la que no se achaca, en la demanda de amparo, vulneración constitucional alguna».

6. Con fecha 29 de mayo de 2019 tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito presentado por el procurador de los tribunales don Luis Mena Velasco, en nombre y representación de doña María Redondo Moreno, asistida por el letrado don Diego Castillo Guijarro.

7. Por diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2019, la secretaría de Justicia de la Sala Segunda tuvo por personado y parte en el procedimiento al procurador de los tribunales don Luis Mena Velasco, en nombre y representación de doña María Redondo Moreno, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

8. En fecha 4 de octubre de 2019, la letrada de los servicios jurídicos de la Junta de Extremadura presentó escrito de alegaciones en el registro de este tribunal ratificándose en el contenido de su demanda y en su solicitud de que sea estimado el recurso de amparo y anuladas las resoluciones judiciales impugnadas.

9. El día 8 de octubre de 2019, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones en el registro general de este tribunal y solicitó la estimación del recurso de amparo, por entender vulnerado el derecho de la Junta de Extremadura a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso; asimismo, solicitó que se acordara la anulación de las dos resoluciones impugnadas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, para que el órgano judicial dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Los argumentos del Ministerio Fiscal quedan resumidos en los siguientes apartados:

a) Primeramente, el fiscal, luego de hacer una detallada exposición de los antecedentes del recurso, comienza su argumentación jurídica con la delimitación del objeto del mismo, señalando, al respecto que, si bien la parte alega una triple vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en realidad, según pone de manifiesto, las tres quejas que se refieren a aquel derecho pueden quedar resumidas en una, que es la de la alegada violación del derecho a la tutela judicial efectiva, en su

vertiente del derecho de acceso al recurso de casación. A la anterior, la parte ha añadido la de la infracción del principio de igualdad en la aplicación de la ley.

b) A continuación, después de poner de manifiesto que el análisis de las dos resoluciones impugnadas debe comenzar por aquella que, de estimarse el amparo, pudiera suponer una mayor retroacción de actuaciones, esto es por el auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, inicia su argumentación respecto de la denunciada vulneración del derecho de acceso al recurso, recogiendo la doctrina general de este tribunal sobre este derecho, con cita de la STC 7/2015, de 22 de enero, y el ATC 41/2018, de 16 de abril.

A este respecto, destaca que se trata de un derecho que, salvo en el caso de la jurisdicción penal, solo surge de las leyes procesales que regulan los medios de impugnación, teniendo, en consecuencia, libertad el legislador para establecer su procedencia, los supuestos en que puede ejercitarse y los requisitos de admisibilidad. Y corresponde a este tribunal un control externo de la resolución judicial, de tal manera que, únicamente, cuando la decisión de inadmitir sea arbitraria, manifiestamente irracional o incurra en error patente, podrá este tribunal apreciar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte.

Sobre el recurso de casación por infracción de norma autonómica, el fiscal hace una extensa cita del ATC 41/2018, de 16 de abril, y de la posterior STC 128/2018, de 29 de noviembre, en relación con la nueva configuración del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, la finalidad unificadora de la aplicación judicial de la misma y de la reunión en un recurso de las tres modalidades del recurso de casación que, hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2015, existían ante el Tribunal Supremo (casación, casación para unificación de la doctrina y casación en interés de ley).

c) Seguidamente y, en sucesivos apartados, el fiscal, con extensa cita de la STC 128/2018, recoge la doctrina de este tribunal sobre la naturaleza funcional y no orgánica de las secciones de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, a la hora de afrontar el enjuiciamiento del recurso de casación por infracción de normativa autonómica previsto en el art. 86.3 LJCA; igualmente, se refiere a las resoluciones recurribles en esta modalidad de impugnación casacional para llegar a la conclusión de que el precepto legal cuestionado (art. 86.3 LJCA) no conlleva una quiebra del principio de seguridad jurídica, pues una interpretación sistemática del mismo permite acotar su sentido y determinar las resoluciones que pueden ser objeto de este recurso y del órgano judicial que ha de resolverlo, por analogía con el recurso de casación por infracción de norma estatal o de la Unión Europea. Finalmente, desde la perspectiva del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, insiste el fiscal en que la STC 128/2018 también se refiere a que una interpretación lógica y coherente proporciona un sentido útil a la casación autonómica, ya que la unificación del Derecho autonómico corresponde a los tribunales superiores de justicia; igualmente, tampoco la nueva configuración de este recurso exige el carácter de ley orgánica para su introducción normativa.

d) A continuación, el fiscal, aplicando las consideraciones anteriores, llega a la conclusión de que la nueva normativa, introducida por la Ley Orgánica 7/2015, ha establecido una doble vía casacional, según la normativa que resulte aplicable a cada caso, correspondiendo 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 y, según la doctrina de este tribunal, si de lo que se trata es de que esta vía impugnativa cumpla su genuina función unificadora del derecho y de que, a través de una interpretación sistemática de las normas propias de la casación estatal, sea posible integrar los vacíos normativos que presenta la actual regulación de la casación autonómica, habrá que llegar a la conclusión de que el recurso de casación autonómico tiene un régimen jurídico paralelo al estatal y el órgano judicial encargado de resolverlo, en las mismas condiciones que el Tribunal Supremo, será el correspondiente tribunal superior de justicia.

Este, por otra parte, es el criterio que siguen, de modo generalizado aunque no unánime, diferentes resoluciones de distintas salas de lo contencioso-administrativo de

los tribunales superiores de justicia (cita, al respecto, diversos autos de los tribunales superiores de justicia de Madrid, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco y Navarra).

e) De todas las consideraciones anteriores, el fiscal extrae la consecuencia de 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 todo ello, concluye el fiscal proponiendo la estimación de la queja por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso de casación, que, a su parecer, debe ser imputado a las resoluciones judiciales impugnadas.

f) El último apartado de sus alegaciones lo dedica al análisis de la denunciada infracción del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que entiende que debe ser rechazado 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». Por todo ello, propone la desestimación del recurso por este motivo de amparo.

10. El día 16 de octubre de 2019, presentó sus alegaciones en el registro de este tribunal la representación de doña María Redondo Moreno, en las que solicita la desestimación del recurso de amparo.

El escrito parte de la cita del ATC 41/2018, de 16 de abril, pues entiende que «el contenido y argumentos de dicha resolución, que resolvió inadmitir el recurso, es trasladable, *mutatis mutandi*, al presente caso», en que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha inadmitido, también, el recurso de casación por infracción de normativa autonómica, preparado por la Junta de Extremadura, «en base a una interpretación literal del precepto que recoge qué tipo de resoluciones y de qué órganos son recurribles mediante el extraordinario recurso de casación».

A tal fin, el escrito incluye una extensa cita de los fundamentos jurídicos 3 a 5 del ATC 41/2018, para llegar después a las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, respecto de la alegada vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley, entiende que no hay término válido de comparación, pues los diferentes criterios interpretativos de ciertas normas reglamentarias, son sostenidos por dos juzgados diferentes (en referencia a las resoluciones del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida, que llegó a una solución contraria a la sostenida por el Juzgado núm. 1 de la misma jurisdicción y ciudad), debiendo ser en tales casos el de la razonabilidad el único parámetro de constitucionalidad el que podría proyectarse sobre tales resoluciones, para determinar si han incurrido en vulneración de un derecho fundamental.

b) Igualmente, entiende que debe ser desestimada la queja del derecho a la tutela judicial efectiva que ha planteado la Junta de Extremadura, pues el derecho de acceso al recurso es de configuración legal y «[s]i un determinado recurso contra sentencias está meramente previsto en el ordenamiento jurídico pero carece de desarrollo legal, sin duda su efectividad queda aplazada mientras no se produzca la necesaria regulación legal». Según señala, «el denominado recurso de casación autonómico está solo previsto, en el artículo 86.3 [LJCA], contra sentencias de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia», pero no cuando la resolución dictada sea la de un juzgado de lo contencioso-administrativo.

Agrega que «ello no se debe, como dice la demandante en amparo, a un olvido del legislador [...] sino que la posibilidad de recurso de las sentencias de los órganos unipersonales que solo se basan en normativa autonómica y, además, reglamentaria, debe estar mucho más restringida que la de los órganos colegiados, que pueden sentar jurisprudencia [...]», pues las exigencias establecidas por el art. 86.1 LJCA para la casación estatal (grave perjuicio para los intereses generales y posibilidad de extensión de efectos) concurre «con mayor trascendencia cuando se interpreta normativa estatal y afectante a todo el territorio nacional que cuando se interpreta o aplica normativa reglamentaria autonómica».

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

II. Fundamentos jurídicos

Único. Aplicación de la doctrina establecida en la STC 99/2020, de 22 de julio.

A) Objeto y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo guarda total semejanza con el supuesto de hecho enjuiciado por la STC 99/2020, de 22 de julio, dictada por el Pleno de este tribunal en el recurso de amparo núm. 5905-2018. En consecuencia, la presente sentencia es de aplicación de la doctrina establecida en aquella resolución.

En el caso de autos, la demanda de amparo se dirige contra el auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que inadmitió a trámite el recurso de casación preparado por la Junta de Extremadura, ahora demandante, contra una precedente sentencia de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Mérida, que no es objeto de este procedimiento de amparo. Igualmente, la demanda impugna la providencia de 11 de octubre de 2018 de la misma sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que acordó la inadmisión a trámite del incidente extraordinario de nulidad de actuaciones promovido por la actora contra el precedente auto.

La institución del Gobierno extremeño invoca en su demanda la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, desde un triple plano que se describe en los antecedentes de esta sentencia: (i) indefensión por haberle sido inadmitido a trámite un recurso de casación previsto en la ley; (ii) incumplimiento del deber judicial de sometimiento al imperio de la ley; y (iii) acceso al recurso en relación con el principio de seguridad jurídica. De modo resumido, la demandante entiende que procede aquel recurso frente a la declaración judicial de inadmisión que han decidido las resoluciones impugnadas.

Asimismo, la demanda alega la infracción del principio de igualdad en la aplicación de la ley, pues sostiene que la tesis de la sala extremeña es contraria a la que defiende la generalidad de las mismas salas de otros tribunales superiores de justicia, que consideran que son recurribles en casación las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo de sus respectivos territorios, cuando concurren los requisitos procesales legalmente previstos.

El Ministerio Fiscal propugna, también, la estimación del recurso de amparo por la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación del derecho de acceso al recurso, pero no así por la queja atinente a la igualdad en la aplicación de la ley. Por el contrario, la representación de doña María Redondo Moreno, que obtuvo un pronunciamiento estimatorio y favorable a sus pretensiones en la sentencia del juzgado, impugnada por la Junta de Extremadura, se opone al recurso de amparo y solicita su desestimación.

B) Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

La STC 99/2020, de 22 de julio, FJ 2, a la que ahora nos remitimos, expone detalladamente la doctrina de este tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso extraordinario de casación por infracción de normativa autonómica, en supuestos en que la impugnación pretenda dirigirse contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos (art. 86.1 y 3 LJCA).

Con fundamento en la doctrina establecida por la precedente STC 128/2018, de 29 de noviembre, a la que han seguido las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, este tribunal ha declarado 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)]» (STC 99/2020, FJ 2).

C) Aplicación al caso.

Como hemos anticipado, el supuesto de hecho ahora enjuiciado es semejante al ya resuelto por la STC 99/2020, en la que este tribunal apreció que las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, entonces impugnadas, habían vulnerado el derecho de la Junta de Extremadura a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica. Frente a la decisión judicial de entender que no procedía la interposición de este recurso contra sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo, en los términos del art. 86.1 LJCA, cuando se invocara por la parte la infracción de aquella normativa, este tribunal consideró que la sala de instancia había acordado la inadmisión a trámite de aquel recurso sin que existiera una causa legal que así lo impidiera.

Los razonamientos expuestos en la STC 99/2020, FJ 3, de aplicación al caso de autos, son los siguientes:

a) «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 conceptualizada 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” [STC 128/2018, 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 [STC 128/2018, 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)]» (STC 99/2020, FJ 3).

b) «[L]a decisión del órgano judicial, en sí misma considerada, no es irrazonable, pues no incurre en quiebras lógicas en su argumentación (STC 214/1999, de 29 de

noviembre, FJ 4); tampoco es arbitraria, al no ser una “simple expresión de voluntad” (STC 71/2003, de 23 de abril, FJ 5) –la sentencia expone las razones por las que considera que las resoluciones dictadas por los juzgados de lo contencioso no son recurribles en casación– ni tampoco contiene errores patentes. No obstante, 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, al no tomar 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 excluir 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, está inadmitiendo 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» (STC 99/2020, FJ 3).

Finalmente, «[l]a 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» (STC 99/2020, FJ 3).

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 vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la 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 núm. 6/2018, de 10 de septiembre de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, recaído en el recurso de casación autonómico núm. 6-2018, que decidió tener por no preparado el recurso de casación que la Junta de Extremadura pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 33/2018, de 2 de marzo de 2018, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida, recaída en el procedimiento abreviado núm. 156-2017. Asimismo, declarar la nulidad de la providencia de 11 de octubre de 2018, del mismo órgano judicial, que inadmitió a trámite el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones formalizado contra el anterior auto.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del auto núm. 6/2018, de 10 de septiembre de 2018, para que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil veinte.–Encarnación Roca Trías.–Juan Antonio Xiol Ríos.–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. 5909-2018

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 veintiuno de septiembre de dos mil veinte.–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. 5909-2018

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. 5909-2018, 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 99/2020, 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 veintiuno de septiembre de dos mil veinte.–Ricardo Enríquez Sancho.–
Firmado y rubricado.