El recurso de casación autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional 98/2020 y 99/2020

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Ander de Blas Galbete

Of counsel del Área de Público
de Gómez-Acebo & Pombo

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el controvertido recurso de casación autonómico y las distintas interpretaciones mantenidas por los tribunales superiores de Justicia de las comunidades autónomas sobre su viabilidad y alcance en las recientes sentencias 98/2020 y 99/2020.

La regulación del recurso de casación autonómico por la Ley Orgánica 7/2015 es un ejemplo notorio de la inseguridad jurídica que provoca una legislación confusa e insuficiente.

Como es bien sabido, la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015 modificó en profundidad el recurso de casación contencioso-administrativo y suprimió los recursos de casación en interés de la ley y para la unificación de la doctrina. Dejando a un lado las novedades introducidas en el recurso de casación (llamémoslo) *tradicional*, fundado en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo, la norma preveía además una novedosa modalidad de recurso de casación basado en la infracción del Derecho autonómico contra las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las salas de lo Contencioso-Administrativo de los tribunales superiores de Justicia.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Sin embargo, respecto de este recurso, la nueva regulación se limitaba a atribuir la competencia para su tramitación y resolución a una sección especial de los mismos tribunales de Justicia, sin decir nada sobre sus requisitos, procedimiento y objeto. Inevitablemente, esta insuficiente regulación ha llevado a criterios totalmente dispares en distintos tribunales superiores de Justicia tanto en cuanto a la viabilidad del recurso (o motivos determinantes de su admisión, el llamado *interés casacional objetivo*) como respecto de las resoluciones recurribles.

Planteada una cuestión de inconstitucionalidad, entre otros extremos, por la posible vulneración del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que pudiera entrañar esta deficiente regulación, la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2018 afirmó, sin embargo, que no concurren estas infracciones, por considerar que los preceptos cuestionados no impiden «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».

Lo cierto, sin embargo, es que los tribunales superiores de Justicia no se han puesto hasta ahora de acuerdo en cuál debe ser esta interpretación «lógica y coherente» del recurso de casación autonómico. Baste así con señalar (siguiendo la exposición de Emilio Aparicio: <https://almacenederecho.org/la-casacion-autonomica>) los criterios tan distintos seguidos por las salas de lo Contencioso-Administrativo de los diferentes tribunales superiores de Justicia:

- El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña admitía el recurso de casación autonómico frente a las sentencias dictadas por los juzgados, pero no frente a las de la propia sala.
- Los tribunales superiores de Justicia de Madrid y, siguiendo el criterio del tribunal madrileño, de Andalucía, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Navarra y País Vasco sí admitían revisar sus sentencias por medio del recurso autonómico, pero únicamente cuando se hubieran fijado ante cuestiones sustancialmente iguales interpretaciones contradictorias de las normas autonómicas o se apartasen deliberadamente de la jurisprudencia sobre el Derecho autonómico seguida hasta entonces (salvo que el apartamiento fuera respecto del criterio sostenido con anterioridad por la misma sección).
- El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, lisa y llanamente, no admitía este recurso, ni ante sentencias de la sala ni ante las de los juzgados. El de La Rioja rechazaba asimismo la posibilidad de interponer recurso frente a sentencias de la sala, sin que nos conste que haya llegado a pronunciarse acerca de la posibilidad de recurrir sentencias de juzgados.

Junto con estos criterios, un último bloque de tribunales superiores de Justicia (Asturias, Cantabria y Aragón) admitía revisar sus sentencias mediante recurso autonómico cuando concurriese un interés casacional objetivo, manteniendo que la regulación del recurso de casación autonómico sólo podía ser idéntica al estatal.

Como es lógico, ello ha dado lugar a numerosos recursos de amparo contra las inadmisiones de los recursos de casación, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre las interpretaciones mantenidas por los tribunales superiores de Justicia. Así lo ha hecho, hasta ahora, en tres pronunciamientos: el Auto 41/2018 y las recientes sentencias 98/2020 y 99/2020:

1. El Auto 41/2018 desestimó el recurso de amparo interpuesto frente a la inadmisión de un recurso de casación por la Sala de Extremadura —que rechazaba por completo la casación autonómica frente a sentencias dictadas por la propia sala—, por considerar que la interpretación de que la casación autonómica «está pensad[a] para los casos de un Tribunal Superior de Justicia que dispone de varias salas de lo Contencioso-Administrativo o de varias secciones dentro de la misma sala» es «una exégesis racional de los preceptos legales aplicables», que es lo que exige el artículo 24 de la Constitución española, sin perjuicio de que «otras interpretaciones judiciales [...] puedan a su vez ser perfectamente razonables».

Ciertamente, siendo la finalidad del recurso de casación, como dice el auto, la de «asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico», carece de sentido que del recurso conozca la misma sala y sección que dictó la sentencia recurrida (que estará compuesta por los mismos magistrados que dictaron la sentencia).

2. En cambio, la reciente Sentencia 99/2020, de 22 de julio, estima el recurso de amparo formulado contra el auto de inadmisión por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura del recurso de casación interpuesto por la Administración frente a una sentencia de un juzgado de lo Contencioso-Administrativo por entender, con base en varios argumentos, que no cabe que sean recurridas mediante la casación autonómica las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. El Tribunal Constitucional considera infundada y contraria al derecho a la tutela judicial efectiva esta interpretación, por lo que debe admitirse el recurso de casación autonómico contra las sentencias de los juzgados cuando se cumpla el requisito exigido por la ley de que contengan doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y que admitan extensión de efectos.
3. Por último, la Sentencia 98/2020, de 22 de julio, estima el recurso de amparo interpuesto contra diversas resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contrarias a la admisión del recurso de casación frente a sentencias de la propia sala —pese a la posibilidad de configurar una sección de casación diferente a la sentenciadora, a diferencia del caso extremeño—. La Sentencia del Tribunal Constitucional considera (entre otros razonamientos) que esta interpretación resulta contraria a la finalidad del recurso de casación en cuanto «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho», en este caso del Derecho autonómico.

Así las cosas, las conclusiones que cabe extraer de esta doctrina constitucional sobre el recurso de casación autonómica son las siguientes:

- a) Son recurribles en todo caso las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo Contencioso-Administrativo siempre que concurren los requisitos recogidos en el artículo 86.1 de la Ley 29/1998 (cumulativamente, que contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos).
- b) En cuanto a las sentencias dictadas (ya sea en única instancia o en apelación) por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los tribunales superiores de Justicia:
 - 1) No cabe recurso de casación frente a las sentencias dictadas por tribunales superiores de Justicia cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo esté compuesta por una única sección (así ocurre, además de en Extremadura, en otros tribunales como los de La Rioja, Cantabria, Baleares y Navarra).
 - 2) Cabe recurso de casación frente a las sentencias dictadas por tribunales superiores de Justicia cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo esté compuesta por más de una sección. Ahora bien, ha sido planteada por la doctrina (José Ramón Chaves, <https://delajusticia.com/2020/09/01/el-tribunal-constitucional-reconstruye-el-cojitranco-recurso-de-casacion-autonomico/>) la duda de si esta misma solución sería aplicable también en aquellos casos en los que existan secciones funcionales, pero no orgánicas, pues formalmente sólo existe una sección.

La cuestión no es sencilla y se le ha de reprochar al Tribunal Constitucional que no haya aprovechado sus dos recientes sentencias para responderla. A nuestro juicio, la laxitud de dicho tribunal en la interpretación del concepto de las secciones (*vide* la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2020, antes mencionada) conduce a una respuesta afirmativa. Aunque ello pueda llevar a situaciones indeseables (que magistrados de otras secciones funcionales —*no especialistas*, si se nos permite la simplificación— conozcan de recursos frente a sentencias dictadas por sus compañeros de sala que sí tienen esa especialización, integrados en una sección funcional), la realidad es que es posible constituir una sección diferente de la sentenciadora, por lo que la literalidad del artículo 86.3 de la Ley 29/1998 impone permitir la casación autonómica en estos casos.

El Tribunal Constitucional tampoco aclara si debe mantenerse el criterio interpretativo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (luego asumido por muchos otros) en función del cual el recurso de casación autonómica únicamente resultaría admisible cuando, ante cuestiones sustancialmente iguales, la misma o diferentes secciones hubieran seguido en su seno interpretaciones del ordenamiento jurídico autonómico contradictorias entre sí o cuando las sentencias se hubieran apartado deliberadamente de la jurisprudencia sobre Derecho autonómico seguida hasta entonces (salvo que el apartamiento fuera respecto del criterio sostenido

con anterioridad por la misma sección). Quedaría así el ámbito del recurso reconducido a una suerte de recurso de casación para unificación de doctrina autonómico.

Ésa debe ser a nuestro juicio la solución. La deficiente regulación de la figura (y, dígase también, la superficial intervención del Tribunal Constitucional) no permite ofrecer certezas y prueba de ello es la colección de criterios dispares que nos han ofrecido los diferentes tribunales superiores de Justicia. Pero el hecho de que el Tribunal Constitucional haya consagrado una limitación del recurso que, aunque de aplastante lógica, no figura en la ley (que en ciertos tribunales superiores de Justicia —los que no tengan más que una sección— no exista recurso de casación autonómica y en otros sí) supone una asimetría entre comunidades autónomas que no parece que fuera buscada por el legislador y que —dejando a un lado el problema organizativo— únicamente parece encontrar una justificación jurídica razonable en el hecho de que la casación autonómica encuentra su razón de ser en la unificación de la interpretación del Derecho autonómico cuando exista contradicción entre sentencias de distintas secciones.

Veremos, en todo caso. La cuestión está llamada a ser decidida por el Tribunal Constitucional. En este sentido, aunque el mayor reproche por lo caótico de la situación sea para el legislador, tampoco el Tribunal Constitucional ha brillado precisamente. Desde el momento en que avaló la constitucionalidad de la regulación del recurso de casación autonómico pese a sus notorias lagunas, le era (respetuosamente) exigible haber ofrecido una interpretación de este vacío conforme a la Constitución. Ha tenido ocasiones para ello y no se termina de entender que tengamos aún que esperar a un pronunciamiento futuro para aclarar extremos básicos de la figura que afectan, directamente, al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción.