

QDL54

**IV.
JURISPRUDENCIA**

Crónica de jurisprudencia (de 1 de enero a 30 de septiembre de 2020)

ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ
*Profesor titular de Derecho Administrativo de
la Universidad Carlos III de Madrid*

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2020, de 15 de julio, sobre la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Ponente: don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Extracto de doctrina

(...)

Sin embargo, de acuerdo con nuestra Ley Orgánica, no hay “ámbitos naturales” o vías preferentes para encauzar la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino distintos tipos de procesos constitucionales con sus propios requisitos de legitimación y su propio objeto, que pueden solaparse en la práctica contra las mismas disposiciones (SSTC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 1, y 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 1). Así, los diputados no pueden promover un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que la legitimación queda restringida a los municipios y provincias, pero sí pueden alegar la vulneración de la autonomía provincial a través de la promoción de un recurso de inconstitucionalidad por estar constitucionalmente legitimados para

ello [art. 162.1 a) CE]. En consecuencia, la circunstancia de que existan otros tipos de procesos constitucionales en los que otros sujetos jurídico-públicos podrían también promover el control de constitucionalidad de una ley que se considera lesiva de la autonomía local, no condiciona la admisibilidad de este proceso ni determina la intensidad del escrutinio que deba aplicar este Tribunal. Salvadas las diferencias procesales, no debe haber diferencias en cuanto a la intensidad de nuestro escrutinio en dichos tipos de procesos, y a la plena aplicabilidad de la doctrina resultante en ambos tipos de procesos [STC 107/2017, FJ 2 c)].

(...)

5. La doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local. La doctrina establecida por este Tribunal sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local ha sido expuesta recientemente, entre otras, en las [SSTC 41/2016 FFJJ 9 y 11 b); 111/2016, de 9 de junio (FFJJ 11 y 12); 45/2017 FJ 3 b); 54/2017 FJ 4 b), y 101/2017 FJ 5 a)]. Sus principales líneas pueden resumirse en los términos siguientes.

La Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)].

No obstante corresponder al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales, el art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 3 a), al pronunciarse sobre la ordenación básica original de las competencias loca-

les: en “esa ulterior operación” que ha quedado “deferida al legislador competente por razón de la materia”, las comunidades autónomas no pueden “desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido”.

Por tanto, a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la comunidad autónoma debe respetar las referidas bases del régimen local [SSTC 214/1989, FJ 3 a); 159/2001, FJ 4, y 121/2012, de 5 de junio, FJ 7], pero además debe respetar la garantía constitucional de la autonomía local y también la regulación sobre régimen local que pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que esta última fuera incompatible con aquellas bases (SSTC 31/2010, FJ 36, y 103/2013, FJ 4).

6. Una vez recordado lo anterior, nos corresponde examinar cómo se han concretado en nuestra doctrina aquellos límites a los respectivos legisladores sectoriales que se derivan del reconocimiento constitucional de la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)].

Tal y como hemos tenido oportunidad de señalar la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que ‘al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]’” (STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4, comillas interiores suprimidas).

Así, refiriéndonos a los municipios, hemos señalado que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general,

una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c) –comillas interiores suprimidas– citando la STC 41/2016, FFJJ 9 y 11 b), que a su vez cita las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva –que no es sino el reverso de la misma idea–: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)] –o en su caso que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta–, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos. En efecto, entre tales mecanismos de intervención que limitan la autonomía municipal –o la autonomía provincial– se encontraría, entre otros, la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquel y estas. Así, la facultad de coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.

En este sentido, la normativa básica estatal ha previsto la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman potestades de coordinación de las diputaciones provinciales cuando tras disponer en el art. 10.2 LBRL que “procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas”, ha dispuesto, en el art. 59.1 LBRL, que “a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10

y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate –se refiere en este punto a las técnicas de cooperación, o si se quiere, de ‘coordinación voluntaria’ contempladas en los artículos anteriores–, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias”. La LBRL ha reflejado, por tanto, la posibilidad de atribuir la facultad de coordinar la actividad de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias a la comunidad autónoma.

En esta misma línea, el apartado 3 del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispone que “la Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de la Comunidad Valenciana”, a estos efectos, el propio precepto estatutario, se remite a la legislación básica del Estado. Así, el referido precepto estatutario establece, en línea con lo previsto en la normativa básica, la posibilidad de coordinar a las diputaciones provinciales cuando concurra un interés general supralocal o comunitario, pues con la atribución de facultades de coordinación se pretende proteger intereses supralocales.

La coordinación tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad local; pero no supone una sustracción de las competencias de las entidades sometidas a la misma, “antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada”. Esto implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre la propia entidad local. Sin embargo, tal y como ha señalado la STC 109/1998, de 21 de mayo, “las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan ‘un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado’ [STC 214/1989, FJ 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, FJ 5 A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación

de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación ‘constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales’ [STC 27/1987, FJ 2; asimismo STC 214/1989, FJ 20 f)]”.

Por lo tanto, la facultad de coordinación, en la medida en que permite someter a los entes locales coordinados a “un cierto poder de dirección”, constituye un mecanismo de intervención que tiene una evidente afectación sobre la autonomía local. Es esta posibilidad de afectación de la autonomía constitucionalmente reconocida la que exige la existencia de límites a la función de coordinación. Límites que, tanto en la doctrina constitucional como en la propia legislación básica, han quedado concretados en una serie de exigencias sustantivas y procedimentales que se imponen a toda previsión de la referida facultad de coordinación. En efecto, del reconocimiento que se realiza en los arts. 137, 140 y 141 CE de la autonomía local, y siguiendo lo razonado en la STC 111/2016, de 9 de junio –en aquella ocasión para el supuesto de la facultad de coordinación de los municipios por parte de las diputaciones provinciales–, cabe extraer también para el supuesto de la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad.

Así, en lo que se refiere a la predeterminación, señalábamos en la STC 111/2016 cómo una amplia indeterminación equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su “cierto poder de dirección” sobre el ente coordinado; un poder que estaría, en realidad, autoatribuido en contra de la doctrina constitucional.

A su vez, en lo que se refiere a la proporcionalidad, y tal y como igualmente señalábamos, el legislador sectorial, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve la provincia sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), “se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’”. Por tanto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, y a la luz de los arts. 137, 140 y 141 CE, la autonomía de las entidades coordinadas exigirá que estas

conserven aquel grado de capacidad decisoria que sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate. La necesidad de imponer límites y condiciones a la facultad de coordinar derivados del reconocimiento constitucional de la autonomía local ha sido igualmente concretada y desarrollada en la normativa básica estatal. Así, el art. 59 LBRL que reconoce a la comunidad autónoma (o al Estado) la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias, especifica el presupuesto y las condiciones a los que, en todo caso, deberá ajustarse el ejercicio de tal facultad coordinadora. Así, en efecto, el presupuesto para que se pueda prever una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias sería doble, pues la normativa básica estatal, en el art. 59.1 LBRL que se remite al 10.2 LBRL, exige, por un lado, que “las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades (locales), incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones (el Estado y la comunidad autónoma) o sean concurrentes o complementarios de los de estas”, y por otro, que la coherencia de la actuación de las administraciones públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate. Doble presupuesto que no es sino una manifestación de la exigencia constitucional de proporcionalidad, entendida, como ya hemos visto, como la obligación de graduar el alcance o intensidad de la intervención de cada nivel territorial “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”, y que se deriva del reconocimiento constitucional de la autonomía local (ex arts. 137, 140 y 141 CE).

Cumplido el referido presupuesto, y en desarrollo de la exigencia constitucional de predeterminación, para que se pueda prever una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias, el apartado 1 del art. 59 LBRL, establece una serie de exigencias procedimentales que implican que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, como se va a producir aquella. En efecto, el apartado primero del art. 59 dispone que tal coordinación debe realizarse “mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”, lo que supone una exigencia de realizar la

coordinación a través de un determinado y concreto instrumento como es el plan.

La razón para ello es que dichos planes deberán tramitarse –tal como dispone el art. 58.2 LBRL al que se remite el art. 59.1 de la propia LBRL–, con la participación de las administraciones afectadas, participación que tiene como propósito último la armonización de los intereses públicos en presencia; lo que ciertamente supone una garantía de la autonomía local, pues implica, por un lado, la participación de los entes locales en la tramitación del plan y, por otro, que cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel, solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia. Con ello se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal las exigencias constitucionales de predeterminación y proporcionalidad en lo que se refiere a la previsión de facultades de coordinación.

Finalmente el apartado segundo del art. 59 LBRL dispone que las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública que prevean la coordinación deben precisar, “con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas”, de nuevo se trata de una exigencia de predeterminación en cuanto a las condiciones y los límites de la coordinación y en cuanto a las modalidades de control.

Recapitulando, de acuerdo con la doctrina reproducida, la previsión de una función autonómica de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma, que indudablemente es susceptible de suponer una afectación de su capacidad de decisión en un ámbito legalmente atribuido a aquellas, deberá someterse a las siguientes condiciones: además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que se graduará el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias. Así, tal coordinación debe realizarse a través de la adopción de planes sectoriales en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales coordinados con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados.

7. La doctrina sobre la autonomía y la suficiencia financiera local. Los diputados recurrentes consideran que –además de la autonomía local

que garantizan los arts. 137 CE y 141 CE, y cuyos contornos han sido definidos por la doctrina de este Tribunal sintetizada en los anteriores fundamentos jurídicos—, los preceptos impugnados vulneran, asimismo, el principio de suficiencia financiera recogido en el art. 142 CE al disponer que las “haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas”.

Este Tribunal ha recordado que la autonomía de la que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10).

a) Autonomía financiera en la vertiente de los ingresos. Por lo que a la primera de ellas respecta, en virtud del art. 142 CE, la autonomía local presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales. Ello no significa que se deba garantizar “a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10).

Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución Española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable “para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). En efecto, el “principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) –hemos afirmado–, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4); es decir, “para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido” en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996,

de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b), y 22; y 104/2000, FJ 4].

La doctrina de este Tribunal ha subrayado que es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4], pero este Tribunal ha subrayado igualmente la contribución que las comunidades autónomas pueden tener en la financiación de las haciendas locales, pues estas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también, por ejemplo, de la participación en tributos de las comunidades autónomas.

Así, la comunidad autónoma, que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Consecuentemente la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de Gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia –y que decide atribuirle al ente local– de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas.

Así, la responsabilidad autonómica en la tarea de dotar de recursos económicos suficientes a los entes locales se encuentra explicitada, en primer lugar, en el art. 142 CE cuando dispone que “las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”, del que cabe extraer un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las comunidades autónomas. Mandato que se encuentra, asimismo, recogido en la Carta

europea de la autonomía local (“BOE” núm. 47, de 24 de febrero de 1989) cuando en su art. 9 referido a los recursos financieros de las entidades locales dispone en su apartado 1 que “las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias” y en su apartado 2 que “los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley”. Relacionándose igualmente en la referida Carta europea las cargas financieras con el ámbito competencial local cuando establece, en el apartado 4 del referido art. 9, que “los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias” y, en el apartado 5 del referido art. 9, que los procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, “no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia”. La responsabilidad autonómica en la tarea de garantizar unos recursos económicos suficientes a los entes locales se encuentra explicitada, en segundo lugar, tanto en la normativa básica estatal como en el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

En efecto, el apartado 4 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción que le ha dado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, dispone la obligación de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales al realizar la determinación legal de las competencias municipales en aquellas materias enunciadas en el propio precepto. La doctrina de este Tribunal recogida en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 c), ha extendido la exigencia de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales también a aquellos ámbitos no incluidos en el listado del art. 25.2 LBRL, pues tal como tuvimos oportunidad de afirmar las “competencias propias” municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL sino que resultan igualmente de previsiones generales de la Ley reguladora de las bases de régimen local (arts. 2.1 y 7.1 LBRL) que han permanecido inalteradas. También, por tanto, en aquellos ámbitos no incluidos en el listado del art. 25.2 LBRL “las comunidades

autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía” [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 c)]. Ello supone que también en los supuestos en los que el legislador sectorial atribuya competencias a los entes locales fuera de las del listado del art. 25.2 LBRL deberá prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de aquellos.

Por su parte el artículo 64.2 del Estatuto de Autonomía de Valencia, tras disponer que mediante ley de las Cortes Valencianas se procederá a la descentralización en favor de los ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos, establece que “esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva”.

La garantía de la suficiencia de recursos recogida en los preceptos básicos y en los preceptos estatutarios ciertamente se encuentra referida a los ayuntamientos, pero a través de la función provincial de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, supone, en última instancia, una garantía de la suficiencia financiera de las propias diputaciones, órgano de gobierno de la provincia, que no es sino una entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) que tiene reconocida entre aquellas funciones que constituyen el núcleo de su actividad la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [según se dispone en el art. 36.1 b) LBRL]. A este respecto, hemos precisado que la provincia, en cuanto entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.1 CE), tiene como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9); actividad que se traduce “en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Así, si bien es cierto que este Tribunal ha señalado que el contenido de la garantía constitucional de la provincia no queda limitado única y exclusivamente a la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipa-

les, o al apoyo a los municipios, estas funciones sí forman parte de aquel contenido (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

La caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias que hemos denominado instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia como entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.1 CE; STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 4). Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de Gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales.

Por tanto, y de acuerdo con la doctrina reproducida, la atribución por parte del legislador sectorial de una nueva competencia o de una nueva función a los entes locales deberá hacerse garantizando su suficiencia financiera. Ello no es óbice para recordar cómo nuestra Constitución, junto a la suficiencia financiera de los entes locales, reconocida en el art. 142 CE, impone en el art. 135 CE, la estabilidad presupuestaria. Ello obliga al Estado, a las comunidades autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar aquellas medidas que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135; STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

b) *Autonomía financiera en la vertiente de los gastos.* La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, y como hemos subrayado, asimismo, en la STC 48/2004, de 25 de marzo, aunque la Constitución únicamente se refiere a la “suficiencia de medios” cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de estos no se agota con la suficiencia de sus haciendas. Como señalamos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, precisamente en relación con la autonomía, en su faceta económica, de las provincias, “si bien el art. 142 CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión

con el art. 137 de la norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiéndolo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10). De hecho, hemos señalado que, con respecto a los entes locales, “aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos”, “la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto ‘como capacidad para gastar [...]’ que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos–” (STC 104/2000, de 13 de abril, F 4).

Autonomía local en la vertiente del gasto que, como recordábamos en la citada STC 109/1998, de 21 de mayo entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, “la plena disponibilidad” por las corporaciones locales de sus ingresos, “sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias”, doctrina esta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las comunidades autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre.

Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. “Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’, según la dicción literal del mencionado art. 142 CE” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10).

Así, la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”.

Ciertamente, también señalamos en la ya referida STC 109/1998, que “bajo el prisma de los arts. 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno”, dado que, en relación con la autonomía local –aquí en su concreta vertiente económica–, “lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente”. De donde inferimos que la autonomía en el

ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales “puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas”, pero siempre –es importante subrayarlo– que dicha restricción se lleve a cabo “dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), por ejemplo, en virtud de las facultades coordinadoras.

Sin embargo, como ya señalamos al referirnos a la garantía de la autonomía local reconocida en el art. 137 y 141 CE la facultad de coordinación tiene sus límites. Y en el caso de las facultades de coordinación en el ámbito de la autonomía económica, y, concretamente, en la vertiente del gasto, lo que se encuentra vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la ausencia de graduación del alcance o intensidad de la coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios dentro de tales asuntos o materias.

Así, la eventual vulneración de la autonomía provincial en la vertiente del gasto público, no derivaría del simple hecho de que una ley autonómica conllevara unas cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se determinasen aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes.

(...)

21. Conclusión. Por todo cuanto antecede, debemos estimar parcialmente este recurso de inconstitucionalidad.

Es obligado, en efecto, concluir que únicamente aquellos concretos apartados e incisos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana que no se adecuan a las exigencias constitucionales para desarrollar la función de coordinación de las diputaciones provinciales –y que se encuentran concretadas y desarrolladas en la normativa básica estatal cuando exige que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de la función provincial de asistencia económica a los ayuntamientos se realice a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados–, infringen la autonomía local, y por ello son declarados inconstitucionales y nulos. Se trata de la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; y el inciso “de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta” recogido en la letra b) del apartado

2 de la disposición transitoria quinta. Manteniéndose la constitucionalidad del resto de los preceptos impugnados, con desestimación en lo que a ellos se refiere del recurso interpuesto. Sin perjuicio de señalarse que la atribución por parte del legislador sectorial de una nueva competencia o de una nueva función a los entes locales deberá hacerse garantizando su suficiencia financiera.

Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2020, de 18 de junio, sobre la Ley de la Generalitat de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalitat de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat.

Ponente: don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Extracto de doctrina

(...)

15. Impugnación del apartado primero de la disposición adicional tercera del libro segundo (“Obtención de información por la Agencia Tributaria de Cataluña”). Procede en este fundamento jurídico el enjuiciamiento del apartado primero de la disposición adicional tercera del libro segundo del Código tributario, relativo a la obtención de información por la Agencia Tributaria de Cataluña, que prescribe que “[l]os datos con trascendencia tributaria que han sido obtenidos por una administración pública para el ejercicio de sus funciones en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos como consecuencia de delegaciones de competencias o encargos de gestión realizados por ayuntamientos catalanes pueden ser comunicados por aquella administración directamente a la Agencia Tributaria de Cataluña cuando esta, de acuerdo con lo establecido por la legislación tributaria, solicite los datos para el control del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias”.

A este respecto, el abogado del Estado asevera que esta disposición autonómica viola el derecho a la intimidad del art. 18 CE al vulnerar el principio de reserva de datos tributarios establecido como básico en el art. 95.1 LGT. Y ello porque la cesión de tal información por las entida-

des locales delegadas, aunque sean otras administraciones públicas, no está prevista expresamente en el art. 95 LGT, siendo los ayuntamientos como titulares de la competencia delegada de aplicación de sus propios tributos los competentes para autorizar la posible cesión de los datos con trascendencia tributaria que obtenga el ente público delegante cuando se den los supuestos de excepción del art. 95.1 LGT. Además, el precepto autonómico invade la competencia de los ayuntamientos catalanes en materia de aplicación de sus propios tributos, al sustituir su consentimiento o autorización en la eventual cesión de datos a la Agencia Tributaria de Cataluña por el de la entidad local de ámbito superior que los ha obtenido al gestionar tales tributos locales por delegación o encargo de gestión de los ayuntamientos catalanes.

A) El examen de las quejas planteadas debe partir de dos premisas fundamentales. En primer lugar, debe recordarse, como se ha hecho en el fundamento jurídico 11 B) d), que el deber de comunicación de datos con relevancia tributaria es un instrumento necesario, no solo para una contribución justa a los gastos generales (art. 31.1 CE), sino también para una gestión tributaria eficaz, modulando el contenido del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar del art. 18.1 CE (STC 233/2005, FJ 5); y que es el legislador estatal, en concreto en los arts. 93 a 95 LGT, el que legitima constitucionalmente esa medida limitativa de derechos fundamentales estableciendo ex art. 149.1.1 CE unas condiciones básicas que garantizan el ejercicio igualitario del derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal de todos los obligados tributarios (art. 18.1 y 4 CE), con independencia del ente público territorial que ejercite su potestad de obtención de información con trascendencia tributaria.

En segundo lugar, como explicita el abogado del Estado, de conformidad con el art. 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el art. 7 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL), establece que las entidades locales pueden delegar en otras entidades locales, en cuyo territorio estén integradas, las facultades de aplicación de sus propios tributos. Estas entidades pueden ser las diputaciones provinciales o las comarcas. En caso de delegación, declara el art. 7.3 TRLHL, el ejercicio de las facultades delegadas de aplicación de tales tributos “habrá de ajustarse a los procedimientos, trámites y medidas en general, jurídicas o técnicas, relativas a la gestión tributaria que establece esta ley y, supletoriamente, a las que prevé la Ley general tributaria”. Por otro lado, el art. 8

TRLHL, si bien establece en el apartado primero un deber genérico de colaboración entre las administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en materia de tributos locales, a la hora de realizar concreciones de ese deber genérico en el apartado segundo, se extiende al deber de colaboración de las entidades locales en la aplicación de los tributos que gestionan otras administraciones tributarias en los siguientes términos: “En particular, dichas administraciones: a) Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten [...] c) Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección”. Todo ello, reza el art. 8.2 in fine TRLHL, “sin perjuicio del régimen legal al que están sometidos el uso y la cesión de la información tributaria”. Así, sea porque los ayuntamientos deleguen las facultades de aplicación de sus propios tributos en entidades locales de ámbito superior ex art. 7.1 TRLHL, sea porque establezcan con ellas fórmulas de colaboración para el ejercicio de tales facultades ex art. 8.1 TRLHL, las administraciones tributarias de los entes locales tienen la obligación de intercambiar con el resto de administraciones tributarias ex art. 8.2 a) TRLHL la información obtenida en el ejercicio de sus funciones de aplicación de tributos, teniendo en cuenta siempre lo dispuesto en el art. 95.1 LGT (arts. 7.3 y 8.2 in fine TRLHL). Así, el art. 95.1 LGT, reproducido en el fundamento jurídico anterior, establece las siguientes condiciones básicas: (i) el carácter reservado de los datos obtenidos por la administración tributaria en el ejercicio de sus funciones; (ii) el carácter finalista de la potestad de obtención de información de la administración tributaria (y del correlativo deber de colaboración ciudadana) a la exclusiva utilización de los datos obtenidos para aplicar los tributos, e imponer las sanciones, cuya gestión tenga encomendada; y (iii) las excepciones al carácter reservado de los datos obtenidos por la administración tributaria permitiendo, por lo que aquí interesa, la cesión a terceros cuando tenga por objeto “la colaboración con otras administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias” [art. 95.1 b) LGT].

B) Expuesto lo anterior, debe concluirse que la disposición autonómica impugnada no vulnera el derecho a la intimidad de los obligados tributarios del art. 18 CE. Y ello porque no prevé, como afirma la representación del recurrente, una cesión de datos a la Agencia Tributaria de

Cataluña no contemplada en la lista tasada de excepciones al carácter reservado de la información tributaria del art. 95.1 LGT. El supuesto de cesión de datos con trascendencia tributaria a la Agencia Tributaria de Cataluña que prevé el apartado primero de la disposición adicional tercera –la llevada a cabo por los entes locales supramunicipales que los obtienen en el desempeño por delegación o encargo de gestión de las facultades de aplicación de los tributos propios de los ayuntamientos catalanes– queda efectivamente cubierta por la excepción del art. 95.1 b) LGT.

a) En primer lugar, porque la “administración pública” a la que se refiere el precepto autonómico, que es la que obtiene los datos “para el ejercicio de sus funciones en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos como consecuencia de delegaciones de competencias o encargos de gestión realizados por ayuntamientos catalanes”, debe ser considerada administración tributaria a los efectos del art. 95.1 LGT. Este precepto se refiere a la administración que obtiene información tributaria para el desempeño de sus funciones y que puede cederla en supuestos tasados (en este caso, a otras administraciones tributarias) como la “administración tributaria” en abstracto; y el art. 5.1 LGT aclara que, “a los efectos de esta Ley”, la administración tributaria está integrada por los órganos y entidades de derecho público que desarrollen las funciones de aplicación y revisión de tributos, y el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de tal aplicación, en el ámbito de competencias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Por tanto, la administración pública supramunicipal que, por delegación de competencias o encargos de gestión realizados por ayuntamientos catalanes, desarrolla las funciones de aplicación de los tributos propios de esos ayuntamientos es administración tributaria cedente ex art. 95.1 LGT.

b) En segundo lugar, porque la información con trascendencia tributaria susceptible de ser cedida debe haber sido obtenida por la administración tributaria cedente “en el desempeño de sus funciones” (art. 95.1 LGT), como lo es la que el precepto autonómico permite solicitar a la Agencia Tributaria de Cataluña directamente a las administraciones públicas que asumen, por delegación de competencias o por encargo de gestión, la aplicación de los tributos propios de los ayuntamientos catalanes.

c) En tercer lugar, porque la administración tributaria cesionaria deberá destinar la información que le proporcione la administración tributaria cedente “al cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito

de sus competencias” [art. 95.1 b) LGT], como recoge expresamente la disposición recurrida al referirse a la solicitud que, “de acuerdo con lo establecido por la legislación tributaria”, realice la Agencia Tributaria de Cataluña “para el control del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias”. Y, si bien esa referencia a la legislación tributaria no lo es expresamente al art. 95 LGT, como aduce el abogado del Estado, ese silencio no puede ser sinónimo de exclusión inconstitucional de la normativa estatal, puesto que la aplicación o no de la misma “no está a la disponibilidad de lo que establece la comunidad autónoma sino a lo que se derive de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia” [SSTC 173/1998, FJ 14 a), y 135/2006, FJ 6]. Este es el caso de la aplicación del art. 95 LGT al establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la intimidad de todos los obligados tributarios (art. 18 CE) con independencia de la administración tributaria que ceda excepcionalmente información con trascendencia tributaria de los mismos, al operar los títulos competenciales ope Constitutionis (por todas, STC 65/2018, FJ 6).

C) Finalmente, debe rechazarse el reproche adicional relativo a la invasión de la competencia de los ayuntamientos catalanes en materia de aplicación de sus propios tributos, debido a la sustitución del consentimiento de los mismos por el de los entes locales supramunicipales respecto a la cesión de datos con trascendencia tributaria a la Agencia Tributaria de Cataluña. Y ello por cuanto la cesión de información tributaria obtenida en el ejercicio de sus funciones por las entidades locales encargadas, por delegación o por otra fórmula de colaboración, de la aplicación de los tributos propios de los ayuntamientos catalanes directamente a la Agencia Tributaria de Cataluña, prevista en la disposición autonómica recurrida, no es una facultad discrecional sino una concreción de la obligación general de intercambio de información en materia tributaria de las administraciones tributarias de las entidades locales derivada del art. 8.2 a) TRLHL; obligación que, en todo caso, deberá realizarse respetando las condiciones básicas del art. 95.1 b) LGT, que no prevé la autorización de la administración tributaria cedente cuando le solicite información otra administración tributaria para su utilización exclusiva en la aplicación de los tributos cuya gestión tiene encomendada. Es más, en casos de intercambio de información entre administraciones tributarias el art. 95.1 b) LGT prescinde del consentimiento de los titulares de tales datos (los obli-

gados tributarios), modulando el contenido de su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en aras de otros fines constitucionalmente legítimos, como lo son una contribución justa a los gastos generales y una gestión tributaria eficaz (art. 31.1 CE). Esa vocación de eficacia en la actuación administrativa en general (art. 103.1 CE), en la gestión tributaria (arts. 31.1 CE y 3.2 LGT) y en la capacidad normativa autonómica en el ámbito tributario (art. 203.6 EAC), quedan plasmados en el precepto autonómico recurrido al permitir que la Agencia Tributaria de Cataluña, de acuerdo con el art. 95.1 LGT y a los solos efectos de su utilización en la aplicación de los tributos cuya gestión se le encomienda, solicite directamente a las entidades supramunicipales que por delegación o encargo de gestión aplican los tributos propios de los ayuntamientos catalanes, y no a cada uno de los ayuntamientos catalanes, la información con trascendencia tributaria que obtengan en el ejercicio delegado de esas facultades de aplicación. (...)

20. Marco competencial en materia de revisión en vía económico-administrativa de los tributos cedidos en el actual sistema de financiación autonómica establecido en el bloque de la constitucionalidad. Las reclamaciones económico-administrativas se configuran en los arts. 226 y 249 LGT, ex art. 149.1.14 CE, como un recurso administrativo especial y de interposición preceptiva y previa al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa contra cualquier acto dictado por una administración tributaria, abstracción hecha de lo preceptuado para los tributos locales en la Ley 7/1985, ya citada, reguladora de las bases del régimen local. En este punto, las competencias de los órganos económico-administrativos del Estado y de las comunidades autónomas sobre la revisión en vía administrativa de los actos de aplicación de tributos y de imposición de sanciones tributarias, en lo que concierne al conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, se han redistribuido en el actual sistema de financiación autonómica.

a) Hasta la reforma operada en la LOFCA mediante la Ley Orgánica 3/2009 y la aprobación de la Ley 22/2009, el criterio de atribución del ejercicio de la competencia revisora en vía administrativa era la naturaleza propia o cedida del recurso tributario de la hacienda autonómica cuya exacción originaba la reclamación. Así, se instauró en la LOFCA un sistema de estricta separación material entre los órganos económico-administrativos autonómicos, competentes para conocer las reclamaciones sobre los tributos propios de la comuni-

dad, y los órganos económico-administrativos del Estado, competentes para conocer de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos [art. 20.1 a) y b) LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre]. De este modo, fue expresamente excluido de la delegación estatal de competencias revisoras a las comunidades autónomas el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos de gestión tributaria emanados de la administración autonómica sobre los tributos estatales cedidos [art. 51.3 b) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, al que se remite el art. 2 de la Ley 17/2002, de 1 de julio, antigua ley específica de cesión]; “exclusión expresa de los tributos cedidos por el Estado a la Generalitat” que se trasladó a los preceptos autonómicos que regulaban las materias objeto de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos dictados por la administración tributaria de la Generalitat cuyo conocimiento se atribuyó a la entonces Junta de Finanzas de la Generalitat de Cataluña en sus sucesivos decretos reguladores [arts. 2 a) del Decreto 73/2003, de 18 de marzo, de regulación de la Junta de Finanzas de la Generalitat de Cataluña y del posterior Decreto 158/2007, de 24 de julio, que regula la Junta de Finanzas de la Generalitat de Cataluña].

En la STC 192/2000, FFJJ 8 y 9, este Tribunal afirmó la compatibilidad de esta centralización de las reclamaciones sobre tributos cedidos en los órganos económico-administrativos estatales [art. 20.1 b) LOFCA] con la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas (arts. 137 y 156.1 CE) siempre que se admitiera la legitimación activa de las mismas para impugnar judicialmente las resoluciones de los tribunales económico-administrativos estatales relativas a los actos administrativos autonómicos sobre aplicación de tributos cedidos (en el mismo sentido, SSTC 176/2002, de 9 de octubre, FFJJ 5 y 6; 201/2002, de 28 de octubre, FFJJ 4 y 5; 10/2003, de 20 de enero, FFJJ 3 y 4, y 106/2004, de 28 de junio, FJ 2).

b) Dada la libertad del legislador estatal para configurar el modelo de financiación autonómica, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), y ahondando con ello en un modelo de hacienda autonómica responsable, en el actual sistema de financiación diseñado en la LOFCA

(mediante la Ley Orgánica 3/2009), el reparto Estado-comunidades autónomas de la competencia revisora en vía económico-administrativa se establece en función de la administración tributaria que dicte el acto de aplicación del tributo o de imposición de la sanción tributaria (art. 20.1 y 2 LOFCA). Así, los órganos económico-administrativos autonómicos podrán conocer de las reclamaciones de todos los actos de aplicación de tributos y de imposición de sanciones que dicte la administración tributaria autonómica, sea con relación a sus propios tributos (cuya revisión le corresponde ex art. 20.1 LOFCA), sea con relación a los tributos estatales cedidos que esta aplique por delegación estatal (cuya asunción tiene carácter potestativo para la comunidad autónoma ex art. 20.2 y 3 LOFCA).

c) Esta potestativa asunción autonómica de competencias revisoras sobre los tributos cedidos queda supeditada a dos condiciones. De un lado, a su establecimiento en una ley estatal (art. 20.2 LOFCA) y a su ejercicio “en los términos establecidos por la ley en la que se fije el alcance y condiciones de la cesión de tributos por parte del Estado” (art. 20.3 LOFCA). Por ello, este Tribunal declaró que el art. 205, párrafo primero, EAC (“La Generalitat debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativos, la revisión por la vía administrativa de las reclamaciones [...] contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña”) es una norma de asunción de competencias en cuanto a la revisión administrativa de sus propios tributos, pero tan solo una norma de organización en materia de revisión de tributos cedidos, dado que la atribución autonómica del ejercicio de tal competencia revisora de titularidad estatal solo puede establecerse por una ley del Estado (STC 31/2010, FJ 133). De otro lado, tal competencia, de ser asumida por la comunidad autónoma, se ejercerá, primero, teniendo en cuenta que “[l]a función unificadora de criterio en los tributos estatales corresponde a la administración tributaria del Estado que la ejercerá conforme a lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria” (art. 20.5 LOFCA); y, segundo, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración adicionales que, cuando la naturaleza del tributo así lo aconseje, puedan establecerse entre el Estado y las comunidades autónomas (art. 20.3 in fine LOFCA).

d) En desarrollo de lo anterior, es la Ley 22/2009 la que determina, en primer lugar, los tributos cedidos cuya aplicación y revisión son objeto de delegación, en concreto todos los cedidos totalmente, excepto el impuesto especial sobre la electricidad: el impuesto sobre el

patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y los tributos sobre el juego (art. 54.1). En segundo lugar, el art. 59.1 c) de la Ley 22/2009 introduce dos modalidades de delegación de la vía económico-administrativa con diferente alcance, a elección de la comunidad autónoma. En la primera opción [primer párrafo del art. 59.1 c)], el Estado se reserva la facultad de revisar en segunda instancia las resoluciones de los órganos económico-administrativos autonómicos a través del recurso de alzada ordinario ante el Tribunal Económico-Administrativo Central. En la segunda opción [segundo párrafo del art. 59.1 c)] se prescinde de dicha reserva, correspondiendo a los órganos económico-administrativos autonómicos, de una parte, el conocimiento en única instancia de las reclamaciones sobre los actos de la administración tributaria autonómica en materia de tributos cedidos, sin alzada ordinaria ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, y, de otra, el conocimiento del recurso extraordinario de revisión contra actos firmes de su administración tributaria y contra resoluciones firmes de sus propios órganos económico-administrativos [tercer párrafo del art. 59.1 c) LGT]. De estas dos modalidades, en el segundo párrafo del art. 2.1 de la Ley 16/2010 se declara que la Comunidad Autónoma de Cataluña, de acuerdo con los arts. 205 EAC y 20.2 y 3 LOFCA, asume la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en única instancia en los términos del segundo y tercer párrafo del art. 59.1 c) de la Ley 22/2009; optando, pues, por la delegación estatal amplia de competencias revisoras en vía económico-administrativa en materia de tributos cedidos.

e) El reparto competencial expuesto no varía por el hecho de que, por la falta de traspaso de los servicios y funciones adscritos a la competencia revisora económico-administrativa de los tributos estatales cedidos, no se haya producido la asunción efectiva de la función por la Comunidad Autónoma de Cataluña y siga siendo ejercida en la actualidad por los tribunales económico-administrativos estatales (disposición transitoria segunda de la Ley 16/2010). Y ello porque es doctrina constitucional consolidada que los decretos de transferencias “no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las de-

más disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los decretos de traspasos” (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10; reiterada, entre otras, en las SSTC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 6; 28/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 2).

Sentencia del Tribunal Constitucional 66/2020, de 29 de junio, sobre el derecho a la representación política de la demandante de amparo (art. 23.2 CE) por haber confirmado la legalidad de la negativa empresarial a la reincorporación a su puesto de trabajo tras cesar la situación de excedencia forzosa en que se mantenía motivada por el reconocimiento del régimen de dedicación exclusiva en su condición de concejala de un ayuntamiento con el argumento de que la dedicación ordinaria propia de una concejala también supone una actividad incompatible con la observancia en la empresa de la jornada de trabajo.

Antecedentes

Recurso de amparo en procedimiento sobre despido.
Ponente: don Juan Antonio Xiol Ríos.

Extracto de doctrina

(...)

3. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho de representación política de los concejales y su afectación por la extinción de las relaciones laborales: La citada STC 125/2018 aborda la cuestión de cómo puede quedar afectado el derecho a la representación política de los concejales por decisiones empresariales extintivas de sus relaciones laborales con ocasión de un supuesto de despido por absentismo en que se habían computado las horas invertidas en asistencia a plenos municipales y comisiones informativas.

En los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la STC 125/2018 se resume la jurisprudencia sobre el particular, de la que cabe destacar las siguientes consideraciones:

(i) El art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, que tiene un contenido explícito –el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes– y otro implícito compuesto por (a) el derecho a permanecer, en condiciones de igual-

*dad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió; (b) el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes (el llamado *ius in officium*); y (c) la prohibición de remoción del cargo si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. (ii) En lo que se refiere a la vertiente de derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes, se ha establecido que no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, ya que solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa, en el sentido de que se impida o coarte la práctica de la función representativa o se adopten decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes políticos.*

(iii) Pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local la participación en la actividad de control del gobierno local, en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, y el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores actividades y participar en las comisiones informativas (así, SSTC 169/2009 de 9 de julio, FJ 3; 9/2012, de 18 de enero, FJ 4, o 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 3).

*(iv) A partir de las anteriores consideraciones, la STC 125/2018 concluye que “serán contrarios al derecho reconocido en el artículo 23.2 CE cualesquiera actos tendentes, tanto a impedir la participación de un concejal electo en la deliberación del pleno de una corporación municipal, como la negativa del empresario a facilitar la asistencia del trabajador a tales actos o la calificación de dicha ausencia como injustificada, a efectos de adoptar medidas de carácter disciplinario contra aquel. En definitiva, lo serían todos aquellos actos obstativos realizados por el empleador en el ejercicio de sus poderes empresariales, que fueran utilizados para impedir u obstaculizar el ejercicio de este núcleo esencial del *ius in officium* del que es titular el trabajador por cuenta ajena y a su cargo, que tenga la condición de miembro de dicho consistorio municipal” (FJ 4).*

4. Aplicación de la jurisprudencia constitucional al supuesto enjuiciado: En el presente caso, tal como ha quedado acreditado en las actuaciones y ha sido expuesto de manera más detallada en los antecedentes, se pone de manifiesto lo siguiente:

(i) Han quedado probados como hechos no controvertidos en la vía judicial previa, entre otros, que la demandante de amparo (a) prestaba sus

servicios profesionales como administrativa para la entidad Real Automóvil Club de España cuando fue elegida concejala del Ayuntamiento de Algete en mayo de 1991 y se produjo su reelección consecutiva en las elecciones locales de 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015; (b) durante el periodo de mayo de 1991 hasta el 30 de septiembre de 1999 se mantuvo en el ejercicio activo en el desempeño de su relación laboral compatibilizándolo con su labor de concejala; (c) desde el 30 de septiembre de 1999 y hasta el 13 de junio de 2015 el pleno del ayuntamiento le reconoció la situación de dedicación exclusiva en su función de concejala por lo que, al amparo del art. 46.1 LET, solicitó y le fue reconocida por su empleadora la situación de excedencia forzosa en su puesto de trabajo; (d) el 13 de junio de 2015 el pleno del ayuntamiento le retiró el reconocimiento de la dedicación exclusiva; y (e) en dicha fecha solicitó la reincorporación a su puesto de trabajo, lo que le fue denegado por la entidad empleadora.

(ii) En vía judicial se confirmó la negativa empresarial a la reincorporación al puesto de trabajo de la demandante de amparo con el argumento exclusivo de que –si bien había quedado acreditado el cambio de circunstancias, ya que había cesado en la dedicación exclusiva reconocida por el pleno del ayuntamiento– se mantenía con la dedicación ordinaria propia de su condición de concejala, concluyendo que “aunque no ejerza funciones de gobierno municipal, tiene que realizar trabajos y asistir a plenos, comisiones, etc. que lo hace incompatible con la observancia en la empresa de la jornada de trabajo” (fundamento de derecho segundo). Se precisaba que desde el año 2005 no ejercía labores en el gobierno municipal, cosa que no había motivado su solicitud de reincorporación, lo que acreditaba la existencia de una incompatibilidad material entre sus funciones de representación política y las laborales.

En atención a lo expuesto, y tal como también interesa el Ministerio Fiscal, debe concluirse que se ha vulnerado el derecho a la representación política de la demandante de amparo (art. 23.2 CE). En vía judicial se ha confirmado la legalidad de la negativa a la reincorporación al puesto de trabajo de la demandante de amparo –tras cesar el reconocimiento de la dedicación exclusiva en su función de concejala por parte del pleno del ayuntamiento y, por tanto, de su excedencia forzosa derivada de dicha incompatibilidad– con el único argumento de que la dedicación ordinaria de la demandante del amparo –ejemplificada en la asistencia a los plenos o las comisiones– no resulta materialmente conciliable con la observancia de su jornada laboral. Esta argumentación resulta contraria a la efectividad del derecho a la representación política de la demandante de amparo, ya que, en los términos expuestos en la STC 125/2018, implica una

consecuencia laboral desfavorable para la demandante de amparo con fundamento en el ejercicio del núcleo esencial de su ius in officium como miembro de un consistorio municipal.

A esos efectos, el argumento judicial de que la existencia de una incompatibilidad material con las funciones de representación política municipal quedaría acreditada porque la demandante de amparo no desarrollaba labores de gobierno municipal desde el año 2005, cosa que no había motivado su solicitud de reincorporación hasta diez años después, no resulta relevante desde la perspectiva del art. 23.2 CE. Como señala el Ministerio Fiscal, también es un hecho no controvertido, por un lado, que la demandante de amparo compatibilizó su función de concejala con su prestación laboral desde 1991 hasta 1999 y, por otro, que la situación de excedencia forzosa ha venido motivada desde su solicitud y reconocimiento en 1999 y hasta el 2015, en que se solicitó la reincorporación ahora denegada, por la concesión del régimen de dedicación exclusiva por parte del pleno del ayuntamiento, con independencia de si ejercía labores o no de gobierno municipal que, a los efectos del ejercicio del ius in officium, no resulta relevante.

El restablecimiento de la vulneración del derecho a la representación política de la demandante de amparo determina que deban anularse las resoluciones judiciales impugnadas y la declaración de nulidad de la negativa a la reincorporación a su puesto de trabajo. En el presente caso, resulta procedente la retroacción de actuaciones para que el juez de lo social se pronuncie sobre los efectos legales inherentes a la vulneración del derecho fundamental y de la nulidad de la extinción laboral declarada en esta sentencia, incluyendo una eventual pretensión indemnizatoria.

Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2020, de 22 de julio, sobre vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso y, más concretamente, al recurso de casación.

Antecedentes

Recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès.
Ponente: don Antonio Narváez Rodríguez.

Extracto de doctrina

(...)

2. *Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso al recurso de casación.*

Para un correcto entendimiento de las cuestiones que se suscitan en este proceso conviene antes realizar una resumida exposición de la doctrina de este Tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso, que comenzará por el ámbito más general de este derecho, para descender, posteriormente, al más restringido del acceso al recurso extraordinario de casación y culminar, dentro de esa modalidad impugnativa, en el recurso de casación por denunciada infracción de la normativa autonómica.

A) Derecho al recurso:

Este Tribunal, ya desde su inicial STC 37/1995, de 7 de febrero, ha venido apreciando, de modo reiterado (por todas, las SSTC 149/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, y 173/2016, de 17 de octubre, FJ 2), una clara diferencia entre: (i) el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su fundamento directo en el derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE), en donde el principio pro actione opera con la máxima intensidad para obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también pueda ser esta satisfecha con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente; y (ii) el derecho de acceso al recurso, en el que, recaída ya la primera respuesta judicial, es el legislador quien, en todo tipo de procesos, a excepción del penal, dispone de un amplio margen de libertad para establecer la procedencia del recurso, delimitar los supuestos y motivos de impugnación, así como determinar, también, su naturaleza y alcance.

Además, el control constitucional que este Tribunal debe realizar de las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, pues no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, “evitando toda ponderación acerca de la corrección jurídica de las mismas” (STC 173/2016, FJ 2), sino, tan solo, entender que debe ser apreciada la vulneración del derecho de acceso al recurso cuando (i) la resolución judicial deniegue la admisibilidad de un medio impugnatorio que se apoye en una causa inexistente; o (ii) cuando aquella declaración de inadmisibilidad se fundamente en un juicio manifiestamente irracional, arbitrario o sustentado en un error fáctico patente.

B) Recurso de casación.

Como ha declarado este Tribunal, el control constitucional de la aplicación de las normas sobre admisibilidad del recurso “es, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación. Por una parte, porque la

resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien le está conferida la función de interpretar la ley –también, evidentemente, la procesal–, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código civil. La STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, declara que ‘toda jurisprudencia del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico, conforme señala el artículo 1.6 del Código civil, y tiene, por ello, vocación de ser observada por los jueces y tribunales’. Por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados –numerus clausus– y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión; de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 248/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 100/2009, de 27 de abril, FJ 4, y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3)” [STC 7/2015, de 22 de enero, FJ 2 A) d)].

Además, este Tribunal tiene declarado que ‘corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 CE)’ (STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 6)” [STC 7/2015, FJ 2 A) d)].

C) Recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la LOPJ, dio nueva redacción a la sección tercera del capítulo III, título IV, arts. 86 a 93, de la LJCA, introduciendo importantes novedades en el recurso de casación, particularmente, en lo que ahora es de interés, estableciendo el acceso a la modalidad casacional de la alegada infracción de la normativa autonómica.

Este nuevo recurso de casación por invocada infracción de la normativa autonómica, regulado en el art. 86.3 LJCA, ha sido objeto de enjuiciamiento de constitucionalidad por este Tribunal en su STC 128/2018, de 29 de noviembre y en otras dos posteriores, las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, de aplicación de la doctrina establecida en aquella.

Por otra parte, en sede de recurso de amparo y por invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso, esta nueva modalidad impugnatoria ha sido también

objeto de otro pronunciamiento de este Tribunal. En su ATC 41/2018, de 16 de abril, el Tribunal inadmitió a trámite la demanda de amparo, pero incluyó una serie de argumentos que destacaremos, a continuación, de modo resumido.

a) Constitucionalidad del art. 86.3 LJCA:

Este Tribunal ha declarado [STC 128/2018, FJ 2 a)], en una aproximación general y con referencia expresa al preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, que las novedades introducidas en esta modalidad impugnatoria están encaminadas a “reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho” exigiendo, a tal fin, que el recurso presente “interés casacional objetivo”.

Además, la citada STC 128/2018 ha añadido que “[c]on este nuevo recurso se amplió el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (art. 88 LJCA), se buscó que cumpliera ‘estrictamente su función nomofiláctica’ (exposición de motivos). Como afirmó el ATC 41/2018, de 16 de abril, FJ 4, esta última consideración ‘resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico que nos ocupa, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia’” [FJ 2 a)].

Continúa, además, la STC 128/2018 señalando que “[e]l nuevo recurso de casación basado en la infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma sustituyó a los dos recursos de casación anteriormente previstos para garantizar la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la comunidad autónoma, el recurso de casación de unificación de doctrina regulado hasta entonces en el artículo 99 LJCA y el recurso de casación en interés de ley regulado hasta entonces en el artículo 101 LJCA” [FJ 2 b)].

Por tanto, como así lo ha reconocido expresamente este Tribunal, el nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica “sustituye” a los medios impugnatorios que anteriormente venían regulados en la LOPJ (art. 74, apartados 5 y 6, que no han sido expresamente derogados) y la LJCA (arts. 16.4, todavía en vigor, y los precedentes arts. 99 y 101, dejados sin contenido por la Ley Orgánica 7/2015).

De modo más concreto, en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA cuestionado, el Tribunal ha declarado lo siguiente:

- (i) *La falta de rango orgánico de la disposición final tercera de la L.O. 7/2015, que dio nueva redacción al art. 86.3 LJCA, no contraviene lo dispuesto en el art. 122.1 CE, por cuanto la reserva de ley orgánica establecida en el citado precepto constitucional “atiende únicamente a si la legislación procesal de rango ordinario preserva la coherencia del diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y no va más allá [...]”. La submateria “constitución [...] de los jueces y tribunales”, que establece el art. 122.1 CE, hace referencia al “diseño básico de la organización judicial” y a la “definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso’ de los diversos órdenes jurisdiccionales”, pero “nuestra jurisprudencia nunca ha incluido aspectos tales como las modalidades de recursos disponibles, las resoluciones en su caso recurribles, los órganos competentes para su resolución o los procedimientos que a tal fin deban seguirse, con independencia de que las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial hayan procedido en ocasiones en el pasado a precisar, en mayor o menor grado, algunos de esos aspectos, pues el contenido mínimo indispensable no es un límite para el legislador orgánico y sí para el legislador ordinario” [STC 128/2018, FJ 4 a)].*
- (ii) *Las secciones de casación a que se refiere el art. 86.3 LJCA “se configuran y actúan básicamente como divisiones funcionales de las salas de lo contencioso-administrativo y no como órganos judiciales con una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de dichas salas”, por lo 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 y que, en consecuencia, no necesariamente deben ser reguladas por disposiciones de rango orgánico” [STC 128/2018, FJ 4 b)].*
- (iii) *Respecto de la alegada infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), este Tribunal ha declarado que “la indeterminación del precepto legal cuestionado no conlleva una quiebra de la seguridad jurídica, pues una interpretación sistemática del mismo permite acotar su sentido y determinar las resoluciones que pueden ser objeto de este recurso y el órgano que ha de resolverlo. Las incertidumbres que, prima facie, pueda suscitar la disposición cuestionada pueden ser salvadas mediante una interpretación perfectamente razonable, aplicando los criterios ordinarios de interpretación de la ley y atendiendo, especialmente, a la configuración más objetivada del recurso de casación estatal, a cuyas normas se remite implícitamente el recurso de casación autonómico y que debe considerarse que integran también su regulación”. (STC 128/2018, FJ 5).*

(iv) *La constatación de criterios aplicativos dispares del art. 86.3 LJCA por parte de las salas de lo contencioso-administrativo de los distintos tribunales superiores de justicia no vulneran el principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues “la independencia judicial ampara la capacidad de cada juez y tribunal de seleccionar, interpretar y aplicar las normas que consideran relevantes para resolver el asunto de que conocen, siendo la razonabilidad el único parámetro de constitucionalidad que podría proyectarse sobre tales operaciones” (STC 128/2018, FJ 6).*

(v) *Frente a la alegada vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la ley, debido a la denunciada falta de desarrollo legislativo del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, opone la doctrina de este Tribunal, en relación a la primera 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” [STC 128/2018, FJ 7 a)]. Y, respecto de la segunda, que “no cabe duda de que el párrafo tercero del artículo 86.3 LJCA tiene rango legal y que contiene los criterios necesarios para determinar la composición de las secciones de casación, tanto en el supuesto de las salas que no tengan sección como en el caso de que tengan más de una sección, así como su ámbito competencial” [STC 128/2018, FJ 7 b)].*

En consecuencia, la doctrina de este Tribunal, reiterada después en las también citadas SSTC 18/2019, de 11 de febrero y 26/2019, de 25 de febrero, es la de entender que el art. 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA es conforme a la Constitución, por cuanto que las tachas de inconstitucionalidad que le fueron opuestas por los órganos judiciales cuestionantes, han sido desestimadas.

b) Denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por su parte, el ATC 41/2018, de 16 de abril, hasta ahora el único pronunciamiento de este Tribunal que, en sede de amparo, ha abordado la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica, acordó en aquel caso la inadmisión del recurso promovido por la Junta de Extremadura contra dos resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de aquella comunidad autónoma que, a su vez, habían tenido por no preparado el recurso de casación por infracción de normativa autonómica que aquel órgano de gobierno había pretendido interponer contra otra previa sentencia del pleno de la misma sala.

En el auto citado, este Tribunal hizo unas consideraciones generales acerca de este recurso de casación específico y señaló, al respecto, que “[c]on este nuevo recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (art. 88 LJCA), se busca que ‘cumpla estrictamente su función nomofiláctica’ (exposición de motivos). Esta última consideración sí resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico que nos ocupa, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia” [FJ 4 b)].

Descendiendo al enjuiciamiento y resolución de la queja invocada, señaló después:

“Con independencia del mayor o menor acierto de cada uno de los argumentos empleados en la resolución impugnada, valoración que nos está vedada en esta sede constitucional, la sala de lo contencioso-administrativo toma como puntos de partida unos presupuestos certeros y llega a la solución que ofrece mediante una argumentación lógica y coherente. Parte este discurso de la literalidad de los preceptos legales referidos al recurso de que se trata en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley Orgánica del Poder Judicial; toma en consideración, a continuación, la composición y posición institucional de la sala sentenciadora y del órgano que estaría llamado a resolver el recurso; y constata, derivado de ello, que la finalidad a que estaría llamado este eventual recurso de casación, cual es la de asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico, en las circunstancias expresadas, quedó ya satisfecha en la sentencia dictada por el pleno de esa sala de lo contencioso-administrativo. En este razonamiento mantenido por el auto impugnado no se apela a razones organizativas para justificar la inadmisión del recurso, sino que se considera que el recurso de casación autonómico, en el caso, al no resultar idóneo para cumplir la función inherente a su naturaleza, carece de razón de ser. A partir de aquí, la sala obtiene la conclusión, que se apoya también en el tenor literal del artículo 86.3 LJCA, de que

este recurso ‘está pensado 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’. Y dicha conclusión, que lleva a estimar inadmisibles el recurso de casación preparado, se valora como producto de una exégesis racional de los preceptos legales aplicables. Esto es lo que demanda el artículo 24.1 CE, lo que no obsta a que, en el marco de las incertidumbres que ha ocasionado la regulación de la casación autonómica tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otras interpretaciones judiciales dirigidas a darles respuesta puedan a su vez ser perfectamente razonables” (FJ 5).

3. Aplicación de esta doctrina al caso: Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

A) Consideraciones previas.

Antes de dar comienzo al análisis del supuesto de autos es preciso hacer algunas consideraciones previas en relación con el objeto y alcance de nuestro enjuiciamiento y de la resolución que hemos de adoptar en relación con la queja presentada por la corporación local recurrente:

a) En primer lugar, hay que señalar que este Tribunal, en el seno de un procedimiento de amparo, resuelve por vez primera en sentencia la queja consistente en la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por eventual vulneración del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

b) En segundo término, que el supuesto ahora enjuiciado es distinto del precedente del recurso de amparo resuelto por el ATC 41/2018, pues, a diferencia de la argumentación sostenida entonces por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que admitía, con carácter general, la procedencia del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, a formalizar contra sentencias dictadas por otras secciones o salas de lo contencioso-administrativo del mismo Tribunal Superior de Justicia, en cuanto que aceptaba la posibilidad de que la sección de casación, constituida en aplicación de lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del art.86.3 LJCA, pudiera revisar en casación aquellas sentencias, pero que entendía no procedente en aquel supuesto porque, al tratarse de una sala única, no era posible la sustanciación de este recurso en la comunidad extremeña, pero sí en aquellas otras comunidades autónomas en que hubiera varias salas de lo contencioso-administrativo o secciones dentro de la misma sala, pertenecientes al mismo Tribunal Superior de Justicia, ahora la tesis sostenida por los autos impugnados es diferente y atiende a una cuestión distinta.

En efecto, el planteamiento argumentativo de los autos impugnados tiene otra dimensión que no es la sostenida por el Tribunal Superior de Justicia extremeño, pues lo que ahora entienden los órganos judiciales de Cataluña es que, por una interpretación sistemática de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del art. 86 LJCA, el recurso de casación por infracción de normativa autonómica únicamente procede contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que tengan su sede en la demarcación territorial del mismo Tribunal Superior de Justicia y siempre “que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos” (art. 86.1 último párrafo LJCA).

Por tanto, a diferencia del precedente resuelto por el ATC 41/2018, en que las resoluciones judiciales impugnadas habían atendido a razones subjetivas de organización para limitar el ámbito de este recurso de casación, señalando que, en el supuesto de autos, el recurso de casación no resultaba idóneo para cumplir la función inherente a su naturaleza, en el caso que es ahora objeto de nuestro enjuiciamiento se ofrecen otros argumentos, localizados en la denunciada falta de competencia objetiva de la sección de casación prevista en el art. 86.3 LJCA, para conocer del recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra sentencias dictadas por otras secciones o salas de lo contencioso-administrativo del mismo Tribunal Superior de Justicia.

c) Y, finalmente, que no corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación del art. 86 LJCA y mucho menos determinar la delimitación y alcance del nuevo recurso de casación por infracción de la normativa autonómica que introdujo la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Esta labor compete en exclusiva a los órganos judiciales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos (art. 117.3 CE). Únicamente a ellos les corresponde la función hermenéutica y de aplicación de aquella norma a los supuestos que le sean planteados.

Como se ha anticipado, el Tribunal Constitucional puede realizar un control externo de razonabilidad de los argumentos sostenidos por las resoluciones judiciales impugnadas, para así enjuiciar la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho al recurso, con las limitaciones, mucho más rigurosas, que ha establecido nuestra doctrina respecto del recurso de casación, de tal manera que, únicamente, cuando la decisión judicial haya incurrido en un error fáctico patente, resulte manifiestamente irracional o arbitraria, podrá revisar aquella decisión judicial de inadmisibilidad del recurso.

Hemos de partir, pues, de los argumentos recogidos en los autos impugnados y determinar si aquellos son o no irrazonables, arbitrarios o se hallan inmersos en un error fáctico patente y manifiesto.

B) Enjuiciamiento del caso.

a) El análisis de la alegada vulneración del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de norma autonómica debe partir de la finalidad de unificación del Derecho autonómico que aquel persigue y que así ha sido reconocida, tanto por el legislador en el preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, como, también, por este Tribunal en la STC 128/2018. En el fundamento jurídico anterior hemos destacado que el nuevo recurso está encaminado a “sustituir” a los anteriores recursos de casación para unificación de doctrina y de casación en interés de la ley, que venían atribuidos anteriormente a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y que han sido suprimidos por la Ley Orgánica 7/2015, por lo que esa finalidad unificadora de la interpretación y aplicación del derecho autonómico debe ser asumida por los tribunales superiores de justicia, a través de aquella modalidad impugnatoria.

Este Tribunal [STC 128/2018, FJ 7 a)] también ha declarado que el nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica: (i) ha sido creado con una configuración “paralela” al que ya existía por alegada infracción de la normativa estatal o de la Unión Europea; y (ii) que, a la regulación de dicho recurso ante el Tribunal Supremo, se “remite implícitamente” el de casación autonómico.

A partir del señalado objetivo y de los dos presupuestos configuradores establecidos en el art. 86.3 LJCA que ha reconocido este Tribunal, se impone ahora, utilizando el canon de la razonabilidad, el análisis de los argumentos esgrimidos por los autos impugnados de 30 de enero y 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera, así como del núm. 25/2018, de 28 de junio, de la Sección de Casación, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para acordar la inadmisibilidad del recurso de casación por infracción de normativa autonómica que el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès pretendía formalizar contra una anterior sentencia de 9 de noviembre de 2017, dictada por la primera de las secciones enunciadas.

b) Debemos descartar ab initio el argumento de la recurrente, al que también se adhiere en apoyo de su pretensión el Ministerio Fiscal, de que la tesis sostenida por la Sección de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de que no procede el recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra sentencias dictadas por

las secciones o salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia sea una interpretación y aplicación del art. 86.3 LJCA que es única de este órgano judicial frente al criterio sostenido por otras salas de la misma jurisdicción de otros tribunales superiores de justicia, que sí admiten su procedencia. Este Tribunal, en su STC 128/2018, también ha rechazado, desde la perspectiva del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que la distinta interpretación o aplicación de la norma jurídica resulta amparada por la “independencia judicial” y “por la capacidad de cada juez y tribunal de seleccionar, interpretar y aplicar las normas que consideran relevantes para resolver el asunto de que conocen, siendo la razonabilidad el único parámetro de constitucionalidad que podría proyectarse sobre tales operaciones” (FJ 6).

Además, el ATC 41/2018, aunque en referencia al derecho a la tutela judicial efectiva, ha declarado también que “en el marco de las incertidumbres que ha ocasionado la regulación de la casación autonómica tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otras interpretaciones judiciales dirigidas a darles respuestas puedan a su vez ser perfectamente razonables” (FJ 5 in fine).

c) Asimismo, hemos de descartar a limine: (i) el argumento, sostenido en los autos impugnados, que se apoya en la carencia de rango de ley orgánica de la normativa legal que introduce el nuevo recurso de casación por infracción de norma autonómica; (ii) que tal exigencia de rango normativo orgánico sea precisa para la configuración del órgano judicial competente para su enjuiciamiento y resolución; y (iii) que la Ley Orgánica del Poder Judicial debería haber establecido un órgano judicial específico, con un rango jerárquico superior al de la sección o sala que hubo dictado la sentencia a impugnar, para asignarle la competencia sobre este recurso.

Estos tres argumentos han sido ya objeto de análisis y rechazados por este Tribunal al enjuiciar la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA. Como hemos destacado en el fundamento jurídico anterior, la STC 128/2018, FFJJ 3 y 4, y las posteriores SSTC 18/2019 y 26/2019, que son de aplicación de la doctrina establecida en la anterior, han hecho una detallada exposición de los razonamientos que le llevaron a descartar las tesis sostenidas sobre aquellos aspectos por los órganos judiciales promotores de las cuestiones de inconstitucionalidad, por lo que ahora nos remitimos a las consideraciones jurídicas allí efectuadas para desestimarlas. El Pleno de este Tribunal ha entendido que la regulación contenida en el nuevo art. 86.3 LJCA no contraviene, ni el rango de ley orgánica, ni

tampoco el art. 122.1 CE; además, la composición de las secciones de casación deben ser conceptuadas como secciones “funcionales” y “no orgánicas”, de tal manera 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)]. Por otro lado, como igualmente ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, 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)].

d) Hemos de rechazar, también, el argumento de que la unificación de criterios en la aplicación de la norma autonómica la suplan los plenos jurisdiccionales previstos en el art. 264 LOPJ. Sin necesidad de descender al plano de la interpretación de esta norma, hay que señalar que dichos plenos cumplen una función de unificación de criterios y de coordinación de prácticas procesales (art. 264.1 LOPJ), pero no adoptan decisiones jurisdiccionales en sentido estricto. Además de apartarse de lo que es la naturaleza, contenido y efectos jurídicos propios del instituto procesal del recurso, aquella tesis contraviene, también, la finalidad legislativa de extender la figura del recurso de casación a la función unificadora de la interpretación y aplicación del derecho autonómico, como sustitutivo de los desaparecidos recursos de casación de unificación de la doctrina y de interés de la ley, tal y como ha reconocido supra este Tribunal en la STC 128/2018.

e) Este Tribunal, en la tantas veces citada STC 128/2018, ha declarado que “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” [STC 128/2018, FJ 7 a) in fine]. Y, también, como hemos señalado supra, cumple una función nomofiláctica y unificadora del derecho autonómico, pues, a esta finalidad, responde la nueva configuración de esta modalidad impugnatoria extraordinaria. Igualmente, hemos destacado que 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”.

Se trata, pues, de la necesidad de cumplir un determinado fin y de satisfacer la observancia de dos presupuestos, aspectos todos ellos reconocidos por

este Tribunal que, en el análisis de la argumentación sostenida por los autos impugnados, resultan relevantes para el control constitucional de la racionalidad de los mismos. El cumplimiento de aquella finalidad y de los dos citados presupuestos exige que toda interpretación efectuada por los órganos judiciales, en relación con el recurso de casación por infracción de normativa autonómica, parta de la debida observancia de los mismos, de tal manera que, a sensu contrario, adolecerá de falta de racionalidad aquella interpretación y aplicación de la legalidad que contravenga esta doctrina constitucional.

A partir de estas consideraciones, son relevantes los siguientes aspectos en nuestro análisis:

(i) La procedencia o no del recurso de casación por infracción de norma autonómica frente a una resolución dictada por un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y la correspondiente interpretación y aplicación de la norma legal que lo regula (arts. 86 y ss. LJCA) es función propia de la sección de casación de la sala de lo contencioso-administrativo del tribunal superior de justicia correspondiente, en este caso del de Cataluña, pero aquella interpretación y aplicación habrá de respetar la finalidad unificadora de doctrina, propia de este recurso, y que el mismo se configura como “paralelo” al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, “a cuya regulación implícitamente se remite”.

(ii) En el recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que se sigue ante el Tribunal Supremo, el art. 86.1 LJCA dispone la procedencia de este recurso contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, con los requisitos exigidos en el párrafo segundo de este apartado, pero también contra las recaídas en única instancia o en apelación, dictadas por las salas de aquella jurisdicción de los tribunales superiores de justicia. En consecuencia, una interpretación del art. 86.3, párrafo segundo Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que excluya la procedencia de este recurso respecto de las sentencias dictadas por alguno/os de aquellos órganos judiciales, contraviene la exigencia de “paralelismo” que este Tribunal ha reconocido a esta modalidad impugnativa, respecto de la casación “estatal o de la Unión Europea”, en contradicción con la literalidad de la norma contenida en el art. 86.1 LJCA, que sí incluye las sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia. No se da cumplimiento a esta exigencia de configuración “paralela” del recurso de casación por infracción de norma autonómica respecto del de casación por vulneración de norma estatal o de la Unión Europea si se acoge el planteamiento de los autos, de que el primero de los recursos

solo proceda respecto de unos (los órganos unipersonales) y no respecto de otros (los órganos colegiados).

Por otro lado, la “remisión implícita” a la normativa reguladora del recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que este Tribunal ha reconocido también a la casación por infracción de norma autonómica, no puede conciliarse con una interpretación de la legalidad procesal que rechace que aquella remisión solo lo sea a una parte y no a su integridad, como defienden los autos impugnados, que limitan la remisión a la regulación del procedimiento de tramitación y resolución del recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, pero no in toto a su procedencia contra las resoluciones susceptibles de dicho medio impugnativo. Tal planteamiento contraviene la doctrina constitucional sobre este punto, pues la STC 128/2018 alude a una “remisión implícita”, sin establecer ningún tipo de condicionamiento o limitación a aquella.

En efecto, la STC 128/2018, aun reconociendo las deficiencias de técnica legislativa que se observan en el nuevo art. 86 LJCA, además de haber declarado que dicho precepto no contraviene el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ni tampoco vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ha afirmado que este recurso de casación por infracción de normativa autonómica tiene una configuración paralela y, por tanto, semejante al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que ya existía antes de la vigencia de la Ley Orgánica 7/2015. La “remisión implícita” a la normativa de esta última, lo ha reconocido así este Tribunal, sin límites ni condicionamientos, por lo que cualquier interpretación o aplicación del art. 86 LJCA que, desde la jurisdicción ordinaria, se aparte de tales presupuestos, incurrirá, en expresión de este Tribunal, “en conclusiones voluntaristas, irracionales o extravagantes o en contravención del tenor literal de los preceptos aplicables”; además de poner de relieve que “quien se considerase afectado por tales interpretaciones las podría combatir mediante el correspondiente recurso de amparo” [STC 128/2018, FJ 5 in fine].

f) La conclusión a la que han llegado los tres autos impugnados es contraria, pues, al derecho a la tutela judicial efectiva, en su manifestación del derecho de acceso al recurso, cuya vulneración ha defendido la corporación local demandante. 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.

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.

En consecuencia, debemos estimar la queja del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès y apreciar, por tanto, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso, que aquella reclama.

4. Alcance del amparo.

La estimación del recurso de amparo debe extenderse a los autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como al posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la sección de casación de la misma Sala y Tribunal, dictado en el recurso de queja núm. 8-2018, que, en la vía judicial, han decidido tener por no preparado el recurso de casación que la citada corporación municipal pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada sección tercera de aquella Sala y Tribunal Superior.

En consecuencia, tal como se solicita en el suplico de la demanda de amparo, procede declarar la nulidad de los tres autos impugnados y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del auto núm. 25/2018, de 28 de junio, para que la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dicte una resolución que sea respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso de casación, de la corporación local demandante de amparo.

