

Tribunal Superior de Justicia de Catalunya
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección de Casación
Via Laietana, 56
08003 Barcelona

Recurso de casación núm.: 16/2017

Parte actora: DIPÒSITS CONTROLATS DE CATALUNYA, S.L.

Representante de la parte actora: DANIEL FONT BERKHEMER

Parte demandada: CONSELL COMARCAL DEL SEGRIÀ

Representante de la parte demandada: BLANCA SORIA CRESPO

AUTO NÚM. 29/2017

Presidente:

Emilio Berlanga Ribelles

Magistrados/adas:

Alberto Andrés Pereira

Francisco José Sospedra Navas

Javier Bonet Frigola

María Abelleira Rodríguez



Barcelona, a 29 de diciembre de 2017

HECHOS

PRIMERO.- Por la representación de DIPÒSITS CONTROLATS DE CATALYUNYA, S.L., se presentó escrito en fecha 11.04.17, en preparación de recurso de casación contra la Sentencia núm. 61 de 9.02.17, dictada por la Sección 3ª de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA.

SEGUNDO.- Mediante Auto de fecha 12.05.17, la Sección 3ª tuvo por preparado el recurso, emplazando a las partes para que comparecieran ante la Sección de Casación, y remitiendo las actuaciones. Recibidas las mismas se designó ponente, compareciendo las partes arriba expresadas, y se señaló para deliberación de la admisión o inadmisión ante esta Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso de casación, la Sentencia núm. 61/2017 de fecha 9.02.17, dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 142/2013 de la Sección Tercera de la Sala contenciosa administrativa.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, debemos examinar la procedencia del recurso de casación por razón de su objeto, y en definitiva analizar la cuestión relativa a la recurribilidad de las sentencias dictadas por las Salas de los TSJ en casación autonómica, la cual resulta controvertida al no existir previsión legal expresa en la LJCA, tras la reforma operada por Ley Orgánica 7/2015.

En este punto, debe indicarse que el art. 86.1 de la LJCA únicamente define las resoluciones recurribles en casación ante el Tribunal Supremo al establecer que las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Por tanto, no existe previsión alguna en cuanto a la definición de las sentencias recurribles en casación por infracción de norma autonómica ante las Secciones de Casación de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

En la vigente regulación procesal de la casación, las únicas referencias a la casación autonómica son las recogidas en los párrafos segundo y tercero del artículo 86.3 LJCA, cuya naturaleza de regulación orgánica, si bien contenida en una norma procesal, es evidente, y debe ser complementada con el conjunto de las normas orgánicas y procesales contenidas tanto en la propia LJCA, como en la LOPJ, pues tan solo de este modo podremos llegar a delimitar el ámbito de las resoluciones recurribles en casación autonómica.

SEGUNDO.- Para examinar la cuestión, debemos partir de los antecedentes legislativos de la vigente regulación del recurso de casación autonómico en el art. 86.3 LJCA. Este apartado resulta de la adición de dos preceptos contenidos en la Ley de 1998: así, en su párrafo primero, incorpora casi literalmente el texto del art. 86.4 de la Ley de 1998 y, en sus párrafos segundo y tercero, transcribe el art. 99.3 de la Ley de 1998, excepción hecha del inciso inicial del precepto.

La suma de contenidos de ambos textos precedentes, referidos, respectivamente, al ámbito de la casación ordinaria ante el Tribunal Supremo y a la competencia para el conocimiento de la casación autonómica en unificación de doctrina (y por extensión en interés de ley en Tribunales con más de una Sala territorial o Sección), determina la redacción del vigente 86.3 LJCA, lo que pone de manifiesto que el texto final resulta de la yuxtaposición de dos preceptos de distinta naturaleza en la legislación antecedente. Así, el art. 86.4 LJCA 1998 era un texto de naturaleza procesal, atinente a la impugnabilidad objetiva, que delimitaba el ámbito de la casación ante el

Tribunal Supremo, al exigir que se fundara en infracción de norma estatal o comunitaria, con la consecuente exclusión del derecho autonómico, a la vez que establecía los requisitos formales de admisibilidad del recurso, exigiendo que fuera invocado en el curso del proceso. Por su parte, el art. 99.3 LJCA 1998 tenía una naturaleza meramente organizativa, sin voluntad delimitadora del ámbito de la casación, puesto que configuraba la composición de la Sección especial que debía conocer del recurso autonómico de unificación de doctrina.

En consecuencia, una interpretación del art. 86.3 vigente de acuerdo a los antecedentes legislativos nos lleva a descartar que los párrafos segundo y tercero sean complementarios del primero, puesto que éste tiene como objeto delimitar el ámbito de la casación ante el Tribunal Supremo, en tanto que los párrafos segundo y tercero contienen una disposición de naturaleza orgánica, sin vocación definidora del ámbito del recurso de casación autonómico.

Es obvio que el requisito procesal establecido en el párrafo primero del art. 86.3 (v.gr. invocación de la norma en el proceso o consideración de la misma por el órgano sentenciador) se aplica a la casación autonómica, pero ello en modo alguno nos lleva a deducir que exista una equiparación en cuanto a las resoluciones recurribles ante el Tribunal Supremo y ante la Sección de casación de los TSJ, singularmente las resoluciones de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Por el contrario, la interpretación sistemática de la norma, nos lleva a entender que las disposiciones orgánicas contenidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 86.3 LJCA se refieren al único recurso de casación del que puede conocer la Sección que en dichos párrafos se regula: el recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales, sean susceptibles de extensión de efectos, y se funde en normas emanadas de la Comunidad Autónoma. Entenderlo de otro modo, y vincular el párrafo primero del artículo 86.3 con los párrafos segundo y tercero dejaría precisamente al margen del recurso de casación autonómico a las sentencias contra las que dicho recurso cobra todo su sentido, las dictadas por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo en única instancia y con las características vistas, ya que el párrafo primero del artículo 86.3 LJCA, para nada se refiere a aquellas.

TERCERO.- Una correcta delimitación de la recurribilidad de las Sentencias dictadas por las Salas de los TSJ debe partir de la posición constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia como órgano que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE), de forma análoga a la posición del Tribunal Supremo en materia de derecho estatal.

Los Tribunales Superiores de Justicia, al igual que el Tribunal Supremo, cumplen esta función a través de sus Salas y, más concretamente, a través de las Secciones funcionales en el caso de este Tribunal Superior de Justicia, pues son las llamadas a resolver los asuntos en las materias que les han sido atribuidas, con el carácter de órganos judiciales independientes (SSTC 245/1994 de 15 de septiembre, que recoge la doctrina de la anterior STC 148/1994). Por tanto, son las Secciones o Tribunales, especializadas por las normas de reparto en este caso, quienes cumplen la función de formar la jurisprudencia en materia de derecho autonómico.

De este modo, y una vez suprimido el recurso de casación para unificación de doctrina con la reforma operada por Ley Orgánica 7/2015, las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ en aplicación del derecho autonómico no son susceptibles de recurso, al igual que sucede con las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en aplicación del derecho estatal. Esta afirmación, que parte de la idéntica posición constitucional de ambos órganos jurisdiccionales en sus respectivos ámbitos, viene avalada por los siguientes argumentos:

1) La LOPJ no atribuye competencia orgánica a las Salas de los TSJ para conocer el recurso de casación ordinario.

Aquí debe tenerse en cuenta que el rango de la reforma procesal de la casación introducida por la Ley Orgánica 7/2015 es de ley ordinaria (cfr. disposición final quinta, apartado 1), por lo que no existe competencia expresa contemplada en la legislación orgánica judicial.

Los supuestos enunciados en la vigente legislación orgánica para las Salas de los TSJ (v.gr. apartados 5 y 6 del art. 74 LOPJ) únicamente hacen referencia a la casación para unificación de doctrina y en interés de ley, modalidades de ámbito limitado. Así, en el caso de la unificación de doctrina en el orden contencioso, suprimida por la reforma de 2015, la casación cumplía una función cuasi arbitral, de naturaleza autocompositiva, ante las contradicciones que se producían en el mismo órgano jurisdiccional, de manera que sólo admitía la recurribilidad de las sentencias dictadas por el mismo órgano jurisdiccional en caso de que fueran contradictorias. En contraste con estas modalidades casacionales, la casación ordinaria configurada en la Ley Orgánica 7/2015 es un recurso universal cuando se trata de sentencias dictadas por órganos colegiados, que determina la prevalencia funcional de la Sección que resuelve el recurso, que no encuentra soporte en la legislación orgánica judicial en el caso de la casación autonómica contra sentencias dictadas por las propias Salas de los TSJ, lo cual es una exigencia del art. 122 CE.

En los mismos términos que la LOPJ, la Ley 29/1998, de 13 de julio, en su artículo 10.5 regula la atribución a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ del conocimiento del recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en el artículo 99. No se les atribuye pues el conocimiento de un recurso de casación "ordinaria". Y, como no podía ser de otro modo, el art. 12.2 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, sí atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS el conocimiento de los recursos de casación de "cualquier modalidad", en los términos establecidos por esta Ley.

2) La Ley Orgánica 7/2015 suprimió la casación para unificación de doctrina, eliminando la prevalencia funcional entre Secciones de la misma Sala y fijando la unificación en sede de Pleno jurisdiccional como mecanismo para resolver discrepancias en una Sala, de lo que asimismo resulta la incompatibilidad de la casación contra las sentencias dictadas dentro de la misma Sala.

Así, la citada LO 7/2015 dio nueva redacción al art. 264 de la LOPJ, contemplando el Pleno jurisdiccional como medio para unificar criterios "especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieron en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la

aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales”. Por tanto, la existencia de una Sección de casación, con prevalencia funcional sobre las demás Salas y Secciones del mismo Tribunal, no sólo carece de soporte en la legislación orgánica judicial, sino que sería contradictoria con la nueva regulación introducida por el art. 264 de la LOPJ.

3) La admisión de una casación autonómica contra las Sentencias de las Salas de los TSJ es contradictoria con la vigente regulación procesal del recurso de casación. La casación introducida por la LO 7/2015 ante el Tribunal Supremo responde a la lógica de dos Secciones: una de admisión (no especializada), que se limita a examinar si concurren los requisitos de admisión, y otra de resolución (especializada) que es la que forma jurisprudencia.

Una eventual aceptación de una casación autonómica contra sentencias dictadas por la misma Sala sería antinómica con este diseño casacional, pues la Sección que dicta la resolución que se recurre (generalmente especializada), vería revisada su interpretación por la Sección de casación del art. 86.3 LJCA (no especializada y rotatoria), al tener ésta competencia tanto para admitir como para resolver.

En esta hipótesis se produciría además otra incoherencia con el sistema introducido en el art. 264 LOPJ, tras la redacción de la tan citada LO 7/2015, puesto que el apartado 2 del citado precepto, expresamente exige que formen parte del Pleno jurisdiccional para unificación de criterios “todos los Magistrados de la Sala correspondiente que por reparto conozcan de la materia en la que la discrepancia se hubiera puesto de manifiesto”, que son precisamente los que generalmente no forman parte de la Sección de casación ex art. 86.3 LJCA por haber dictado la sentencia que es objeto de recurso.

El Pleno jurisdiccional, que articula la nueva regulación es un mecanismo respetuoso con la independencia judicial de las diversas Secciones que mantengan criterios divergentes, pero a su vez es el mecanismo adecuado para favorecer la unificación de criterios y, en consecuencia, el respeto a la igualdad en la aplicación de la ley y al principio de seguridad jurídica -en lo que a la interpretación y aplicación del Derecho autonómico se refiere- en la medida en que exige un plus de motivación a quienes se aparten del criterio sentado por el Pleno. Si la divergencia se produce en el seno de una misma Sección, al tratarse de un mismo órgano jurisdiccional, el mecanismo para depurar una posible desigualdad en la interpretación de la ley, es el recurso de amparo.

En todo caso, la casación ordinaria es un recurso que, en la legislación orgánica judicial, no está previsto para revisar sentencias dictadas por la misma Sala o Tribunal.

4) La casación autonómica contra las sentencias de las Salas de los TSJ no cumple la finalidad esencial del recurso (v.gr. formar jurisprudencia), pues la jurisprudencia sobre el derecho autonómico ya está formada por las resoluciones dictadas por las Salas territoriales y Secciones especializadas. Desde esta perspectiva, es indudable la falta de idoneidad de un sistema de formación de jurisprudencia que pivote sobre una Sección de casación (no especializada y de composición rotaria) que se pronuncie con carácter prevalente sobre la jurisprudencia ya formada por las

Secciones de la misma Sala que por reparto conocen de la materia.

CUARTO.- La interpretación sostenida nos lleva a entender que la reforma de 2015 no incluye a las sentencias dictadas por las Salas de los TSJ en el ámbito del recurso de casación autonómico, sin perjuicio desde luego que incluya las de los Juzgados según viene interpretando la Sección de casación de este TSJ.

El art. 86.1 de la LJCA no delimita expresamente el recurso de casación autonómico, puesto que únicamente se regula la casación ante el Tribunal Supremo, y el art. 86.3 de la LJCA tampoco es un precepto que delimite el ámbito objetivo de la casación autonómica, de acuerdo a los antecedentes legislativos y al tenor literal del precepto. El primer párrafo delimita la casación estatal en tanto que el segundo y tercer párrafos contienen una regulación orgánica cuando el recurso se funda en normas de derecho autonómico. De ello no puede derivarse una atribución de competencia funcional a la Sección de casación de las Salas de los TSJ prevalente frente a las sentencias dictadas por la misma Sala, pues ello, como hemos expuesto, carece de soporte en la legislación orgánica judicial.

En este punto, la competencia funcional prevalente de la Sección autonómica de casación para resolver recursos de casación contra resoluciones dictadas por la misma Sala tiene un límite infranqueable en la falta de previsión en sede de legislación orgánica judicial (y, como se ha visto, también ordinaria). La interpretación del art. 86 LJCA conforme a los preceptos y principios constitucionales, según la doctrina del Tribunal Constitucional, impide extender la recurribilidad en casación autonómica a las Sentencias dictadas por el mismo órgano jurisdiccional al no existir tal previsión en la LOPJ, ni en lo referido a la competencia funcional preponderante de la Sección de casación para el conocimiento de un recurso de casación ordinario generalizado, ni en cuanto a la composición orgánica de una Sección dentro de una misma Sala con prevalencia funcional.

Por otra parte, esta interpretación excluyente de la recurribilidad en casación autonómica de las sentencias dictadas por las Salas de los TSJ es ajustada al espíritu y finalidad de la configuración del nuevo recurso de casación como instrumento uniformador de la interpretación del derecho a través del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Recordemos que la Sección de casación autonómica del art. 86.3 LJCA no ostenta el monopolio para formar jurisprudencia, ni tiene prevalencia para rectificar la jurisprudencia existente emanada de la misma Sala de los TSJ y por ello no puede cumplir el mandato del art. 93.3 LJCA, esto es, fijar la interpretación de aquellas normas autonómicas objeto del debate casacional cuando se trata de revisar jurisprudencia emanada de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo. De igual manera que tampoco la tiene el T.S., la Sección especializada del mismo por razón de la materia, para conocer en casación ordinaria de las sentencias por ella misma dictadas.

En definitiva, y por todo lo anteriormente expuesto, esta Sección considera que el presente recurso de casación no resulta admisible.

QUINTO.- En cuanto a las costas, si bien el artículo 90.8 LJCA establece que la inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, dicho precepto complementado con lo dispuesto en el artículo 139.2 LJCA, lleva a este órgano jurisdiccional a considerar procedente no efectuar imposición de costas en atención a las dudas interpretativas que la nueva regulación del recurso de casación plantea, y que se resuelven en la presente resolución.

PARTE DISPOSITIVA

En atención a lo expuesto, esta **SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:**

1º.- DECLARAR LA INADMISIBILIDAD del presente recurso de casación.

2º.- NO EFECTUAR imposición de las costas procesales causadas.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos principales.

Contra esta resolución no cabe recurso alguno.

Lo mandó la Sección de Casación y firman los Magistrados Ilmos. Sres. al inicio designados. Doy fe.