

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 15 de junio de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 3318/2014

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Nulidad de actos administrativos. Convalidación de actos administrativos. De los artículos 64 a 66 de la Ley 30/1992 se deduce tanto respecto de los actos nulos como anulables la posibilidad de transmisión de efectos (artículo 64) conversión (artículo 65) y conservación (artículo 66). De estas posibilidades se separa la técnica de la convalidación. El artículo 67 de la Ley 30/1992 aplica tal posibilidad sólo a los actos anulables y solo en ese caso es cuando, *ex lege*, se prevé la posibilidad de que el contenido de un acto pueda subsanarse. La razón es que como el vicio de nulidad es radical y surte efectos *ex tunc*, no cabe que un acto posterior lo rehabilite pues se tiene por no dictado e inexistente en el tráfico jurídico. No cabe dotar de eficacia retroactiva a un acto que se dicta en sustitución de otro que se reputa indebidamente como anulable cuando ha sido declarado nulo de pleno Derecho por sentencia firme.

PRECEPTOS:

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 57.3, 64, 65, 66 y 67.

PONENTE:

Don José Luis Requero Ibáñez.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a quince de Junio de dos mil quince.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 3318/2014 , interpuesto por el Procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal en representación de los COLEGIOS OFICIALES DE ENFERMERÍA DE ALICANTE Y VALENCIA , con asistencia de Letrado, contra el Auto de 8 de mayo de 2014, confirmado en reposición por el Auto de 22 de julio de 2014 , dictado por la Sección de Ejecuciones y Extensiones de efectos (grupo I) de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por el que se acordó dar por finalizada la ejecución 324/2014 de la Sentencia de 6 de julio de 2012 , recaída en el procedimiento ordinario 50/2011. Ha comparecido como parte recurrida el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE ENFERMERÍA representado por el Procurador don Enrique de Antonio Viscor y asistido de Letrado.



www.civil-mercantil.com

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se interpuso el recurso contencioso-administrativo 50/2011 contra la convocatoria y determinados Acuerdos adoptados por la Asamblea general Ordinaria, de 15 de diciembre de 2010, del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería, dictándose Sentencia estimatoria de 6 de julio de 2012 .

Segundo.

En el citado procedimiento se promovió incidente de ejecución de sentencia contra la resolución 8/2013, de 16 de diciembre, cuyo contenido se expondrá más abajo y que la Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos de la citada Sala resolvió por Auto de 8 de mayo de 2014, cuya parte dispositiva es la siguiente: «LA SALA ACUERDA: Dar por finalizada la presente ejecución, por cumplimiento de la sentencia de seis de julio de 2012 , recaída en el presente procedimiento ordinario nº 50/201.» Tal Auto fue confirmado en reposición por el Auto de 22 de julio de 2014 , ambos dictados en la pieza de ejecución 342/2014.

Tercero.

Contra el referido Auto preparó recurso de casación el Procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal en representación del Colegio Oficial de Enfermería de Alicante y del Colegio Oficial de Enfermería de Valencia, que la Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos (grupo I) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de fecha 23 de septiembre de 2014 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Cuarto.

Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y de Valencia presentó el escrito de interposición del recurso de casación con base en los siguientes motivos:

1º Al amparo del artículo 87.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) porque los Autos impugnados contradicen los términos del fallo que ejecutaban, con vulneración de los artículos 67.1 y 57.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , de Régimen jurídicos de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992).

2º Al amparo del artículo 87.1.c) de la LJCA porque los Autos impugnados contradicen los términos del Fallo que ejecutaban con vulneración del artículo 103.4 y 5 de la LJCA .

3º Al amparo del artículo 87.1.c) de la LJCA porque los Autos impugnados contradicen los términos del Fallo que ejecutaban con vulneración del artículo 24.1 de la Constitución .

4º Al amparo del artículo 87.1.c) de la LJCA porque los Autos impugnados contradicen los términos del Fallo que ejecutaban con vulneración del artículo 14 de la Constitución .



www.civil-mercantil.com

Quinto.

Mediante diligencia de ordenación de 21 de enero de 2015 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizara su escrito de oposición; lo que realizó la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería solicitando la desestimación del recurso interpuesto en los términos que constan en su escrito.

Sexto.

Conclusas las actuaciones, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez por providencia de 4 de mayo de 2015 y se señaló este recurso para votación y Fallo el día 9 de junio de 2015, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, Magistrado de la Sala quien expresa el parecer de la misma conforme a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Al amparo del artículo 87.1.c) de la LJCA se recurre en casación el Auto de 8 de mayo de 2014 -confirmado en reposición por el de 22 de julio de 2014-, dictado en ejecución de la Sentencia estimatoria de 6 de julio de 2012 . Como es sabido, en estos casos los motivos de casación invocables no son los del artículo 88.1 de la LJCA sino los del artículo 87.1.c) de la LJCA , esto es, que tales autos ejecutorios « resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla [en la sentencia] o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta ».

Segundo.

La razón de tal límite es que siendo el recuso de casación un recurso en defensa de la legalidad, cuando se trata de autos dictados en ejecución de sentencia, con su impugnación se persigue proteger la inmutabilidad de lo sentenciado en firme. Por tanto, se trata de un recurso en el que la defensa de la legalidad se concreta en que por esta Sala se controle que las sentencias se ejecuten en sus propios términos, el respeto a lo juzgado, de ahí que se trate de evitar que en fase de ejecución se adicione, contradiga o desconozca lo que, con carácter firme, se ha decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso previo de declaración (cf. Sentencia de esta Sala de 25 de octubre de 2010, recurso de casación 3334/2209).

Tercero.

Los hechos de los que los Autos impugnados traen su causa se resumen así:

1º En la convocatoria de 2006 a la presidencia del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, resultó proclamado el candidato don Luis Manuel . Impugnado tal nombramiento, el recurso fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior



www.civil-mercantil.com

de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2008 (Procedimiento Ordinario 486/2006). Recurrida en casación, se estimó el recurso por Sentencia de esta Sala de 3 de noviembre de 2010 (Recurso de Casación 957/2009), anulándose la elección de don Luis Manuel al no reunir los requisitos de antigüedad en el ejercicio de la profesión de enfermero.

2º En ejecución de esta Sentencia se dictó la resolución 3/2010 que dio por finalizada la Convocatoria de 2006 e hizo una nueva convocatoria, la de 2010, que finalizó por resolución de 3 de diciembre de 2010 eligiéndose de nuevo a don Luis Manuel . Nada más ser elegido, se convocó por resolución 3 de diciembre de 2010 una Asamblea General para 15 de diciembre de 2010, que se celebró, adoptándose los acuerdos 12, 13, 14 y 15/2010, de 15 diciembre.

3º Contra la nueva convocatoria electoral se promovió incidente de ejecución, que se estimó por Auto de 21 de febrero de 2011, anulándose la convocatoria de 2010. En ejecución de ese Auto se retomó la convocatoria de 2006, se declaró concluida sin candidato y es entonces cuando ya por resolución de 3/2011 se hace una nueva convocatoria. Promovido nuevo incidente de ejecución, se desestimó.

4º Esa convocatoria de 2011 finalizó resultando de nuevo elegido don Luis Manuel , nombramiento que se confirmó por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de mayo de 2013 (Procedimiento Ordinario 139/2012). El caso es que recurrida en casación tal Sentencia, se ha estimado por Sentencia de esta Sala de 19 de mayo de 2015 (recurso de casación 2344/2013).

Cuarto.

Los Autos ahora recurridos traen su causa de la impugnación de los acuerdos reseñados en el ordinal 2º del anterior Fundamento de Derecho, acuerdos dictados mientras que don Luis Manuel fue presidente durante apenas tres meses, esto es, hasta que su nombramiento fue anulado por Auto de 21 de febrero de 2011. Pues bien, contra esos acuerdos se interpusieron - que se sepa- hasta tres recursos contencioso-administrativos con el siguiente resultado:

1º El recurso jurisdiccional 104/2012, resuelto por Sentencia desestimatoria de 20 de enero de 2012 y los recursos 268/2011 y 50/2011, resueltos mediante sendas sentencias estimatorias de 2 de septiembre y 6 de julio de 2012 .

2º La Sentencia desestimatoria de 20 de enero de 2012 (recurso 104/2012) fue recurrida en casación ante esta Sala y Sección, que lo estimó por Sentencia de 10 de mayo de 2013 (recurso de casación 2020/2012). Tanto esta Sentencia como las otras dos anteriores de la Sala de instancia estimatorias, se basan en que los acuerdos eran nulos de pleno Derecho pues fueron dictados por un órgano incompetente.

3º El caso es que tras la tercera convocatoria de 2011 y en ejecución de esas sentencias estimatorias, se dictó la resolución 8/2013, 16 de diciembre, cuyo tenor literal es el siguiente: « Aprobar los acuerdos y resoluciones adoptados en la Asamblea General celebrada el 15 de diciembre de 2010, invalidados por nulidad en la convocatoria de dicha reunión por sentencias dictadas en el orden contencioso-administrativo, otorgándoles eficacia retroactiva a dicha fecha, en aplicación del artículo 57.3 de la Ley 30/1992 ...»

4º Frente a esa resolución, en el primero de los recursos contencioso-administrativo y tras la Sentencia de esta Sala, se promovió incidente de ejecución resuelto por Auto cuya fecha no consta, pero que fue estimatorio. En el recurso contencioso- administrativo 268/2011 también se promovió incidente de ejecución desestimado por Auto 10 de marzo de 2014 y en el



www.civil-mercantil.com

recurso contencioso-administrativo 50/2011 se dictaron los Autos que son los ahora recurridos en casación y que desestiman el incidente de ejecución.

Quinto.

Con base a la infracción de los distintos preceptos reseñados en el Antecedente de Hecho Cuarto de esta Sentencia, los cuatro motivos de casación vienen a plantear lo mismo, de ahí que puedan ser enjuiciados conjuntamente. Se plantea así que los Autos recurridos infringen lo declarado en la Sentencia al confirmar un acto al que la Corporación recurrida da eficacia retroactiva porque lo dicta sustituyendo a otros que considera anulados, lo que implica que convalida o subsana unos actos que han sido declarados en firme como nulos de pleno Derecho, subsanación a la que se dota de efectos desde la fecha en que esos actos fueron dictados.

Sexto.

La resolución 8/2013, objeto del incidente planteado en la instancia, no fue recurrida por razón del contenido de los acuerdos corporativos de 15 diciembre de 2010 (régimen de aportaciones, certificados de ingreso, delegación competencial, aprobación de cuentas y de presupuestos) ni por razón de que en ese momento el tercer nombramiento de don Luis Manuel no fuese firme por estar impugnado. Esto lleva a rechazar la pretensión de la parte recurrida -el Consejo General- de que se inadmita el recurso de casación: lo que se ventila al amparo del artículo 87.1.c) de la LJCA es si los Autos impugnados al confirmar una resolución que rehabilita unos actos declarados nulos de pleno Derecho contradice la nulidad declarada por sentencia firme.

Séptimo.

Entrando en los motivos de casación, de los artículos 64 a 66 de la Ley 30/1992 se deduce tanto respecto de los actos nulos como anulables la posibilidad de transmisión de efectos (artículo 64) conversión (artículo 65) y conservación (artículo 66). De estas posibilidades se separa la técnica de la convalidación. El artículo 67 de la Ley 30/1992 aplica tal posibilidad sólo a los actos anulables y sólo en ese caso es cuando, ex lege , se prevé la posibilidad de que el contenido de un acto pueda subsanarse. La razón es que como el vicio de nulidad es radical y surte efectos ex tunc , no cabe que un acto posterior lo rehabilite pues se tiene por no dictado e inexistente en el tráfico jurídico.

Octavo.

La resolución 8/2013 -objeto del incidente de ejecución desestimado en la instancia- no reproduce ex novo el contenido de lo que fueron los acuerdos 12 a 15/2010 como si de un nuevo acuerdo se tratase, sino que expresamente los vuelve a adoptar y proyecta sus efectos a 2013 invocando el artículo 57.3 de la Ley 30/1992 . Tal precepto exceptúa la regla general del artículo 57.1 -los actos administrativos surten efectos desde la fecha en que se dicten- de forma que permite dotar de eficacia retroactiva a un acto cuando se dicta sustituyendo a otros actos anulados. Es obvio, por tanto, que la resolución 8/2013 rehabilita -convalida- unos actos nulos de pleno Derecho y lo hace con efectos desde 2010.



www.civil-mercantil.com

Noveno.

Así las cosas los Autos impugnados confirman la resolución 8/2013 con base en los siguientes razonamientos:

1º Las circunstancias que motivaron la nulidad de la convocatoria de 15 de diciembre de 2010 y que arrastró a los acuerdos en ella adoptados, no concurren al tiempo de dictarse la resolución 8/2013 pues en ese momento ya había sido lícitamente elegido y nombrado don Luis Manuel .

2º Esto no quita para que la resolución 8/2013 pueda ser impugnada en un nuevo recurso jurisdiccional por razón de su contenido, pero su dictado no contradice lo ejecutoriado pues la Sentencia objeto de ejecución se limita a declarar la nulidad de los acuerdos de 15 de diciembre de 2010 porque el entonces presidente -don Luis Manuel - fue elegido en virtud de una convocatoria - la de 2010- con la que se pretendió soslayar la Sentencia de esta Sala de 3 de noviembre de 2010 (Recurso de Casación 957/2009).

Décimo.

Conforme a lo expuesto se estima el recurso de casación en cuanto a los motivos primero a tercero, siendo innecesario abordar el cuarto. Concretado en el anterior Fundamento de Derecho Sexto lo litigioso en casación, la Sala de instancia confirma la resolución 8/2013 sobre la premisa de calificar unos actos nulos de pleno Derecho como anulables, prescindiendo de que esa nulidad radical lo es con efectos ex tunc . En este sentido el tenor literal de tal acuerdo es inequívoco: aprueba los mismos acuerdos de 2010 nulos de pleno Derecho y con invocación expresa del artículo 57.3 de la Ley 30/1992 les dota de eficacia desde 2010, precepto ese que -frente a lo que alega la recurrida- es de obligada aplicación e interpretación pues es el invocado en la resolución 8/2013.

Undécimo.

Puesto que se ha contradicho la ratio decidendi de la Sentencia de 6 de julio de 2012 (Procedimiento Ordinario 50/2011) de la Sala de instancia, es por lo que a la vista de los motivos que se invocaron en la instancia, resulta procedente que la resolución 8/2013 se enjuicie en sede de ejecución de sentencias -Capítulo IV del Título IV de la LJCA- y no mediante recurso independiente. Casados y anulados los Autos impugnados, en su lugar se resuelve el incidente de ejecución declarándose, por lo ya dicho, la nulidad de la resolución 8/2013, de 16 de diciembre conforme al artículo 103.4 de la LJCA .

Duodécimo.

De conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA , al estimarse el recurso de casación no se hace imposición de las mismas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,



www.civil-mercantil.com

FALLAMOS

Primero.

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de los COLEGIOS OFICIALES DE ENFERMERÍA DE ALICANTE Y VALENCIA contra e l Auto de 8 de mayo de 2014, confirmado en reposición por el Auto de 22 de julio de 2014 , dictados por la Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la pieza de ejecución 342/2014, dimanante del recurso contencioso-administrativo 50/2011 seguido ante la Sección Primera y respecto de su Sentencia de 6 de julio de 2012 , Autos que se casan y anulan.

Segundo.

Se estima el incidente de ejecución promovido por los COLEGIOS OFICIALES DE ENFERMERÍA DE ALICANTE Y VALENCIA y se declara indebidamente ejecutada la citada Sentencia, declarándose la nulidad de la resolución 8/2013, de 16 de diciembre, de la Asamblea General del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería.

Tercero.

No se hace imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D^a Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Jesús Cudero Blas

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Jose Luis Requero Ibañez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.