

Id Cendoj: 28079130062007100352
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 2324/2005
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

ESTATUTOS COLEGIOS TITULADOS MERCANTILES Y EMPRESARIALES. ACCIÓN DE NULIDAD. ALCANCE DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD. ILEGALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Octubre de dos mil siete.

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dña. Ana Alberdi Berriatua en nombre y representación del Consejo de Colegios de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Cataluña y los Colegios Oficiales de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Barcelona, Lleida y Tarragona, contra la sentencia de 13 de marzo de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso 67/99, en el que se impugna la resolución de 27 de julio de 1998 que desestima la revisión de oficio de las resoluciones del Departamento de Justicia de 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993, relativas a los Estatutos del Consejo y del Colegio de Titulados Mercantiles y Empresariales de Barcelona, Tarragona y Lleida, respectivamente. Han sido partes recurridas el Abogado de la Generalidad de Cataluña y la Procuradora de los Tribunales Dña. Paz Santamaría Zapata en nombre y representación del Colegio de Economistas de Cataluña

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de marzo de 2005 , objeto de este recurso, contiene el siguiente fallo: "1º.- Rechazar la causa de inadmisibilidad invocada por la parte codemandada. 2º.- Estimar el presente recurso y, en consecuencia, anular por no ser conforme a Derecho la resolución impugnada, declarándose inadecuada a la legalidad la referencia a los licenciados y doctores en ciencias económicas y empresariales (rama empresarial) que se contiene en los *arts. 4* de los Estatutos del Consejo de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de Cataluña, y en los *arts. 3 y 6.b)* de los *Estatutos de los Colegios de Barcelona, Tarragona y Lleida*. 3º.- No hacer declaración sobre las costas."

SEGUNDO.- Una vez notificada la citada sentencia, se presentó escrito, por la representación procesal del Consejo de Colegios de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Cataluña y los Colegios Oficiales de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Barcelona, Lleida y Tarragona, manifestando su intención de interponer recurso de casación y por providencia de 31 de marzo de 2005 se tuvo por preparado, siendo emplazadas las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Con fecha 18 de mayo de 2005 se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que se hacen valer cuatro motivos de casación, los dos primeros al amparo del *art. 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción* y los dos siguientes de la letra d) de dicho precepto, solicitando que se case y anule la sentencia recurrida y se confirme íntegramente la resolución de la Conselleria de Justicia de la Generalitat de Catalunya de 27 de julio de 1998, declarando asimismo adecuada a la legalidad la referencia a los licenciados y doctores en ciencias económicas y empresariales (rama empresarial) que se contiene en los estatutos aprobados.

CUARTO.- Por auto de 6 de octubre de 2005 se rechazó la inadmisibilidad invocada por la representación del Colegio de Economistas de Cataluña y se admitió a trámite el recurso, del que se dio traslado a las partes recurridas para que formalizaran escrito de oposición, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia recurrida.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 25 de septiembre de 2007, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Señala la sentencia de instancia, que con fecha 31 de julio de 1997, el Decano del Colegio de Economistas de Cataluña presentó unos escritos en que solicitaba la iniciación de los procedimientos de revisión de las siguientes resoluciones del Departamento de Justicia: la de 27 de noviembre de 1991 por la que se declara la adecuación a la legalidad de los Estatutos del Consejo de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de Cataluña y se ordena su inscripción en el Registro de los Colegios Profesionales, y las de 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993, de igual naturaleza, relativas a los Estatutos de los Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de Barcelona, Tarragona y Lleida.

En las peticiones formuladas se pedía la anulación del *art. 4* de los Estatutos del Consejo, relativo a los miembros colegiados, y de los *arts. 3 y 6.b)* de los Estatutos de los mencionados Colegios, relativos a miembros colegiados y condiciones de titulación para la incorporación a los Colegios respectivos, de idéntico contenido en los tres Estatutos colegiales.

A tenor de lo que expone en su escrito de demanda, la Corporación actora formula su pretensión de que se revisen esas cuatro resoluciones, "supra mencionadas", en la existencia de un vicio de carácter sustantivo, cual es la infracción del *Real Decreto 871/1997, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Estatuto Profesional de Economistas y Profesores y Peritos Mercantiles, en la medida que la ordenación contenida en esta *disposición supone la constitución de dos Colegios profesionales separados* según la diversa titulación de sus miembros, mientras que los artículos estatutarios que motivan la solicitud de revisión prevén la posibilidad de incorporación de los licenciados en Ciencias Empresariales y en Ciencias Económicas y Empresariales (rama Empresarial) a los Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales.

También alega la concurrencia de un vicio de carácter adjetivo, a saber, la falta de audiencia de la Corporación actora en los expedientes de adecuación a la legalidad e inscripción de los Estatutos ya mencionados.

Por su parte, en vía administrativa se alegaba también que esos preceptos estatutarios contravenían el *art. 9.2 de la Ley 13/1982 de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales*, en cuanto daba lugar a la constitución de más de un Colegio Profesional de idéntica profesión en un mismo ámbito territorial, y se entendía igualmente, que ello vulneraba el principio *constitucional de igualdad porque comportaba una adscripción obligatoria a dos Colegios Profesionales diferentes*: el de Economistas y el de Titulados Mercantiles.

Razona la Sala de instancia que se trata del ejercicio de la acción de nulidad por un particular, para concluir que el examen de la revisión de oficio de las disposiciones generales se contrae a la infracción del principio de jerarquía normativa, que se trata de una acción de nulidad contra una disposición de carácter general, que por lo tanto huelga examinar si concurren o no las causas de nulidad radical de los actos administrativos invocadas por la actora -*art. 62.1 de la Ley 30/92 y art. 47.1 de la Ley de 1958* -, que por lo tanto es irrelevante la determinación de la normativa aplicable, *art. 62.2 de la Ley 30/92* o el *art. 47.2 de la Ley de Procedimiento de 1958*, porque el contenido es el mismo. Entiende que al haberse accionado ante la Administración en solicitud de declaración de nulidad y en sede jurisdiccional contra la desestimación de esa pretensión, no concurre la inadmisibilidad invocada por la parte demandada, que invocaba la firmeza de las resoluciones que declaraban adecuados a la legalidad y ordenaban la inscripción de los Estatutos Colegiales cuya nulidad se pretende.

Por lo que se refiere a la infracción del principio de jerarquía normativa de los artículos de los Estatutos que se cuestionan, tras reflejar el contenido de los preceptos en cuestión y el *art. 1 del Real Decreto 871/1977*, recoge las declaraciones de las sentencias de este Tribunal Supremo de 16 de junio de 2004, que han examinado la misma cuestión respecto de preceptos iguales de otros Colegios de Titulados

Mercantiles y Empresariales, en los siguientes términos: "En dichas sentencias se afirma que una interpretación razonable del *art. 1 del Estatuto Profesional de Economistas y de Profesores y Peritos Mercantiles, aprobado por RD 871/1977, de 26 de abril*, comporta la anulación del *art. 3 de los Estatutos del Colegio de Titulados Mercantiles y Empresariales (de Valencia)*, en lo que se refiere a la posibilidad de incorporar al mismo como colegiados a los Licenciados en Ciencias Económicas, rama de Empresariales. Ese *art. 1* se revela acorde con el principio de unidad consagrado en el *art. 4.3 de la Ley de Colegios Profesionales* (en el caso, *art. 8 de la Ley catalana 13/1982*), que prohíbe que se constituya más de un Colegio para la misma profesión dentro del mismo ámbito territorial porque los Licenciados en Ciencias Empresariales como los Licenciados en Ciencias Económicas y Empresariales, quedan adscritos, para ejercer su profesión de economistas, al Colegio de Economistas, según refiere el citado *art. 1 del referido Real Decreto* .

Según añade la sentencia, "la modificación estatutaria promovida por el Colegio Oficial de Titulados Mercantiles de Valencia para incorporar a los Licenciados en Ciencias Empresariales debe ser rechazada al vulnerar el principio de reserva legal y el de reserva reglamentaria, porque esa voluntad corporativa que tiene eficacia ad extra, interfiere con la competencia normativa del legislador y del Gobierno para regular o modificar y desarrollar, en su caso, el estatuto profesional de los Economistas y los Profesores y peritos Mercantiles, y permitir la aplicación o reducción de las titulaciones que habilitan para el ejercicio de dichas profesiones mediante la aprobación de la norma reglamentaria precisa". Y también recoge que esa regulación estatutaria "supondría asimismo vulneración del principio de proporcionalidad consagrada en el *art. 4.5 de la Ley de Colegios Profesionales* al promover la incorporación en un Colegio Profesional, que acoge a profesionales de la economía de empresa con diplomaturas universitarias de grado medio, a licenciados, titulados de grado superior, obviando la concesión exigible entre título académico, ejercicio profesional y Colegio profesional que se encuentra en la base del *art. 36 de la Constitución*, y que legitima que la constitución y mantenimiento de los Colegios profesionales por el legislador se vincule al ejercicio de profesiones tituladas superiores muy cualificadas por su incidencia social para proteger bienes jurídicos de terceros (TC S 42/1986 de 10 Abr., 89/1989 de 11 de Mayo y 122/1989 , de 6 Jul .)"

En aplicación de tales criterios estima el recurso en los términos que antes se han expuesto.

SEGUNDO.- No conformes con ello, el Consejo de Colegios de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Cataluña y los Colegios Oficiales de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Barcelona, Lleida y Tarragona interponen este recurso de casación, en cuyo primer motivo, al amparo del *art. 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción*, denuncian la infracción de los *arts. 24.1 y 120.3 de la Constitución*, *80 de la LJ de 1956*, *359 de la LEC de 1881* y *1.7 del Código Civil*, alegando que la sentencia se refiere a una supuesta causa de inadmisibilidad alegada por los aquí recurrentes, cuando en el fundamento de derecho primero de la contestación a la demanda sólo se refería a las resoluciones más antiguas de 27 de noviembre de 1991, 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993 (y por ello causa de desestimación, según reiterada jurisprudencia) por lo que no se trasladó al suplico del escrito. Incurriendo por lo tanto la sentencia en incongruencia extra petita.

Como recoge la sentencia de 21 de julio de 2003, el Tribunal Constitucional, desde su sentencia 20/1982, ha considerado que el vicio de incongruencia, en sus distintas modalidades, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones, concediendo más o menos, o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación en que consista la incongruencia sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal (SSTC 211/1988, 144/1991, 43/1992, 88/1992 y 122/1994).

Como señalan las sentencias de 13 de mayo de 2003 y 22 de marzo de 2004, se habla de incongruencia extra petita (fuera de las peticiones de las partes) cuando la sentencia se pronuncia sobre cuestiones diferentes a las planteadas "incongruencia mixta o por desviación" (entre otras muchas, sentencia del Tribunal Supremo 18 de noviembre de 1998 y 4 de abril de 2002).

Pues bien, de acuerdo con dichos criterios no puede compartirse la alegación que al respecto se formula en este motivo de casación, pues basta examinar la contestación a la demanda para apreciar que el primer fundamento de derecho se enuncia como "excepció d'admissibilitat de la demanda pel que fa a considerar la nul·litat de les resolucions que ja són fermes", argumentando sobre la firmeza de las resoluciones de 27 de noviembre de 1991, 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993 y la imposibilidad de extender el recurso, interpuesto contra la resolución de 27 de julio de 1998, contra otros actos distintos de los identificados en el escrito de interposición, y señalando que si bien la acción de nulidad prevista en el *art. 102 de la Ley 30/92* es imprescriptible, ello no implica que los interesados queden exentos de la obligación de impugnar en tiempo y forma legales los actos presuntamente viciados de

nulidad. Y es a este planteamiento del debate al que da respuesta la Sala de instancia en el séptimo fundamento de derecho, tras referir los términos en que se expresa la parte, señalando que: "La mayoritaria doctrina jurisprudencial, de la que son muestra las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de julio y 25 de septiembre de 1992, 23 de noviembre y 7 de diciembre de 1993, 11 de octubre, 2 y 11 de noviembre, 14 y 16 de diciembre de 1994, 30 de junio y 28 de noviembre de 1995, 4 de enero de 1996, 5 de febrero de 1997, y más recientemente las de 20 de enero y 6 de febrero de 1999 y la de 13 de octubre de 2004, puede resumirse diciendo que la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, solo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el *art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo* (ahora *art. 102 de la Ley 30/1992* en su primitiva redacción), cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo "en cualquier momento". Por el contrario en el caso de acciones jurisdiccionales el recurrente ha de someterse a los plazos procesales correspondientes, ya ejercite directamente la acción de nulidad ante los Tribunales, ya acuda a ellos contra la resolución denegatoria de la Administración a quien se reclamó que la declarara. Pero aquello es precisamente lo que sucede en el caso de autos. Se ha accionado ante la Administración en solicitud de declaración de nulidad y ahora, en sede jurisdiccional, contra la desestimación de esta pretensión anulatoria. Procede, por tanto, rechazar la causa de inadmisibilidad invocada."

Por lo tanto, no puede mantenerse con éxito que la Sala haya incurrido en incongruencia extra petita, pues su razonamiento se mantiene dentro de los términos en que se plantea el debate, sin que se introduzcan cuestiones no suscitadas por las partes ni se alteren sustancialmente, de manera que podrá cuestionarse si la valoración jurídica efectuada por la Sala, al considerar tal planteamiento como una causa de inadmisibilidad en lugar de desestimación, resulta o no ajustada a Derecho, pero lo que no cabe es deducir de ello la existencia de incongruencia extra petita, que supone desviación sobre las cuestiones suscitadas en el debate procesal, que en este caso no se ha producido.

Finalmente, la parte invoca como infringidos preceptos tales como el *art. 120.3*, que se refiere a la motivación de las sentencias, y el *art. 1.7 del Código Civil*, relativo a la obligación de los Jueces de resolver de acuerdo con el sistema de fuentes establecido, que no regulan la congruencia de las sentencias, sin que se incluya otro argumento que justifique en que consiste su infracción, como exige el *art. 92.1 de la Ley de la Jurisdicción*, ya que no basta la simple invocación del precepto sino que ha de expresarse razonadamente la infracción denunciada.

Por todo ello, este primer motivo de casación debe ser desestimado.

TERCERO.- En el segundo motivo de casación, al amparo del *art. 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción*, por incongruencia interna y del *art. 88.1.d)*, por infracción de los *arts. 24.1 y 120.3 de la Constitución*, *106 de la Ley 30/92* y *82.c)* en relación con el *40.a)* de la *Ley de Jurisdicción de 1956*, así como la jurisprudencia interpretativa, se alega que las referidas resoluciones de 27 de noviembre de 1991, 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993, habían devenido inatacables para el Colegio de Economistas de Cataluña, al no haber sido recurridas en el plazo legal y que cabía revisar la resolución de 27 de julio de 1998 pero no las más antiguas, sin que en la sentencia se haya rebatido de forma convincente la alegación formulada a efecto en la contestación a la demanda.

Como en el caso anterior se produce un deficiente planteamiento del motivo, invocándose dos de los previstos en el *art. 88.1*, letras c) y d) de manera conjunta e indiferencia, faltando la adecuada expresión razonada de cada uno de ellos.

No obstante, refiriéndose el primero a la incongruencia interna de la sentencia, alegando que se recoge en el fundamento de derecho cuarto una jurisprudencia que luego no se tiene en cuenta en los razonamientos y el fallo, se observa que la Sala de instancia al referirse a la revisión de oficio como instrumento extraordinario y que dicho carácter impide que se abra una nueva vía a los particulares, una vez transcurrido el plazo de los recursos ordinarios, para plantear las cuestiones que debieron ser objeto de impugnación normal dentro del periodo temporal establecido, se está refiriendo a la jurisprudencia que contempla los supuestos de silencio e inadmisión por la Administración frente a la acción de nulidad, que no es el caso, y añade que cuando se formularon las peticiones objeto del recurso no estaba vigente la reforma de la *Ley 30/92*, efectuada por la *Ley 4/99*, que expresamente restringe del ámbito de revisión de oficio y excluye la acción de nulidad de los particulares, cuyo carácter restrictivo ya estaba presente en la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, que hablan de una infracción manifiesta, que son las indicadas en el *art. 62.2 de la referida Ley*, al que se remite el *art. 102*. Y en congruencia con ello señala que el examen de la revisión de oficio de las disposiciones administrativas deberá contraerse a la infracción del principio de jerarquía normativa. En el fundamento de derecho séptimo se contiene el razonamiento que antes hemos reproducido en cuanto a la posibilidad de revisión jurisdiccional de las resoluciones, antes citadas, en cuanto se ejercita la acción de nulidad ante la Administración y se impugna la resolución de 27

de julio de 1998, dictada al efecto por la misma. Finalmente, en el octavo fundamento de derecho, con cita de las sentencias de esta Sala de 16 de junio de 2004 , se examina la cuestión de fondo relativa al respecto de las normas legales y reglamentarias por los Estatutos impugnados, llegando a apreciar la infracción que determina la estimación del recurso. De todo lo cual se desprende el discurso lógico y congruente de la sentencia que lleva a rechazar la alegación en contrario que se formula en este motivo, que, como viene indicando esta Sala, no puede asentarse en la consideración de un razonamiento aislado sino que es preciso tener en cuenta los razonamientos completos de la sentencia y tampoco basta para apreciar el defecto de que se trata, cualquier tipo de contradicción sino que es preciso una notoria incompatibilidad entre los argumentos básicos de la sentencia y su parte dispositiva, circunstancias que no se aprecian en este caso.

En lo que atañe a la inatacabilidad de las resoluciones de 27 de noviembre de 1991, 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993, que constituye el fundamento esencial de este motivo, lo primero que ha de señalarse es que la Sala de instancia razona, como se ha reproducido antes, la posibilidad de revisión de las mismas ante la impugnación de la resolución administrativa que deniega, por razones de fondo, la revisión de oficio instada por el Colegio de Economistas.

En todo caso y frente a lo sostenido por la recurrente, conviene hacer referencia al alcance de la imprescriptibilidad o ausencia de plazo en el ejercicio de la acción de nulidad, a cuyo efecto se siguieron posiciones distintas: la que mantenía la ausencia de sujeción a plazo del ejercicio dicha acción en todo caso y la que sostenía que la ausencia de plazo únicamente se producía en el caso del ejercicio de acción al amparo del *art. 109 de dicha Ley* ante la Administración.

Esta última es la postura que finalmente se impuso en la jurisprudencia, como señala la sentencia de 13 de junio de 2003 , por referencia a la doctrina contenida en la sentencia de 2 de diciembre de 1999 y que reproduce en los siguientes términos: "Pues bien, es cierto que la expresada doctrina, que reclama la imprescriptibilidad y consiguiente ausencia de sujeción a plazo, de la acción impugnatoria, en vía jurisdiccional, de los actos administrativos y disposiciones generales, a los que se atribuya vicio de nulidad radical, absoluta o de pleno derecho y por lo tanto insubsanable, ha sido mantenida por esta Sala en Sentencias de 24 de septiembre de 1980, 15 de julio de 1983, 25 de septiembre de 1984, 18 de abril de 1986, y 15 de diciembre de 1987 , citadas en su escrito de conclusiones por la Asociación recurrente e incluso en otras posteriores, como las de 24 de octubre de 1994, 8 de abril y 7 de noviembre de 1995, 20 de febrero de 1996, 1 de febrero y 16 de diciembre de 1997.

Sin embargo es más reiterada y constante la doctrina contraria. Así en Sentencias de 27 de julio y 25 de septiembre de 1992, 23 de noviembre y 7 de diciembre de 1993, 11 de octubre 2 y 11 de noviembre, 14 y 16 de diciembre de 1994, 30 de junio y 28 de noviembre de 1995, 4 de enero de 1996, 5 de febrero de 1997, y mas recientemente en las de 20 de enero y 6 de febrero de 1999 .

La mayoritaria doctrina jurisprudencial, de la que son muestra las Sentencias relacionadas, puede resumirse diciendo que la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, solo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el *art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo* (hoy *art. 102 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común), cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo "en cualquier momento", por el contrario en el caso de acciones jurisdiccionales el recurrente ha de someterse a los plazos procesales correspondientes, ya ejercite directamente la acción de nulidad ante los Tribunales, ya acuda a ellos contra la resolución denegatoria de la Administración a quien se reclamó que la declarara".

Este es el criterio que se mantiene en la actualidad en numerosas sentencias como las de 20 de diciembre de 2002 y 27 de febrero de 2003 .

Por otra parte, esta Sala ha determinado igualmente el alcance de dicha acción de nulidad, sentando doctrina en el sentido de que ante la impugnación de la desestimación presunta por la Administración o mediante resolución expresa que rechaza inicialmente la petición de nulidad sin someterla al procedimiento e informes que establece el referido *art. 109 de la LPA* , lo procedente no es resolver en el recurso contencioso administrativo sobre la validez del acto o disposición que se impugna sino sobre la procedencia de ordenar que la Administración siga el procedimiento establecido y resuelva en consecuencia, criterio que se plasma en la sentencia invocada por la parte de 7 de mayo de 1992 , pero no es este el caso, en el que la Administración se pronuncia sobre la revisión de oficio solicitada, tras seguir el procedimiento correspondiente, expresando las razones por las que se deniega la revisión, que consiguientemente son revisables ante la Jurisdicción, que examina la legalidad de dicho pronunciamiento y con ello la concurrencia de los motivos de nulidad imputados a las *disposiciones impugnadas, en este caso las resoluciones de 27*

de noviembre de 1991, 27 de enero de 1992, 15 de julio de 1992 y 23 de marzo de 1993, que justifiquen la declaración de nulidad pretendida.

Por todo ello, también en este aspecto el segundo motivo de casación debe ser desestimado.

CUARTO.- En el tercer motivo de casación, formulado al amparo del *art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción*, se alega la infracción del *art. 102 de la Ley 30/92, en la redacción vigente al 31 de julio de 1997*, fecha en la que se instó la revisión de oficio, en cuanto las facultades de revisión de oficio, según dicho precepto, no eran aplicables a las disposiciones generales, dado que dicho artículo circunscribía tal posibilidad a los supuestos del *art. 62.1 de la referida Ley 30/92*, con cita de las sentencias de 20 de marzo de 1003 y 13 de octubre de 2004, añadiendo que la *Ley 4/99 reintrodujo la posibilidad de revisión de oficio de las disposiciones generales*, pero sólo por iniciativa propia de la Administración, señalando la citada sentencia de 13 de octubre de 2004, con referencia las de 28 y 30 de noviembre de 2001, que "vienen a declarar que la solicitud de anulación formulada cuando la legislación vigente y aplicable no reconoce la acción de nulidad" se ha convertido en un simple derecho de petición, que según nuestra sentencia de fecha 28 de septiembre de 2001 (Recurso contencioso administrativo número 563/2000) "sólo obliga a la Administración Pública destinataria a acusar recibo de la recepción (*art. 6.2 de la Ley 92/1960*) y a comunicar al peticionario interesado la resolución que se adopte (*art. 11.3 de dicha Ley*), que obviamente puede ser la de su archivo, sin que, por tanto, el peticionario tenga el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado, lo cual implica que respecto de la revisión de oficio de disposiciones generales, los particulares que ejerzan el derecho constitucional de petición, solicitando la revisión de oficio de disposiciones generales, carecen de acción para impugnar el acuerdo que adopta la Administración Pública, cualquiera que sea su significado".

Tampoco este motivo de casación puede prosperar, pues siendo cierto el planteamiento legal y jurisprudencial invocado por la parte recurrente derivado de la entrada en vigor de la *Ley 30/92, de 26 de noviembre*, no puede perderse de vista que en el ámbito del recurso de casación, que por su carácter extraordinario tiene por objeto la revisión de la aplicación de la ley efectuada en la instancia, no pueden suscitarse cuestiones que no se plantearon ante el Tribunal a quo y por lo tanto no se produjo pronunciamiento alguno del mismo susceptible de revisión en casación.

Así lo entiende la jurisprudencia de esta Sala, que se recoge de manera precisa en la sentencia de 24 de junio de 2003, que a su vez se remite a la de 24 de febrero de 2003, y que "niega la posibilidad de que en sede de un recurso de casación se introduzcan cuestiones nuevas, no planteadas en la instancia (por todas, sentencias de 16 de enero de 1995, 26 de enero y 12 de mayo de 1999 y 30 de enero de 2001). Tal jurisprudencia se expone con detalle en la sentencia de 5 de julio de 1996, dictada en el recurso de casación número 4689/1993, en la que se lee que queda vedado un motivo casacional que, al amparo del *artículo 95.1.4º de la anterior Ley de la Jurisdicción*, suponga el planteamiento por el recurrente de cuestión nueva que no haya sido suscitada en la instancia y que, por consiguiente, no haya sido objeto de controversia ni de decisión en la sentencia recurrida; ello por dos razones: por una parte, porque el recurso de casación tiene como finalidad propia valorar si se infringieron por el Tribunal «a quo» normas o jurisprudencia aplicable (además de si se quebrantaron las formas esenciales del juicio por haberse vulnerado las normas reguladoras de la sentencia o las que rigen los actos o garantías procesales siempre que en este último caso se haya producido indefensión), y resulta imposible, ni siquiera como hipótesis, que pueda producirse aquella infracción en relación con una cuestión que ni siquiera fue considerada y sobre la que, por tanto, no hubo pronunciamiento en la sentencia - omisión que, en su caso, de entenderse improcedente, tendría su adecuado cauce revisor en el motivo de la incongruencia omisiva-; y, por otra, porque tan singular «mutatio libelli» afectaría al mismo derecho de defensa del recurrido (*artículo 24.1 CE*), en el supuesto de que, sin las posibilidades de la alegación y de la prueba que corresponden a la instancia, se entendiera admisible el examen y decisión de una cuestión sobrevenida a través del recurso de casación con las limitaciones que comporta su régimen respecto a dichos medios de defensa".

Y es el caso que, como viene a reconocer la parte recurrente al articular este motivo, no se planteó esta cuestión en la contestación a la demanda al defender la posición de que las citadas resoluciones tenían la naturaleza de actos administrativos y no de disposiciones de carácter general, sin que pueda considerarse como tal la referencia en el fundamento de derecho quinto a la sentencia de 3 de marzo de 1997, pues, basta examinar ese epígrafe de la contestación a la demanda, para observar que la referencia al *art. 102 de la Ley 30/92* y la citada sentencia de 3 de marzo de 1997, se efectúa a los solos efectos de confirmar que las citadas resoluciones son actos administrativos, como prueba concluyente y reconocimiento de la adversa en cuanto el referido *art. 102* obvia toda referencia a las disposiciones generales aludidas en el *art. 62.2 de la misma Ley*, y en modo alguno plantea la cuestión de la imposibilidad de ejercicio de la acción de nulidad por el Colegio allí recurrente según la normativa entonces vigente ni razona sobre la interpretación jurisprudencial de dicha norma, que ahora invoca en casación, y

menos aún formula pretensión alguna como consecuencia de tal planteamiento, como sería la falta de legitimación del Colegio recurrente, por lo que al suscitar la cuestión en casación ex novo, se alteran de manera sustancial los términos del debate tal y como se planteó en la instancia, lo que no resulta viable en este tipo de recurso extraordinario.

Ello determina la desestimación de este tercer motivo de casación.

QUINTO.- En el cuarto motivo, formulado al amparo del *art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción*, se alega que la Sala ignora la sentencia dictada por ella misma de 22 de mayo de 1990, considerando infringidos los *arts. 9.3 y 24.1 de la Constitución, 1 del Real Decreto 871/1997, 4 de la Ley 2/74* y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que cita, señalando que la referida sentencia se pronunciaba en sentido contrario al criterio mantenido allí por la Generalitat de Catalunya, que coincidía punto por punto con la opinión vertida en este proceso por el Colegio de Economistas, por lo que no podía desconocerse la situación creada por dicha sentencia y, por otra parte, entiende que los votos particulares contenidos en las sentencias de 15 de junio de 2004, acogen el mismo criterio, con argumentos que considera más certeros y que reproduce como fundamento de su pretensión de estimación del recurso.

El motivo no puede prosperar por cuanto la Sala de instancia no hace sino aplicar la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, plasmada entonces en sendas sentencias de 16 de junio de 2004, dictadas en los recursos de casación núm. 3274/2000 y 8389/1998, que resolvían cuestiones similares a las de autos, planteadas en un caso por el Consejo Superior de Colegios Oficiales de **Titulares Mercantiles** del España y en otro, por el Colegio de Oficial de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Valencia, jurisprudencia que después se ha confirmado en sendas sentencias de 7 de marzo de 2006, en recursos interpuestos por los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, jurisprudencia frente a la que no cabe invocar la sentencia de la Sala de instancia de 22 de mayo de 1990, que, además de haberse dictado por distinta Sección y no existir identidad de partes, carece de valor jurisprudencial, ni los votos particulares que se recogen en las citadas sentencias de 16 de junio de 2004, que responden a la opinión discrepante de algunos de los Magistrados componentes de la Sala, pero no la opinión mayoritaria recogida en la sentencia, que representa el pronunciamiento judicial cuya reiteración conforma la jurisprudencia sobre la cuestión planteada y supone la expresión razonada de la interpretación de esta Sala de los *arts. 1 del Real Decreto 871/77 y 4 de la Ley 2/74* que se invocan por la parte, cuya aplicación en la instancia es garantía de la también invocada seguridad jurídica, en cuanto supone certeza en la interpretación y aplicación de la norma. De manera que no se aprecian las infracciones que se denuncian en este motivo de casación, que por lo tanto debe desestimarse.

SEXTO.- La desestimación de los motivos invocados lleva a declarar no haber lugar al recurso de casación y determina la imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el *art. 139.3 de la LRJCA* y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del trabajo profesional desarrollado, señala en 1.000 euros la cifra máxima como honorarios de letrado del Colegio de Economistas de Cataluña y en 300 euros la cifra máxima como honorarios de Letrado de la Generalidad de Cataluña.

FALLAMOS

Que desestimando los motivos invocados declaramos no haber lugar al presente recurso de casación nº 2324/2005, interpuesto por la representación procesal del Consejo de Colegios de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Cataluña y los Colegios Oficiales de **Titulares Mercantiles** y Empresariales de Barcelona, Lleida y Tarragona, contra la sentencia de 13 de marzo de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso 67/99, que queda firme; con imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el *artículo 139.3 LRJCA* y teniendo en cuenta la entidad del proceso y la dificultad del trabajo profesional desarrollado, señala en 1.000 euros la cifra máxima como honorarios de letrado del Colegio de Economistas de Cataluña y en 300 euros la cifra máxima como honorarios de Letrado de la Generalidad de Cataluña.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, Don Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha, de lo que como Secretario, certifico.