

Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia de 9 abril 2015

[RJ2015\2691](#)



INDUSTRIA Y COMERCIO: Cámaras de comercio: entidades de naturaleza mixta con atribución expresa de funciones de carácter público administrativo, pero con potestad para desarrollar otras actividades de carácter privado siempre que las mismas no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídico públicos: no es incompatible su participación en sociedades mercantiles: ejemplo, participación en empresas mercantiles de carácter educativo. No ha lugar al recurso de casación.

ECLI: ECLI:ES:TS:2015:1786

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación 148/2012

Ponente: Excmo Sr. Eduardo Espín Templado

La Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía (Sección Primera) dictó sentencia de fecha 4-11-2011, **desestimando el recurso** interpuesto por el Centro Andaluz de Estudios Empresariales contra la resolución de la Dirección General de Comercio de la Junta de Andalucía de 29 de septiembre de 2.009, la cual inadmitió el recurso administrativo entablado contra el acuerdo del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla, de 14 de julio de 2.009, de participar en determinadas sociedades mercantiles de estudios superiores.

Interpuesto recurso de casación, el TS dicta sentencia de fecha 9-04-2015, declarando **no haber lugar** al mismo y por lo tanto **desestimándolo**, con imposición de las costas procesales.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Abril de dos mil quince.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 148/2.012, interpuesto por CENTRO ANDALUZ DE ESTUDIOS EMPRESARIALES, S.A., representada por el Procurador D. Gabriel de Diego Quevedo, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla en fecha 4 de noviembre de 2.011 en el recurso contencioso-administrativo número 48/2.011, sobre participación de la **Cámara** Oficial de **Comercio**, Industria y Navegación de Sevilla en las sociedades mercantiles Estudios Universitarios y Superiores de Andalucía, S.L. y Nuevas Profesiones, S.A.

Son partes recurridas la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por la Letrada de la misma, y la **CÁMARA** OFICIAL DE **COMERCIO**, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE SEVILLA, representada por la Procuradora Dª Lucía Vázquez-Pimentel Sánchez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) dictó sentencia de fecha 4 de noviembre de 2.011, desestimatoria del recurso promovido por Centro Andaluz de Estudios Empresariales, S.A. contra la resolución de la Directora General de **Comercio** de la Junta de Andalucía de fecha 29 de julio de 2.009, por la que se inadmitía el recurso de alzada que había interpuesto la demandante contra el acuerdo del pleno de la **Cámara** Oficial de **Comercio**, Industria y

Navegación de Sevilla de 14 de julio de 2.009. Éste último acordaba la participación en las sociedades mercantiles Estudios Universitarios y Superiores de Andalucía, S.L. y Nuevas Profesiones, S.A., a través de la adquisición del 50 % del capital social de ambas por la **Cámara** Oficial de **Comercio**, Industria y Navegación, destinando para ellos los ingresos procedentes del beneficio obtenido por la enajenación de un inmueble que era de su propiedad.

SEGUNDO

- Notificada dicha sentencia a las partes, la demandante presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en diligencia de ordenación de la Secretaria de la Sala de instancia de fecha 22 de diciembre de 2.011, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO

- Emplazadas las partes, la representación procesal de Centro Andaluz de Estudios Empresariales, S.A. ha comparecido en forma en fecha 14 de febrero de 2.012, mediante escrito interponiendo el recurso de casación, que articula en los siguientes motivos:

- 1º, formulado al amparo del apartado 1.d) del [artículo 88](#) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio \(RCL 1998, 1741\)](#) , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de los artículos 1 , 2.1.f) , 2.2.c) , 2.2.d) , 2.3 y 2.4 de la [Ley 3/1993, de 22 de marzo \(RCL 1993, 965\)](#) , Básica de las **Cámaras** Oficiales de **Comercio**, Industria y Navegación;

- 2º, que también se basa en el apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción , por infracción de los [artículos 3.1](#) y [35](#) de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como de los artículos 9 y 103 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) ;

- 3º, basado en el mismo apartado del artículo 88 de la Ley jurisdiccional que el anterior, por infracción de los [artículos 1265](#) , [1266](#) , [1269](#) y [1270](#) del [Código Civil \(LEG 1889, 27\)](#) , y del [artículo 63.1](#) de la Ley 30/1992 , y

- 4º, que se ampara en el apartado 1.c) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, en concreto, de los artículos 120.3 , 24.1 y 24.2 de la Constitución y del [artículo 218](#) de la [Ley 1/2000, de 7 de enero \(RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892\)](#) , de Enjuiciamiento Civil .

Termina su escrito suplicando que se dicte sentencia por la que se case y anule la recurrida, con estimación en todos sus extremos del recurso contencioso- administrativo interpuesto.

El recurso de casación ha sido admitido tan sólo en cuanto al primero de sus motivos por [auto de la Sala de fecha 20 de septiembre de 2.012 \(PROV 2012, 338782\)](#) , que inadmitía los restantes.

CUARTO

- Personado el Letrado de la Junta de Andalucía, ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia por la que se desestime el mismo, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

Asimismo se ha opuesto al recurso de casación la **Cámara** de **Comercio**, Industria y Navegación de Sevilla, cuya representación procesal suplica en su escrito que se dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo, e imponiendo las costas procesales a la parte recurrente.

QUINTO

- Por providencia de fecha 8 de enero de 2.015 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 24 de marzo de 2.015, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

- Objeto y planteamiento del recurso de casación.

El Centro Andaluz de Estudios Empresariales interpone recurso de casación contra la Sentencia de 4 de noviembre de 2.011 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera). Dicha Sentencia desestimó la impugnación que la referida entidad había entablado contra la resolución de la Dirección General de Comercio de la Junta de Andalucía de 29 de septiembre de 2.009, la cual inadmitió el recurso administrativo entablado contra el acuerdo del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla, de 14 de julio de 2.009, de participar en determinadas sociedades mercantiles de estudios superiores; la inadmisión se fundaba en que dicho acuerdo no era un acto susceptible de impugnación administrativa, conforme al artículo 47 de la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía ([Ley 10/2001, de 11 de octubre \(LAN 2001, 417\)](#)).

El recuso se articula mediante cuatro motivos, de los cuales sólo subsiste el primero de ellos, al haber sido los tres restantes inadmitidos por [auto de esta Sala de 20 de septiembre de 2.012 \(PROV 2012, 338782\)](#). Dicho motivo primero se ampara en el apartado 1,d) del artículo 88 de la [Ley de la Jurisdicción \(RCL 1998, 1741\)](#), y se funda en la supuesta infracción de los artículos 1, 2.1.f), 2.2.c) y d), 2.3 y 2.4 de la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación ([Ley 3/1993, de 22 de marzo \(RCL 1993, 965\)](#)).

SEGUNDO

- Sobre los fundamentos de la Sentencia recurrida.

La Sentencia impugnada justifica la desestimación del recurso contencioso administrativo, en lo que al presente recurso de casación importa, en las siguientes razones:

" **QUINTO** .- Pues bien, en el análisis de las cuestiones de fondo que se esgrimen como fundamento de la pretensión deducida, se hace preciso tomar en cuenta, del modo que sostiene la codemandada Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla, en su escrito de contestación, que con arreglo al apartado tercero del [artículo 1](#) de la [Ley 3/1993, de 22 de marzo \(RCL 1993, 965\)](#), la contratación del régimen patrimonial de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación se registrará, en todo caso, por el Derecho privado. Y, de la misma forma, el [artículo 1.2](#) de la [Ley 10/2001, de 11 de octubre \(LAN 2001, 417\)](#), reguladora de las Cámaras Oficiales de comercio, Industria y Navegación de Andalucía, contienen idéntica previsión al respecto; por lo que, con arreglo al apartado primero del [artículo 1](#) de la [Ley 29/1998 \(RCL 1998, 1741\)](#), estos ámbitos de la actividad de las corporaciones de derecho público son ajenos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. En el presente supuesto, la actividad que se cuestiona, imputable directamente al funcionamiento de la Cámaracodemandada, se refiere a sendos acuerdos adoptados por el pleno de la misma, relativos a la adquisición de 50% de las participaciones correspondientes a aquellas empresas dedicadas a la formación universitaria reglada y a la ampliación del presupuesto en los términos precisos para el desarrollo de operación, extremos, por tanto, cuyo análisis resulta extraño al ámbito de la presente jurisdicción.

En lo relativo a un pretendido control de los aspectos vinculados a las formas de competencia y procedimiento para la adopción de tales acuerdos, debe tomarse en cuenta que las irregularidades que se destacan a modo de fundamentos del escrito de demanda y que afectan al desconocimiento de que adolecía los miembros del pleno acerca del verdadero contenido y las implicaciones perseguidas por los gestores de la Cámara para la adquisición de las acciones, resulta en cualquier caso un argumento insuficiente. Véase, en el anterior sentido, que este extremo que redundaría en un aspecto vinculado a la regularidad formal del procedimiento debiera ser objeto, en todo caso, de análisis bajo al perspectiva que ofrece el apartado segundo del [artículo 63](#) de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#); y, desde dicha perspectiva, se hace preciso descartar la eficacia invalidante de las irregularidades de tipo o naturaleza formal que se esgrimen en la demanda por parte de la actora, no sólo porque se denuncian algunas de ellas desde una posición carente de toda habilitación, al poner de manifiesto la inadecuada formación de la voluntad de los miembros del pleno, sino porque tampoco se ilustra por la recurrente la efectiva causación en su perjuicio de un supuesto de efectiva indefensión.

[...]

OCTAVO .- Y, por último, cabe concluir igualmente en torno al verdadero motivo de fondo que subyace en la pretensión deducida y que atañe a la imposibilidad de que las **Cámara de Comercio**, Industria y Navegación puedan participar en el desarrollo y práctica de la formación universitaria reglada.

Sobre este aspecto, no cabe más que estar al tenor del artículo 2 de aquella [Ley 3/1993, de 22 de marzo \(RCL 1993, 965\)](#), de **Cámaras** Oficiales de **Comercio**, Industria y Navegación de Andalucía, en cuyo artículo 2.3 se completa el elenco de funciones de las **cámaras** con una referencia genérica y residual al desarrollo de toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del **comercio**, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicios de información y asesoramiento empresarial. Y, en su apartado cuarto y a fin de garantizar el adecuado desarrollo de sus funciones, en especial las de carácter obligatorio, y previa autorización de la Administración tutelante, reconoce que las **Cámaras** Oficiales de **Comercio**, Industria y Navegación podrán promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como establecer entre sí los oportunos convenios de colaboración.

No existe, por tanto, ni se esgrime por parte de la recurrente en fundamento de su pretensión, impedimento, prohibición u obstáculo alguno a la posibilidad de que las Cámaras puedan participar en el ejercicio de actividades vinculadas con la formación universitaria reglada, pues si bien es cierto que no merece ésta un reconocimiento explícito en la relación de funciones y competencias propias de las cámaras que se relacionan en los dos primeros apartados del anterior precepto 3 de la Ley 3/1993 o, en relación con éste, del artículo 2 de la [Ley autonómica 10/2001 \(LAN 2001, 417\)](#), que hacen referencia al carácter no reglado de la formación empresarial en cuya impartición podrán participar las cámaras; también lo es que ésta no resulta prohibida a tenor del contenido de esta norma.

Y, dicha interpretación se impone máxime, en este caso, en una interpretación lógica y sistemática del precepto que insiste, en numerosos de sus apartados, en la participación de las **cámaras de comercio** en el desarrollo de actividades vinculadas con la formación, tanto reglada como no, además del reconocimiento de la posibilidad de que las **Cámaras** puedan participar en el desarrollo de toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del **comercio**, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades.

Se comprueba, en definitiva, que las Cámaras ostentan amplias funciones vinculadas con la formación y tanto de carácter público, como privado, reglado o no; así, se destaca en aquella relación el reconocimiento de funciones de carácter público administrativo en materias vinculadas con la colaboración con las Administraciones educativas competentes en la gestión de la formación práctica en los centros de trabajo incluida en las enseñanzas de Formación Profesional reglada, en especial en la selección y homologación de centros de trabajo y empresas, en su caso, en la designación de tutores de los alumnos y en el control del cumplimiento de la programación; en la difusión e impartición de formación no reglada referente a la empresa; o, especialmente, a la hora de colaborar en los programas de formación permanente establecidos por las empresas, por centros docentes públicos o privados y, en su caso, por las Administraciones Públicas competentes.

Por lo tanto, tampoco desde este último punto de vista puede ser acogida la pretensión deducida, que por ello debe ser finalmente desestimada." (fundamentos de derecho quinto y octavo)

TERCERO

.- Sobre la participación de las **Cámaras** Oficiales de **Comercio**, Industria y Navegación en actividades educativas.

La entidad recurrente considera que la cuestión de fondo que se debate en el pleito es si la **Cámara de Comercio** de Sevilla puede, a tenor de la legislación estatal que le es de aplicación, impartir formación universitaria o profesional reglada. Entiende que la Sentencia impugnada olvida que las **Cámaras** oficiales son corporaciones de derecho público sustraídas del principio de autonomía de la voluntad y que, en consecuencia, sólo pueden actuar mediante atribución de

potestades. Y, concluye, ni la legislación estatal ni la autonómica de Andalucía conceden a las **Cámaras de Comercio** competencia alguna en materia de formación universitaria y profesional reglada.

Las **Cámaras** tienen su razón de ser, afirma, en la representación, promoción y defensa de los intereses generales del **comercio**, la industria y la navegación y la prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades, dentro del marco de una atribución legal de competencias, no del principio de autonomía de la voluntad. Y el artículo 2 de la citada [Ley básica 3/1993 \(RCL 1993, 965\)](#) califica la actividad formativa de las **Cámaras de Comercio** como una función de carácter público administrativo, limitándola a difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa, así como a funciones de colaboración con las administraciones educativas en el ámbito de la formación profesional reglada y a colaborar en programas de formación permanente establecidos por las empresas.

En su opinión, las **Cámaras** no pueden participar de otra manera en funciones educativas, de forma que no pueden desarrollar actividades de formación reglada de carácter universitario y profesional, por lo que también estaría vedado promover o participar en sociedades mercantiles que las ejerzan, posibilidad ésta contemplada en el artículo 2.4 de la referida Ley básica de las **Cámaras Oficiales de Comercio**, Industria y Navegación. Añade que la Sala de instancia no ha entrado en ese debate, limitándose a señalar que tal formación reglada no resulta prohibida a las **Cámaras**.

El motivo no puede prosperar. La parte recurrente parte de una premisa errónea, cual es entender que la naturaleza jurídico pública de las Cámaras les veda desarrollar cualquier otra actividad al margen de las funciones jurídico-públicas previstas por la ley. Sin embargo, aunque sin duda tienen tal naturaleza jurídica pública en la medida en que la Ley les define como corporaciones de derecho público y les atribuye determinadas funciones públicas, tienen también una base asociativa jurídico privada y pueden desarrollar actividades de esa naturaleza, dentro del marco que les reconoce la ley.

Lo anterior queda claramente establecido en la invocada Ley básica 3/1993. En efecto, en el mismo artículo 1 en el que se les define como corporaciones de derecho público y se les califica como "órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas" se añade que eso es "sin menoscabo de los intereses privados que persiguen". Son pues entidades de naturaleza mixta y si bien la Ley les atribuye expresamente unas funciones de carácter público administrativo en el artículo 2, ello no obsta, en contra de lo que afirma la recurrente, a que desarrollen otras actividades de carácter privado siempre que las mismas no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídico públicos, que sería su único límite dado que la Ley no contiene ninguna prohibición expresa respecto a las actividades que pueda desarrollar en pro de sus intereses privados.

A este respecto, hay que tener presente que el apartado 4 del citado artículo 2 de la Ley (como recuerda la propia recurrente), prevé incluso la posibilidad de que para el adecuado desarrollo de sus funciones las Cámaras pueden "promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles", previa autorización de la Administración tutelante. De lo que cabe concluir que el legislador no ha considerado incompatible, sino precisamente lo contrario, el cumplimiento de sus finalidades jurídico públicas, con la participación en sociedades mercantiles. Y tal previsión lleva a la conclusión, contraria a lo afirmado por la recurrente, que tales participaciones serían también posibles para las Cámaras -sin la necesidad de autorización administrativa- en la defensa de sus intereses privados. Y en ningún precepto de la Ley puede deducirse la exclusión de actividades educativas de cualquier índole, que previamente están relacionadas como una función jurídica pública expresamente mencionada. De hecho, la recurrente impugnó el acuerdo del Pleno de la Cámara de participar en las sociedades mercantiles educativas ante la Junta de Andalucía, la que entendió que la actuación era de naturaleza jurídico privada, lo que le llevó a inadmitir el recurso.

Dicho lo anterior, es claro que el motivo ha de ser desestimado. No es preciso recurrir, en efecto, al elenco de funciones público administrativas enumeradas en los números del artículo 2 de la Ley para ver si encaja o no en ellas la participación en una sociedad mercantil dedicada a la enseñanza reglada, si bien no es inconveniente resaltar que en dichas funciones sí está presente el desarrollo de actividades educativas (apartado 2.c: "difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa") aunque no sean de carácter reglado. Y por otra parte, tal como destaca la Sentencia

recurrída, en la cláusula genérica del apartado 3 del mismo artículo 2 se contempla expresamente que las **Cámaras** "podrán llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del **comercio**, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicio de información y asesoramiento empresarial", cláusula genérica que sin duda puede amparar la participación en empresas mercantiles de carácter educativo.

Pero como hemos dicho antes, tratándose de una actividad propia de derecho privado no incompatible con las finalidades que la Ley atribuye a las **Cámaras** - sino, al contrario, relacionada como alguna de ellas-, no existe ninguna restricción para que, incluso sin necesidad de autorización de la Administración tutelante, una **Cámara** participe en una sociedad mercantil educativa en la que se impartan enseñanzas universitarias o profesionales regladas, en la medida en que entidad cameral considere que dicha actuación favorece sus funciones legales, como lo entendió el acuerdo del Pleno de la **Cámara Oficial de Comercio**, Industria y Navegación de Sevilla del que trae causa la presente litis.

Conviene señalar, para concluir, que si bien la Ley en cuestión ha sido derogada por la Ley Básica de las **Cámaras** Oficiales de **Comercio**, Industria, Servicios y Navegación ([Ley 4/2014, de 1 de abril \(RCL 2014, 492\)](#)), el tenor de la nueva Ley reitera las previsiones anteriores en términos muy semejantes. Puede decirse que se refuerzan las funciones de colaboración y participación en tareas educativas (art. 2.1 .e y 2.g). Y en lo que respecta a participación en entidades mercantiles, queda claramente refrendada por lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 2, análogos a los correspondientes ya citados del artículo de la Ley aplicable al presente supuesto.

Debe pues desestimarse el motivo.

CUARTO

.- Conclusión y costas.

A tenor de las razones expuestas procede desestimar los motivos en que se funda el recurso de casación y declarar que no ha lugar al mismo. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139.2 y 3 de la [Ley de la Jurisdicción \(RCL 1998, 1741\)](#) , se imponen las costas a la parte que lo ha sostenido hasta un máximo de 4.000 euros por todos los conceptos legales por cada una de las partes codemandadas.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que NO HA LUGAR y por lo tanto DESESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por Centro Andaluz de Estudios Empresariales, S.A. contra la sentencia de 4 de noviembre de 2.011 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) en el recurso contencioso-administrativo 48/2.011 . Se imponen las costas de la casación a la parte recurrente conforme a lo expresado en el fundamento de derecho cuarto.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Eduardo Calvo Rojas.-Maria Isabel Perello Domenech.-Firmado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-