



Roj: **STS 2747/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2747**

Id Cendoj: **28079130032021100124**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **01/07/2021**

Nº de Recurso: **1928/2020**

Nº de Resolución: **954/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 4490/2019,**  
**ATS 12753/2020,**  
**STS 2747/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 954/2021**

Fecha de sentencia: 01/07/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1928/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/06/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MAs

Nota:

R. CASACION núm.: 1928/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 954/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 1 de julio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 1928/2020, interpuesto por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 24 de octubre de 2019, que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo número 1138/2018, promovido por la representación procesal de Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León contra la orden de 20 de julio de 2018 de la Consejera de Economía y Hacienda, que acordaba convocar elecciones para la renovación de los Órganos de Gobierno de la Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, a excepción de las Cámaras de comercio de Ávila y Salamanca.

Ha sido parte recurrida la procuradora de los tribunales doña Carmen Martínez Bragado, en nombre y representación de la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, y asistida por el letrado don Ángel Castillo Cano-Cortes.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso-administrativo número 1138/2018, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó sentencia el 24 de octubre de 2019, cuyo fallo dice literalmente:

<<Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, anulando el acuerdo recurrido, expresado en el encabezamiento y primer fundamento de derecho de esta resolución, en cuanto inadmitía el recurso de alzada formulado frente al acto originario recurrido, y dictando una resolución de fondo procede la anulación parcial de la resolución originaria dictada por la Administración en fecha 22 de mayo de 2008, debiendo la Administración proceder a efectuar convocatoria de proceso electoral respecto a las cámaras de las provincias de Salamanca y Ávila, todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes>>

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparo, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, recurso de casación que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparados mediante Auto de 24 de febrero de 2020, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó Auto el 18 de diciembre de 2020, cuya parte dispositiva dice literalmente:

<< **1.º) Inadmitir** el recurso de casación que, con el n.º 1928/2020, ha preparado la procuradora de los Tribunales D.<sup>a</sup> Mercedes Espallargas Carbó, en nombre y representación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Salamanca, contra la sentencia de la Sección Primera la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 24 de octubre de 2019, dictada en el procedimiento ordinario n.º 1138/2018, con imposición de las costas procesales señaladas en el razona **2.º) Admitir** el recurso de casación que, también con n.º 1928/2020, ha preparado la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de la Sección Primera la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León *supra* referenciada y declarar que las cuestiones suscitadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

(i) aclarar cuáles son las consecuencias que se derivan del requerimiento de subsanación que prevé el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando no se ha cumplido con la obligación de relación a través de medios electrónicos que impone el artículo 14.2 de la misma norma; en particular, si una vez subsanado el defecto y presentado el recurso por medios electrónicos, la subsanación es retroactiva (como entiende la Sala) o es la que fija el día en que ha de entenderse cumplimentado el trámite de que se trate.



(ii) aclarar el régimen de vigencia de los mencionados preceptos, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

(iii) interpretar el artículo 18 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, en relación con el artículo 10 del mismo texto legal, a fin de determinar si estos imponen la convocatoria del proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras de forma simultánea, con independencia de que ello suponga la expiración anticipada del mandato de los plenos que no hayan desempeñado sus funciones durante cuatro años.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 14.2, 68.4 y Disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y los artículos 10 y 18 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto. miento jurídico primero de esta resolución. >>

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 22 de diciembre 2020, se acuerda que, recibidas las presentes actuaciones procedentes de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y una vez transcurra el plazo de treinta días, que el artículo 92.1 de la Ley de esta Jurisdicción establece, para la presentación de los escritos de interposición del recurso de casación, se acordara.

El Letrado de la comunidad Autónoma de Castilla y León presentó escrito de interposición del recurso de casación el 9 de marzo de 2021, en el que tras alegar cuanto estimo pertinente, termino suplicando a la Sala:

<<en su día, dictar Sentencia que, con íntegra estimación del presente Recurso de Casación, case y anule la Sentencia nº 1252/2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictada en el Procedimiento Ordinario nº 1138/2018 y desestime el recurso planteado por CECALÉ por los motivos desarrollados en el presente escrito>>

**QUINTO.-** Por Providencia de 12 de marzo de 2021, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a las parte recurrida y personada, Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó mediante escrito presentado por su representación procesal el 30 de abril de 2024, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente suplico:

<<tenga por formulada **OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN** interpuesto por la Comunidad de Castilla y León contra la Sentencia nº 1252, de 24 de octubre de 2019, de la Sec. 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid, Sec. 1ª), recaída en el P.O. nº 1138/2018, y **DICTE** Sentencia por la que **ACUERDE DESESTIMAR** íntegramente dicho recurso de casación, confirmando la Sentencia objeto de recurso. >>

**SEXTO.-** Por providencia de 6 de mayo de 2021, se acuerda, de conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, no haber lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda; y por providencia de 13 de mayo de 2021, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señala este recurso para votación y fallo el día 25 de junio de 2021, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: el asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 24 de octubre de 2019 .**

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 24 de octubre de 2019, que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo formulado por la representación procesal de la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León contra la resolución de la Consejera



de Economía y Hacienda de 20 de julio de 2018, por la que se inadmite el recurso de alzada planteado contra la resolución de la Dirección General de Comercio y Consumo de 22 de mayo de 2018, por la que se convocan elecciones para la renovación de los Órganos de Gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad de Castilla y León.

La sentencia impugnada declara la nulidad de la resolución de la Consejera de Economía y Hacienda de 20 de julio de 2018, en cuanto inadmitió el recuso de alzada. Enjuiciando la cuestión de fondo planteada, referida a la impugnación de la resolución originaria de la Dirección General de Comercio y Consumo de 22 de mayo de 2018 declara la nulidad parcial de dicha resolución respecto de la exclusión del proceso electoral de renovación de los Órganos de Gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Salamanca y Ávila.

La decisión de anular la resolución de la Consejera de Economía y Hacienda se basa en el argumento de que el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ordena a la Administración que requiera al interesado que ha presentado la solicitud presencialmente para que subsane el defecto a través de la presentación electrónica. Se razona que dicha disposición, que refiere que se entenderá que, a estos efectos se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en que haya sido realizada la subsanación, no comporta que en el supuesto enjuiciado pueda decretarse la extemporaneidad del recurso de alzada presentado al día siguiente del requerimiento de subsanación, no sólo por ser contrario al principio de actos propios y al principio de confianza legítima, sino porque además en los artículos 112 y siguientes del citado texto legal no hay una previsión semejante a la contenida en el artículo 68.4, y porque cabe tener también presente que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, tras la modificación operada por el Real-Decreto ley 11/2018, la obligación de presentación temática se difiere hasta el 2 de octubre de 2020.

En lo que concierne a la exclusión de proceso electoral de las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Ávila y Salamanca, la sentencia concluye que dicha decisión contradice el artículo 18 de la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación y el artículo 24.1 del Real Decreto 669/2015 de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación que prevén que la apertura del proceso electoral tendrá lugar cada cuatro años, teniendo en cuenta que la orden EIC/710/2017, de 26 de julio, declaró abierto el proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras en términos de generalidad para todo el territorio español, sin que, a estos efectos, resulte convincente la justificación de la Administración que aduce que los Plenos de las Cámaras de dichas provincias se habrían constituido tras la celebración de elecciones extraordinarias y no se habría superado el límite temporal del mandato de cuatro años.

El recurso de casación se fundamenta en la infracción de los artículos 14.2, 68.4, 112 y la disposición final séptima de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de los artículos 18 y 14.1 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, y el artículo 24 del Real Decreto 669/2015 de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

Se aduce, en primer término, que la sentencia impugnada no tiene en cuenta que uno de los objetivos de la Ley 39/2015 es regular el procedimiento administrativo común, en el que se incardina el propio régimen de recursos, por lo que no hay diferenciación de objetos, pues no se regula el procedimiento administrativo común y el régimen de recursos de forma independiente, sino que en aquel se integran, como verdaderos procedimientos revisorios, los recursos.

Se considera errónea la aplicación en este caso de la doctrina de actos propios, que habría acogido la sentencia impugnada con referencia a los criterios jurídicos expuesto en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dado el objeto del requerimiento efectuado por la Administración para que presentase el recurso de alzada de manera electrónica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, debido a su condición de persona jurídica, y estar obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, careciendo la presentación del recurso de forma presencial de efecto jurídico alguno.

Se advierte que del tenor literal del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 se desprende con claridad que debe considerarse como fecha de presentación aquella en la que la subsanación se haya efectuado.

También se alega que la sentencia impugnada infringe la disposición final séptima de la Ley 39/2015, por cuanto, a tenor de dicha disposición, en la redacción originaria antes de la entrada en vigor de la modificación refrendada por el Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto (que en ningún caso sería de aplicación en este supuesto pues se dictó un mes después de la Orden objeto del recurso de alzada), cabe entender que el artículo 14.2 del citado texto legal entró en vigor el 2 de octubre de 2016. También se argumenta que el cumplimiento



de la obligación contenida en el artículo 14.2 de la ley 39/2015 no está afectado por ninguna de las previsiones de eficacia "demorada" relacionadas con la disposición final séptima de dicha norma.

**SEGUNDO. Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la jurisprudencia que resulta relevante para resolver el recurso de casación.**

Antes de abordar las cuestiones planteadas por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en su escrito de interposición del recurso de casación, procede reseñar el marco jurídico que resulta aplicable, así como recordar la doctrina jurisprudencial de esta Sala del Tribunal Supremo formulada en relación con el alcance y extensión de las previsiones contenidas en el artículo 68 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**A) Derecho estatal.**

El artículo 68 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, bajo el epígrafe "Subsanación y mejora de la solicitud", en su apartado 4, dispone:

<<Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.>>

El artículo 14 de la citada norma, bajo la rubrica "Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas", en su apartado 2, establece:

<< En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración>>

La disposición final séptima de la ley 39/2015, bajo la rubrica "Entrada en vigor", en su versión original, dispone:

<<La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley>>

El artículo 18 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, bajo la rubrica "Proceso electoral", dispone:

<<1. El Ministerio de Economía y Competitividad determinará la apertura del proceso electoral, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas que tengan atribuida competencia en esta materia, correspondiendo a la respectiva administración tutelante la convocatoria de elecciones, cada cuatro años.

2. Para garantizar la objetividad y transparencia de las elecciones, se constituirán juntas electorales, con la composición y funciones que determinará la administración tutelante, de forma que se garantice su actuación independiente y eficaz.

3. Contra los acuerdos de las Cámaras sobre reclamaciones al censo electoral y los de las juntas electorales se podrá interponer recurso ante la administración tutelante.>>

El artículo 10 de la citada norma, bajo el epígrafe, "Pleno", establece:

<<1.- El pleno es el órgano supremo de gobierno y representación de la Cámara, que estará compuesto por un número no inferior a 10 ni superior a 60 vocales, cuyo mandato durará cuatro años.



2. Los vocales que componen el pleno estarán determinados en los siguientes grupos:

a) Como mínimo, dos tercios de los vocales del pleno serán los representantes de todas las empresas pertenecientes a las Cámaras en atención a la representatividad de los distintos sectores económicos que se determinará conforme a los criterios que se establezcan por la administración tutelante teniendo en consideración su aportación al PIB, el número de empresas y el empleo. Estos vocales serán elegidos mediante sufragio libre, igual, directo y secreto, entre todas las personas físicas y jurídicas que ejerzan una actividad comercial, industrial, de servicios y de navegación en la demarcación.

b) Representantes de empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica dentro de la circunscripción de cada Cámara, en la forma que determine la administración tutelante, a propuesta de las organizaciones empresariales intersectoriales y territoriales más representativas. A este fin, las citadas organizaciones empresariales presentarán la lista de candidatos propuestos en número que corresponda a las vocalías a cubrir.

c) Representantes de las empresas de mayor aportación voluntaria en cada demarcación, elegidos en la forma que se determine por la administración tutelante.

3. Podrán asistir a las reuniones del pleno, con voz pero sin voto, las personas de reconocido prestigio de la vida económica del ámbito territorial de demarcación de la Cámara. A tal fin, el presidente propondrá a los vocales de las letras a), b), y c) una lista de candidatos que supere en un tercio el número de vocalías a elegir.

4. Los miembros del pleno enumerados en las letras a), b), y c) elegirán al presidente de la Cámara así como a las personas de reconocido prestigio previstas en el apartado 3.

5. El número de las vocalías de cada uno de los grupos determinados en los apartados anteriores será establecido por las administraciones tutelantes, garantizando en todo caso que, como mínimo, dos tercios de éstas correspondan a los representantes de todas las empresas pertenecientes a las Cámaras elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto.

6. El secretario general y el director gerente, si lo hubiera, asistirán, con voz pero sin voto, a las reuniones del pleno.>>

#### **B) La jurisprudencia del Tribunal Supremo.**

En relación con la interpretación del artículo 71 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2018 (RC 2986/2016), se consagra de forma implícita el principio "pro actione", como canon hermenéutico para determinar el alcance de los requerimientos efectuados por la Administración al interesado para que subsane cualquier defecto advertido en la presentación de la solicitud, en los siguientes términos:

<<No obstante, obvia la parte que para que así fuera, y para que la inatención del requerimiento conllevara la consecuencia del desistimiento y archivo de la solicitud ex artículo 71 LRJPAC, era necesario que el requerimiento de la Administración se ajustara a los términos previstos en la ley. El artículo 71 de la ley reseñada enumera en sus apartados a) a la d) aquellos documentos que han de aportarse con la solicitud inicial, y por su parte, el artículo 84.c) del Real Decreto Ley 2/2011 relaciona aquellos que han de adjuntarse a la solicitud concesional el Proyecto Básico, que debe adaptarse al Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicio del Puerto o, en su caso, a la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, contemplando en el apartado 2º los supuestos de inadmisión "a limine".

**TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se sustenta el recurso de casación, referidas a la vulneración de los artículos 14.2 , 68.4 , 112 y la disposición final séptima de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , y de los artículos 18 y 10.1 de la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio , Industria, Servicios y Navegación.**

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar el alcance aplicativo del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con lo dispuesto en los artículos 14.2 y 112 de la citada norma legal, a los efectos de dilucidar si, en relación con la obligación de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, en los supuestos de interposición de recursos administrativos, en los casos en que el interesado proceda a subsanar el incumplimiento de dicha obligación, tras el requerimiento efectuado por la Administración, debe entenderse como fecha de presentación aquella en que se presentó el recurso personalmente ante el órgano administrativo o la fecha en que se produjo la subsanación.



También resolver si, a tenor de lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cabe entender que la obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, establecida en el artículo 14.2 del citado texto legal, queda diferida hasta el 2 de octubre de 2020, de acuerdo con la modificación de dicha disposición por el Real Decreto Ley 11/2018 de 31 de agosto, o resulta aplicable desde la entrada en vigor de la referida norma legal, o al año de la publicación en el Boletín Oficial del Estado, en cuanto no concurren ninguna de las excepciones previstas en la citada disposición.

En último termino, interpretar si, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 18 de la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, la apertura de los procesos electorales para la renovación del Pleno de las Cámaras Oficiales de Comercio debe efectuarse de forma generalizada y simultáneamente para todas las Cámaras cada cuatro años, al no establecerse excepciones en la Orden ministerial de convocatoria respecto de aquellas Cámaras en que los vocales no hubieren desempeñado sus funciones durante cuatro años.

Concretamente, según se expone en el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2020, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en aclarar cuáles son las consecuencias que se derivan del requerimiento de subsanación que prevé el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando no se ha cumplido con la obligación de relación a través de medios electrónicos que impone el artículo 14.2 de la misma norma; en particular, si una vez subsanado el defecto y presentado el recurso por medios electrónicos, la subsanación es retroactiva (como entiende la Sala) o es la que fija el día en que ha de entenderse cumplimentado el trámite de que se trate.

También aclarar el régimen de vigencia de los mencionados preceptos, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Y, por último, interpretar el artículo 18 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, en relación con el artículo 10 del mismo texto legal, a fin de determinar si estos imponen la convocatoria del proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras de forma simultánea, con independencia de que ello suponga la expiración anticipada del mandato de los plenos que no hayan desempeñado sus funciones durante cuatro años.

A tal efecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta que demos a estas cuestiones implica resolver si, tal como propugna el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha infringido los artículos 14.2, 68.4 y 112 al sostener que procede anular la Orden de la Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de 20 de julio de 2018, por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Comercio y Consumo de 22 de mayo de 2018, por cuanto ha de entenderse efectivamente subsanada la presentación del recurso de alzada inicialmente efectuada de forma presencial, pues la presentación por vía telemática se realizó al día siguiente de haberse notificado el requerimiento, por lo que no puede considerarse extemporáneo el recurso de alzada al haberse presentado dentro del plazo conferido, ya que, de conformidad con los principios antiformalista y de subsanabilidad que rigen en la tramitación del procedimiento administrativo, no cabe una interpretación de los artículos 14.2 y 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que prive de validez y eficacia al acto originario de presentación del recurso de alzada.

Al respecto, esta Sala considera que, tal como argumentó el Tribunal de instancia, la decisión de la Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de inadmitir el recurso de alzada interpuesto por la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León infringe el principio antiformalista y los principios de buena fe y confianza legítima que rigen en la tramitación de los procedimientos administrativos, en la medida que se sustenta en una aplicación exorbitante del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que cause indefensión.

En efecto, cabe partir como premisa para abordar esta cuestión del presupuesto de que el artículo 68.4 de la Ley 39/2015 regula un tramite procedimental de subsanación específico respecto de las solicitudes que se hubieren presentado ante la Administración de forma presencial, que resulta estrictamente aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y no a los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, ni a los procedimientos de revisión de los actos administrativos.

Por ello, sostenemos que no resulta convincente la tesis argumental que desarrolla el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que postula la aplicación generalizada de la previsión contenida en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, en aras de incentivar el cumplimiento de la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos contemplada en el artículo 14.2 del citado texto legal, por cuanto no hay –según



se aduce– diferenciación de objetos entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos revisorios, pues no tiene en cuenta que el instituto procedimental de la subsanación no puede comportar para el interesado que cumple en tiempo y forma el requerimiento efectuado por la Administración unas consecuencias jurídicas lesivas del derecho a la protección jurídica, que constituye uno de los postulados nucleares de la configuración del Estado social y democrático de Derecho, en contravención del deber de buena administración.

En este sentido, cabe poner de relieve que la resolución de la Dirección General de Comercio y Consumo de 22 de mayo de 2018 (contra la que la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León interpuso recurso de alzada) se limitaba a informar que contra dicha resolución cabía interponer recurso de alzada ante la Consejera de Economía y Hacienda en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de su publicación, sin mencionar que el recurso debiera presentarse en la sede electrónica de la propia Consejería de la Junta de Castilla y León.

Cabe significar al respecto, que el deber de la Administración de respetar el derecho al procedimiento debido, cuya constitucionalización como principio rector de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas se deriva del artículo 103 de la Constitución, impone (a falta de una previsión normativa con rango que regule de forma específica las consecuencias que con carácter general origine el incumplimiento de la obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, a los efectos de determinar la fecha en que debe considerarse presentado el recurso administrativo, que, sedes materiae, debería establecerse en el artículo 14 de la Ley 39/2015), que se interpreten las normas procedimentales que regulan la interposición de recursos administrativos previos a entablar acciones ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con los mismos criterios hermenéutico formulados por el Tribunal Constitucional y por este Tribunal Supremo para garantizar y asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos del artículo 24 de la Constitución.

La confirmación del pronunciamiento del Tribunal sentenciador, respecto de la anulación de la Orden de la Consejera de Economía y Hacienda de 20 de julio de 2018 hace innecesario que nos pronunciemos sobre el alcance de la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de determinar la entrada en vigor de la previsión contenida en el artículo 14.2 de dicha norma, pues esta cuestión está directamente relacionada con la aplicabilidad del artículo 68.4 del citado texto legal a los recursos administrativos, lo que hemos descartado en los precedentes razonamientos jurídicos.

En lo que concierne a la infracción de los artículos 10 y 18 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, esta Sala comparte el criterio de la sentencia impugnada, que declara nula la Orden de la Dirección General de Consumo y Comercio de Convocatoria del proceso electoral referido a la revocación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios, por excluir a las Cámaras correspondientes al ámbito territorial de las provincias de Ávila y Salamanca, con base en el argumento de que la normativa reguladora del régimen electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios establecido en el mencionado artículo 18 del citado texto legal atribuye al Ministerio de Economía y Competitividad, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, la facultad de determinar la apertura del proceso electoral <<en términos de generalidad y uniformidad para todo el territorio español>>, como se infiere asimismo de la Orden EIC 710/2017, de 26 de julio.

Por ello, estimamos que carece de cobertura legal la decisión de excluir del proceso electoral la renovación de los Órganos de Gobierno de las Cámaras correspondientes a dichas provincias por el hecho de haberse constituido en fechas anteriores y durar el mandato de los vocales designados cuatro años.

En efecto, no consideramos convincente la tesis argumental que desarrolla el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que cuestiona la fundamentación jurídica de la sentencia impugnada porque desconoce que el mandato de los Plenos de las Cámaras es de cuatro años, según el artículo 10.1 de Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, por lo que la Orden de Convocatoria no podría tener el alcance de acortar dicho mandato, lo que determinaría que la Orden de convocatoria deberá permitir que se abriera el proceso electoral en función del vencimiento del mandato de los miembros de los órganos de gobierno, pues debe prevalecer el criterio explicitado en la citada Ley 4/2014 de que la renovación de los Plenos de las Cámaras se produzca con carácter ordinario cada cuatro años, sin perjuicio de que se hayan producido, por diversas circunstancias, la celebración de procesos electorales con carácter extraordinario.

La necesidad de racionalizar la estructura organizativa y el funcionamiento de las Cámaras Oficiales de Comercio, que constituye el diseño del legislador, en los términos en los que se plasma en el Preámbulo de la ley 4/2014, que responde al interés público de implementar un modelo cameral armonizado que sea eficiente





en el desarrollo de las funciones de carácter público-privado que se les atribuye, aboga porque la apertura de los procedimientos electorales para la elección de los órganos de gobierno se efectúe de forma coordinada y secuencialmente sincronizada en los términos de homogeneidad previstos en el artículo 18 del citado texto legal.

**CUARTO. Sobre la formación de doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , así como del artículo 18 de la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio , Industria, Servicios y Navegación.**

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1. El apartado 4 del artículo 68 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica, y que a estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación, resulta aplicable a la fase inicial de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado.
2. El artículo 18 de la Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación debe ser interpretado en el sentido de que la apertura de los procesos electorales para la renovación de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y servicios debe producirse, con carácter ordinario, sin excepción, cada cuatro años.

En consecuencia con lo razonado, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 24 de octubre de 2019, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1138/2018.

**QUINTO. Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas del recurso de casación a ninguna de las partes, manteniéndose, respecto de las costas causadas en el proceso de instancia, el pronunciamiento de no imposición de la sentencia impugnada.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**Primero. Declarar no haber lugar al recurso de casación** interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 24 de octubre de 2019, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1138/2018.

**Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas** procesales causadas en el presente recurso de casación, manteniéndose, respecto de las costas causadas en el proceso de instancia, el pronunciamiento de no imposición de la sentencia impugnada.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.