



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Acuerdos de la Junta Electoral Central

Sesión JEC: 25/6/2020

Núm. Acuerdo: 105/2020

Núm. Expediente: [212/2](#)

Objeto:

Petición de revisión de oficio por la Junta Electoral Central de su Acuerdo de 16 de abril de 2019, por el que desestima el recurso interpuesto frente a la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 5 de abril de 2019, por la que se impuso sanción a los Sres. Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria y Consejero del Gobierno de Cantabria.

Acuerdo:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 18 de marzo de 2019, la Junta Electoral Provincial de Cantabria acordó iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y el Sr. Consejero del Gobierno de Cantabria, a raíz de la denuncia presentada por la representante del Partido Socialista Obrero Español.

En dicho procedimiento la representación de los expedientados presentó escrito de alegaciones el 27 de marzo de 2019, solicitando el archivo del expediente.

El Instructor del expediente elevó Propuesta de Resolución el 4 de abril considerando que se había infringido el artículo 50 de la LOREG por la presentación el 14 de marzo de 2019 del proyecto de dragado del Puerto de Comillas, así como por la posterior publicación en la página web del Gobierno de Cantabria, proponiendo la sanción de multa de 1.000 euros a cada uno de los expedientados.

Sin haber dado audiencia a los expedientados, el 5 de abril de 2019 la Junta Electoral Provincial de Cantabria aprobó la propuesta de resolución imponiéndoles la sanción propuesta por el Instructor.

SEGUNDO.- Notificada la sanción a los expedientados, estos interpusieron recurso ante la Junta Electoral Central el 8 de abril de 2019. En dicho escrito se invocó la vulneración de los principios de tipicidad y de proporcionalidad, pero no se hizo mención alguna a la vulneración del derecho de audiencia ni tampoco a la indefensión que su omisión en la fase final del procedimiento sancionador les pudo haber irrogado.



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La Junta Electoral Central desestimó el recurso de alzada y confirmó el acuerdo de la Junta Electoral Provincial por entender que en dicha resolución no se habían vulnerado los principios de tipicidad y proporcionalidad. Así mismo se le indicó a los sancionados que ese acuerdo era firme en vía administrativa y que contra él podía interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde su notificación.

TERCERO.- No consta en el expediente que los expedientados interpusiesen el recurso contencioso-administrativo al que tenían derecho. Por el contrario, el 7 de junio de 2019 presentaron escrito ante la Junta Electoral Provincial de Cantabria solicitando la revisión de oficio del Acuerdo de 5 de abril de 2019 de dicha Junta, por entender que había incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho susceptible de amparo constitucional, así como por estimar que se había dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (apartados a) y e) del art. 47.1 de la Ley 39/2015). El motivo de la nulidad solicitada residía en la vulneración del artículo 89.2 de la Ley 39/2015 que exige que los interesados dispongan de un plazo para formular alegaciones frente a la propuesta de resolución que formule el instructor de un expediente sancionador.

El 14 de junio de 2019, la Junta Electoral Provincial de Cantabria inadmitió esta solicitud por entender que no cumplía el requisito previsto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, al haberse recurrido en alzada ante la Junta Electoral Central la resolución de la que se pretende su revisión de oficio. Así mismo, ponía de relieve que, aun cuando se había producido la irregularidad denunciada, no le había producido indefensión material y efectiva al afectado, que había podido ejercer su derecho de defensa en el expediente sancionador formulando alegaciones y solicitando la práctica de la prueba, sin que la propuesta de resolución introdujera ningún elemento nuevo distinto de los recogidos en el acuerdo de incoación del expediente.

CUARTO.- El 19 de junio de 2019, los interesados formularon recurso de alzada ante la Junta Electoral Central contra la referida resolución, alegando que la doctrina aducida no resulta aplicable a los procedimientos de naturaleza sancionadora, en los que la omisión del trámite de audiencia opera ipso iure la nulidad radical de la resolución sancionadora.

El 1 de julio de 2019 la Junta Electoral Central estimó el recurso interpuesto contra la inadmisión de la pretensión revisora. En dicho acuerdo se reconoció la legitimación del recurrente para acudir a la vía prevista en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, sin que quepa la inadmisión a trámite, al no apreciarse ninguna de las causas mencionadas en el apartado tercero del artículo 106 que puedan justificar dicha inadmisión.

QUINTO.- En ejecución del citado acuerdo de la Junta Electoral Central, el 5 de julio de 2019 la Junta Electoral Provincial de Cantabria acordó admitir a trámite la petición



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

de revisión de oficio de su Acuerdo de 5 de abril anterior, así como solicitar dictamen al Consejo de Estado.

SEXTO.- La Comisión Permanente del Consejo de Estado, el 12 de septiembre de 2019 emitió dictamen declarando que la Junta Electoral Provincial no era competente para solicitar dictamen al Consejo de Estado y que no procedía declarar la revisión de oficio de la resolución de 5 de abril de 2019 dictada por la Junta Electoral Provincial de Cantabria.

En dicho Dictamen se declaraba que, conforme a otro anterior, el 1422/2013/1393/2013, de 13 de febrero de 2014, la Junta Electoral Central está facultada para revisar de oficio por sí misma sus propios actos y, en consecuencia, para solicitar el dictamen del Consejo de Estado a través de su Presidente; pero que no sucedía lo mismo respecto de las Juntas Electorales Provinciales.

Así mismo aclaró que el Acuerdo de 5 de abril de 2019 no podía ser objeto de recurso de revisión puesto que se trataba de un acto administrativo que no había puesto fin a la vía administrativa, por lo que no le resultaba aplicable el artículo 106.1 de la Ley 39/2015.

SÉPTIMO.- El 23 de diciembre de 2019 la representación de los Sres. Presidente de Cantabria y Consejero del Gobierno de Cantabria presentó escrito ante la Junta Electoral Central solicitando la revisión de oficio y la posterior declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, que desestimó el recurso interpuesto frente a la Resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 5 de abril de 2019, que impuso a los solicitantes la sanción de multa de 1.000 euros por infringir lo establecido en el artículo 50 de la LOREG.

OCTAVO.- El 26 de febrero de 2020, la Junta Electoral Central aprobó la siguiente propuesta de resolución:

1º.- Admitir a trámite esta solicitud de revisión de oficio, al invocarse los supuestos previstos en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el artículo 106.3.

2º.- Desestimar la revisión de oficio por entender aplicable lo establecido en el artículo 110 de la Ley 39/2015.

3º.- Someter esta propuesta de resolución al dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 106.1 de la citada Ley 39/2015.

NOVENO.- Remitido el expediente al Consejo de Estado, su Comisión Permanente emitió el 7 de mayo su Dictamen 177/2020, remitido por su Presidencia el 29 de mayo y recibido en la Junta Electoral Central el 17 de junio. En él se concluye que "no procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, desestimatorio del recurso contra la imposición de la



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

sanción, de 5 de abril de 2019, de la Junta Electoral Provincial de Cantabria".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La revisión de oficio de los actos administrativos solicitada por los interesados se rige por lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, que en sus tres primeros apartados señala lo siguiente:

"1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales."

Los supuestos de nulidad de pleno derecho a que se refiere el citado artículo 106.1 de la Ley 39/2015 son los recogidos en el artículo 47.1, que señala lo siguiente:

"1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley."

Por otra parte, el artículo 110 de la misma ley dispone lo siguiente:

"Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

SEGUNDO.- La revisión de oficio se solicita en relación con el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019 que desestimó el recurso planteado por los recurrentes contra la decisión de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 5 de abril de 2019, por la que les impuso una multa de 1.000 euros por infringir la prohibición establecida en el artículo 50 de la LOREG.

El motivo que se esgrime para la revisión de este acuerdo no se refiere al mismo sino al acuerdo previo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria, sobre el que resolvió la Junta Electoral Central. Consideran que se dan los supuestos previstos en el artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, por tratarse de un acto sancionador que lesiona el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión consagrado en el artículo 24 de la Constitución, así como el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. El motivo de ello residiría en que, aunque pudieron formular alegaciones al comienzo del expediente sancionador, sin embargo la Junta Electoral Provincial de Cantabria aprobó la propuesta de resolución del Instructor sin haber dado previa audiencia a los expedientados, vulnerando la previsión establecida en el artículo 89.2 de la Ley 39/2015.

Como puso de relieve la Junta Electoral Central en su Acuerdo de 1 de julio de 2019, no resulta aplicable el apartado 3 del artículo 106 de la Ley 39/2015 que permite la inadmisión a trámite de esta solicitud sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado. La razón es que, de una parte se invocan dos de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1 de la citada Ley, sin que por otra parte quepa entender que esta pretensión carezca manifiestamente de fundamento. Para ello debe tenerse en cuenta que hay jurisprudencia de la Sala Tercera que ha reconocido que la omisión de audiencia al expedientado en un procedimiento sancionador puede incurrir en supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado a) del artículo 47.1, en la medida en que le produzca indefensión, y también del recogido en el apartado e),



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

pudiendo ser considerado como un supuesto de omisión absoluta del procedimiento legalmente establecido.

A lo anterior cabe añadir que no resulta posible, a juicio de esta Junta, la inadmisión de esta solicitud por entender que se trata de cosa juzgada administrativa, al no haber impugnado en su día en vía jurisdiccional la decisión de la Junta Electoral Central al resolver el recurso de alzada contra la resolución sancionadora de la Junta Electoral Provincial de Cantabria. Como puso de relieve la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2013 (recurso de casación 779/2013), "para que operen los efectos de la institución de la cosa juzgada también en vía administrativa, la doctrina contenida en las sentencias que han quedado anteriormente mencionadas (de 21 de julio de 2003, 21 de mayo de 2008 y 24 de marzo de 2010) exige que si hubiera accionado en tal caso por razón de nulidad de pleno Derecho, es decir, que la revisión de oficio se fundamente en causas de nulidad de pleno Derecho ya planteadas en dicha vía". Y como se ha puesto de relieve en los antecedentes de esta resolución, los motivos de nulidad de pleno Derecho que aquí se plantean no se suscitaron en el recurso contra el acuerdo de la Junta Electoral Central que se pretende revisar.

TERCERO.- Siendo cierto lo indicado en el fundamento anterior, sin embargo, es preciso tener en cuenta el resto de circunstancias concurrentes en el caso para estimar o no la revisión de oficio solicitada. Este examen lleva a advertir que esa indudable irregularidad en el procedimiento administrativo sancionador invocada por los interesados no fue alegada en el recurso ante la Junta Electoral Central, sino que estos se limitaron a cuestionar los principios de tipicidad y proporcionalidad de la resolución sancionadora. La Junta Electoral Central, en consecuencia, no entró a examinar una irregularidad que no fue aducida por los recurrentes, a pesar de que era bien clara y patente, en particular si, como ahora sostienen los solicitantes, se les estaba irrogando una indefensión material.

El procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, como ha puesto de relieve la jurisprudencia, se sitúa "entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico solo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respecto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2006, casación 776/2001,



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

citada y reiterada por la Sentencia de la misma Sala de 20 de mayo de 2013, rec. 779/2011, FD 3).

En opinión de esta Junta Electoral Central, no puede hablarse de indefensión material cuando los propios recurrentes no invocaron esta irregularidad al plantear su recurso ante la Junta Electoral Central. De igual manera, tampoco interpusieron recurso contencioso-administrativo contra este acuerdo de la Junta Electoral Central, en el que también podrían haber invocado este vicio procedimental.

El procedimiento de revisión de oficio no puede ser un instrumento para salvar las omisiones u olvidos en que puedan incurrir los interesados en un procedimiento. Si existía indefensión esta debía ser patente y debía haber sido invocada ante la Junta Electoral Central para que esta pudiera conocer y resolver sobre ese vicio procedimental. Tampoco plantearon el recurso contencioso-administrativo ante la decisión de la Junta Electoral Central. Al no haberlo hecho así, sin ningún motivo aparente para ello, y a pesar de haber dispuesto del asesoramiento de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma, resulta contrario a la buena fe pretender ahora salvar esa omisión por este procedimiento. Por este motivo la Junta Electoral Central entiende que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 39/2015, y que debe desestimarse la solicitud de revisión de oficio planteada.

CUARTO.- Estos criterios han sido confirmados por el Dictamen preceptivo emitido por el Consejo de Estado (177/2020), del que caben extraer las siguientes consideraciones de su apartado V:

"Deben señalarse al respecto tres cosas. En primer lugar, el acto en el que se produjo la omisión procedimental que se alega no causó estado, de tal manera que las alegaciones que los interesados hubieran querido oponer en el marco del procedimiento sancionador, pudieron ser esgrimidas -como así tuvo lugar- en vía de recurso administrativo. Habiendo dado curso a la facultad de impugnación que el ordenamiento jurídico ponía a su disposición, los interesados alegaron la vulneración de los principios de tipicidad y de proporcionalidad sin hacer, sin embargo, referencia alguna a la omisión del trámite de audiencia.

En efecto, este vicio procedimental que los interesados oponen como elemento determinante de la nulidad del acto de imposición de la sanción fue susceptible de ser alegado en el recurso de alzada que se formuló el 8 de abril de 2019 y, sin embargo, no se tomó entonces en consideración. Contra el acto de imposición de la sanción -anterior segundo- se interpuso recurso por infracción del artículo 77.1 de la Ley 39/2015, por considerar que no se habían cumplido las previsiones normativas relativas a la regulación de la prueba; por vulneración del principio de tipicidad del artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por entender no probado el carácter electoralista de la actuación sancionada; y por infracción del principio de proporcionalidad del artículo 29 de la Ley 40/2015 referida, por considerar excesiva la cuantía. Sin embargo, nada se dice en el escrito de recurso acerca de la omisión de trámite ninguno del procedimiento ni se contiene referencia alguna a la ausencia del trámite de audiencia. Tampoco constan en tal



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

documento las después consideradas vulneraciones de un derecho fundamental.

En segundo lugar, debe ponerse de relieve que la Resolución de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, desestimatoria del recurso -y contra la que se dirige la acción de nulidad que ha dado cauce al expediente de revisión de oficio que ahora se informa-, señaló de manera expresa que contra la misma podía interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses. Esto comporta que el ordenamiento jurídico ha puesto a disposición de los interesados mecanismos de reacción ante una decisión que puedan considerar contraria a Derecho, si bien estos no han transitado la vía natural de impugnación, como resulta ser la de accionar ante los órganos jurisdiccionales, que es a los que corresponde el control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 de la Constitución. Al contrario, renunciando a la vía judicial, han optado por acudir a un mecanismo de carácter excepcional como es la revisión de oficio, para subsanar una omisión, la relativa a la alegación concerniente a la falta de audiencia en el procedimiento sancionador. La lectura de los antecedentes pone de relieve que la causa por la que ahora se solicita la declaración de nulidad de pleno derecho del acto de imposición de la sanción ya se había producido y ya era conocida en el momento en el que presentaron el recurso administrativo. La institución de la revisión de oficio no está al servicio de la subsanación ex post de omisiones que permitían haber fundamentado la impugnación por los cauces ordinarios, sino para expulsar del ordenamiento jurídico, con carácter excepcional, aquellos actos cuya ilegalidad sea tan extraordinaria que haga ceder el principio de seguridad jurídica. Así lo ha señalado el Consejo de Estado, entre otros, en los dictámenes números 668/2009, de 7 de mayo, y 234/2016, de 19 de mayo, en los que recuerda que, cuando no se ha reaccionado frente al resultado que se reputa lesivo a través de los cauces ordinarios, no puede luego acudir a un instrumento de naturaleza excepcional y empleo restrictivo, además de sometido a una interpretación estricta, para solventar una situación contra la que pudo haberse actuado por otras vías.

Por último, y como resulta de todo lo expuesto, no se ha producido la indefensión que los interesados alegan en tanto que la omisión del trámite de audiencia no ha privado a los interesados de la oportunidad de presentar las alegaciones que habrían podido hacer con ocasión de dicho trámite.

En definitiva, no resulta posible estimar la pretensión revisora contra la Resolución de 16 de abril de 2019 de la Junta Electoral Central, en la medida en la que las circunstancias que, a juicio de los interesados, determinan el nacimiento de un vicio de nulidad, eran conocidas y pudieron ser alegadas en vía de recurso, tanto administrativo como contencioso-administrativo. La eventual indefensión material alegada pudo y debió ser alegada entonces, y no a través de la vía excepcional que constituye la institución de la revisión de oficio.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Que no procede declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, desestimatoria del recurso contra la imposición de la sanción, de 5 de abril de 2019, de la Junta Electoral Provincial de Cantabria".

Por los motivos expuestos esta Junta, de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado, acuerda aprobar la siguiente

RESOLUCIÓN

Desestimar la revisión de oficio por entender aplicable lo establecido en el artículo 110 de la Ley 39/2015.

El presente Acuerdo es firme en vía administrativa. Contra el mismo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.3.a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este Acuerdo se notificará a los interesados, y se trasladará a la Secretaría de la Junta Electoral Provincial de Cantabria y al Consejo de Estado.