

Expediente Núm. 301/2016
Dictamen Núm. 7/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 28 de noviembre de 2016 -registrada de entrada el día 12 del mes siguiente-, examina el expediente de revisión de oficio de las elecciones a órganos rectores de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de marzo de 2016, una persona, en su condición de presidente y patrón mayor de la, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una solicitud de revisión de oficio -dirigida a la Dirección General de Pesca Marítima de la Consejería del ramo- instando “la nulidad de pleno derecho de las elecciones para la renovación de los órganos rectores en la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias,

convocadas en virtud de la Resolución de 24 de junio de 2015, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, y celebradas el 28 de noviembre de 2015". Ese mismo día se traslada una copia de dicho escrito a la Federación afectada.

Tras un relato de antecedentes, expone que "la acumulación en una sola persona de la condición de miembro de la Comisión Electoral y candidato a una elección" (caso del patrón mayor de la Cofradía de Tazones) "supone una quiebra evidente del principio democrático, lesionando derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional", con cita de los artículos 23 y 52 de la Carta Magna.

Asimismo denuncia la irregular composición del censo, pues "para ser miembro de toda cofradía se requiere o exige una actividad ininterrumpida de dos años en el ámbito laboral o empresarial", lo que incumplen los patrones mayores de las Cofradías de Tazones y de Viavélez, quienes no ostentan la condición de armadores, el primero por haber arrendado su embarcación a otro empresario y el segundo en cuanto que sus embarcaciones "no solo tendrían su puerto base en Cedeira, sino que resultan ser socias de la Cofradía de Cedeira", perteneciendo a una mercantil con domicilio en La Coruña. De lo anterior se deduce que la candidatura del primero a la presidencia de la Federación debió ser inadmitida, y que ninguno de ellos debió formar parte de la Comisión Electoral ni de la Mesa Electoral.

Además apunta otra irregularidad en el censo electoral, toda vez que figuran en el mismo -como electores y elegibles- tanto el patrón mayor como el vicepatrón de la Cofradía de Bañugues, ambos en su condición de armadores, cuando tal condición solo puede corresponder a uno de ellos.

Añade que "la elaboración del plan y calendario electoral fue desarrollada por el Comité Ejecutivo de la Federación, y no por la Comisión Electoral", como exige el artículo 34 de los Estatutos de la Federación. También repara en que el plan y calendario electoral no regulan "los cauces para el ejercicio del voto por

correo”, tal y como exigía la resolución de la convocatoria, “lo que supone una flagrante violación del artículo 23 de la Constitución”.

Acompaña una copia de la Resolución de 24 de junio de 2015, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se convocan elecciones para la renovación de órganos rectores en las cofradías de pescadores y en la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias. En ella se prevé el recurso administrativo frente a los acuerdos “adoptados por el Comité Electoral y la Mesa Electoral” ante el órgano competente en materia de pesca marítima.

Asimismo, se adjunta una copia del acta de constitución de la Comisión Electoral, fechada el 14 de noviembre de 2015, en la que consta que “los cargos a elegir serán los de presidente, vicepresidente 1.º y vicepresidente 2.º, requisito imprescindible que cada uno pertenezca a una zona distinta”, y que todos los miembros del Comité Ejecutivo (incluido el patrón de la Cofradía de Avilés) proceden por unanimidad a la elección de la Comisión Electoral, a la fijación del calendario y plan electoral (en el que se contempla un plazo “para solicitar inclusiones y exclusiones de las listas” y unas fechas para la resolución de impugnaciones por la propia Comisión) y a la elaboración del censo electoral -que se incorpora como anexo-, figurando en él todos los patrones y vicepatrones de las cofradías federadas y precisándose que “los cargos de la Cofradía de Tapia están en funciones, pendientes de nombramiento de una comisión gestora, por tanto no son elegibles”. Obran a continuación las actas de las reuniones de la Comisión Electoral de 23 de noviembre de 2015, para la proclamación de candidaturas, y de 30 de noviembre de 2015, correspondiente a la celebración de elecciones, consignándose en ella la constitución de la Mesa Electoral (integrada por algunos de los miembros de la Comisión), la ausencia de impugnaciones y la proclamación de cargos electos.

2. El mismo día 4 de marzo de 2016, la Secretaria General de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias traslada una copia del escrito de revisión a las cofradías de pescadores pertenecientes a la misma.

3. Con fecha 14 de marzo de 2016, el Director General de Pesca Marítima resuelve “dar traslado de la solicitud de revisión de oficio (...) a la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias en orden a su tramitación”, por cuanto las funciones de la Dirección General “se circunscriben al ámbito de los recursos ordinarios en materia electoral”, y en el procedimiento cuestionado “la Administración del Principado de Asturias no emitió acto administrativo alguno (...), habiéndose llevado a cabo todos los actos administrativos cuestionados por la propia Federación de Cofradías”, que interviene aquí “en su vertiente jurídico-pública”, y en esta esfera le compete, a tenor de la jurisprudencia que se cita, la revisión de oficio de sus propios actos.

4. Requerida la Cofradía que insta la revisión para que aporte el acuerdo adoptado al efecto, su Secretario General emite certificación del mismo con fecha 12 de abril de 2016, especificándose que se tomó “por unanimidad” de los asistentes.

5. Con fecha 22 de abril de 2016, la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias (no consta firma ni antefirma) libra un informe técnico sobre el proceso electoral. En él se detalla su marco normativo y su desarrollo, observándose que “el procedimiento seguido para la constitución de la Comisión Electoral y elaboración de calendario y plan electoral fue aprobado por unanimidad de los asistentes (...), entre los que se encontraba el patrón mayor de la Cofradía de Avilés”, y que el plan electoral fue sometido a la aprobación del Comité Ejecutivo, tal y como consta en las actas, contemplándose en él los plazos para las impugnaciones, sin que en ningún momento se hubiera planteado alguna, ni tampoco formulado observaciones.

Respecto al voto por correo, se advierte que las elecciones se celebran un sábado y que los patrones mayores y vicepatrones (electores) están en tierra como consecuencia del preceptivo descanso semanal marcado por la legislación en materia pesquera, por tanto no es necesaria la regulación del voto por correo en estas elecciones”, poniéndose de manifiesto que no se registró ninguna incidencia.

Se añade que “las decisiones de la Comisión Electoral y la Mesa Electoral no han sido recurridas en el seno de la Federación durante el proceso electoral, ni fueron objeto de recurso administrativo ante la Dirección General de Pesca, habiendo intervenido la Cofradía de Avilés por medio de sus representantes en todo el proceso electoral”, que finalizó el 30 de noviembre de 2015, tres meses antes de esta impugnación.

Se incorporan, como anexo al informe, las actas de las reuniones y los Estatutos de la Federación de Cofradías. En ellos se establece (artículo 34) que la Mesa Electoral “estará compuesta por un presidente, que lo será el de la Federación, y por cuatro vocales, de los que dos serán los trabajadores de mayor edad de la entidad y otros dos los empresarios que reúnan iguales características”.

6. Mediante Resolución del Presidente de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, notificada a la interesada el 17 de mayo de 2016, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio, consignándose el plazo para resolver y notificar el mismo y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

7. No constando la presentación de alegaciones, el día 29 de mayo de 2016 el Presidente de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella

razona que “los candidatos fueron proclamados el 23 de noviembre de 2015, no habiéndose producido impugnaciones, no se consideró por parte de los representantes de la Cofradía de Pescadores de Avilés, que en ese momento ya conocían la composición de la Comisión Electoral y los candidatos, que tuvieran intereses directos en el resultado final del proceso y, por tanto, no pudieran formar parte” de la misma, y lo mismo ocurre “con la composición de la Mesa Electoral, que no tuvo que tomar ninguna decisión ni intervino en el proceso de elecciones, salvo como testigo de las votaciones efectuadas. Además el día 30 de noviembre, tal y como figura en el calendario electoral, estaba prevista la reunión de la Comisión Electoral para resolver las posibles impugnaciones; tampoco en este momento la Cofradía de Avilés comunicó a la Federación su punto de vista sobre el interés directo de los miembros de la Mesa”, siendo “partícipe de decisiones que ahora califica de ilegales”, pues su representante -el mismo que ahora presenta la solicitud de revisión de oficio- incluso “participa de la elección de la Comisión Electoral y aprueba el plan electoral”.

Subraya que la Comisión Electoral no adoptó decisiones, limitándose a actuar como “meros observadores de un proceso en el que (...) ningún acto fue puesto en cuestión”, por lo que “el hecho de que fueran candidatos no tuvo influencia en el proceso electoral”.

Afirma que la aplicación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, es meramente supletoria, conforme contempla la resolución de convocatoria, y que la pretendida aplicación del precepto que consagra la inelegibilidad de “presidente, vocales o secretarios” del órgano rector del proceso electoral conduce al absurdo, en cuanto que todos los miembros de la Federación son vocales, de modo que “no se podrían celebrar elecciones a la Federación, ya que todos sus miembros incurrirían en inelegibilidad”.

Reitera las argumentaciones del informe técnico sobre el voto por correo, cuya falta de regulación no tuvo incidencia alguna, al no haber impedido a nadie *de facto* el ejercicio de su derecho.

Respecto a las denunciadas anomalías en el censo electoral, indica que “la Federación no tiene competencia para elegir a los patrones mayores de las cofradías, sino que son las cofradías (corporaciones de derecho público con plena capacidad jurídica) quienes tienen esta competencia y realizan su propio proceso electoral”, resultando que el cargo de patrón mayor conlleva que “son miembros de la Federación, y ostentan la condición de electores y elegibles en tanto en cuanto no sean desprovistos de sus cargos en las respectivas cofradías./ En cuanto a la segunda anomalía, relativa a la condición de tripulante/armador recogida en los Estatutos de las cofradías de pescadores, hay que señalar que en algunas cofradías con pocas embarcaciones (...) los armadores reúnen la doble condición de armador y tripulante (hay embarcaciones en las que solo va un tripulante, o en otras van dos y forman parte de una comunidad de bienes, por tanto ambos reúnen la doble condición de armador/tripulante), y el hecho de que en la Cofradía de Bañugues ambos sean armadores no ha tenido influencia en el proceso electoral./ Por otra parte, los Estatutos de las cofradías de pescadores no son aplicables a la Federación, que se rige por sus propios Estatutos”.

8. Mediante oficio remitido a la Dirección General de Pesca Marítima el 30 de mayo de 2016, la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias solicita, acompañando el expediente administrativo, que se realicen las actuaciones pertinentes para la emisión “por la vía de urgencia” del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de noviembre de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de las elecciones a órganos rectores de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra l), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Dicha competencia deriva de la calificación de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias como corporación de derecho público, en cuanto que participa de la naturaleza de las mismas cofradías que la integran, las cuales “actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero”, de conformidad con lo dispuesto en el artículos 45 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. De ahí que en ciertos ámbitos de actuación pueda dictar actos que adquieren la condición de actos administrativos, susceptibles de revisión -faltando una previsión específica- mediante los instrumentos que el ordenamiento establece con carácter general para esta clase de actos.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para

los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que “Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta”.

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante solicitud presentada en el registro de la Administración del Principado de Asturias el 4 de marzo de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, la promotora de la revisión de oficio está debidamente legitimada, toda vez que ostenta la condición de miembro de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, y, de conformidad con los Estatutos de esta, el presidente y vicepresidente de la cofradía actora tienen, con base en ese cargo representativo, la cualidad de electores y eventualmente elegibles en el proceso electoral cuya legalidad se cuestiona.

La Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias está pasivamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya nulidad se pretende.

TERCERA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que

la LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al “órgano competente”, faltando en la legislación común y en la sectorial una previsión que residencie esa competencia en un orden jerárquico. A tenor de los Estatutos de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, aprobados por la Junta General en su reunión de 24 de septiembre de 1980, compete al Pleno de la Junta General de la Federación “la elección y cese de Presidente y Vicepresidentes, de los Vocales y del Comité Ejecutivo” (artículo 10), sin que se asigne una competencia revisora de sus actos a la Comisión Electoral -cuyos cometidos se agotan tras el proceso- o se atribuya a la Presidencia una competencia residual para los cometidos no asignados específicamente a otro órgano, por lo que se entiende que ha de ser el plenario el que resuelva este procedimiento revisor.

Con relación a la instrucción del procedimiento, estimamos que se han observado los requisitos comunes del cauce administrativo, puesto que se ha dado audiencia a la interesada, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se han elaborado varios informes y una propuesta de resolución que responden a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de ciertas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento; entre ellas, la falta de traslado y audiencia a las distintas cofradías federadas o a sus representantes -electores y elegibles en el proceso atacado-, aunque del conjunto de lo actuado se deduce, sin lugar a dudas, que aquellos conocen la controversia aquí planteada y que mantienen una identidad de intereses con los defendidos por la Federación. Por ello, en aplicación del principio de economía procesal, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse los posibles defectos procedimentales, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución.

Asimismo, observamos que no se insta la emisión del dictamen con carácter de urgencia -pese a haberlo requerido la Federación interesada-, sin

que -lo que merece reproche- se expliciten los motivos que conducen a rechazar la celeridad invocada tras el transcurso de un lapso temporal excesivamente amplio entre la recepción del correspondiente oficio por parte de la Consejería competente -remitido por la Federación de Cofradías a la Dirección General de Pesca el 30 de mayo de 2016- y la solicitud de dictamen a este Consejo.

Igualmente, se aprecia que se ha rebasado el plazo de tres meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 102.5 de la LRJPAC. Recibido el escrito de revisión de oficio en marzo de 2016, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo -12 de diciembre de 2016- el plazo de resolución y notificación ya había sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

CUARTA.- La revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este cauce sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, no cabe desconocer que un sector de la doctrina ha cuestionado su extensión a la denominada Administración corporativa. Se esgrime, al efecto, que la revisión de oficio es sustancialmente una "potestad" y que estas se atribuyen a los sujetos, no derivan por sí mismas de la aplicación objetiva del Derecho Administrativo, resultando que la Administración corporativa no es, subjetivamente, Administración pública -artículo 2 de la LRJPAC, "*a contrario sensu*"; artículo 1.2.º y 2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y artículo 2 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-.

La disposición legal común que contempla el régimen de estos entes (antes disposición transitoria primera de la LRJPAC y ahora artículo 2.4 de la Ley 39/2015) viene a establecer que se rigen por su normativa específica, incluso “en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas”, por lo que es discutible que proceda la atribución de una potestad que la legislación básica reserva a las Administraciones públicas, argumentándose que, dado su carácter extraordinario, sería necesaria al efecto una atribución expresa. Se observa, en el mismo sentido, que las normas sectoriales, tanto estatales como autonómicas, han venido articulando un recurso administrativo ordinario cuyo conocimiento se residencia en la Administración competente en la materia, que ejerce así una tutela de legalidad, pero sin aludir a la revisión de oficio de los actos dictados por el ente tutelado. De este modo, se atribuye a un órgano de la Administración pública -como sucede aquí- la revisión de la legalidad de la actuación corporativa en ciertos ámbitos, lo que no resulta coherente con la retención de la potestad de depurar de oficio sus propios actos incurridos en causa de nulidad; manifestación más exorbitante del privilegio de autotutela. Expresado en otros términos, el sometimiento de los actos materialmente administrativos de las corporaciones a un régimen de revisión en sede administrativa no es concordante con el reconocimiento a aquellas de la potestad revisora sobre sus propios actos, llamada a operar en el seno de unas relaciones intersubjetivas en las que se articula un control de legalidad -previo al judicial- para su ejercicio por la Administración.

Ello no obstante, la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1998 -ECLI:ES:TS:1998:1082-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) venía considerando la posibilidad de que la Administración corporativa acudiera a la revisión de oficio cuando ejercía funciones públicas, dictando actos administrativos -doctrina que tiene la virtualidad de no constreñir su impugnación, como única vía, a los estrictos plazos de los recursos administrativos y la revisión jurisdiccional-, sin que el legislador haya reconducido esta consideración a propósito de la reciente

reforma del régimen administrativo común, por lo que hemos de concluir que la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias se encuentra facultada para proceder a la revisión de oficio de sus propios actos.

Admitido *in abstracto* su ejercicio por los sujetos que integran la Administración corporativa, debe repararse en la singularidad de la materia sobre la que aquí recae -la electoral-, pues no se ignora la abierta controversia que subyace a la admisión, por la jurisprudencia y la doctrina consultiva, de una acción de nulidad que, sin sujeción a plazos, no se contempla en la específica normativa electoral y que representa una amenaza al normal funcionamiento del Estado democrático, al someter a los cargos electos, durante todo su mandato, a una eventual declaración de nulidad cuyos efectos se comunican a las decisiones del órgano en el que participan.

En el supuesto analizado, el marco normativo que rige el proceso electoral está constituido, a tenor de lo dispuesto en la Resolución de 24 de junio de 2015, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se convocan elecciones para la renovación de órganos rectores en las Cofradías de Pescadores y en la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, por: "la presente Resolución./ La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado./ El Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores./ La Orden del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de 31 de agosto de 1978, que desarrolla el Real Decreto 670/1978, modificada por la Orden de 27 de abril de 1983./ Los Estatutos de cada Cofradía de Pescadores./ Supletoriamente, y en lo que resulte aplicable, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre Régimen Electoral General" (norma adicional del Decreto de convocatoria), con lo que queda de manifiesto que del proceso electoral en la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias han de emanar actos materialmente administrativos, sometidos al Derecho público.

Excluida la revisión extraordinaria, a propósito de las elecciones generales, en un primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Sentencia

21/1984, de 16 de febrero, que alude a "la alteración de resultados electorales y la grave repercusión que en la composición de los órganos legisladores podría entrañar dicha revisión de oficio"), se argumenta más tarde por el Alto Tribunal (Sentencia 80/2002, de 8 de abril) que "el régimen electoral general resulta ser un régimen específico y singular, no equiparable normalmente al régimen administrativo común, desde el punto de vista material por su especial objeto, y desde el punto de vista formal porque el constituyente (...) lo ha reservado de una forma particular y reforzada en el citado art. 81.1 CE, frente al procedimiento administrativo común que no es objeto de una reserva similar, sino de una reserva genérica en el art. 105.c) de la Norma Fundamental. Si este Tribunal ha interpretado que deben formar parte de dicho régimen electoral materias tales como las incompatibilidades de los Diputados y Senadores (...), *a fortiori* debe entenderse un contenido más propio aún de tal régimen el escrutinio general y el contencioso-electoral en cuanto partes integrantes del procedimiento electoral y, dentro de ello naturalmente, los plazos para reclamar o protestar sobre las incidencias en general (entre las cuales, por supuesto, deben entenderse comprendidos los eventuales errores que pudieran producirse) y para interponer los recursos correspondientes una vez proclamados los electos (...). Es patente que tal naturaleza resulta incompatible con una apertura indefinida de la determinación de sus resultados. Lo que significa, en suma, retomando los términos del dilema antes enunciado (entre verdad material y seguridad jurídica), que el legislador electoral al regular los plazos de reclamación e impugnación de los resultados electorales como lo ha hecho ha optado por una determinada concepción de la específica seguridad jurídica en materia electoral. En esa concepción el legislador ha integrado también, o si se quiere, ha previsto, los supuestos en los que la realidad material de los sufragios no se cohoneste con la distribución final de los mismos en puestos representativos, supuestos para los que otorga los lapsos temporales que aparecen en la Ley y no otros. Transcurridos los mismos, el descubrimiento de una realidad material distinta a la que por error se ha

entendido producida debe ceder en aras de la específica seguridad jurídica electoral, pues de las distorsiones que puede llegar a generar la anulación de las situaciones ya creadas pueden derivarse perjuicios mucho más notables que los que supondría la indudable comprobación de aquella desconexión. Si en el presente supuesto la atribución del escaño en liza no supondría una alteración sustancial en la composición del Congreso de los Diputados dada la composición global de la misma, en la que la fuerza dominante dispone de una mayoría absoluta holgada, no resulta precisamente difícil imaginar situaciones en las que una alteración de los resultados proclamados en tiempo anterior supondría un cambio no ya importante, sino sencillamente radical, de las situaciones generadas como consecuencia de los resultados tenidos por válidos de acuerdo con los trámites y plazos de que el proceso electoral se compone./ Como es notorio, el carácter perentorio de los plazos permitidos por la regulación electoral comporta inexorablemente una diligencia especialmente exigente de los protagonistas del proceso electoral (...). En efecto, la debida diligencia es, por así decir, la premisa de la que debe partirse a la hora de comenzar a considerar cualquier pretensión relacionada con impugnaciones de carácter electoral que sean presentadas fuera de plazo. Por la razón que se acaba de exponer relativa a las muy importantes distorsiones en la vida institucional del país que puede implicar el cambio en la representación inicialmente determinada, la diligencia que demanda el régimen electoral de impugnaciones de resultados electorales es, dicho de forma tan concisa como radical, extrema. Y precisamente por ello también el ordenamiento dispone un relativamente complejo sistema específico para garantizar la corrección de los procesos electorales y para que, de producirse incorrecciones, anomalías o errores, pueda procederse a la mayor brevedad a su remedio". En la misma sentencia se insiste -vista la remisión del artículo 120 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a la LRJPAC en "todo lo no expresamente regulado"- en que "la exhaustividad de la regulación que lleva a cabo el legislador electoral (...) no le impide llamar a las leyes ordinarias administrativas (...) a colaborar

con él. Ahora bien, resulta claro que tal colaboración no puede contradecir en su resultado la finalidad perseguida por la ley que la solicita. En el supuesto que se nos somete a consideración, es manifiesto que si un fin pretende la LOREG con su regulación de las quejas, reclamaciones y recursos (...) ese es, justamente, la seguridad jurídica mediante la fiabilidad y la celeridad en la resolución de aquéllas, habida cuenta de la trascendencia que la misma tiene en la vida institucional toda del país (...). En razón de ello hemos subrayado que un procedimiento como el electoral cuenta con `plazos fugaces, perentorios y preclusivos´, y que "por eso resulta palmaria la incompatibilidad con esta conclusión de la apertura de un plazo *sine die* para la rectificación de los errores materiales que determina el citado art. 105.2 (LRJPAC) al posibilitar que la misma pueda ser efectuada `en cualquier momento´. A lo que hemos añadido, refiriéndonos precisamente a la flexibilidad interpretativa del tenor literal del art. 108.2 LOREG (...), que `una cosa es que quepa modular las exigencias del principio de preclusividad en materia de procedimiento electoral (art. 108.2 LOREG), evitando rigorismos excesivos que impidan la plena revisión jurisdiccional, mediante la exigencia tan solo de la diligencia debida en cada supuesto a la hora de advertir el momento en que los actores pudieron denunciar la irregularidad, tal y como este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de exponer en la (Sentencia 157/1991), y otra bien distinta es que las candidaturas que reclamen la presencia de irregularidades en el procedimiento electoral puedan disponer a su antojo del agotamiento o no de la vía administrativa previa a la contencioso-electoral´" (Sentencia 168/1991, de 19 de julio). Y se reitera, ante una impugnación deducida tres semanas después de la proclamación de electos, que "hemos afirmado ya que `es exigible (...) la existencia de una suficiente diligencia, por parte de los actores del proceso electoral, valorable en cada supuesto con el fin de no dejar a la mera voluntad de dichos actores la forma y el momento de denunciar irregularidades, otorgando con ello suficiente seguridad al propio proceso electoral´, de modo que `los procesos electorales, dada su naturaleza, su regulación y la función

que cumplen, exigen la mayor colaboración y diligencia posible por parte de todas las personas y actores políticos que en ellos participan” (Sentencias 67/1987, de 21 de mayo, y 157/1991, de 15 de julio). Ello “no es incompatible con la exigencia de que los procedimientos electorales se ordenen al conocimiento de la verdad material (...). Pero tal demanda no puede escindirse de la diligencia de los protagonistas de dicho proceso. De manera que (...) al conocimiento de la verdad material debe preceder la suficiente diligencia de los interesados en su descubrimiento y efectividad, y si ello es exigible en mayor medida en algunos ámbitos, entre ellos se encuentra sin duda, por su peculiar naturaleza, el electoral”.

Por su parte, el Tribunal Supremo sigue este mismo criterio cuando se enfrenta a procesos electorales disciplinados en la LOREG -elecciones municipales o a cuerpos legisladores-, pero se aparta de su rigor cuando se trata de otros procesos en los que la ley orgánica es meramente supletoria. Así, la Sentencia de 17 de septiembre de 2002 -ECLI:ES:TS:2002:5888- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) avala la revocación de una credencial por la Junta Electoral Central en el ámbito de una entidad local menor meses después de que el nombrado hubiera tomado posesión de su cargo, razonando que “el acuerdo recurrido se adopta al amparo del artículo 105, apartado segundo, de la Ley 30/92, que permite que se rectifiquen en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, errores materiales de hecho o aritméticos, procedimiento admisible (...) de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 105.2 de la Ley 30/92 y 120 de la Ley Orgánica 5/85, que remite supletoriamente en materia de procedimiento a la Ley 30/92”. En la Sentencia de 21 de febrero de 2007 -ECLI:ES:TS:2007:1645- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) resuelve sobre la elección de un concejal de un Ayuntamiento y la credencial inicial resultante del escrutinio, manteniendo que en esta materia “la aplicación de la LOREG es plena -por ser exhaustiva su regulación- y no hay motivo para acudir por vía supletoria a la Ley 30/1992”, y precisa que la “Sentencia de 19 de septiembre

de 2002 versa sobre un caso que es muy distinto al ahora enjuiciado por estas razones: a) no se refiere a la elección de Concejal en un Ayuntamiento, sino a la designación de Vocal de la Junta Vecinal de una Entidad Menor; b) en esta última materia la LOREG remite al régimen electoral que esté establecido en las leyes de las Comunidades Autónomas (en ese otro proceso era aplicable una Ley de Cantabria); y c) tampoco se trata de la designación inicial, sino de la derivada de una vacante sobrevenida". En otra Sentencia de 9 de febrero de 2010 -ECLI:ES:TS:2010:368- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) aborda específicamente la revisión del censo electoral en las elecciones a una cofradía de pescadores tras la acción de nulidad promovida por los excluidos del censo por tener su base en un puerto distinto, concluyéndose que la cofradía debió tramitar un procedimiento de revisión de oficio y no acudir a la revocación -como había hecho- al tratarse de un acto bifronte, desfavorable para los excluidos y favorable para otros. También se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre la anulación de las elecciones a órganos rectores de una Federación de Cofradías, sin excluir la posibilidad de actuación de oficio, en la Sentencia 4 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:5356- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

La controversia tampoco ha sido ajena al Consejo de Estado, que en su Dictamen 1422/2013, de 13 de febrero de 2014, admite la revisión de oficio del acto de expedición de una credencial a un concejal, si bien el pronunciamiento cuenta con dos votos particulares en sentido contrario, sólidamente fundados. En el ámbito de la Administración corporativa, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia no objeta el ejercicio de una acción de nulidad frente a la indebida composición del censo en el proceso electoral seguido para la renovación íntegra del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cartagena (Dictamen 181/2006).

En suma, en la materia que nos atañe el criterio jurisprudencial que ha de respetarse normalmente como "adherente complementario del ordenamiento jurídico" es el emanado del Tribunal Supremo, órgano

jurisdiccional “superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (artículo 123 de la Constitución), pues se reserva al Tribunal Constitucional la determinación de los límites derivados de aquellas garantías pero no su concreta articulación en el ordenamiento, que tanto podría aquí edificarse sobre la exclusión apriorística del cauce de la revisión de oficio como desde la restricción *ad casum* en su ejercicio; alternativa esta para la que puede el intérprete servirse de los límites comunes al ejercicio de las facultades revisoras consagrados en la ley. Las sentencias del Tribunal Constitucional mencionadas no son “interpretativas”, en el sentido de imponer una determinada interpretación de la normativa electoral para que pueda estimarse acomodada al texto fundamental, pero sí fijan en este ámbito el alcance de la garantía constitucional de seguridad jurídica, incompatible con la apertura de un plazo *sine die* para la revisión o rectificación de los resultados electorales que deje a la mera voluntad de los actores la forma y el momento de denunciar las irregularidades, pues sobre ellos, dada la singular naturaleza del proceso electoral y las distorsiones que se anudan a la reacción extemporánea de sus protagonistas, pesa una “diligencia especialmente exigente”.

En definitiva, debe entenderse que en el marco de la Administración corporativa cabe la revisión de oficio en materia electoral, si bien la significación de los límites generales a las facultades revisoras se singulariza en este campo, en el que pesa sobre los actores un especial deber de diligencia a la hora de advertir la irregularidad que se denuncia e instar su depuración, tal como ha subrayado la doctrina constitucional, por lo que el “transcurso del tiempo” que obsta a la revisión no es aquí el dilatado lapso que generalmente se anuda a este efecto, sino uno mucho más breve, proporcionado a las circunstancias del caso y a las consecuencias de una tardía alteración del resultado electoral. Esta conclusión permite depurar los supuestos de nulidad radical, manteniendo su común significación y la garantía de la institución revisora, y aplicar al mismo tiempo el principio de seguridad jurídica, tal como se concibe por el Tribunal Constitucional en este peculiar ámbito.

De este modo se entiende aplicable el régimen de la revisión de oficio en su integridad, con las reseñadas limitaciones. Por un lado, en línea con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio -establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC- debe ser restrictiva; de lo contrario perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos. Por otro, el artículo 106 de la referida LRJPAC consagra unos límites comunes a las facultades revisoras, que no podrán ser ejercitadas “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”. En suma, la acción de nulidad solamente puede basarse en vicios de nulidad radical, y no permite reabrir artificiosamente trámites y plazos precluidos, de conformidad con lo anteriormente razonado.

En el supuesto examinado, la aplicación de los límites referidos no ofrece dudas. Con independencia de si concurren o no causas de nulidad, lo cierto es que la Cofradía de Pescadores actora es partícipe de las decisiones que ahora ataca y frente a las que, con conocimiento de causa, dejó transcurrir los plazos ordinarios de impugnación.

En efecto, la interesada denuncia la irregularidad del censo electoral (en cuanto que figuran como elegibles quienes forman parte de la Comisión Electoral o carecen de la condición de armadores) y de la consiguiente proclamación de candidatos cuando, tal y como se recoge en el acta de constitución de la Comisión Electoral, todos los miembros del Comité Ejecutivo -incluido el representante de la Cofradía de Pescadores de Avilés- procedieron por unanimidad a la elección de la Comisión Electoral, a la fijación del calendario y plan electoral (en el que se contempla un plazo “para solicitar inclusiones y exclusiones de las listas” y unas fechas para la resolución de impugnaciones por la propia Comisión) y a la elaboración del censo electoral -que se incorpora como anexo-, figurando en el mismo todos los patrones y

vicepatrones de las cofradías federadas, precisándose que “los cargos de la Cofradía de Tapia están en funciones (...), por tanto no son elegibles”. Esto es, la promotora de la impugnación no solo se aquieta frente a estas decisiones, sino que participa de las mismas como miembro del Comité Ejecutivo de la Federación de Cofradías de Pescadores, sin que pueda extemporáneamente conducirse contra sus propios actos de espaldas a los principios de equidad y buena fe que enuncia el artículo 106 de la LRJPAC. Debe advertirse que con la aprobación del censo electoral -por unanimidad del Comité Ejecutivo- se está estableciendo la doble condición de elector y eventualmente elegible (si decide presentarse) de quienes allí figuran, por lo que los vicios que se denuncian en actos posteriores -incluyendo la proclamación de quien se dice inelegible- se remontan a lo decidido con ocasión de la formación del censo, con la concurrencia de la cofradía interesada en la revisión, la cual se aquieta frente a lo resuelto no solo en ese momento, sino también en los sucesivos que reabren la posibilidad de impugnación (proclamación de candidaturas y proclamación de electos), desechando una y otra vez el ejercicio de las acciones ordinarias que conocidamente le asisten. En definitiva, tanto el transcurso del tiempo *per se* -en cuanto comportaría la ausencia de la diligencia exigible a la hora de advertir las irregularidades denunciadas-, como la convicción de que estas eran conocidas desde la misma formación del censo, en la que participó la propia actora, impiden aquí el ejercicio de la facultad revisora, pues el conjunto de circunstancias viene a consolidar situaciones jurídicas cuya remoción puede resultar contraria a la buena fe, a la confianza generada y a la equidad.

No obstante la apreciación anterior, que obsta al ejercicio de esta pretensión anulatoria, debe repararse en que la argumentación vertida en el escrito de solicitud de la revisión ignora la singularidad del ámbito en el que el proceso electoral se celebra. En efecto, han de elegirse, en el seno de una Federación que agrupa a 18 cofradías, los cargos de presidente, vicepresidente 1.º y vicepresidente 2.º, con el “requisito imprescindible que cada uno pertenezca a una zona distinta”-, para lo que se extrae una Comisión Electoral

de cinco miembros -algunos de los cuales después componen la Mesa-, siendo únicamente electores y elegibles los patrones y vicepatrones de las cofradías federadas. Además, los propios Estatutos de la Federación (artículo 34) establecen que la "Mesa Electoral" estará compuesta "por un presidente, que lo será el de la Federación, y por cuatro vocales, de los que dos serán los trabajadores de mayor edad de la entidad y otros dos los empresarios que reúnan iguales características". En estas condiciones no puede entenderse aplicable el rigor de las causas de inelegibilidad formuladas en la legislación electoral general -en cuanto que afectan a "presidente, vocales o secretarios" del órgano rector del proceso electoral-, pues entonces los Estatutos estarían vetando hasta cinco candidaturas -incluyendo la de quien ocupa la Presidencia de la Federación al celebrarse las elecciones, cuya inelegibilidad exigiría una prohibición expresa de renovación del mandato- y el proceso devendría inviable en un ámbito tan reducido. Es más, la pretendida traslación literal de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General al singular ámbito de la Federación de Cofradías de Pescadores conduciría a otro absurdo, en cuanto que allí se limita la legitimación para impugnar a quienes sean candidatos o hayan presentado candidaturas (artículos 49 y 110), de lo que resulta que en este supuesto solo estarían legitimados los propios elegidos, pues son los únicos que se presentan. Tampoco puede soslayarse que los eventuales vicios del procedimiento, dado el "principio de conservación" de los actos electorales, no son causantes de nulidad cuando no sean determinantes del resultado de la elección (lo que sería aquí de aplicación a la ausencia de previsión de voto por correo o a la elaboración del "plan y calendario electoral" por el Comité Ejecutivo de la Federación; amén de que todos los miembros de la Comisión Electoral se integran en el citado Comité). Por último, se advierte que, si bien la inelegibilidad constituye un vicio que hace la proclamación insanable por naturaleza -y que puede viciar la elección de segundo grado en el que el elegido participa-, debe repararse en que la condición de elector y elegible en el proceso analizado deriva inmediatamente de la cualidad de patrón

o vicepatrón de las cofradías agrupadas, siendo esta la que debiera atacarse si se estima que los proclamados a resultas de las elecciones celebradas en la cofradía no reúnen las condiciones legales.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho de las elecciones a órganos rectores de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.