

Id Cendoj: 28079130071999100663  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 7  
Nº de Recurso: 173/1996  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO ORDINARIO  
Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

ENCUESTAS ELECTORALES: VALIDEZ DE LOS ACUERDOS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 20 Y 23 DE FEBRERO DE 1996, 17 Y 30 DE ABRIL DE 1996 Y 27 DE SEPTIEMBRE DE 1996

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintidós de Marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo los recursos contencioso-administrativos núms. 173, 451 y 720/1996, acumulados, interpuestos por el Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de PRENSA ESPAÑOLA, S.A., Editora del DIRECCION000, en los recursos contencioso-administrativos núms. 173 y 451/1996 y el Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de D. Sebastián, en el recurso 720/96, contra los siguientes Acuerdos de la Junta Electoral Central:

- a) En el recurso contencioso-administrativo 173/1996, los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 y 23 de febrero de 1996.
- b) En el recurso contencioso-administrativo nº 451/1996, los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 y 30 de abril de 1996.
- c) En el recurso contencioso-administrativo nº 729/1996 contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 27 de septiembre de 1996, habiendo sido parte recurrida la Abogacía del Estado.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el DIRECCION000 correspondiente al miércoles 14 de febrero de 1996 y en la primera hoja del periódico se incluye la siguiente noticia: " DIRECCION001 ", añadiéndose "La última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a que ha tenido acceso DIRECCION000 otorgaba al PP 172 escaños, 53 más que al PSOE que conseguiría 118 o 119, un resultado similar al de la encuesta en exclusiva publicada el pasado domingo por nuestro periódico, que daba al PP entre 168 y 173 Diputados y entre 108 y 123 al Partido Socialista. En 1977, en las primeras Elecciones Generales, el PSOE obtuvo 118 Diputados. Según el sondeo del CIS, que se terminó de realizar hace tres días, Izquierda Unida conseguiría, de celebrarse hoy las Elecciones, entre 30 y 31 escaños, mientras que CIU y PNV lograrían 13 y 17 Diputados respectivamente... (información en páginas interiores)" y en la hoja 22 de dicho periódico, bajo la denominación «Elecciones Generales 1996» se contiene el siguiente encabezamiento "La macroencuesta del CIS encargada por el Gobierno reconoce al PP una ventaja de más de 50 escaños, el Partido Popular con 172 escaños obtendría una mayoría suficiente para formar Gobierno, el PSOE con 118 o 119 Diputados, volvería a sus resultados de 1977, los peores de su historia. Gran ascenso de Izquierda Unida que casi doblaría su representación parlamentaria".

SEGUNDO.- El Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de la entidad PRENSA ESPAÑOLA, S.A. editora del DIRECCION000, interpone recurso contencioso-administrativo nº 173/1996 contra los siguientes Acuerdos de la Junta Electoral Central:

a) El Acuerdo de 20 de febrero de 1996, por el que "Cumplimentados los requerimientos de informe por el CIS y de alegaciones por el DIRECCION000 en relación con la información publicada por el citado medio el día 14 de febrero último y resultando de las diligencias practicadas que conforme se indica en el escrito de alegaciones del DIRECCION000, dicha información no puede ser presentada como una encuesta en los términos establecidos por el artículo 69 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral Central, en cumplimiento de las funciones que le atribuye el citado precepto, resuelve: 1º) Ordenar al DIRECCION000 que en el plazo de tres días, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, publique en los mismos espacios y páginas, indicando la procedencia de esta Junta Electoral Central y el motivo de la rectificación, la pertinente aclaración, en el sentido de que conforme al escrito de alegaciones del propio DIRECCION000, la información aparecida el citado día 14 en el mismo, no puede ser presentada como una encuesta en los términos del artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General. 2º) Practicar las actuaciones necesarias en orden al esclarecimiento de los hechos que se dilucidan en el presente asunto, ordenando la práctica de las diligencias propuestas por el DIRECCION000 en su escrito de alegaciones, y en concreto: 1º) Librar oficio al Centro de Investigaciones Sociológicas para que se certifique por quien corresponda si han realizado trabajos de campo encaminados para conseguir datos sobre afinidades políticas o intención de voto durante los meses de enero o febrero de 1996, así como para que informe sobre si algún organismo del Gobierno ha podido tener acceso a tales datos. 2º) Remitir oficio al Ministerio de la Presidencia a fin de que por quien corresponda, se certifique si el Gobierno ha tenido acceso o conoce la existencia de estudios o trabajos de campo que ha realizado el CIS sobre las afinidades políticas o intención de voto de los españoles durante los meses de enero o febrero de 1996, así como si de dichos datos se pueden extraer conclusiones tras su estudio sobre posibles adjudicaciones de escaños. 3º) Remitir oficio a Izquierda Unida a fin de que se certifique por quien corresponda si ha tenido acceso o conoce la existencia de los estudios o trabajos de campo que ha realizado el CIS sobre las distintas afinidades políticas de los españoles durante los meses de enero o febrero de 1996. 4º) Remitir oficio al Partido Popular a fin de que se certifique por quien corresponda si han tenido acceso o conocen la existencia de los estudios o trabajos de campo que ha realizado el CIS sobre las distintas afinidades políticas de los españoles durante los meses de enero o febrero de 1996.

b) El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 23 de febrero de 1996. literalmente señala "Visto que la aclaración publicada por el DIRECCION000 en el día de hoy no se ajusta a los estrictos términos del Acuerdo de esta Junta Electoral Central de 20 de los corrientes, en cumplimiento del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral General, este órgano resuelve: 1º) Ordenar al DIRECCION000 que de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y en el Acuerdo de esta Junta de 20 de febrero pasado, publique indicando la procedencia de esta Junta Electoral Central y el motivo de la rectificación en la portada y correspondientes páginas interiores de su Diario, en el plazo de tres días, el siguiente texto «Rectificación: La información aparecida el día 14 de febrero de 1996 no puede ser presentada como una encuesta en los términos del artículo 69 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. 2º) Advertir al DIRECCION000 que dicha rectificación debe aparecer sin ninguna clase de comentarios, adiciones o valoraciones».

En el escrito de demanda de dicho recurso contencioso-administrativo, la parte recurrente considera, en cuanto al fondo, que se ha vulnerado el artículo 24.1 de la Constitución, se ha causado indefensión al DIRECCION000, se han vulnerado los artículos 79, 80 y 84 de la Ley 30/92, se ha vulnerado el contenido constitucional del artículo 20.1.d) de la Constitución y las previsiones contenidas en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y finalmente, estima que se ha producido un acto nulo de pleno derecho, al amparo de los artículos 62.1.a) y 62.1.e) de la Ley 30/92, por omisión de los trámites esenciales del procedimiento, sosteniendo esta parte la aplicabilidad a la cuestión suscitada del artículo 13 del Real Decreto 1398/93, sobre Procedimiento administrativo sancionador.

TERCERO.- En el recurso contencioso-administrativo nº 451/96 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de la entidad PRENSA ESPAÑOLA, S.A. editora del DIRECCION000, se impugnan los siguientes Acuerdos:

a) Acuerdo de la Junta Electoral Central de 17 de abril de 1996, que literalmente dice: "Incoar expediente sancionador a PRENSA ESPAÑOLA, S.A., al Director del DIRECCION000 y a cuantas personas resulten responsables de la información publicada por el citado medio de comunicación el día 14 de febrero con el título « DIRECCION001 » y de la no publicación de la rectificación ordenada por Acuerdos de la Junta Electoral Central en sus reuniones de los días 20 y 23 de febrero de 1996, designándose como Instructor del expediente al Excmo. Sr. D. Arturo Gimeno Amiguet y como Secretario al Excmo. Sr. D. Ignacio Astarloa Huarte Mendicoa, quienes en la propia sesión de la Junta aceptan dicha designación»

b) El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 30 de abril de 1996, señala literalmente: "Comunicar que no ha lugar a lo solicitado, por cuanto la Junta Electoral Central, órgano competente para la incoación y resolución de los expedientes sancionadores por infracciones producidas en el proceso electoral no constitutivas de delito, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1.j) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, está sujeta en el ejercicio de dicha competencia a lo establecido en la propia Ley Orgánica y supletoriamente, en materia de procedimiento, según dispone el artículo 120 de dicho texto legal, a la Ley de Procedimiento Administrativo, referencia que ha de entenderse hecha a la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, sin que esa aplicación supletoria pueda entenderse hecha a disposiciones reglamentarias dictadas por el Gobierno y sin perjuicio de que en la instrucción del procedimiento se salvaguarden las garantías de defensa de los expedientados".

En el escrito de demanda que se aportó en el proceso contencioso-administrativo se pone de manifiesto por la parte recurrente, en relación con la impugnación efectuada, que no se contiene ninguna norma en la Ley Orgánica 5/85 sobre Régimen Electoral General en materia de procedimiento sancionador, entendiéndose dicha parte que es aplicable el Real Decreto 1398/1993. Además, entiende dicha parte que se han vulnerado, en la cuestión examinada, las previsiones contenidas en los artículos 62.1.a) y e) de la Ley 30/92 y el artículo 58.2 de la Ley 30/92 en materia de notificación.

CUARTO.- El Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de D. Sebastián , en el recurso contencioso-administrativo 720/1996, lo interpone contra el Acuerdo de 27 de septiembre de 1996 de la Junta Electoral Central por el que se resuelve el expediente sancionador a PRENSA ESPAÑOLA y al Director del DIRECCION000 .

El referido Acuerdo contiene literalmente la siguiente parte dispositiva: "1º) La publicación por el DIRECCION000 como macroencuesta atribuida al CIS en la edición del día 14 de febrero de 1996, de una información no constitutiva de una encuesta electoral en los términos en que éstas son configuradas por el artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General, es un hecho constitutivo de una infracción de las normas obligatorias contenidas en el precepto referido en su apartado primero, que de conformidad con lo establecido en el artículo 153.2 del propio texto legal, puede ser sancionada con multa entre 50.000 y 500.000 pesetas, acordándose la sanción en un importe de 100.000 pesetas. 2º) El incumplimiento por el DIRECCION000 del deber de publicación de la orden de rectificación dictada por la Junta Electoral Central de la información publicada por el citado medio en su edición del 14 de febrero de 1996, que no podía ser presentada como una encuesta en los términos del artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General, es constitutiva de infracción de la misma norma obligatoria contenida en el apartado cuarto del propio artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General, que de conformidad con lo establecido en el artículo 153.3 del propio texto legal, puede ser sancionado con multa entre 50.000 y 500.000 pesetas, procediendo también fijar la multa en la cuantía de 100.000 pesetas. 3º) De las dos infracciones precedentemente consignadas, es autor responsable D. Sebastián , como Director del DIRECCION000 al que se impone una multa de 100.000 pesetas por cada una de ellas. Contra el presente Acuerdo que se notifica acompañando la propuesta de resolución formulada por el Instructor, cabe interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Supremo, previa la comunicación prevista en el artículo 110.3 de la Ley 30/92".

En el escrito de demanda, respecto de este recurso, la parte recurrente señala que la litispendencia no era considerada en su aspecto procesal, sino sustantivo, discrepándose de la aplicación analógica del artículo 30 del Código Penal y entendiéndose que existe una incompetencia de la Junta Electoral Central para imponer una sanción al no ser una encuesta y tratarse de una información, pues se ha limitado el derecho de libertad de información prevenido en el artículo 20.1.d) y 20.2 de la Constitución, en conexión con los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y finalmente, entiende que existe una falta de proporcionalidad de la sanción aplicable.

QUINTO.- Por Auto de 2 de octubre de 1997, la Sección Séptima de la Sala Tercera acordó acumular los recursos contencioso-administrativos núms. 173, 451 y 720/1996.

SEXTO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día 16 de marzo de 1999.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El objeto de este recurso contencioso-administrativo se centra en determinar la conformidad al ordenamiento jurídico de los Acuerdos dictados por la Junta Electoral Central de fechas 20,

23 de febrero de 1996, en el recurso contencioso-administrativo nº 173/96; 17 y 30 de abril de 1996, en el recurso contencioso-administrativo nº 451/96 y 27 de septiembre de 1996, en el recurso contencioso-administrativo 720/1996, en la forma indicada en los antecedentes de hecho de esta resolución.

Con carácter previo al examen del fondo del asunto, se hacen constar, en extracto, a los efectos de esta resolución, los siguientes antecedentes:

1º) Con fecha 14 de febrero de 1996, el DIRECCION002 de Izquierda Unida, D. Jose Daniel , se dirigió a la Junta Electoral Central instando a que se recaben del DIRECCION000 las oportunas explicaciones sobre la publicación en el citado medio de una supuesta encuesta electoral, cuya autoría se atribuye al CIS en la edición del periódico de la misma fecha. También el día 14 de febrero de 1996, el Centro de Investigaciones Sociológicas se dirige a la Junta Electoral Central para que adopte las medidas oportunas conforme al artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General ante la publicación de una encuesta por el DIRECCION000 atribuida al CIS, que este Centro indica que no ha sido efectuada.

2º) La Junta Electoral Central, en sesión del día 14 de febrero de 1996, adoptó el acuerdo sobre formulación de alegaciones al DIRECCION000 y para informe al CIS. Las alegaciones e informe deberían obrar en la Junta Electoral Central no más tarde del lunes día 19, a las 20 horas.

3º) El día 14 de febrero de 1996, el DIRECCION003 del CIS se dirige al Excmo. Sr. Presidente de la Junta Electoral Central haciendo constar:

a) Que el Centro de Investigaciones Sociológicas no ha elaborado ninguna macroencuesta sobre intención de voto para las próximas Elecciones Generales ni ha terminado de tabular la semana pasada un estudio que está hecho sobre una base de unas 25.000 entrevistas, por tanto, la imputación de tal encuesta al CIS ha de ser reputada falsa.

b) En consecuencia, los datos de distribución nacional y provincial de escaños que supuestamente derivan de la mencionada encuesta ficticia, carecen por completo de fundamento.

c) La anterior asignación conlleva, por tanto, una falsedad que bien pudiera causar perjuicio a la formaciones afectadas y al libre ejercicio, sin condicionamientos, del derecho de sufragio por el cuerpo electoral.

d) Teniendo en consideración los argumentos expuestos, hay que entender de aplicación el artículo 69 en cuanto que se ha publicado por el DIRECCION000 los resultados de una encuesta que aun inexistente, carece patentemente de los requisitos y características que en el precepto se establecen.

4º) El informe que el 19 de febrero de 1996 remite a la Junta Electoral Central la Asesoría Jurídica de Prensa Española, editora del DIRECCION000 , pone de manifiesto, en extracto:

a) Que no es cierto que el Diario, en su edición del día 14 de febrero, haya publicado ninguna encuesta sobre un sondeo realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sino que se ha limitado, en ejercicio de los derechos constitucionalmente atribuidos, a ejercer el derecho y la libertad de información garantía, según reitera jurisprudencia de un Estado plural y democrático. De la lectura de la portada de DIRECCION000 publicada el 14 de febrero de 1996 y de la información publicada en páginas interiores se desprende que, en ningún caso, se está difundiendo una encuesta o sondeo, sino que se elabora una información veraz que analiza el panorama político español sobre base de unos datos obtenidos por el CIS de un trabajo de campo, razón por la que no es aplicable lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

b) Esta parte reitera que para elaborar la información se ha basado en datos veraces y contrastados, hecho éste que no ha sido negado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, que afirma tal y como se difunde en la página 24 del DIRECCION000 del día 15 de febrero de 1996, que no ha terminado ninguna encuesta, es decir, no niega que ésta se esté realizando y por lo tanto, los datos existen, y, sencillamente, no la ha terminado.

c) De lo anterior, el DIRECCION000 entiende que ha actuado correctamente, no siendo necesario, por tratarse de una información y no de una encuesta, aplicar lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General y por haber contrastado los datos difundidos, por ser una información veraz, ha obrado con arreglo a los cánones de profesionalidad y diligencias exigibles en estos casos.

5º) En la propuesta de resolución formulada por el Instructor se transcriben los Acuerdos, anteriormente reseñados, de 20 de febrero de 1996, 23 de febrero de 1996, 27 de febrero de 1996, 17 de abril de 1996, 30 de abril de 1996, formulándose el correspondiente pliego de cargos por el Instructor el 6 de junio de 1996, que contiene las siguientes imputaciones:

a) Publicación por el DIRECCION000 como macroencuesta atribuida al CIS en la edición del día 14 de febrero de 1996 de una información no constitutiva de una encuesta electoral, en los términos en que éstas son configuradas por el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, hecho constitutivo de una infracción de las normas obligatorias contenidas en el precepto referido en su apartado primero, de conformidad con lo establecido en el artículo 153.2 del propio texto legal, que puede ser sancionado con multa de 50.000 a 500.000 pesetas.

b) Incumplimiento por el mismo medio de comunicación del deber de publicación de la orden de rectificación dictada por la Junta Electoral Central de la información publicada por el citado medio en su edición del día 14 de febrero de 1996, que no podía ser presentada como una encuesta, en los términos del artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General, constitutiva de infracción de la norma obligatoria contenida en el apartado cuarto del propio artículo 69 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que de conformidad con lo establecido en el artículo 153.2 del propio texto legal, debe ser sancionada con multa de 50.000 a 500.000 pesetas.

6º) En el contenido del Acuerdo sancionador recurrido de 27 de septiembre de 1996, después de asumir la propuesta efectuada en la resolución por el Instructor, se pone de manifiesto, en extracto:

a) Que la litispendencia previa alegada sobre la base de que el procedimiento estaba subordinado a una resolución de un recurso contencioso-administrativo que dicha parte había interpuesto contra el Acuerdo de 17 de abril de 1996, no puede prosperar puesto que, como ha proclamado la jurisprudencia, la excepción de litispendencia requiere que el segundo proceso recaiga sobre el mismo objeto que el primero, es decir, que haya coincidencia en los elementos individualizadores de ambas pretensiones: identidad de sujetos, identidad de objeto, identidad de causa, razón o título de pedir y en el presente caso, la cuestión se reduce a un problema de eficacia de actos administrativos dotados de la presunción de legitimidad y de ejecutividad, en tanto no se acuerde la suspensión de los mismos, que ni ha sido acordada por la Junta, ni tampoco por la Sala concedora del recurso contencioso-administrativo y en la hipótesis de que el Acuerdo incoador del expediente llegase a ser anulado en sede jurisdiccional, tampoco la cuestión podría ser residenciada en el ámbito de la litispendencia y de la cosa juzgada, sino en el marco de las normas sobre transmisibilidad de las nulidades y en su caso, conservación de actos y trámites a que se refieren los artículos 64 y 66 de la Ley 30/92.

b) También alega la Junta Electoral Central en el Acuerdo sancionador impugnado, que respecto a la falta de objetividad en la apreciación de los hechos por el Instructor, no se aprecia que exista tal vulneración al no existir prueba ni atisbo de esa pretendida falta de objetividad, compartiendo la Junta la apreciación fáctica realizada por el Instructor.

c) Respecto de las alegaciones formuladas frente al pliego de cargos, se añade que, en todo caso, la falta de publicación de la orden de aclaración que la Junta acordó requerir en sus sesiones de 20 y 23 de febrero de 1996, es directa y personalmente imputable al Director del medio en cuanto responsable de la cumplimentación del motivo.

d) En la reproducción del escrito de alegaciones y frente al pliego de cargos, se insiste en la crítica a la tramitación del expediente por el hecho de haberse formulado dicho pliego, no pudiendo prosperar dicha alegación, puesto que dicha referencia ha de entenderse como un reforzamiento de las garantías de los expedientados, hechas efectivas a lo largo del expediente.

e) Analiza el Acuerdo de la Junta Electoral Central el resto de las alegaciones que son reproducción de las efectuadas frente al pliego de cargos, sobre la base de la inexistencia de infracción, llegando a la conclusión de que, en la cuestión examinada, se han visto frustradas las garantías de los ciudadanos a informaciones fiables y objetivamente obtenidas sobre la intención de voto de los electores, en la medida en que se presenta la información como si se tratase del resultado de una encuesta electoral, cuando se trata de una información que no lo era, según resulta del expediente.

f) Por último, el representante de Prensa Española, alude a la infracción del principio de proporcionalidad de la sanción, sin que pueda acogerse esta alegación, puesto que han sido moderadas las sanciones dentro de los límites legales de aplicación.

SEGUNDO.- El análisis de las actuaciones del expediente administrativo, mediante la individualización de las distintas alegaciones efectuadas por las partes intervinientes en el proceso, especialmente las formuladas por el Centro de Investigaciones Sociológicas y la editora PRENSA ESPAÑOLA, S.A., permiten constatar a esta Sala que la información aparecida en la primera página del DIRECCION000 el día 14 de febrero de 1996, no era una encuesta electoral, sino una información, correspondiendo a la Junta Electoral Central garantizar la veracidad y fiabilidad de la información electoral, clave esencial en los procesos electorales para que los electores puedan ejercitar su derecho de opción frente a diversas candidaturas el día correspondiente a la elección.

TERCERO.- Analizando, individualizadamente, los motivos de impugnación que se efectúan en los distintos recursos acumulados, respecto de los actos y Acuerdos administrativos recurridos, procede señalar que en el primero de los recursos nº 173/96, se comienza indicando que a la parte recurrente se le ha causado indefensión por vulneración del artículo 24.1 de la Constitución en relación con los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 y 23 de febrero de 1996.

Sobre este punto, en las actuaciones del expediente administrativo consta incorporado el escrito de alegaciones que formuló el representante de PRENSA ESPAÑOLA, S.A. editora del DIRECCION000 el día 19 de febrero de 1996 y en consecuencia, en relación con la referencia a la vulneración del contenido constitucional del artículo 24.1 de la Constitución, no cabe hablar de la existencia, en la cuestión examinada, de una indefensión que tenga relevancia constitucional, en la medida en que no consta acreditado que se haya producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, ni que haya existido obstáculo por parte de la Junta Electoral Central al DIRECCION000 para defenderse en términos reales y efectivos.

Debe distinguirse, desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional y al amparo de las sentencias constitucionales núms. 118/1983, 48/1986, 102/1987, 155/1988, 43/1989 y 145/1990, entre otras resoluciones, la indefensión en sentido formal y la real indefensión en sentido material, lo que llevaría, como consecuencia, que no toda infracción procedimental lleva consigo una indefensión en sentido jurídico constitucional y no coincidiendo el concepto de indefensión meramente jurídico- procesal, por vulneración de dichas normas, y el concepto que lleve una privación del derecho de defensa con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses de los afectados, no cabe hablar de vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, por causación de indefensión.

A mayor abundamiento, dentro de las garantías del artículo 24.1 de la Constitución se encuentran aquellas que son predicables respecto de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, en la medida necesaria para preservar los valores que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución y estas garantías han de entenderse compatibles con la naturaleza del procedimiento, lo que implica una evitación de traslación mimética sin más, de las garantías propias del procedimiento judicial al procedimiento administrativo sancionador, como ha recordado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sentencias 2/87, 29/89 y 181/90.

En la cuestión examinada, esas garantías se han cumplido, pues a lo largo de las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador seguido por la Junta Electoral Central, no se han omitido fases ni trámites esenciales en dicha actuación procedimental.

CUARTO.- Se invoca, en segundo lugar, la vulneración de los artículos 79, 80 y 84 de la Ley 30/1992, siendo de tener en cuenta, al respecto, que tampoco resulta acreditada la indicada vulneración por los siguientes razonamientos:

a) En la cuestión examinada, por la parte recurrente se trató de probar el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invocaba y no se ha impuesto una sanción con fundamento en simples indicios, meras presunciones o subjetivas conjeturas, como ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala Tercera (así, en sentencias de 22 de marzo de 1982 y 14 de junio de 1984, entre otras), sino que se ha procedido al cumplimiento estricto de las normas legales de directa incidencia, especialmente los artículos 79 y 80 de la Ley 30/92, sin olvidar que, en modo alguno, aparece quebrantado el artículo 84 de dicho cuerpo legal, en la medida en que no cabe ignorar, incluso desde la perspectiva constitucional del derecho en que se sitúa la parte recurrente, la dimensión instrumental del trámite de audiencia que, en la cuestión examinada, ha estado siempre encaminada a hacer posible el correcto ejercicio del derecho de defensa.

b) En consecuencia, llegamos a la conclusión que dicho derecho no se ha visto impedido o mermado por la omisión denunciada de falta de audiencia, por lo que no resulta procedente anudar a la ausencia del

trámite, la ineficacia de los Acuerdos dictados por la Junta Electoral Central de 20 y 23 de febrero de 1996, pues de haberse omitido tal trámite, extremo que no se ha producido, según resulta del examen de las actuaciones, sólo se habría determinado una nulidad de actuaciones si, efectivamente, se hubiera llegado a producir indefensión.

En la cuestión examinada se cumplió el trámite de audiencia con carácter previo a la resolución del expediente, la parte recurrente dispuso de los medios necesarios para hacer valer las alegaciones procedentes y en consecuencia, no resulta estimable la aludida vulneración.

QUINTO.- Imputa la parte recurrente a los Acuerdos impugnados la vulneración del artículo 20.1.d) de la Constitución y a este respecto, hemos de partir de la base de que las libertades prevenidas en el artículo 20 de la Constitución no sólo son derechos fundamentales, sino también condición de la existencia de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo y fundamento del Estado democrático (criterios jurisprudenciales reiterados por las sentencias constitucionales 12/1982, 104/1986, 165/1987, 107/1988, 105/1990, 171/1990, 172/1990, 214/1991, 85/1992, 219/1992 y 240/1992, entre otras).

En la cuestión examinada, si bien el DIRECCION000 ejercitó el derecho de libertad de información, fundamento del Estado social y democrático de derecho, sin embargo, por las circunstancias que concurrían en el momento de la publicación, derivadas de un proceso electoral en plena campaña electoral, había de someterse, con rigurosidad, a los estrictos términos del artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral, acompañando a todo sondeo o encuesta los datos que, expresamente, consigna el referido precepto, que contiene, entre otras, las determinaciones concernientes a la denominación y domicilio del organismo o entidad pública o privada o persona física que haya realizado el sondeo, así como quien se ha encargado de su realización, las características técnicas del sondeo, lo que incluye, necesariamente, el sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo, texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas.

En todo caso, corresponde a la Junta Electoral Central velar porque los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como por el correcto cumplimiento de las especificaciones referidas, al delimitarse en el régimen de las encuestas electorales, las características técnicas que debe reunir toda encuesta electoral y la competencia de la Junta Electoral para su control, al objeto de evitar una manipulación por esta vía de las expectativas electorales de los grupos políticos que puede, eventualmente, incidir sobre un resultado electoral, introduciéndose, además, la obligación de comunicar a las fuerzas políticas los resultados de las encuestas electorales (extremo que efectúa la reforma, por Ley Orgánica 8/1991, en la Ley Electoral General) de todas aquéllas realizadas por la Administración en el plazo de cuarenta y ocho horas desde que lo soliciten, lo que es consecuencia del acuerdo adoptado por la Junta Electoral Central el 3 de octubre de 1989, que en nombre del principio de igualdad, obliga al Gobierno a facilitar a las fuerzas políticas las encuestas realizadas en período electoral por el Centro de Investigaciones Sociológicas, quedando, en todo caso, prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de difusión durante los cinco días anteriores a la votación.

SEXTO.- Las anteriores reflexiones no permiten constatar la vulneración del contenido constitucional del artículo 20.1.d) de la Constitución, invocado por la parte recurrente como infringido, teniendo en cuenta, a mayor abundamiento, que los derechos fundamentales constituyen la parte esencial de la Constitución y que las convenciones internacionales, han de servir de base a la interpretación de las normas legales, con sujeción a los postulados básicos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como ha reiterado el artículo 10.2 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (STC, entre otras, núms. 32, 34 y 40/1987).

En la cuestión examinada, tampoco resulta acreditada la vulneración del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, efectuada en París el 10 de diciembre de 1948, que señala que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, ni el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de Roma, de 4 de noviembre de 1950, que reconoce el derecho de toda persona a la libertad de expresión, pero también en su apartado segundo reconoce que el ejercicio de esas libertades podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la Ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial. Tampoco resulta vulnerado

el invocado artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, New York, 16 de diciembre de 1966, que reconoce que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, en fórmula de contenido semejante al previsto en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues la publicación se efectuó en plena campaña electoral y ante el incumplimiento de las estrictas normas que, en materia de encuestas electorales, fija el artículo 69 de la Ley Orgánica Electoral General.

SEPTIMO.- Imputa la parte recurrente a las resoluciones impugnadas, la vulneración de los artículos 62.1.a) y e) de la Ley 30/1992, señalándose que la lista de las nulidades de pleno derecho por vulneración de los derechos fundamentales, dado su sentido nuclear y esencial en un Estado de Derecho, no puede ser estimado en la cuestión examinada, al amparo de la previsión contenida en el artículo 62.1.a) de la Ley 30/92 (precepto que ha sido modificado en la reciente Ley 4/1999, de 13 de enero), en la medida en que no resulta vulnerado el contenido constitucional esencial del derecho de la libertad de expresión y de la información veraz, ya que dicho contenido constitucional ha de entenderse completado en la cuestión examinada, por una regulación legal que sujeta a especiales consideraciones el régimen jurídico de las encuestas electorales en los procesos electorales y en periodo de campaña electoral, sin que ello desnaturalice la esencia del proceso electoral ni el contenido de la pluralidad informativa, esencial en el Estado democrático de Derecho.

Tampoco resulta acreditada en la cuestión examinada, la vulneración del artículo 62.1.e) de la Ley 30/92, por entender la parte recurrente que procede declarar la nulidad del procedimiento legalmente establecido, puesto que dicha nulidad solo se produciría cuando se hubiera prescindido totalmente del procedimiento establecido, no por la omisión de un trámite que además, en la cuestión examinada, no parece omitido, siguiendo, en este punto, los criterios más recientes de la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 22 de marzo de 1994, 18 de junio de 1994 y 16 de junio de 1998, entre otras resoluciones). Así, es de tener en cuenta que los trámites esenciales del procedimiento se someten a la Ley 30/92, pero no al criterio que entiende la parte recurrente, que sería el artículo 13 del Real Decreto 1398/1993, norma de carácter reglamentario expresamente rechazada en la resolución impugnada y cuyo ámbito de aplicación no se extiende al procedimiento seguido ante la Junta Electoral Central, en desarrollo de la Ley 30/92, pues la indicada norma reglamentaria tiene su aplicación específica para la Administración General del Estado, para la Administración de las Comunidades Autónomas y para la Administración de carácter local y, en consecuencia, procede confirmar, en este punto, el criterio mantenido por la Junta Electoral Central.

OCTAVO.- En relación con la impugnación del recurso nº 451/1996, referida a los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de abril de 1996, por el que se incoa el expediente sancionador y de 30 de abril de 1996, que denegó la nulidad de oficio del Acuerdo impugnado, también resultan aplicables los referidos razonamientos, ya indicados, sobre los artículos 62.1.a) y e) de la Ley 30/92, al instar también la nulidad de pleno derecho de dichos Acuerdos impugnados, por entender que lesionan el contenido constitucional del artículo 20.1.d) de la Constitución e infringen el procedimiento legalmente establecido.

Un nuevo elemento diferenciador se introduce en la demanda correspondiente al proceso 451/1996 en lo que se refiere a la impugnación de los Acuerdos electorales que en dicho recurso se contienen, en la medida en que se hace referencia a la vulneración del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, pudiendo señalarse al efecto:

a) La finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente al conocimiento de su destinatario, en cuanto a su integridad sustancial y formal y los posibles defectos de la notificación no afectan a la validez del acto, como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 8 de julio de 1983, 19 de octubre de 1989, 14 de octubre de 1992).

b) La notificación debe hacerse a todos los interesados, sin que sea necesario realizarla directamente al destinatario, ya que puede ser receptora cualquiera de las personas que la ley establece y ello no supone mengua de las garantías del administrado (sentencias de esta Sala de 19 de diciembre de 1989, 7 de julio de 1990, 22 de septiembre y 17 de febrero de 1997 y 11 y 25 de febrero de 1998).

c) La notificación ha de contener el texto íntegro del acto, la determinación de si es o no definitiva en vía administrativa y los recursos que procedan, órgano ante el que hubieren de interponerse y plazo para interponerlos y el notificado no está obligado a su cumplimiento sino desde el día siguiente al de la notificación (sentencias de 28 de enero de 1990, 27 de febrero de 1990, 7 de febrero de 1994, 17 de febrero de 1997 y 21 de marzo de 1998).



Aplicando la doctrina jurisprudencial precedente a la cuestión examinada, no se advierte que se haya producido omisión formal determinante de anulación de los actos administrativos recurridos, por incumplimiento de las normas que afectan a la notificación, pues, en la cuestión examinada, se produjo la aprobación y publicación de todos los trámites en el procedimiento sancionador, se hizo saber a las partes la correspondiente designación del Instructor y Secretario, el correspondiente pliego de cargos, la propuesta de resolución y finalmente, el Acuerdo sancionador, por lo que no cabe hablar de nulidad de los actos administrativos impugnados y, en consecuencia, cabe desestimar la pretensión solicitada de anulación de los mismos.

NOVENO.- Finalmente, respecto de la demanda en el recurso 720/1996, el contenido de dicha pretensión se circunscribe a realizar una crítica del contenido del Acuerdo final, que impone la sanción, de fecha 27 de septiembre de 1996 y en relación con esta última resolución, procede significar el rechazo de la alegación respecto de la supuesta existencia de litispendencia, pues se hace un estudio jurisprudencial amplio de la naturaleza jurídica de la institución de la litispendencia y su eficacia desde el punto de vista formal y también sustantivo, que no tiene incidencia en la cuestión debatida, pues la parte recurrente dispuso de todos los instrumentos procedimentales y procesales necesarios, que no le causaron indefensión y que permitieron, en todo tiempo, velar por la defensa de sus derechos sin que, desde este punto de vista, se entienda de incidencia directa la supuesta excepción de litispendencia.

En suma, y frente a los razonamientos de la parte actora, el ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de las competencias específicas a la Junta Electoral Central, supuso la definición de las infracciones administrativas en materia electoral, previstas en el artículo 153 de la Ley Orgánica Electoral General, previa la apertura de expediente sancionador, con una tramitación sujeta a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común, en virtud de la supletoriedad de esta ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley Orgánica Electoral General.

DECIMO.- Los razonamientos expuestos conducen a declarar la inexistencia de vulneración, por los Acuerdos impugnados, del contenido constitucional del artículo 21.d) de la Constitución, en relación con el artículo 10.2 de la misma y de los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y cabe llegar a la consideración final que la utilización de las potestades otorgadas por el artículo 153 de la Ley Orgánica Electoral General a la Junta Electoral Central no han supuesto quebrantamiento alguno, en la sanción impuesta, del principio de proporcionalidad, que tiene especial aplicación cuando se trata de proteger derechos fundamentales de acuerdo con una ponderación razonada y proporcionada de los mismos, que ha sido efectuada, con corrección plena, por la Junta Electoral Central, al dictar el Acuerdo resolutivo sancionador final.

UNDECIMO.- No apreciándose temeridad ni mala fe, no procede hacer expresa imposición de costas.

## **FALLAMOS**

Debemos desestimar y desestimamos los recursos contencioso-administrativos números 173/96, 451/96 y 720/96, interpuestos por el Procurador de los Tribunales D. Francisco García Crespo, en nombre y representación de PRENSA ESPAÑOLA, S.A., Editora del DIRECCION000, en los dos primeros recursos y en nombre y representación de D. Sebastián, en el último, contra los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 y 23 de febrero de 1996, 17 y 30 de abril de 1996 y 27 de septiembre de 1996, dictados en el expediente sancionador examinado, cuya validez y eficacia procede confirmar, sin hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha, lo que Certifico. Rubricado.