



Roj: **STSJ M 7056/2017 - ECLI: ES:TSJM:2017:7056**

Id Cendoj: **28079330102017100337**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **10**

Fecha: **21/06/2017**

Nº de Recurso: **190/2016**

Nº de Resolución: **404/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Décima

C/ Génova, 10 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2015/0019213

Procedimiento Ordinario 190/2016

Demandante: D./Dña. Victor Manuel

PROCURADOR D./Dña. EMILIO MARTINEZ BENITEZ

Demandado: JUNTA ELECTORAL DE ZONA DE NAVALCARNERO

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA N° 404/2017

Presidente:

D./Dña. M^a DEL CAMINO VÁZQUEZ CASTELLANOS

Magistrados:

D./Dña. FRANCISCA ROSAS CARRION

D./Dña. MIGUEL ANGEL GARCÍA ALONSO

D./Dña. RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO

D./Dña. ANA RUFZ REY

En la Villa de Madrid a veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala los autos del presente recurso contencioso administrativo número **190/2016**, interpuesto por D. Victor Manuel , representado por el Procurador D. IGNACIO AGUILAR FERNANDEZ y dirigido por el Letrada D^a. María José Martín Caruana, contra la sanción adoptada por la Junta Electoral de Zona de Navacarnero de fecha 01/06/15.

Ha sido parte demandada la Junta Electoral de Zona de Navacarnero, representado y dirigido por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- Admitido el recurso, previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso por la que se revoque la Resolución sancionadora y se decrete el archivo de las actuaciones, con imposición de costas a la Administración demandada.

SEGUNDO.- Formalizada la demanda, se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo legalmente establecido para ello, lo que realizó mediante el correspondiente escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes y solicitando la desestimación del recurso.

TERCERO.- Concluida la tramitación, se señaló para deliberación y fallo del recurso el día 14/06/17.

Ha sido ponente el Ilustrísimo Magistrado D. RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO, quien expresa el parecer de la sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid, de fecha 12 de junio de 2015, por la que se desestima el recurso de alzada formulado por D. Víctor Manuel contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Navacarnero, de 1 de junio de 2015, por el que se impuso al recurrente la sanción de multa de 500 euros como consecuencia de la infracción del art. 50.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General .

SEGUNDO.- La parte actora, en el suplico de la demanda, solicita a la Sala que dicte sentencia por la que " estime el presente recurso y declare la nulidad del (acto impugnado) por las razones aducidas o, subsidiariamente, considere que la conducta del recurrente no infringió la normativa electoral y, en consecuencia, deje sin efecto la sanción de multa impuesta en el mismo, con condena en costas a la demandada " .

Los motivos el recurso, en síntesis, se pueden enunciar del siguiente modo:

1º.- Indefensión por no haberse admitido el escrito de alegaciones presentado por el interesado en el trámite de audiencia concedido en el expediente sancionador.

2º.- Inexistencia de la infracción por no ser subsumibles los hechos sancionados en el art. 50.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General .

3º.- La conducta sancionada está amparada en el ejercicio de la libertad de información que proclama el art. 20.1.d) de la Constitución española .

4º.- Ausencia de motivación suficiente de la resolución sancionadora, tanto respecto de la tipificación de los hechos sancionados como respecto de la concreta sanción impuesta.

TERCERO.- La Administración demandada se opone a la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto de contrario.

En síntesis, los motivos de oposición son los siguientes:

1º.- Vulneración del art. 50.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General , pues el recurrente se prevaleció de su condición de alcalde para enviar unas cartas en las que se presumía de los logros pasados, presentes y futuros de su política urbanística.

2º.- No existe indefensión pues las alegaciones se presentaron extemporáneamente y, en todo caso, no se ha acreditado que tal decisión le haya generado una situación de indefensión material.

3º.- Suficiente motivación de la actividad administrativa impugnada.

4º.- Insuficiente cobertura de la conducta sancionada en el ámbito del art. 20.1.d) de la Constitución española .

CUARTO.- Aunque suponga modificar el orden expositivo seguido por las partes en la formalización de los motivos de impugnación y de oposición, considera la Sala que procede examinar en primer término la cuestión planteada en torno a la debida motivación o no de la resolución sancionadora.

Al abordar esta cuestión, debemos distinguir dos perspectivas distintas, la que ofrece la legalidad ordinaria y la que resulta de trascendencia constitucional.

En el ámbito de la legalidad ordinaria, la motivación de las resoluciones sancionadoras, a falta de normativa específica contenida en la normativa sectorial de aplicación al presente caso, se encuentra regulada con carácter general en el art. 138.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , aplicable *ratione temporis* , que



establece: "La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente".

A su vez, esta disposición se encuentra desarrollada reglamentariamente en el art. 20.4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, también aplicable *ratione temporis*, a tenor del cual: "Las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluirán la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad".

Sobre el deber de motivación de las resoluciones sancionadoras se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras, en la sentencia de 19 de noviembre de 2001 (Sec. 4ª, rec. 6690/2000, ponente D. Rafael Fernández Montalvo, Roj STS 8998/2001, FJ 5), en los siguientes términos:

"El requisito de la motivación de la resolución no puede considerarse cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad del órgano de la que emana, sino que es necesario que tal declaración vaya precedida de una exposición de los argumentos que la fundamentan. Este razonamiento expreso es el que permite al destinatario -en este caso al sancionado- conocer los motivos de la imposición de la sanción, en definitiva de la privación o restricción del derecho que la resolución sancionadora comporta, permitiendo, a su vez, el eventual control jurisdiccional de la decisión administrativa. Con ello se cumple la garantía esencial para el sancionado de que se trata, que hace posible conocer si la sanción impuesta es consecuencia de una correcta exégesis de la normativa aplicada en el seno de un procedimiento seguido con las adecuadas garantías".

En el ámbito constitucional, el deber de motivación de las resoluciones sancionadoras se ha conectado por el Tribunal Constitucional con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución española). Como señala la sentencia nº 7/1998, de 13 de enero, FJ 7, "esta exigencia de motivación de las sanciones administrativas, en cuanto relacionada como hemos visto con los principios del Estado de Derecho, constituye, como se ha señalado, una medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24 C.E. y las propias garantías que este precepto proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores".

Así, por ejemplo, podemos citar la doctrina constitucional relevante al respecto, tal y como se recoge en la citada sentencia nº 7/1998, de 13 de enero, FJ 6, en la que el Tribunal Constitucional afirma:

"En línea con la anterior doctrina, debe afirmarse la relevancia constitucional del deber de motivar las resoluciones administrativas sancionadoras. Frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales, tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional. Así ocurre cuando se trate de actos que limiten o restrinjan el ejercicio de derechos fundamentales (SSTC 36/1982, 66/1995 o 128/1997, entre otras). También en relación con actos administrativos que impongan sanciones.

El derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena realización de las restantes garantías constitucionales que, como hemos visto, resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Así, de poco serviría exigir que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa, si no existe un correlativo deber de responderlas; o proclamar el derecho a la presunción de inocencia, si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias.

De igual manera, la motivación, al exponer el proceso racional de aplicación de la ley, permite constatar que la sanción impuesta constituye una proporcionada aplicación de una norma sancionadora previa. Por ello resulta imprescindible en orden a posibilitar el adecuado control de la resolución en cuestión, debiendo tenerse muy presente a estos efectos que una ulterior Sentencia que justificase la sanción en todos sus extremos nunca podría venir a sustituir o de alguna manera sanar la falta de motivación del acto administrativo. Como declaramos en la STC 89/1995 (fundamento jurídico 4º), "no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción", de modo que, se señala, nunca podrá concluirse que sean las Tribunales contencioso-administrativos quienes "condenen" al administrado "sino, antes al contrario, la sanción administrativa la irroga la Administración Pública en el uso de sus prerrogativas constitucionales". De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa



"se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución " (STC 125/1983 , fundamento jurídico 3º).

Por último, debe tenerse en cuenta que el contenido de una sanción, en determinados casos, puede consistir en una restricción de algún derecho fundamental, en cuyo supuesto el deber de motivación se refuerza al constituir un presupuesto de toda restricción de derechos fundamentales. En este sentido declaramos en la STC 170/1996 que "cuando se trata de una medida restrictiva de derechos, compete al Tribunal Constitucional, en su tarea de protección del derecho fundamental afectado, controlar en último término la motivación ofrecida no sólo en el sentido de resolución fundada y razonada, sino también como único medio de comprobar que la restricción del derecho fundamental ha sido razonable y proporcional, acorde con los fines de la institución y resultado de un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna (SSTC 50/1995 , 128/1995 , 181/1995 , 34/1996 , 62/1996 , entre otras)" (fundamento jurídico 6º).

Por último, como precisión adicional, conviene recordar otro matiz de la jurisprudencia constitucional y es el que se recoge igualmente, entre otras, en la aludida sentencia nº 7/1998, de 13 de enero , FJ 7, al proclamar que: " debe tenerse en cuenta que no es posible trasladar, sin más, a esta sede la doctrina constitucional acerca de la motivación de las Sentencias judiciales, sino que, al igual que con relación a los restantes principios del art. 24 C.E. , debe hacerse "una traslación con matices" (STC 45/1997 , fundamento jurídico 3º). Lo que, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta es que la suficiencia de la motivación de las sanciones administrativas, al igual que la de cualquier otro tipo de resolución, no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, sino que, como hemos desarrollado respecto de las judiciales, requiere examinar el caso concreto para ver si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no con este requisito (STC 16/1993 , 58/1993 , 165/1993 , 166/1993 , 28/1994 , 122/1994 , 177/1994 , 153/1995 y 46/1996)".

QUINTO.- Pues bien, a partir de los parámetros expuestos, no consideramos debida y suficientemente motivada la resolución sancionadora que constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

Recordando que nos encontramos en un ámbito sancionador y que la medida aplicada comporta la restricción de derechos fundamentales (en este caso, el art. 23.2, en relación con el art. 23.1, ambos de la Constitución , al haber sido adoptada la medida sancionadora contra el recurrente en su condición de alcalde; en este sentido, por ejemplo, sentencia del Tribunal Constitucional nº 78/2016, de 25 de abril , FJ 2), no apreciamos que la resolución impugnada satisfaga el test constitucional anteriormente expuesto, por una parte, en cuanto a la exigencia de un deber de motivación reforzado y, por otra, a la expresión de las razones que permitan comprobar que la restricción del derecho fundamental ha sido razonable y proporcional, acorde con los fines de la institución y resultado de un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna.

En efecto, la resolución sancionadora originaria se limita prácticamente a la cita de los arts. 50.2 y 153 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General , así como a afirmar de modo apodíctico que " de la documentación unida al expediente se deduce infracción del art. 50.2 de la LOREG, ya que acreditado que por parte del alcalde de Villaviciosa de Odón D. Victor Manuel , se ha remitido a los vecinos de la localidad cartas exponiendo los logros obtenidos durante su mandato sin justificación incumpliendo el mandato establecido en dicho artículo".

En estas condiciones, como hemos dicho anteriormente, la Sala advierte que dicha motivación no es adecuada pues, por ejemplo, desconocemos cuáles de las expresiones contenidas en la carta son las que la Junta Electoral de Zona de Navalcarnero ha considerado que resultan expresivas de una alusión a las realizaciones o los logros obtenidos, siendo ésta subsunción un elemento valorativo fundamental para considerar o no típicos los hechos sancionados. Es cierto que la resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid subsanó en vía de recurso esta omisión. Sin embargo, esta subsanación en vía de recurso no es suficiente para descartar la viabilidad del motivo pues, por ejemplo, ni en la resolución originaria ni en la dictada con ocasión de la alzada se justifican elementos tan esenciales como la culpabilidad del responsable o la concreta sanción impuesta, lo cual es significativo en el presente caso toda vez que la multa no ha sido aplicada en la cuantía mínima legalmente prevista.

Más importante incluso que lo anterior, la Sala considera insuficiente la motivación contenida en la resolución impugnada en la medida en que debió efectuarse, y no se hizo, un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna, a fin de comprobar la razonabilidad y proporcionalidad de aquella así como su acomodación a los fines de la institución.

No puede la Sala, por otra parte, completar en esta sede ese déficit de motivación pues, como resulta de la jurisprudencia constitucional, "no existe un proceso contencioso- administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción", de modo que, se señala, nunca podrá concluirse que



sean las Tribunales contencioso-administrativos quienes "condenen" al administrado "sino, antes al contrario, la sanción administrativa la irroga la Administración Pública en el uso de sus prerrogativas constitucionales". De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa "se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución " (STC 125/1983 , fundamento jurídico 3º)".

SEXTO.- Por todo lo expuesto y razonado, la Sala estima que procede acoger el motivo de impugnación objeto de examen y anular el acto impugnado por ser disconforme a Derecho, sin que sea necesario, por tanto, abordar el resto de cuestiones planteadas en los escritos de demanda y contestación pues su examen en nada alteraría la conclusión alcanzada.

SÉPTIMO.- Al haberse estimado el recurso contencioso-administrativo y no apreciar razones que justifiquen la apreciación de serias dudas de hecho ni de derecho, procede imponer las costas de la presente instancia a la Administración demandada (art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

FALLO

CON ESTIMACIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 190/2016, INTERPUESTO POR D. Víctor Manuel CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE MADRID, DE FECHA 12 DE JUNIO DE 2015, POR LA QUE SE DESESTIMA EL RECURSO DE ALZADA FORMULADO CONTRA EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL DE ZONA DE NAVALCARNERO, DE 1 DE JUNIO DE 2015, POR EL QUE SE IMPUSO AL RECURRENTE LA SANCIÓN DE MULTA DE 500 EUROS COMO CONSECUENCIA DE LA INFRACCIÓN DEL ART. 50.2 DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL , DEBEMOS:

PRIMERO.- ANULAR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNADA POR SER DISCONFORME A DERECHO.

SEGUNDO.- IMPONER LAS COSTAS DE LA PRESENTE INSTANCIA A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días** , contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial , bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 4982-0000-93-0190-16 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 4982-0000-93-0190-16 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el/la Ilmo/a. Sr/a. Magistrado/a Ponente D./Dña. RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.