

Id Cendoj: 28079130082009100289
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 8
 Nº de Recurso: 492/2008
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: CONTENCIOSO
 Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN
 Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x **CAMPAÑA ELECTORAL** x
- x INFRACCIONES ELECTORALES x
- x JUNTA **ELECTORAL** CENTRAL x
- x PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD x
- x PRINCIPIO DE IGUALDAD x

Resumen:

Recurso contra Acuerdo de la Junta **Electoral** Central por el que se acuerda la imposición de una sanción como consecuencia de una infracción en relación con una difusión inapropiada de propaganda de una opción política en **campana electoral**.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Noviembre de dos mil nueve

Visto por la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso-administrativo que con el número 492/2008 ante la misma pende de resolución, interpuesto por don Alexis , representado por el Procurador don Luciano Rosch Nadal, frente al Acuerdo de 3 de julio de 2008 de la Junta **Electoral** Central (Expte. NUM000).

Habiendo sido parte recurrida la JUNTA **ELECTORAL** CENTRAL, representada por el Letrado de las Cortes Generales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por don Alexis se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 3 de julio de 2008 de la Junta **Electoral** Central a que antes se ha hecho referencia, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso de manifiesto a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del correspondiente plazo, lo que verificó mediante un escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando:

"Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y en su virtud, tenga a Don Alexis , como comparecido y parte en el Recurso nº 002/0000492/2008 (...), por deducida demanda y, tras los trámites legales oportunos, la ESTIME ÍNTEGRAMENTE, con expresa declaración de nulidad de la sanción recurrida o, subsidiariamente, con expresa anulación de la referida sanción, por no ser ajustada a Derecho".

SEGUNDO.- El Letrado de las Cortes Generales, en representación de la JUNTA **ELECTORAL** CENTRAL, se opuso a la demanda pidiendo la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

TERCERO.- No hubo recibimiento a prueba del proceso y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 27 de octubre de 2009 .

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Nicolas Maurandi Guillen, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Acuerdo de 3 de julio de 2008 de la Junta **Electoral** Central (JEC) impuso al aquí recurrente don Alexis , en su condición de Presidente de la Agrupación de Interés Económico del Ayuntamiento de Sevilla, la sanción de multa de 300 euros, tras declarar que había incurrido en la infracción del artículo 153 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en relación con el artículo 50.1 de esa misma Ley y la Instrucción de la Junta Electoral de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y límites de las Campañas Electorales.

Los hechos apreciados para lo anterior, descritos en el fundamento jurídico segundo de la resolución, fueron los siguientes:

"A) El día 6 de marzo de 2008, tres días antes de la celebración de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que tuvieron lugar el día 9 de marzo, se publicó el primer número de una revista denominada "e-Sevilla", editada conjuntamente por la Agrupación de Interés Económico del Ayuntamiento de Sevilla, cuyo Presidente es su Alcalde, D. Alexis , y el Colegio de Administradores de Fincas de Sevilla. La tirada fue de 100.000 ejemplares.

B) En la primera página de la revista consta un artículo del expedientado, con su fotografía, en el que hace referencia tanto a los proyectos llevados a cabo por la Corporación que preside como a aquéllos que pretende realizar en el futuro. A continuación se dedican el resto de páginas, con excepción de tres (que se dedican a actividades del Colegio de Administradores de Fincas) a dar cuenta de las actividades de distintas empresas municipales.

C) La referida revista fue objeto de distribución general mediante reparto domiciliario a partir del día 8 de marzo de 2008".

Para justificar la infracción aplicada y sancionada, la JEC razonó que los anteriores hechos constituían las campañas institucionales prohibidas por el citado artículo 50.1 de la LOREG , y subrayó a dicho fin que lo pretendido por la nueva redacción de ese precepto, introducida por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo , fue acabar con una práctica llevada a cabo por múltiples autoridades públicas, consistentes en utilizar los medios públicos de la institución u organismo al que pertenecían para realizar una **campaña** sobre los logros obtenidos durante su mandato, con la implícita inducción del voto a favor de la formación política que realizaba la **campaña** y la consiguiente vulneración del principio de igualdad entre los candidatos electorales.

Declaró también la JEC que este nuevo criterio legal sobre el contenido de la **campaña electoral**, extremadamente restrictivo (como lo había calificado la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de octubre de 2006), es el que le había llevado a aclarar la interpretación del repetido artículo 50.1 de la LOREG mediante su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 , sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales, cuyo contenido había sido éste:

"1º.- La Administración **Electoral** tiene por finalidad garantizar por los principios de objetividad y transparencia del proceso **electoral** y el principio de igualdad entre los actores electorales.

Con el fin de hacer efectivos dichos principios y sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta **Electoral** Central los supuestos concretos que se le planteen, en función de las circunstancias concurrentes, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna **campaña** durante el período **electoral** que atente contra los citados principios.

Se entiende por período **electoral** el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación.

2º.- En el criterio fijado en la norma anterior, no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

a) Las expresamente previstas en la normativa **electoral** en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo **electoral** o las demás previstas en el artículo 50. 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.

b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

3º.- En cualquier caso, las campañas aludidas en las letras a) y b) de la norma segunda no podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la **campaña** ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

Las anteriores limitaciones se aplican también a las campañas de incentivación de la participación que puedan realizarse, en su caso, de acuerdo con la legislación **electoral** autonómica aplicable.

4.- La presente Instrucción será de aplicación a partir del día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La resolución de la JEC, después de transcribir la Instrucción, señaló que de los datos fácticos apreciados se desprendía que el Alcalde, a través de la revista de la Agrupación de Interés Económico del Ayuntamiento de Sevilla, procedió en la primera página a dar cuenta de los logros o realizaciones de la actual Corporación Municipal así como a anunciar proyectos de futuro.

Y añadió que se trataba de una **campaña** institucional que, no sólo no resultaba imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los poderes públicos (supuesto que la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999 considera admisible), sino que, además, contiene de manera explícita alusiones a los logros obtenidos durante el mandato de la actual Corporación, supuesto expresamente prohibido en el número tercero de la referida Instrucción.

SEGUNDO.- El actual recurso contencioso-administrativo de don Alexis se dirige contra ese Acuerdo de 3 de julio de 2008 de la Junta **Electoral** Central que antes se ha mencionado, postulándose en la demanda su nulidad o su anulación, y en apoyo de esa pretensión se aducen los motivos de impugnación que seguidamente se exponen.

El primero reprocha la falta de competencia de la Administración **Electoral**, con el argumento de que esta tiene competencias sancionadoras sobre las campañas electorales pero no sobre las campañas institucionales, y que es en este segundo concepto donde deben ser encuadrados los hechos sancionados.

El segundo sostiene la inexistencia de la infracción prevista en el *artículo 50 de la LOREG*, desde la idea principal de que de que la aplicación de ese precepto solo procede respecto de las campañas que lleven e efecto los poderes públicos que lleven a cabo la convocatoria de un proceso **electoral**, y defendiendo que esta calidad o condición no puede ser reconocida al Ayuntamiento de Sevilla.

El tercero aduce la inexistencia de responsabilidad por ausencia de culpa, alegando para ello que, requiriendo las infracciones de la normativa **electoral** una nota de intencionalidad o dolo, en el caso litigioso no existió esa clase de actuación porque el recurrente y sancionado no intervino en la distribución de la revista y tampoco dio instrucciones para que fuera difundida el fin de semana de las elecciones generales y autonómicas.

El cuarto defiende la inviabilidad de la responsabilidad pretendida para el recurrente, por considerar que la referencia a poderes públicos del *artículo 50.1 LOREG* sólo permite apreciar la violación de la prohibición que establece en las personas jurídicas y no en las personas físicas.

El quinto invoca denuncia la vulneración de la presunción de inocencia [*ex artículos 24.2 de Constitución y 62.1ª de la Ley 30/1992*], y lo que se alega para ello es que el reparto se hizo al margen de la fecha de las elecciones porque el reparto sustancial se hizo con posterioridad a éstas.

Y, por último, el sexto imputa falta de motivación a la resolución sancionadora, porque no aborda la cuestión de los poderes públicos concernidos por el *artículo 50.1 LOREG* y tampoco valora la prueba que fue aportada por el expedientado.

TERCERO.- Al igual que se hizo en la sentencia de 28 de mayo de 2008 de esta misma Sala y Sección (Recurso 7/2005), el análisis de esos motivos de impugnación debe ser realizado subrayando, en primer lugar, la importancia que tiene el principio de igualdad en materia **electoral**, ya que aparece expresamente proclamado en el *artículo 23* de la Constitución que, como es bien sabido, reconoce, con el rango de derecho fundamental, el derecho de sufragio pasivo.

También tiene que recordarse que el sufragio igualitario para la elección de la dos Cámaras de las Cortes Generales es, según disponen los *artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución (CE)* y *8.1 de la LOREG*, un elemento de suma trascendencia de nuestro sistema político, y por ello, paralelamente, la neutralidad de todos los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva esa igualdad que ha de ser observada en el sufragio.

Y procede añadir, así mismo, que dicha neutralidad en los procesos electorales es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el *artículo 103.1 CE* proclama para la actuación de toda Administración pública.

Todo lo cual, en orden a la interpretación que ha de darse al *artículo 50.1 de la LOREG*, sugiere, como ya se dijo en esa anterior sentencia que acaba de citarse, este criterio: lo único que dicho precepto ciñe a los "*poderes públicos que (...) hayan convocado un proceso electoral*" es la posibilidad de la **campaña** institucional informativa que regula, porque la prohibición también dispuesta "*de no influir en la orientación del voto de los electores*", al ser inherente al mandato de objetividad del *art. 103.1 CE*, ha de considerarse referido a cualquier Administración pública.

CUARTO.- Las que anteceden son, pues, las premisas desde las que han de resolverse algunos de los motivos de impugnación y, por lo que se va explicar continuación, ya imponen que los motivos antes reseñados como primero, segundo y cuarto no puedan ser acogidos.

Ya se ha dicho que el *artículo 50.1 de la LOREG*, además de los límites que impone a la **campaña** de carácter institucional que directamente menciona, incluye una terminante prohibición de no influir en la orientación de los votos que, por su directa relación con el mandato de objetividad del *artículo 103.1 CE*, ha de considerarse dirigida a cualquier Administración Pública.

Por tanto, dicha prohibición afectaba tanto al Ayuntamiento de Sevilla como a todas las entidades que de él dependen jerárquicamente por estar sometidas a su superior poder de dirección.

Y las consecuencias principales derivadas de todo lo anterior son que debe considerarse acertada la aquí controvertida decisión de la JEC de apreciar en la conducta aquí sancionada el incumplimiento de esa prohibición de que se viene hablando y, a causa de ello, la infracción **electoral** que define el *artículo 153.1 de la LOREG*; y también debe entenderse correctamente ejercitada la potestad que este último precepto otorga a la Administración **electoral** para que sancione dicha infracción.

Debe compartirse, así mismo, el criterio sostenido por la demandada Junta **Electoral** Central, en su escrito de contestación, de atribuir la condición de poder público, con el deber de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (*artículo 9.1 CE*), tanto al Ayuntamiento de Sevilla como a los órganos y entidades que, bajo su dependencia, ejercen potestades con el carácter de Administración institucional.

Y es igualmente correcta la argumentación esgrimida de que los poderes públicos son siempre ejercidos por las personas físicas que ostentan su titularidad y es a estas a las que cabe exigir la responsabilidad y, en su caso, imponer las sanciones, que resulten procedentes por las infracciones electorales que sean de apreciar en las actuaciones de tales poderes públicos.

QUINTO.- Los restantes motivos de impugnación reseñados como tercero, quinto y sexto también carecen de fundamento.

Comenzando por la ausencia de culpabilidad que pretende sostenerse, lo primero que procede es reiterar esas dos ideas que, como aplicables a esta cuestión, fueron subrayadas en la anterior sentencia de esta Sala y Sección de 28 de mayo de 2008 antes mencionada. Una es que, siendo tan obvia la trascendencia que en nuestro sistema democrático tiene el principio de igualdad en el sufragio, carece de justificación cualquier alegato que vaya dirigido a eliminar la culpabilidad sobre la base de un posible error respecto de la necesidad de la observancia de dicho principio. Y la otra es que la neutralidad **electoral** resulta inexcusable en todo momento para cualquier Administración pública y le obliga a abstenerse de cualquier clase de actuaciones contrarias a ella (entre las que se encuentra el facilitar o distribuir propaganda sobre una concreta opción política).

Y a lo anterior debe añadirse toda esta otra argumentación que viene a aducirse en el escrito de contestación a la demanda: la aplicabilidad a esta materia de lo establecido en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 130.1)*, sobre la posibilidad de sancionar las infracciones administrativas cometidas a título de "simple inobservancia"; la consecuencia que ello comporta de que, en lo que se refiere a la

necesaria concurrencia del elemento de culpabilidad, tengan cabida en el derecho administrativo sancionador tanto los supuestos de intencionalidad como las conductas culposas o imprudentes; y la existencia de esa modalidad culposa en el caso litigioso, que se dio por haberse infringido el deber de cuidado que personalmente era exigible en sus funciones de dirección al Alcalde de Sevilla.

Los reproches de vulneración de la presunción de inocencia y falta de motivación de la resolución sancionadora también, por lo que seguidamente se dice, deben considerarse eficazmente rebatidos por la parte demandada.

La resolución sancionadora expresa, como elemento probatorio de los hechos que aprecia como base de la infracción sancionada, el reconocimiento que de la realidad de la indebida distribución hizo el Vicepresidente de la Agrupación de Interés Económico de Sevilla, por lo que no puede compartirse que la sanción impuesta se haya apoyado en meras conjeturas. Y, por otra parte, la demanda, no sólo no desvirtúa válidamente esa prueba sino que implícitamente viene a admitir el incumplimiento imputado, pues así lo hace cuando afirma que el reparto "sustancial" de la revista controvertida se hizo con posterioridad a las elecciones (lo que significa que una parte del mismo fue anterior).

Por otra parte, esa misma resolución, además de aludir a los elementos de prueba que tiene en cuenta, se pronuncia expresamente sobre el carácter de poder público que atribuye a la Agrupación de Interés Público de Sevilla. Lo que descarta la falta de respuesta sobre una y otra cuestión que han sido invocadas para sostener esa pretendida falta de motivación.

SEXTO.- Procede, de conformidad con lo que ha sido razonado, desestimar el recurso contencioso-administrativo, y no son de apreciar circunstancias que justifiquen un especial pronunciamiento sobre costas.

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Alexis frente al Acuerdo de 3 de julio de 2008 de la Junta **Electoral** Central (dictado en el Expte. NUM000), por ser dicha actuación impugnada conforme a Derecho en lo que ha sido discutido en este proceso.

2.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.