



Roj: STS 7646/1997 - ECLI:ES:TS:1997:7646
Id Cendoj: 28079130071997100206
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 7
Nº de Recurso: 85/1995
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO ORDINARIO
Ponente: FERNANDO MARTIN GONZALEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a quince de Diciembre de mil novecientos noventa y siete.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso- administrativo que con el núm. 85/95 ante la misma pende de resolución, interpuesto por D. Guillermo , representado por la Procuradora D^a Pilar Rico Cadenas, contra resolución de la Junta Electoral Central de 1 de Diciembre de 1.994, (expediente 290/148) sobre sanción en materia electoral, habiendo sido partes recurridas la Administración del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado y el Partido Popular, representado por el Procurador D. José Luis Ferrer Recuero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de D. Guillermo se interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido se entregó a la recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se revoque la resolución mencionada de la Junta Electoral Central de 1 de Diciembre de 1.994 contra el recurrente, que deberá ser absuelto, condenando en costas al Partido Popular.

SEGUNDO.- La Administración recurrida se opuso a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala la desestimación del recurso.

TERCERO.- El Partido Popular, como coadyuvante, también solicitó la desestimación del recurso, con imposición de costas al recurrente.

CUARTO.- Recibido a prueba, el recurso, se practicó la documental propuesta, con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Acordándose sustanciar este pleito por conclusiones sucintas, se concedió a las partes el término sucesivo de quince días, evacuándolo con sus respectivos escritos en los que tras alegar lo que estimaron conveniente, terminaron dando por reproducidas las súplicas de demanda y contestación.

SEXTO.- Conclusas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 9 de Diciembre de 1.997, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el recurso contencioso administrativo interpuesto la resolución de la Junta Electoral Central de 1 de Diciembre de 1.994 por la que se declaró autor y responsable de la infracción prevista en el art. 153, 1 en relación con los arts. 53 y 51 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Ley Orgánica 5/85, de 19 de Junio, al recurrente D. Guillermo --- DIRECCION000 de Turismo de la Junta de Andalucía--- por cuanto aprobó la programación de la campaña y las fechas en que debía difundirse la misma, omitiendo el cumplimiento de su deber de dar la orden de no difusión de aquella con el lema "Sólo en

Andalucía; tanto en tan poco tiempo" precisamente el día de reflexión ---11 de Junio de 1.994 en el proceso electoral para las Elecciones al Parlamento de Andalucía de 12 de Junio de 1.994---, imponiéndole la Sanción prevista en el art. 153,1 de la mencionada Ley Orgánica en relación con el art. 13, d) de la Ley Electoral de Andalucía, Ley 1/86, de 2 de Enero, para las infracciones electorales cometidas por las autoridades, en la cuantía de 125.000 ptas, "que esta Junta entiende proporcionada a la gravedad de la infracción por producirse el día de reflexión y a los elementos subjetivos de la actuación del infractor".

SEGUNDO.- Frente a dicha resolución la parte actora, en su demanda, solicita que se revoque y que el recurrente deberá ser absuelto, con imposición de costas al Partido Popular, a cuyo fin invocó, en síntesis, lo siguiente: a) que en febrero de 1.994 la Mesa del Turismo de Andalucía acordó la puesta en marcha de una Campaña de Promoción Turística de Andalucía y su ulterior desarrollo desde Marzo a Junio inclusive, para lo que se contrató con una agencia de publicidad, habiendo acordado, el 26 de Abril de 1.994, la Junta Electoral de Andalucía desestimar la solicitud de cese de dicha campaña --- denominada "Sólo en Andalucía"--- formulada por denuncia del Secretario General del Partido Popular de Andalucía, lo que determinó que se prosiguiese el desarrollo de la campaña tal y como se había diseñado por la agencia de publicidad encargada de la misma, y recayendo luego acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 28 de Mayo de 1.994, ante nueva denuncia del representante del Partido Popular, en el que se expresaba que no se desprendía con claridad que la divulgación de la campaña "Sólo en Andalucía" supusiera vulneración del art. 8, 1 de la referida Ley Orgánica 5/85 ---afectar a la transparencia y objetividad del proceso electoral y al principio de igualdad---; b) que la Junta Electoral Central el 2 de Junio de 1.994 rechazó la petición relativa al inmediato cese de dicha campaña, por lo que también ésta continuó, habiéndose presentado, siempre por el representante del Partido Popular, denuncia ante el Juzgado de Instrucción nº 19 de Sevilla el 11 de Junio de 1.994, y habiendo acordado la Junta Electoral de Andalucía el 15 de Junio de 1.994 que la campaña "Sólo en Andalucía" no constituye propaganda ni acto de campaña electoral, por lo que a tenor del art. 53 de la referida Ley Orgánica no cabe apreciar la comisión de infracción electoral, acuerdo que fué recurrido por el Partido Popular, lo que dió lugar a que la Junta Electoral Central resolviera el 24 de Junio de 1.994 en el sentido de admitir el recurso y de declarar que el hecho de la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de la campaña "Sólo en Andalucía; tanto en tan poco tiempo" en distintos medios de comunicación el día de reflexión constituye "objetivamente considerado" vulneración de la normativa electoral, ordenándose la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resultaran responsables de los hechos referidos; c) que, habiéndose acordado por la Junta Electoral Central que la resolución del expediente correspondía a la Junta Electoral de Andalucía, ésta, tras el trámite iniciado el 6 de Julio de 1.994, declara la inexistencia de infracción electoral y, por ello, la ausencia de responsabilidad en, el hoy recurrente y en otro, acuerdo que fué recurrido por el representante del Partido Popular declarándose por la Junta Electoral Central el 1 de Diciembre de 1.994 ---acuerdo hoy objeto del recurso jurisdiccional--- que dicho recurrente es autor y responsable de la infracción electoral de referencia en los términos ya expuestos en esta sentencia; y d) que falta legitimación pasiva del representante del Partido Popular en esta instancia y que la Junta Electoral Central no es competente para conocer de los recursos que se planteen contra acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía, verificándose también otras alegaciones sobre el concepto de "campaña institucional", sobre la tipificación de la infracción administrativa, y sobre la aplicabilidad de los principios propios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador; alegaciones y pretensiones a las que se opusieron el Abogado del Estado y la representación del Partido Popular en sus contestaciones.

TERCERO.- Para la adecuada solución de la cuestión controvertida, procedencia o improcedencia de la sanción impuesta en el Acuerdo que se recurre en vía jurisdiccional ante esta Sala, han de tomarse en consideración los hechos que invoca la parte recurrente, y que han sido relatados, con exclusión de las expresiones subjetivas que en ellos se recojan y con inclusión de los hechos que luego indica esta Sala, debiendo comenzar el examen de dicha cuestión por las alegaciones que aquella parte formula en cuanto a lo que denomina "falta de legitimación pasiva" del representante del Partido Popular en esta instancia y sobre la incompetencia de la Junta Electoral Central para conocer de los recursos que se puedan plantear contra los Acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía por hechos derivados del proceso electoral autonómico de Andalucía.

CUARTO.- La cuestión referida a la denominada "falta de legitimación pasiva" del Partido Popular la plantea la recurrente sólo en el sentido de que no procedía darle traslado de las actuaciones para alegaciones en la vía administrativa, al parecer, con apoyo en que en el art. 13,2 del Real Decreto 1398/93, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se distingue con nitidez la figura del denunciante y la del interesado, otorgando la posibilidad de alegaciones únicamente a los interesados, quedando el denunciante al margen del proceso sancionador, puesto que, según

indica, no encaja en ninguno de los supuestos de interesados que recoge el art. 31 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, mas esta Sala no puede aceptar tal criterio, en cuanto que el denunciante sí está "legitimado" en el aspecto indicado y en cualquier otro con arreglo al art. 28, 1, a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, en relación con el art. 24 de la Constitución, para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del aquí denunciante, y a la luz de la jurisprudencia de esta Sala contraria a una interpretación restrictiva de la "legitimación" y proclive, por ello, a favorecer el acceso al proceso (sentencias de 21 de Julio de 1.995, 25 y 31 de Octubre de 1.996, 2 y 9 de Noviembre de 1.996 y de 21, 24 y 29 de Enero de 1.997) aunque sólo moviera al denunciante un impulso de puro interés por la legalidad sí, además, concurre su interés por obtener la sanción impuesta a un adversario en lo político, de la que puede lograr un resultado favorable, también en dicho ámbito, y aunque sólo sea para el futuro, lo que sí incluye al aquí denunciante entre los supuestos del art. 31 de la Ley 30/92, citada.

QUINTO.- Acerca de la pretendida incompetencia de la Junta Electoral Central para conocer de los recursos que se puedan plantear contra acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía en cuanto a los hechos derivados de un proceso electoral autonómico de Andalucía, con apoyo en el art. 13, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y en lo que invoca sobre que la cúspide de la Administración Electoral de dicha Comunidad Autónoma, en elecciones autonómicas, debe ser la Junta Electoral de Andalucía, cuyos acuerdos agotan la vía administrativa y sólo son recurribles ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en vía jurisdiccional, basta con alegar aquí que el recurso se interpone contra un Acuerdo de sanción cuya naturaleza y contenido es bien distinto al que hubiere podido recaer en un procedimiento electoral para la constitución de sus instituciones de autogobierno, aunque la actuación que se enjuicia tenga lugar en un proceso electoral de aquellas características, puesto que se trata del ejercicio de potestades sancionadoras sin procedimiento específico de revisión judicial, en el que los Acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía sí son recurribles ante la Junta Electoral Central, como Junta de superior categoría a la de aquélla, a tenor del art. 21 de la Ley Orgánica 5/85 de 19 de Junio, en vía administrativa o gubernativa, y sólo la resolución de la Junta Central, en un supuesto como el de autos, agota dicha vía, conforme al art. 109 de la Ley 30/92, al carecer ésta de superior jerárquico y al no haber disposición legal o reglamentaria que disponga otra solución, pues no se excluye dicha competencia de la Junta Electoral Central en el art. 13, d) de la Ley 1/86, de 2 de Enero, Electoral de Andalucía, como de su simple lectura se desprende, sino que, expresamente, se incluye.

SEXTO.- Sobre el fondo, en sentido propio, de la cuestión que se debate, conviene precisar, aunque el relato de hechos de la parte recurrente, a la que ha de agradecerse su precisión, facilite la labor a esta Sala, que hay una primera etapa en la que el lema "Sólo en Andalucía" no merece el 26 de Abril de 1.994, el 28 de Mayo de 1.994 y el 15 de Junio de 1.994, por parte de la Junta Electoral de Andalucía, y el 2 de Junio de 1.994, por parte de la Junta Electoral Central, la consideración de propaganda ni acto de campaña electoral, por lo que no se acuerda el cese de ésta, ni se estima que la divulgación de la misma suponga una vulneración del art. 8,1 de la Ley Orgánica 5/85, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General, ni se aprecia infracción del art. 53 de dicha Ley, mas hay también una segunda etapa en la que el lema ya no es el mismo pues ha sido sustituido o ampliado por otro que expresa "Sólo en Andalucía; tanto en tan poco tiempo", que, según se denuncia en el recurso ante la Junta Electoral Central, fué difundido en distintos medios de comunicación precisamente "el día de reflexión", que era el 11 de Junio de 1.994. lo que da lugar a que dicha Junta Electoral Central, el 24 de Junio de 1.994, declare que tal hecho constituye, objetivamente considerado, vulneración de la normativa electoral, a la vez que ordena a la Junta Electoral de Andalucía la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resulten responsables de dichos hechos, de lo que derivó que la Junta Electoral de Andalucía, tras la tramitación del correspondiente expediente, decidiera declarar la inexistencia de infracción electoral y la ausencia de responsabilidad de los dos "inculpados" en principio, lo que sucedió el 9 de Septiembre de 1.994, acuerdo que, recurrido ante la Junta Central, determina que ésta, en sesión de 10 de Octubre de 1.994, acordara que por aquéllos se formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, lo que verificó uno de ellos, el hoy recurrente, tras lo que el 18 de Octubre de 1.994 la Junta Central estima parcialmente el recurso de referencia declarando que los hechos expuestos ---difusión de la campaña "Sólo en Andalucía; tanto en tan poco tiempo" en los medios de comunicación el día 11 de Junio de 1.994, día de reflexión previo a las Elecciones al Parlamento de Andalucía--- constituye infracción tipificada por el art. 153 por suponer vulneración de las normas imperativas contenidas en los arts. 53 y 50, 2, todos de la Ley Orgánica 5/85, no amparada por el art. 50, 1 de dicha Ley, y, después de nuevas alegaciones y trámites, recayó la resolución de 1 de Diciembre de 1.994, de la que se hizo suficiente mérito, hoy objeto del recurso jurisdiccional sobre el que se decide, y cuya parte dispositiva quedó transcrita.

SEPTIMO.- De modo, pues, que lo que se sanciona es, justamente, la difusión del lema "Sólo en Andalucía; tanto en tan poco tiempo" en diversos medios de comunicación social en el llamado "día de reflexión", el anterior al de la votación, y tal campaña, ni es sólo como se pretende y como podía ser la anterior de "Sólo Andalucía", una propaganda dirigida a fomentar el turismo, o a promocionar el nombre de Andalucía, o a destacar el indiscutible encanto de sus gentes, ciudades, paisajes, sierras y costas, ni integra la clase de campaña que ostenta "carácter institucional" cuando está dirigida, como quiere el art. 50, 1 de la Ley Orgánica 5/85, en su redacción por Ley Orgánica 13/94, de 30 de Marzo, a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores, puesto que se destinaba, en vista de su contexto, a hacer ostentación de logros y realizaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, e influía, al menos de modo indirecto, en el voto de dichos electores, al aludir a la gestión realizada por el Gobierno de aquella Comunidad que ejercía un determinado Partido Político, lo que implica infracción del art. 51, 3, al haber terminado el periodo de campaña electoral, en relación con el art. 53, ambos de la Ley Orgánica de referencia, al orientarse a la captación de sufragios, y al emitirse el lema justamente en el "día de reflexión".

OCTAVO.- De todo ello resulta que no cabe admitir que el Acuerdo impugnado "se apartara", por así expresarlo, del criterio mantenido con anterioridad, a los efectos postulados por el recurrente por vía del art. 105 de la Ley 30/92, pues no se revoca ningún acto de declaración de derechos, sino que se enjuician, en aquél, y se sancionan, unos hechos nuevos, por su contenido y por el día en que tuvieron lugar, bien distintos a aquellos que merecieron diferente consideración, no encuadrables los primeros, los nuevos, en el art. 50, 2 de la mencionada Ley Orgánica por no integrarse en la denominada campaña electoral que sólo incluye actividades lícitas en la captación de sufragios, precepto de similar redacción en el art. 26 de la Ley 1/86, de 2 de Enero, Electoral de Andalucía.

NOVENO.- La aplicabilidad del art. 153, 1 de la Ley Orgánica 5/85 deriva de que se han infringido normas obligatorias establecidas en la propia Ley, como son las mencionadas de los arts. 53 y 51, 3 de la misma, según los hechos expuestos y lo que razonado queda, al implicar, en concreto, prohibiciones que se han transgredido por incumplimiento, y cuya sanción económica viene establecida por aquel precepto y por el art. 13, d) de la Ley Electoral de Andalucía, por lo que concurre tipicidad y, además, culpabilidad en el sancionado, aquí consistente, no en una específica malicia o en una intencionalidad manifiesta, que no se requieren, sino en el incumplimiento de su deber de advertir que no se difundiese la campaña expresada precisamente en la jornada de reflexión, omisión sancionable al serle imputable, en su calidad de DIRECCION000 de Turismo, en cuanto que aprobó tanto la campaña como las fechas de su publicación, cuya responsabilidad le incumbía de modo directo, por lo que sólo el "quantum" de la sanción podría ser discutido para proporcionarlo a la real entidad de los hechos ocurridos, siempre en aplicación de principios del Derecho Penal extensibles, con modulaciones, al ámbito del Derecho Administrativo sancionador, como manifestaciones que son ambos del "ius puniendi" del Estado, mas, en relación con ello, y ponderando los hechos y las circunstancias que concurren, también resulta procedente el importe de la multa impuesta.

DECIMO.- A los efectos del art. 131, 1 de la Ley Jurisdiccional no se aprecian motivos determinantes de un especial pronunciamiento sobre costas.

FALLAMOS

PRIMERO.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D. Guillermo contra la resolución de la Junta Electoral Central de 1 de Diciembre de 1.994 que declaró a aquél autor y responsable de la infracción electoral descrita con sanción de 125.000 ptas, de que se hizo suficiente mérito, por entender que es conforme a Derecho.

SEGUNDO.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos
PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando la Sala celebrando audiencia pública, en el día de la fecha, de lo que como Secretario de la misma. Certifico.