Sesión JEC: 09/12/2021

Núm. Acuerdo: 391/2021

Núm. Expediente: 360/306

Autor:

Presidente Autonómico

Objeto:

Expediente sancionador incoado por la Junta Electoral Central, en sesión de 16 de septiembre de 2021, a la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por las manifestaciones efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid en el acto de homenaje a una figura del mundo del toro, que tuvo lugar en la plaza de Las Ventas de Madrid el 8 de abril de 2021.

Acuerdo:

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Orden de apertura de expediente sancionador.

A raíz del recurso interpuesto por la coalición electoral Mas Madrid contra el Acuerdo 51/2021, de 2 de abril, de la Junta Electoral Provincial de Madrid (JEP) la Junta Electoral Central (JEC), en su sesión del día 29 de abril de 2021, adoptó el acuerdo que se transcribe respecto del asunto de referencia.

"Estimar parcialmente el recurso y revocar el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 21 de abril de 2021, por los siguientes motivos:

1.- El art. 50.2 de la LOREG prohíbe desde la convocatoria de las elecciones hasta la celebración de las mismas cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos por las autoridades públicas.

Por otra parte, el apartado 3 de dicho precepto también prohíbe durante los periodos electorales cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.

2.- La interpretación del art. 50.2 de la LOREG debe efectuarse a la luz de diferentes preceptos constitucionales; en este caso resultan singularmente claros los que se contienen en los artículos 23.2 y 103.1 de la Constitución en la medida en que imponen, respectivamente, el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2) y el principio de neutralidad de los poderes públicos (art. 103.1). En relación con esto último, conviene tener presente que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la neutralidad de los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva la igualdad que ha de ser observada en el sufragio, siendo además una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el art. 103.1 de la Constitución proclama para la actuación de toda Administración Pública (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2008, 11 de noviembre de 2009, 5 de noviembre de 2014, 28 de abril de 2016 y 15 de marzo de 2021). Y es que, en último término, la utilización de medios públicos institucionales vulnerando el principio de neutralidad comporta, a su vez, la quiebra del principio de igualdad al que también se refiere el art. 8.1 de la LOREG.

3.- El 8 de abril de 2021 se celebró en la Plaza de Toros de Las Ventas de Madrid el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H.. Este acto era el resultado final de un acuerdo entre la Comunidad de Madrid, la Fundación Toro de Lidia y la Fundación José Tomás para que Las Ventas acogiera esa pieza artística. En el curso de su intervención en dicho acto la Presidenta de la Comunidad de Madrid emitió manifestaciones acerca de la gestión que, en materia taurina, ha venido desarrollando el Gobierno que preside. Entre otros extremos señaló que:

- «(...) Los ganaderos del toro de lidia, al que tanto debe el campo madrileño y español, atraviesan un momento crítico. La pandemia ha amenazado la supervivencia y viabilidad de muchas explotaciones y desde la Comunidad de Madrid no lo vamos a permitir.»

-«Ayer mismo dimos luz verde a la firma de un convenio de colaboración para poner en marcha la fiesta del toro 2021-2022. Un acuerdo con la Fundación Toro de Lidia para celebrar 18 festejos taurinos en municipios de menos de 8.000 habitantes (...).»

-«El año pasado ya defendimos el mundo del toro con presupuesto, con ayudas sin precedentes en nuestro país, con más de 1.000.000 de euros a ganaderos del toro de lidia. En 2021 vamos a volver a convocar estas ayudas, con el objeto de compensar su caída de ingresos. La dotación es de 3.000.000 de euros, hasta 100.000 euros por explotación.»

-«También hemos pedido en reiteradas ocasiones al Gobierno (se entiende que al Gobierno de España) la reducción del IVA de los festejos taurinos al tipo súper reducido del 4%, en la misma línea que el resto de agentes del ámbito cultural, así como la bajada del 21% al 4% para las transacciones de venta del toro de lidia para festejos, y aún estamos esperando respuesta pero seguiremos ahondando en ella.»

-«(...) También, no sabemos si por la ceguera política, están dispuestos a dejar caer una industria cultural que sólo en Madrid puede generar hasta 12.000 empleos directos e indirectos, y hay que recordar que San Isidro todos los años nos deja en esta región más de 70.000.000 de euros. Somos la 5ª comunidad autónoma con mayor ganadería de lidia y la región española con más intensidad de reses bravas por kilómetro cuadrado (...).»

La Junta Electoral Provincial de Madrid, en su Acuerdo de 21 de abril de 2021, consideró respecto del conjunto de manifestaciones efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid que «se trata más de un posicionamiento ideológico y cultural que de una actividad electoral.» En consecuencia, ordenó el archivo de la denuncia.

4.- La Junta Electoral Central entiende que el acto en el que se emitieron estas manifestaciones no supuso, en sí mismo, vulneración del art. 50.3 de la LOREG, en la medida en que resulta razonable considerar que su objeto esencial no radicaba en la inauguración de una obra o servicio público, sino que predominaba -y a esa finalidad parece obedecer su programación por las partes implicadas- la intención de brindar homenaje póstumo a la memoria de un torero fallecido.

5.- Sin perjuicio de lo anterior, esta Junta también considera que las manifestaciones de referencia fueron leídas en el curso de un acto público de naturaleza institucional, con lo que cabe inferir que no fueron el resultado de una intervención espontánea, o a resultas de preguntas formuladas por los periodistas, sino más bien que se trataba de unas manifestaciones pensadas y preparadas previamente. Asimismo, dichas afirmaciones mezclan programas presupuestarios ya ejecutados con otros que se encuentran en proyecto, así como con propuestas de beneficios tributarios hechas, al parecer, a la Administración del Estado, conformando un mensaje singularizado dentro del conjunto de la intervención de la Presidenta. Dicho mensaje excedía del homenaje en recuerdo del torero fallecido (que constituía la originaria razón de ser del acto institucional) para entrar en el ámbito propio de una campaña electoral -que es precisamente lo que prohíbe el art. 50.2 de la LOREG en los actos institucionales públicos- en la medida en que de la lectura de las manifestaciones referidas resulta lógico inferir un mensaje encaminado a promover en sus destinatarios una valoración favorable de la gestión del gobierno autonómico en materia taurina, lo cual es característico de lo que habitualmente se viene conociendo como «campaña de logros».

6.- No se aprecia, sin embargo, esa connotación directamente electoralista en las otras manifestaciones denunciadas y, en concreto, en la utilización de la palabra «libertad» o en la condena de actos violentos, de ahí que la estimación del recurso sea parcial.

7.- La Junta Electoral Central ya ha instado, recientemente, a la Presidenta de la Comunidad de Madrid a que evite la introducción de mensajes electoralistas en sus intervenciones institucionales, a fin de no incurrir en vulneraciones de la prohibición que dimana del art. 50.2 de la LOREG.

8.- Finalmente, debe reseñarse que en el día de hoy la Presidenta de la Comunidad de Madrid ha presentado un escrito por el que solicita que la Junta Electoral Central expida certificado acreditativo de la desestimación por silencio administrativo de los recursos interpuestos contra los acuerdos de la Junta Electoral Provincial de Madrid números 51, 52 y 62/2021, de 21 de abril. Sin perjuicio de que una vez examinado dicho escrito la Junta Electoral Central pueda dar una contestación motivada al mismo, el art. 24.3.b) de la Ley 39/2015, invocada por la interesada como fundamento de su solicitud, señala que «en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio». Por ello, este escrito no es óbice para poder resolver este recurso.

Por estos motivos, esta Junta acuerda:

1º) Estimar parcialmente el recurso y revocar el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid, por entender que las manifestaciones de referencia, efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, vulneraron la prohibición de realizar campaña de logros que establece el art. 50.2 de la LOREG.

2º) Requerir de nuevo a la Presidenta de la Comunidad de Madrid a que en el futuro se abstenga de difundir mensajes con contenido electoralista en el curso de actos de carácter institucional, dado que ello infringe el deber de objetividad que los poderes públicos deben salvaguardar en todo momento y, con mayor intensidad, tras la convocatoria de unas elecciones, de conformidad con los artículos 103.1 de la Constitución y 50.2 de la LOREG.

3º) Ordenar a la Junta Electoral Provincial de Madrid que proceda a incoar expediente sancionador a la Presidenta de la Comunidad de Madrid por vulneración de la prohibición de realizar campaña de logros que establece el art. 50.2 de la LOREG. Contra la resolución de dicho expediente podrá interponerse recurso ante la Junta Electoral Central, conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la LOREG.

El presente Acuerdo es firme en vía administrativa. Contra el mismo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde su notificación, conforme a lo dispuesto en el art. 12.3.a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De este Acuerdo se dará traslado por la Junta Electoral Provincial de Madrid a los interesados."

De dicho Acuerdo se dio traslado a la Presidenta de la Comunidad de Madrid , mediante oficio remitido por el Presidente de la Junta Electoral Central de fecha 29 de abril de 2021. Este acuerdo, por el que la JEC ordenaba a la JEP que le abriese expediente sancionador, no fue recurrido por la Presidenta de la Comunidad de Madrid .

SEGUNDO.- Tramitación del expediente sancionador por la Junta Electoral Provincial de Madrid.

En ejecución del referido Acuerdo de la JEC, la Junta Electoral Provincial de Madrid, en su Acuerdo de 24 de mayo de 2021, decidió abrir expediente sancionador (número de expediente 360/306) a la *Presidenta de la Comunidad de Madrid*, en calidad de persona responsable de los hechos referidos; todo ello sin perjuicio de lo que pudiese resultar de la instrucción del expediente.

El expediente sancionador incoado por la Junta Electoral Provincial de Madrid concluyó con la Resolución de 2 de agosto de 2021, en la que se resolvió "(…) Imponer a la Presidenta de la Comunidad de Madrid una sanción total de multa de trescientos sesenta euros (360 euros)". Obran en la documentación que acompaña al expediente las sucesivas actuaciones efectuadas por la Junta Electoral Provincial de Madrid hasta concluir aquel procedimiento sancionador.

TERCERO.- Anulación de la Resolución final del expediente sancionador tramitado por la Junta Electoral Provincial de Madrid; caducidad de dicho procedimiento e iniciación de un nuevo expediente sancionador por la Junta Electoral Central.

Contra la mencionada Resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid la expedientada interpuso recurso de alzada ante la JEC; dicho recurso fue estimado por esta Junta en su Acuerdo de 16 de septiembre de 2021 (nº expediente 360/304), en el que se declaró nula la Resolución impugnada. El Acuerdo fue notificado a la Presidenta de la Comunidad de Madrid mediante oficio del Presidente de la JEC de fecha 16 de septiembre de 2021; en ese mismo Acuerdo la Junta Electoral Central decidió iniciar también la tramitación de un nuevo expediente sancionador por los hechos de referencia. La Presidenta de la Comunidad de Madrid no impugnó esta decisión ante el Tribunal Supremo, pese a serle comunicada expresamente la posibilidad de hacerlo.

La incoación de este expediente sancionador se efectuó en los siguientes términos:

"I.- En su Acuerdo de 16 de septiembre de 2021 (expediente 360/304), la Junta Electoral Central ha decidido declarar nula la resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid, de 2 de agosto de 2021, relativa al expediente sancionador 2/2021, incoado a la Presidenta de la Comunidad de Madrid por vulneración de la prohibición de realizar campaña de logros establecida en el art. 50.2 de la LOREG, al efectuar las manifestaciones que se recogen en el expediente a lo largo de su intervención institucional en el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H., acto que tuvo lugar el 8 de abril de 2021 en la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid. En dicho Acuerdo también se ha decidido iniciar la tramitación de un nuevo expediente sancionador por los hechos de referencia, conforme al procedimiento legalmente establecido.

Este Acuerdo ha sido remitido a la persona expedientada el mismo día de su adopción, mediante oficio del Presidente de la Junta Electoral Central. El contenido de dicho acuerdo es el que se transcribe a continuación:

«I. ANTECEDENTES DE HECHO

***PRIMERO.-** Con motivo de las elecciones a la Asamblea de Madrid de 4 de mayo de 2021, la Junta Electoral Provincial de Madrid, en su reunión de 21 de abril de ese año, archivó la denuncia presentada por la representante general del PSOE respecto de determinadas actuaciones llevadas a cabo por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por considerar que no vulneraron la legislación electoral.*

***SEGUNDO.-** Contra dicha resolución fue presentado recurso de alzada ante la Junta Electoral Central que, en su reunión de 29 de abril de 2021, estimó parcialmente el recurso en relación con una serie de manifestaciones que fueron efectuadas en su condición de Presidenta de la Comunidad de Madrid, a lo largo de su intervención institucional en el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H., que tuvo lugar el 8 de abril de 2021 en la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid. El acuerdo fue adoptado en los siguientes términos:*

1º) Estimar parcialmente el recurso y revocar el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid, por entender que las manifestaciones de referencia, efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, vulneraron la prohibición de realizar campaña de logros que establece el art. 50.2 de la LOREG.

2º) Requerir de nuevo a la Presidenta de la Comunidad de Madrid a que en el futuro se abstenga de difundir mensajes con contenido electoralista en el curso de actos de carácter institucional, dado que ello infringe el deber de objetividad que los poderes públicos deben salvaguardar en todo momento y, con mayor intensidad, tras la convocatoria de unas elecciones, de conformidad con los artículos 103.1 de la Constitución y 50.2 de la LOREG.

3º) Ordenar a la Junta Electoral Provincial de Madrid que proceda a incoar expediente sancionador a la Presidenta de la Comunidad de Madrid por vulneración de la prohibición de realizar campaña de logros que establece el art. 50.2 de la LOREG. Contra la resolución de dicho expediente podrá interponerse recurso ante la Junta Electoral Central, conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la LOREG.

***TERCERO.-** En cumplimiento de dicho Acuerdo, la Junta Electoral Provincial incoó el correspondiente expediente sancionador que concluyó mediante su Resolución de 2 de agosto de 2021 en la que se resolvió que, en su condición de Presidenta de la Comunidad de Madrid, vulneró la prohibición de realizar campaña de logros establecida en el art. 50.2 de la LOREG, al efectuar las manifestaciones que se recogen en el expediente a lo largo de su intervención institucional en el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H., acto que tuvo lugar el 8 de abril de 2021 en la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid. Por dicha infracción se impuso a la expedientada una sanción de multa de 360 euros.*

***CUARTO.-** Contra la referida resolución se interpuso el recurso ante la Junta Electoral Central, que constituye el objeto de este expediente.*

***QUINTO.-** En el escrito de interposición del recurso, la recurrente cuestionó el plazo concedido por la Junta Electoral Provincial de Madrid –de 24 horas, conforme establece el art. 21.2 de la LOREG- aduciendo que su brevedad le había producido indefensión.*

La Presidencia de la Junta Electoral Central, mediante resolución de 10 de agosto de 2021, tras recordar que la Junta Electoral Provincial se limitó a aplicar lo establecido en el art. 21.2 de la LOREG, sin que se pudiese hacer ningún reproche a su actuación; no obstante, consideró que concurrían circunstancias que debían ser valoradas, como que el recurso se planteara fuera del periodo electoral, producida ya la proclamación de electos; la fecha concreta de interposición del recurso; que se trataba de un expediente sancionador sujeto al procedimiento y a los principios establecidos en las leyes 39/2015 y 40/2015, que establecen plazos más amplios de los previstos en la legislación electoral; y que, finalmente, en la ponderación de los diferentes intereses en juego, no se apreciaba que el interés público o el de terceros pudiera quedar perjudicado si se permitiese a la recurrente complementar sus alegaciones en el sentido solicitado. Por ello, otorgó un plazo de 10 días hábiles para complementar el escrito de interposición de recurso.

***SEXTO.-** Mediante escrito de 20 de agosto de 2021, la recurrente solicitó la ampliación del plazo otorgado en 5 días hábiles, conforme a lo dispuesto en el art. 32.1 de la Ley 39/2015. Dicha solicitud fue también aceptada por la Presidencia de la Junta Electoral Central mediante su resolución de 20 de agosto de 2021.*

***SÉPTIMO.-** La recurrente presentó sus alegaciones complementarias mediante escrito de 30 de agosto. En la medida en que en dicho escrito se hacía mención a la forma en que se llevó a cabo la sesión de la Junta Electoral Provincial de Madrid en que se adoptó el acuerdo impugnado, mediante resolución de la Presidencia de la Junta Electoral Central de 31 de agosto de 2021 se dio traslado a la Secretaria de la Junta Electoral Provincial de Madrid al objeto de que emitiese informe sobre lo alegado en dicho escrito.*

Dicho informe fue recibido en la Junta Electoral Central el 9 de septiembre.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

***PRIMERO.-** El objeto de este recurso lo constituye el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 2 de agosto de 2021, en el que se resolvió que la Presidenta de la Comunidad de Madrid vulneró la prohibición de realizar campaña de logros establecida en el art. 50.2 de la LOREG, al efectuar las manifestaciones recogidas en el expediente en el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H. que tuvo lugar el 8 de abril de 2021 en la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid. Por dicha infracción se impuso a la expedientada una sanción de multa de 360 euros.*

Es preciso, con carácter previo, examinar las cuestiones formales planteadas por la recurrente.

***SEGUNDO.-** En el escrito complementario de alegaciones se invoca que la resolución ha incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho al llevar a cabo su aprobación. Se basa para ello en la referencia que en el Acta de la Junta Electoral Provincial de Madrid de su reunión de 22 de julio de 2021 se indica lo siguiente: "facultar al Presidente la redacción de los acuerdos resolutorios de los expedientes sancionadores 1 y 2, que se votarán telemáticamente una vez se reciban las alegaciones correspondientes".*

A juicio de la parte recurrente, de ello se infiere que se ha producido un "claro vaciamiento de la función de los miembros de la Junta como integrantes del órgano colegiado", al establecer "que se pre redacte por uno solo de los integrantes del órgano el contenido del acuerdo sin que haya mediado antes debate alguno respecto de dicho acuerdo ni tampoco de las alegaciones planteadas por el expedientado frente a la propuesta de resolución".

Ante las dudas que podía plantear lo indicado en el acta de la Junta Electoral Provincial de Madrid de su reunión del pasado 22 de julio, la Presidencia de la Junta Electoral Central solicitó a la Secretaria de la Junta Electoral Provincial de Madrid informe sobre el escrito al que se ha hecho referencia.

Dicho informe fue emitido el 9 de septiembre de 2021, y en él se subraya que "el contenido de este informe ha sido sometido a la consideración de quienes fueron miembros de la Junta Electoral Provincial, el Presidente, los Vocales de procedencia judicial, los Vocales no judiciales y el Delegado del censo electoral, y todos ellos han manifestado su expresa conformidad con su contenido."

Del referido informe interesa transcribir la parte sustancial de su contenido, en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«En esta situación se produce la reunión de la Junta Electoral Provincial del 22 de julio de 2021, en la cual, y entre otras cuestiones, se examina la situación de los dos expedientes sancionadores. Los dos instructores de los expedientes sancionadores dieron cuenta de las propuestas de resolución, en cuanto al fondo, manteniendo el criterio de la Junta Electoral Central, respecto a los defectos de tramitación alegados por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, y en lo que afectaba a la propuesta de sanción, en la cuantía mínima. En lo que atañe al fondo de las infracciones electorales, se acordó, de completa conformidad de todos los componentes de la Junta Electoral, que de ninguna manera se iba a revisar el criterio de la superior Junta Electoral Central sobre la concurrencia de las infracciones electorales, de modo que si el superior órgano electoral había estimado que existían las infracciones electorales, la Junta Electoral Provincial no estaba dispuesta a revisar dicha valoración (de ahí que en las resoluciones recurridas se exprese que las resoluciones de los expedientes sancionadores venía vinculada por el superior criterio de la Junta Electoral Central). Es decir, se tomó la decisión, sin disconformidad alguna, de rechazar todas las alegaciones que venía manifestando la Presidenta de la Comunidad de Madrid en los expedientes sancionadores, pretendiendo que la Junta Electoral Provincial revisara el criterio de la superior Junta Electoral Central.

A continuación los dos instructores de los expedientes sancionadores explicaron las incidencias surgidas en la tramitación de los mismos respecto a los defectos de forma que se venían alegando, indicando como los apreciados se habían corregido, sin que hubiera otros merecedores de consideración.

Es entonces cuando la Junta Electoral decidió que el Presidente de la misma, una vez recibidas las alegaciones finales de la Presidenta de la Comunidad de Madrid , redactara las propuestas de resolución en los términos expresados, pasándolas a los demás miembros de la Junta Electoral para su consideración, pero dejándose claro que si las alegaciones finales de la Presidenta de la Comunidad de Madrid coincidían con lo que se venía alegando en los expedientes sancionadores, los acuerdos debían atenerse a su vez a las propuestas de resolución de los expedientes sancionadores, correspondiendo a ello lo reflejado en el acta de la sesión.

El Presidente de la Junta Electoral Provincial preparó los proyectos de resolución, una vez recibidas las alegaciones finales de la Presidenta de la Comunidad de Madrid , entendiendo que en las mismas se insistía en las alegaciones ya formuladas respecto al fondo de las infracciones electorales y los defectos de forma, excepto en cuanto al expediente sancionador 1/2021 en que debían acogerse parte de las alegaciones formuladas por ser los hechos objeto de sanción dos y no tres, siendo estas propuestas las que se remiten al correo de la Junta Electoral Provincial el 20 de Julio y que determinan la adopción de los respectivos acuerdos definitivos.»

De dicho relato se infiere que, aun cuando las decisiones formales de los expedientes sancionadores de referencia fueran adoptadas los días 30 de julio y 2 de agosto, en la reunión de 22 de julio se deliberó sobre estos expedientes, con intervención de sus instructores y se "tomó la decisión, sin disconformidad alguna, de rechazar todas las alegaciones que venía manifestando la Presidenta de la Comunidad de Madrid en los expedientes sancionadores pretendiendo que la Junta Electoral Provincial revisara el criterio de la superior Junta Electoral Central". También se decidió "que el Presidente de la Junta Electoral Provincial, una vez recibidas las alegaciones finales de la Presidenta de la Comunidad de Madrid , redactara las propuestas de resolución en los términos expresados, pasándolas a los demás miembros de la Junta Electoral para su consideración, pero dejándose claro que si las alegaciones finales de la Presidenta de la Comunidad de Madrid coincidían con lo que se venía alegando en los expedientes sancionadores, los acuerdos debían atenerse a su vez a las propuestas de resolución de los expedientes sancionadores, correspondiendo a ello lo reflejado en el acta de la sesión".

Es manifiesto entonces que la decisión sobre el fondo de los expedientes sancionadores se tomó en presencia y escuchando a los instructores del expediente, y antes de recibir el escrito de alegaciones de la expedientada. Aun cuando con posterioridad se ratificara esa decisión en una votación telemática, lo que es indudable es que la formación de la voluntad del órgano sancionador se realizó, en presencia y teniendo en cuenta lo que alegaban los instructores, y antes de recibir las alegaciones de la expedientada. Se trata de una irregularidad procedimental que afecta a la esencia del procedimiento sancionador, en lo que se refiere al derecho de defensa de la expedientada y a la debida separación entre la instrucción y resolución del expediente. El derecho de defensa de la expedientada está recogido explícitamente en el art. 53.1 2) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los siguientes términos:

"A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución."

Asimismo, se conculcó lo dispuesto en el art. 63.1 de la citada ley 39/2015, que establece "la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos".

Debe aclararse que, aunque el expediente sancionador fuera incoado como consecuencia de la estimación de un recurso por la Junta Electoral Central, que revocó una decisión anterior de la Junta Electoral Provincial de Madrid, la tramitación del expediente podía haber dado lugar a la valoración de otras circunstancias que no pudieron ser tenidas en cuenta en ese momento y que pudieran conducir al órgano sancionador a matizar el criterio establecido por la Junta Electoral Central, así como a delimitar la responsabilidad de los autores de esa infracción. Quiere ello decir que, aun cuando la Junta Electoral Provincial está sujeta al superior criterio de la Junta Electoral Central, ello no supone que necesariamente y sin entrar en su examen pormenorizado, deba rechazar todas las alegaciones que pudiera realizar la expedientada, como parece darse a entender de los términos de dicho informe. Por eso, en el presente caso la Junta Electoral Provincial, una vez realizada la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador, después de haber recibido también las alegaciones de la expedientada, y sin haber fijado previamente a la recepción de estas un criterio sobre el fondo del asunto, en una reunión posterior, sin asistencia del instructor del expediente, debía haber deliberado sobre estos escritos y haber adoptado la decisión final. Al no haberlo hecho así se vulneró el principio de legalidad en materia sancionadora, tanto en lo que se refiere al derecho de defensa de la expedientada como al mantenimiento de la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora en los procedimientos de esta naturaleza.

Por este motivo debe estimarse el recurso en este punto y declarar nulo el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid objeto de este recurso.

***TERCERO.-** Una vez declarada la nulidad de la resolución que puso fin al expediente sancionador, es preciso plantear si resulta posible retrotraer el expediente a la fase anterior al momento en el que se produjo esa irregularidad procedimental.*

Esta Junta entiende que en el presente caso no resulta posible esa retroacción por diferentes motivos. En primer lugar porque la Junta Electoral Provincial de Madrid concluyó su mandato el pasado 12 de agosto de 2021. En consecuencia el expediente ya solo puede ser tramitado por la Junta Electoral Central, como órgano permanente de la Administración electoral.

Pero, en segundo lugar, porque al haber transcurrido más de tres meses desde la fecha de iniciación del expediente (el 24 de mayo de 2021), no resulta posible la reapertura del expediente por incurrir en el supuesto de caducidad establecido en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, al no haber transcurrido el plazo de prescripción de la infracción, resulta posible que la Junta Electoral Central inicie un nuevo expediente sancionador conforme a lo previsto en el art. 95.3 de la indicada Ley 39/2015. Dicho precepto permite además que puedan incorporarse al nuevo procedimiento los actos y trámites cuyo contenido se hubieran mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

En virtud de lo expuesto, la Junta Electoral Central acuerda:

1º.- Estimar el recurso y declarar nulo el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 2 de agosto de 2021 al que se refiere este expediente.

2º.- Al no resultar posible la retroacción de las actuaciones por los motivos que se indican en este acuerdo, iniciar la tramitación de un nuevo expediente sancionador respecto de los hechos objetos de este expediente, conforme al procedimiento legalmente establecido.

El presente Acuerdo es firme en vía administrativa. Contra el mismo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde su notificación, conforme a lo dispuesto en el art. 12.3.a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa."

***II**.- En ejecución del acuerdo transcrito, de 16 de septiembre de 2021, se abre expediente sancionador a la Presidenta de la Comunidad de Madrid en calidad de persona responsable de los hechos de referencia; todo ello sin perjuicio de lo que pueda resultar de la instrucción del expediente. La incoación del expediente sancionador se efectúa en los siguientes términos:*

1º El art. 50.2 de la LOREG prohíbe desde la convocatoria de las elecciones hasta la celebración de las mismas cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos por las autoridades públicas.

La interpretación de este art. debe efectuarse a la luz de lo establecido en la Constitución, en particular en sus artículos 23.2 y 103.1, que consagran el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2) y el principio de objetividad de los poderes públicos (art. 103.1). En relación con esto último, conviene tener presente que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la neutralidad de los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva la igualdad que ha de ser observada en el sufragio, siendo además una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el art. 103.1 de la Constitución proclama para la actuación de toda Administración Pública (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2008, 11 de noviembre de 2009, 5 de noviembre de 2014, 28 de abril de 2016 y 15 de marzo de 2021). Y es que, en último término, la utilización de medios públicos institucionales vulnerando el principio de neutralidad comporta, a su vez, la quiebra del principio de igualdad al que también se refiere el art. 8.1 de la LOREG.

2º El objeto del expediente sancionador lo constituye la vulneración de la prohibición de realizar campaña de logros, establecida en el art. 50.2 de la LOREG, que deriva de las manifestaciones efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, a lo largo de su intervención institucional en el acto de presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H., acto que tuvo lugar el 8 de abril de 2021 en la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid.

En el curso de su intervención en dicho acto la Presidenta de la Comunidad de Madrid emitió manifestaciones acerca de la gestión que, en materia taurina, había venido desarrollando el Gobierno que presidía. Entre otros extremos señaló que:

- "(...) Los ganaderos del toro de lidia, al que tanto debe el campo madrileño y español, atraviesan un momento crítico. La pandemia ha amenazado la supervivencia y viabilidad de muchas explotaciones y desde la Comunidad de Madrid no lo vamos a permitir."

-"Ayer mismo dimos luz verde a la firma de un convenio de colaboración para poner en marcha la fiesta del toro 2021-2022. Un acuerdo con la Fundación Toro de Lidia para celebrar 18 festejos taurinos en municipios de menos de 8.000 habitantes (...)."

-"El año pasado ya defendimos el mundo del toro con presupuesto, con ayudas sin precedentes en nuestro país, con más de 1.000.000 de euros a ganaderos del toro de lidia. En 2021 vamos a volver a convocar estas ayudas, con el objeto de compensar su caída de ingresos. La dotación es de 3.000.000 de euros, hasta 100.000 euros por explotación."

-"También hemos pedido en reiteradas ocasiones al Gobierno (se entiende que al Gobierno de España) la reducción del IVA de los festejos taurinos al tipo súper reducido del 4%, en la misma línea que el resto de agentes del ámbito cultural, así como la bajada del 21% al 4% para las transacciones de venta del toro de lidia para festejos, y aún estamos esperando respuesta pero seguiremos ahondando en ella."

-"(...) También, no sabemos si por la ceguera política, están dispuestos a dejar caer una industria cultural que sólo en Madrid puede generar hasta 12.000 empleos directos e indirectos, y hay que recordar que San Isidro todos los años nos deja en esta región más de 70.000.000 de euros. Somos la 5ª comunidad autónoma con mayor ganadería de lidia y la región española con más intensidad de reses bravas por kilómetro cuadrado (...)."

Las manifestaciones transcritas fueron leídas en el curso de un acto público de naturaleza institucional, con lo que cabe inferir que no fueron el resultado de una intervención espontánea, o a resultas de preguntas formuladas por los periodistas, sino más bien que se trataba de unas manifestaciones pensadas y preparadas previamente. Asimismo, dichas afirmaciones mezclan programas presupuestarios ya ejecutados con otros que se encuentran en proyecto, así como con propuestas de beneficios tributarios hechas, al parecer, a la Administración del Estado, conformando un mensaje singularizado dentro del conjunto de la intervención de la Presidenta. Dicho mensaje excedía del homenaje en recuerdo del torero fallecido (que constituía la originaria razón de ser del acto institucional) para entrar en el ámbito propio de una campaña electoral -que es precisamente lo que prohíbe el art. 50.2 de la LOREG en los actos institucionales públicos- en la medida en que de la lectura de las manifestaciones referidas resulta lógico inferir un mensaje encaminado a promover en sus destinatarios una valoración favorable de la gestión del gobierno autonómico en materia taurina, lo cual es característico de lo que habitualmente se viene conociendo como "campaña de logros".

3º Al margen de lo que pudiere resultar de la instrucción, en el ejercicio ordinario de su potestad sancionadora por la Junta Electoral Central, los hechos referidos podrían constituir una infracción electoral susceptible de ser sancionada con multa de 300 a 3.000 euros, en aplicación del art. 153.1, en relación con el mencionado art. 50.2 de la LOREG. Sin embargo, de conformidad con el art. 15.2 de la LOREG, el mandato de las Juntas Provinciales concluye 100 días después de las elecciones de tal modo que, en relación con el expediente sancionador de referencia, resulta que la Junta Electoral Central está actuando en sustitución de la Junta Electoral Provincial de Madrid, al haberse producido ya la disolución de ésta; por esa razón, debe considerarse que resulta de aplicación a la JEC la limitación a la cuantía máxima de 1.200 euros que establece para las Juntas Provinciales el art. 19.2 de la LOREG.

Por consiguiente, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, los hechos descritos podrían ser sancionados con multa de 300 a 1200 euros.

4º Se designa como Instructor y Secretario que han aceptado el cargo. En aplicación del art. 64.2.c) se hace expresa indicación del régimen de recusación que contemplan los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

5º El órgano competente para la resolución del expediente es la Junta Electoral Central, de conformidad con lo establecido en el art. 19.1.k) de la LOREG.

6º En aplicación del art. 64.2.d) de la citada Ley 39/2015, la expedientada tiene la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos reductores que se desprenden del art. 85.3 de la citada Ley.

En caso de reconocimiento, la cuantía de la sanción se reduciría a 900 euros, si bien su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, como dispone el citado art. 85.3 de la Ley 39/2015.

El reconocimiento de la responsabilidad y la aceptación de la sanción habrán de comunicarse formalmente a la Junta Electoral Central en un plazo no superior a 10 días hábiles a contar desde la fecha de la notificación de incoación del expediente sancionador.

7º De no reconocer voluntariamente su responsabilidad, la expedientada dispondrá de un plazo de 10 días hábiles desde la notificación de este acuerdo para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes en su defensa y, en su caso, para proponer la práctica de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse, con la advertencia de que en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado como propuesta de resolución."

CUARTO. – Escrito de la expedientada en el que solicitaba ampliación de su plazo de alegaciones.

Mediante escrito de 27 de septiembre de 2021 la expedientada solicitó la ampliación de su plazo de alegaciones, "(…) atendiendo a la naturaleza y dificultad del presente expediente y a las particulares complejidades que implica el reinicio de la actividad sancionadora por un órgano distinto del que en su día promovió la misma…". Obra en la documentación aneja el tenor de este escrito.

Dicha solicitud fue desestimada por Resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 28 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

"Se plantea por la expedientada, mediante escrito de 27 de septiembre de 2021: «Que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 32.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera oportuno solicitar, atendiendo a la naturaleza y dificultad del presente expediente y a las particulares complejidades que implica el reinicio de la actividad sancionadora por un órgano distinto del que en su día promovió la misma, la ampliación por mitad del plazo otorgado al objeto del planteamiento de alegaciones y la proposición de prueba.»

No pueden prosperar los motivos en que se fundamenta esta solicitud por las siguientes razones:

1º Como se pone de relieve en el oficio de incoación, el expediente sancionador sustanciado por la Junta Electoral Provincial de Madrid fue declarado nulo por la Junta Electoral Central. Dicho expediente se venía tramitando desde la orden de incoación emitida por esta última Junta, en su Acuerdo de 29 de abril de 2021, que conoce la expedientada. Por consiguiente, resulta razonable colegir que la expedientada ha contado con un periodo de tiempo suficiente, superior al habitual, para conocer y formar criterio sobre los hechos que ocasionaron la apertura del expediente sancionador, hechos que no han variado por la disolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid y su sustitución por la Junta Electoral Central.

2º La Junta Electoral Central está actuando en sustitución de la Junta Electoral Provincial de Madrid, la cual hubo de disolverse en aplicación del art. 15.2 de la LOREG, en el que se dispone que: "El mandato de las Juntas Provinciales y de Zona concluye cien días después de las elecciones." Sin embargo, no cabe apreciar -ni tampoco se acredita por la solicitante- que dicha sustitución haya implicado una complejidad adicional al contenido del expediente sancionador, como parece sugerirse en la solicitud de ampliación.

Por los motivos expuestos, esta Presidencia resuelve no acceder a lo solicitado."

Esta Resolución de la Presidencia fue ratificada por la Junta Electoral Central en su sesión de 6 de octubre de 2021.

QUINTO. – Escrito, de 30 de septiembre de 2021, por el que la expedientada se queja de que no se le haya ampliado el plazo de alegaciones; también pide que dada su condición de persona física en lo sucesivo se le hagan las notificaciones en papel y a un domicilio concreto; y para solicitar la revocación del acuerdo de incoación por incurrir en defectos que acarrean su nulidad.

Obran en la documentación aneja las 17 páginas de este escrito.

La Junta Electoral Central celebró sesión el 6 de octubre y resolvió las peticiones formuladas en el mencionado escrito de la expedientada ratificando, en primer lugar, la resolución del Presidente de la JEC por la que se desestimaba la solicitud de ampliación del plazo de alegaciones; asimismo, se accede a que, en lo sucesivo, las notificaciones se practiquen en papel y en el domicilio señalado. Finalmente, también se acordó modificar el acuerdo de incoación del expediente, así como abrir un nuevo plazo de alegaciones de diez días hábiles a la expedientada. El tenor del acuerdo en el que se adoptaron estas medidas es el siguiente:

"ACUERDO. -

A) Ratificar la resolución de la Presidencia adoptada sobre este asunto.

B) Acuerdo sobre el escrito de solicitud de revocación presentado:

1.- En relación a las alegaciones que se hacen con carácter previo en el escrito examinado, cabe recordar que en los expedientes sancionadores los plazos son los determinados por la Ley 39/2015, que solo prevé su ampliación si se dan los requisitos establecidos en su art. 32.1: que no excedan de la mitad de los mismos, que las circunstancias lo aconsejen y que con ello no se perjudiquen derechos de tercero. En el presente expediente, la denegación por la Presidencia de la Junta Electoral Central de la ampliación del plazo solicitado por la interesada -decisión ratificada por esta Junta en la sesión celebrada en el día de hoy- se basó en que, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes -en particular la tramitación llevada a cabo por la Junta Electoral Provincial de Madrid y la ampliación de los plazos solicitados en el momento de la interposición del recurso-, la expedientada había contado con un periodo de tiempo suficiente, superior al habitual, para conocer y formar criterio sobre los hechos que ocasionaron la apertura del expediente sancionador.

No existe rigorismo, como se afirma en el escrito, sino la aplicación de los plazos legalmente previstos.

2.- Acceder a lo solicitado respecto al lugar en que deben practicarse las notificaciones a la expedientada y a que se practiquen en papel.

3.- Cabe recordar también a la interesada que este procedimiento se incoa tras la anulación de la tramitación llevada a cabo por la Junta Electoral Provincial de Madrid y la declaración de nulidad de la resolución que puso fin a ese expediente, por lo que se trata de un procedimiento autónomo e independiente de aquél que tramitó la Junta Electoral Provincial.

4.- Proceder a la modificación del acuerdo de la incoación del expediente para recoger todos los supuestos previstos en el art. 85 de la Ley 39/2015, en el sentido siguiente:

a) En el punto II.-3º, el último párrafo quedará sustituido por lo siguiente: "Por consiguiente, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, los hechos descritos podrían ser sancionados con multa de 1200 euros".

b) Añadir en el punto II.-6º los siguientes párrafos:

"La expedientada podrá proceder al pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a la resolución del expediente, debiendo en tal caso abonar la cantidad de 960 euros, si bien su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, como establece el art. 85.3 de la Ley 39/2015.

Conforme dispone el citado art. 85.3 de la Ley 39/2015, la reducción por el pago voluntario de la sanción es acumulable a la que corresponde aplicar por el reconocimiento de la responsabilidad, siempre que este reconocimiento de la responsabilidad se ponga de manifiesto dentro del plazo concedido para formular alegaciones a la apertura del procedimiento. En este caso, si procediera aplicar ambas reducciones el importe de la sanción quedaría establecido en 660 euros."

5.- La modificación del acuerdo de incoación acordada ahora lleva a otorgar a la expedientada un nuevo plazo de 10 días hábiles desde la notificación de este acuerdo, tanto para reconocer voluntariamente su responsabilidad, si así lo considera oportuno, como para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes en su defensa y, en su caso, para proponer la práctica de la prueba, concretando los medios de que pretenda valerse, con la advertencia de que en el caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado como propuesta de resolución.

De este acuerdo se dará traslado a la interesada, advirtiendo que se trata de un acto de trámite no susceptible de recurso, todo ello sin perjuicio de lo que pueda señalar en sus alegaciones, así como de los recursos que pueda plantear contra la resolución que ponga fin al expediente."

De este acuerdo se dio traslado a la expedientada mediante oficio del Presidente de la Junta Electoral Central de fecha 6 de octubre de 2021.

SEXTO. – Escrito de la expedientada en el que solicita la ampliación del nuevo plazo de alegaciones al acuerdo de incoación de expediente sancionador, tras la subsanación de los defectos suscitados.

Mediante escrito de 15 de octubre de 2021 la expedientada solicita que se amplíe su plazo de alegaciones *"(…) al objeto del planteamiento de alegaciones y de proposición de prueba, y ello tanto asumiendo que deberán desplegarse las oportunas alegaciones desde la perspectiva del fondo del asunto que esta parte se había reservado anteriormente a la vista de los manifiestos vicios del acuerdo de incoación notificado, como otras cuestiones surgidas del propio acto ahora notificado. Ha de recordarse, asimismo, el hecho de que no existe perjuicio de terceros ni del propio expediente."*

Esta nueva solicitud de ampliación fue desestimada por Resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 21 de octubre de 2021, en los siguientes términos:

"Desestimar la solicitud formulada, dado que no se acreditan por la solicitante circunstancias nuevas que aconsejen la ampliación del plazo legalmente establecido, de conformidad con el art. 32.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; antes bien, resulta razonable colegir que la expedientada ha contado con un periodo de tiempo suficiente, superior al habitual, para conocer y formar criterio sobre los hechos que ocasionaron la apertura del expediente sancionador."

La Resolución desestimatoria del Presidente fue ratificada por la JEC en su sesión de 27 de octubre de 2021.

SÉPTIMO. – Escrito de alegaciones al pliego de cargos.

El 26 de octubre de 2021 fue registrado el que propiamente debe considerarse como escrito de alegaciones al pliego de cargos. En dicho escrito se solicita por la expedientada que se le facilite la parte relevante del acta de la sesión de la JEC, de 8 de abril de 2021, en que -debido a la realización de infracciones similares a la que aquí se juzga, pero sin abrirse expediente sancionador- se acordó apercibir a la Presidenta de la Comunidad de Madrid de que fuese más cuidadosa en sus intervenciones institucionales, a fin de no vulnerar el principio de neutralidad que, en aplicación de los apartados 2 y 3 del art. 50 de la LOREG, deben respetar las autoridades públicas durante el desarrollo del proceso electoral. Esta solicitud fue atendida mediante Resolución de la Instructora, de 3 de noviembre de 2021, por la que le fue remitida a la solicitante copia certificada del documento solicitado.

Por otra parte, en el escrito de alegaciones que aquí nos ocupa también se solicita la revocación del acuerdo de iniciación del expediente sancionador y, subsidiariamente, que se archive el expediente sancionador por inexistencia de responsabilidad de la Presidenta de la Comunidad de Madrid . Estas solicitudes se fundamentan en los siguientes motivos:

a) Se queja la expedientada de que no le hayan sido concedidas las ampliaciones de los plazos de alegaciones que solicitó en su momento, entendiendo que dicha queja debe valer -dice este escrito- *"(…) como eximente de una más profunda fundamentación jurisprudencial de las alegaciones planteadas, que no ha podido ser llevada a cabo por falta de tiempo y que se dejará, en su caso, para el eventual recurso contencioso-administrativo que deba interponerse frente a la al parecer ya decidida sanción que pueda imponer la Junta Electoral Central, cuya determinación parece clara desde el 29 de abril de 2021 a despecho de las alegaciones más que fundadas que se hayan podido presentar a lo largo del procedimiento."*

b) En segundo lugar, se refiere este escrito de alegaciones a la modificación del Acuerdo de Incoación (antaño Pliego de Cargos) que, en su sesión de 6 de octubre de 2021, decidió efectuar la JEC en orden a subsanar el defecto consistente en haberse incluido en dicho acuerdo un importe inexacto de la sanción reducida de la que podía beneficiarse la expedientada en caso de optar por el reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago; a este respecto se alega que dicha modificación *"constituye una indudable infracción del art. 64 LPAC, pero especialmente en la medida en que pretenda atribuirse (a los efectos de la prescripción que más adelante se examinará) al primer acuerdo incompleto de 16 de septiembre -desprovisto de elementos esenciales del acuerdo de incoación, como así demuestra su posterior «corrección»- la condición de acuerdo de incoación a los efectos del art. 30.2 de la ley 40/2015, cuando él mismo era visiblemente incompleto."* Y ello porque -entiende la expedientada- el Acuerdo de Incoación *"(…) debe contar con todos sus elementos irrenunciables para después darse traslado del mismo al posible responsable, tan solo comenzando a partir de dicho momento el procedimiento sancionador."* Y concluye esta parte de su argumentación entendiendo que, *"a tenor de lo expuesto, procede la revocación del Acuerdo de «modificación» del acuerdo de incoación y su sustitución por un nuevo acuerdo de incoación que, completo, sea notificado a la firmante ex art. 64.1 LPAC."*

c) En tercer lugar, alega literalmente la expedientada que se ha producido una infracción del principio de *non reformatio in peius* al "imponer" *(sic)* el acuerdo de incoación de la JEC una sanción superior a la sanción impuesta en el primer acuerdo de incoación y en la propia resolución final dictada por la Junta Provincial de Madrid.

A juicio de la expedientada, el contenido del acuerdo de incoación de la JEC estaría vulnerando el art. 119.3 LPAC en dos sentidos, a saber:

- Por haberse incrementado la cuantía de la sanción respecto de la impuesta en el primer acuerdo de incoación y la propia resolución final dictada por la Junta Provincial de Madrid.

- Por haberse elevado la cuantía de la sanción reducida de la que podría beneficiarse la expedientada en caso de optar por el reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago.

Todo ello, con arreglo a la jurisprudencia que cita, conduce a la expedientada a considerar que el acuerdo de iniciación vulnera el principio de *non reformatio in peius*, motivo por el cual procede su revocación y sustitución por un nuevo acuerdo rectificado, so pena de incurrir en vicio de invalidez *ex* arts. 47 y 48 LPAC.

d) En cuarto lugar, se alega la prescripción del supuesto hecho infractor, dado que el mismo tuvo lugar el 8 de abril de 2021, en tanto que la modificación del acuerdo de incoación fue notificada el 11 de octubre por lo que, según se afirma en el escrito de alegaciones, han pasado más de 6 meses desde la producción de los hechos hasta la notificación del acuerdo de incoación presuntamente correcto.

Esta conclusión de la expedientada se apoya en su consideración de que "*el art. 30 de la Ley 40/2015 establece que el plazo de prescripción de las infracciones leves es de seis meses. Y no cabe otra consideración de las infracciones regladas por el art. 153 de la LOREG, debiendo atenderse, a este respecto, a la STC 14/2021, de 28 de enero que, considerando conforme a derecho el referido precepto, ha examinado el régimen jurídico de estas infracciones."* Ello es así, a su juicio, porque *"la inexistente regulación de una escala de infracciones muy graves, graves o leves, desde el punto de vista de la prescripción -cuestión no tratada por la sentencia citada- sólo puede resolverse con una de las dos siguientes alternativas: (a) o bien el art. 153 de la LOREG sólo contempla infracciones leves a efectos de la citada prescripción (como veremos que así ocurre), o, en fin, (b) es inconstitucional por falta de predeterminación normativa de la gravedad de la infracción (nótese que en este caso ello no se debería a la sanción imponible, por el razonamiento expuesto antes, pero sí a la indefinición legal del tiempo de prescripción, pues aquí no puede alegarse que el marco es estrecho, ya que los plazos son muy distintos entre los seis meses de las infracciones leves y los 2 y 3 años de las graves y muy graves). Así pues, esta parte considera que, puesto que es posible una interpretación de la LOREG que no conduzca a su inconstitucionalidad -la ya mencionada de que todas las infracciones se traten como leves a efectos de prescripción- esta interpretación es obligada para todos los operadores. Esto es: en conclusión de todo lo expuesto a este respecto, es indudable que el art. 153 de la LOREG sólo contempla infracciones leves a efectos de la citada prescripción* (y cita, a continuación, varias SSTC; por todas la STC 156/2021, de 6 de septiembre FJ 11).

Como colofón de esta fundamentación, añade la expedientada que la actividad sancionadora desarrollada por la Administración Electoral (primero por la Junta Electoral Provincial de Madrid y, después, por la JEC) no puede considerarse válida para interrumpir la prescripción, toda vez que el procedimiento sancionador sustanciado por la Junta Provincial de Madrid ya caducó, siendo de aplicación el art. 95.3 de la LPAC, según el cual: *"La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción."* Asimismo, considera la Presidenta de la Comunidad de Madrid que el acuerdo de incoación adoptado por la JEC en su sesión del 16 de septiembre tampoco ha interrumpido el plazo de prescripción al haber sido modificado por dicha Junta en un acuerdo posterior (adoptado el día 6 de octubre de 2021, pero que no fue notificado hasta el día 11 de octubre), puesto que, a su juicio, solamente interrumpiría el plazo de prescripción la notificación de un acuerdo de incoación completo que reúnan todos los requisitos legales que exige el art. 64.2 LPAC en el que se establece que la incoación de expediente sancionador deberá contener, al menos, (entre otros requisitos) indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el art. 85 (art. que, a su vez, contempla los porcentajes reductores de la sanción de los que podría beneficiarse la expedientada en caso optar por el reconocimiento de su responsabilidad y el pronto pago).

e) En quinto lugar, se alega que de las manifestaciones efectuadas por la expedientada no se deduce mensaje electoralista alguno que pueda incardinarse en la prohibición que establece el art. 50.2 de la LOREG. A este respecto, entiende la Presidenta de la Comunidad de Madrid *"que las manifestaciones efectuadas incurrían en un posicionamiento o ideológico o cultural más que en la definición de acto de auténtica campaña electoral."*

En apoyo de esta conclusión se cita la instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la JEC en dos sentidos; a saber:

- Por un lado, afirmándose que en la misma se limitan las infracciones del art. 50.2 de la LOREG *"a la concreta acción de «inserción de anuncios» en los medios de comunicación, que contengan alusiones a los logros obtenidos por cualquier poder público, lo que indudablemente no ocurre en el caso. En este sentido, no es preciso insistir en lo evidente, que es que los hechos objeto de examen se corresponden con la existencia de un acto institucional, pero no con la inserción de anuncio alguno en medios de comunicación. Es claro que el comportamiento, por este motivo, no puede incardinarse en la más concreta definición que de las prohibiciones del art. 50 de la LOREG ha hecho la JEC"* (se entiende que esa "más concreta definición" ha sido hecha por la JEC en la mencionada Instrucción 2/2011)."

- Y, por otro lado, el escrito de alegaciones destaca que la citada Instrucción 2/2011 exceptúa de la aplicabilidad del art. 50.2 de la LOREG *"las campañas informativas que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos."*

Se añade, en apoyo de la tesis de que no ha existido campaña de logros, que el acto fue convocado *"mucho antes de la existencia (o siquiera conocimiento o) de plazo alguno de campaña electoral en el año 2021"*. También se indica que *"un atento examen de las declaraciones en entredicho sugiere que los comentarios vertidos en modo alguno superaron tal contexto o de acto institucional en que se insertaron las declaraciones"*; y que *"… lo único que hizo la firmante fue dar cuenta (por cierto, muy pertinentemente), de una resolución adoptada por el Consejo de Gobierno el 7 de abril (día inmediatamente anterior al acto) en ejercicio de sus funciones.";* y que las manifestaciones fueron muy breves y de carácter meramente informativo sobre *"las líneas de subvenciones de la Consejería de Medio Ambiente, tratándose al tiempo de transmitir tranquilidad a un sector afectado por un gran quebranto económico como consecuencia de la paralización de casi toda la actividad desde hace más de un año. Los términos en que se expuso fueron igualmente lacónicos y breves, limitándose a dar cuenta objetivamente de la existencia en la Administración competente de una partida destinada, 3 millones de euros, y el límite de la cuantía, hasta 100.000 euros por explotación."* Cierra este argumento la Presidenta de la Comunidad de Madrid destacando que la puesta en valor de las cifras del sector en cuestión constituye un *"aspecto absolutamente «apolítico, inocuo y aséptico» desde el punto de vista ideológico, que se limita a describir la realidad de la importancia del mismo sin atribuir a nadie -mucho menos a la formación política a la que pertenece la Presidenta- los méritos de tal circunstancia. A este respecto, se recordó que la industria cultural en cuestión, sólo en Madrid, genera hasta 12.000 empleos directos e indirectos y que el sector taurino es estratégico desde el punto de vista demográfico. Dos afirmaciones en fin que reflejan la realidad de las cifras, que no constituyen interpretaciones de parte y, por lo demás, no se pueden vender como logro de nadie en concreto."*

Al no existir infracción, termina, debe archivarse el procedimiento por inexistencia de responsabilidad alguna.

f) En sexto lugar, alega la Presidenta de la Comunidad de Madrid inexistencia de tipicidad por dos motivos:

- Por una parte, se explica en el escrito de alegaciones, por cuanto la técnica utilizada por la LOREG no es suficientemente garantista desde el punto de vista de la previa determinación legal de la infracción típica e incluso del sistema sancionador. Y ello por cuanto, además de sustituir un deseable régimen de infracciones por una mera referencia general a *"toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente ley"*, dicho art. no establece una graduación de infracciones entre muy graves, graves y leves, graduación que el tribunal constitucional ha considerado consustancial al principio de tipicidad en el ámbito administrativo sancionador (STC 100/2003, de 2 de junio, junto a otras que también se citan).

- Por otra parte, porque al ser la denominada "campaña de logros" una construcción de la JEC debe considerarse como integrante de la conducta típica *"la necesidad del previo apercibimiento como requisito para la imposición de una sanción administrativa"* y cita en apoyo de este argumento dos acuerdos de dicha Junta (Acuerdos 195/2021, de 8 de abril, y 609/2019, de 17 de octubre).

g) En séptimo lugar, se alega la ausencia de culpabilidad de la expedientada en la medida en que los hechos enjuiciados tuvieron lugar el 8 de abril por la mañana, en tanto que, según afirma la expedientada, no fue hasta el 8 de abril por la tarde que fue apercibida, por vez primera, de que debía ser más diligente en sus actos institucionales para evitar la vulneración del art. 50.2 de la LOREG. Ello le lleva a concluir su argumento indicando que la ausencia de culpabilidad de la expedientada se basa en que *"obró con la confianza de que las intervenciones llevadas a cabo no resultaban infractoras del art. 50.2 de la LOREG, ni podían dar lugar a responsabilidad administrativa, habiéndose confirmado previamente por la Junta Electoral Provincial la adecuación de sus intervenciones a la normativa electoral aplicable."*

h) En octavo y último lugar, alega en su descargo la expedientada la falta de proporcionalidad de la sanción por cuatro motivos; a saber:

- Porque *"se ha propuesto (sic) en el caso la sanción máxima de 1200 €, con reducción a 960 € en caso de pago voluntario, así como de 660 en caso de reconocimiento de su responsabilidad, sin que parezca que existan motivos que demuestren que nos encontramos, en realidad, ante un hecho tan grave que podría acarrear la máxima gravedad presumible."*

- Porque, afirma la expedientada, *"se haya recomendado (sic) dicha sanción máxima de 1200 € en relación con un único hecho presuntamente sancionable, frente al ilustrativo ejemplo de la sanción máxima también propuesta en relación con nada menos que tres supuestas infracciones en el expediente número 1/2021, sin que se haya justificado la especial gravedad del único hecho aquí contemplado al efecto de provocar tan grave consideración y evaluación de la responsabilidad imputable."*

- Porque *"la inexistencia de dolo como consecuencia de la confianza en el criterio previamente expuesto -dice- por la Administración Electoral debió, cuando menos, conducir a una reducción de la sanción propuesta"*, a este respecto considera que se ha quebrantado el principio de proporcionalidad de la sanción que establece el art. 29 de la ley 40/2015, utilizando como elemento de comparación la multa de 500 € que se impuso al Presidente del Gobierno por la utilización del Palacio de la Moncloa en una entrevista concedida a una cadena de televisión de ámbito nacional y en horario de máxima audiencia.

- Y también alega que, de conformidad con el art. 29.2 de la ley 40/2015, debe apreciarse la concurrencia de la atenuante de falta de reincidencia (en tanto que la expedientada no ha sido sancionada con anterioridad) y, consiguientemente, debe reducirse el importe de la sanción propuesta.

OCTAVO.- Propuesta de Resolución de la Instructora.

Mediante oficio de fecha 19 de noviembre de 2021 se dio traslado a la parte expedientada de la Propuesta de Resolución emitida por la Instructora.

NOVENO.- Escrito de la expedientada en el que solicita la ampliación del plazo de alegaciones a la Propuesta de Resolución.

Mediante el escrito de fecha 24 de noviembre de 2021 la expedientada solicitó la ampliación de su plazo de alegaciones, *"(…) atendiendo a la naturaleza y entidad del presente expediente –el cual se extiende a lo largo de 52 páginas, lo cual requiere un esfuerzo adicional de contra argumentación- la ampliación del plazo otorgado por mitad al objeto del planteamiento de alegaciones y la proposición de prueba*". Obra en la documentación aneja copia de este escrito

Dicha solicitud fue desestimada por Resolución de la Instructora, de fecha 30 de noviembre de 2021 en los siguientes términos:

"*Desestimar la solicitud formulada por los siguientes motivos:*

1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha fijado en su artículo 29 la regla básica -destinada tanto a las autoridades y personal de las Administraciones Públicas, como a los interesados- de la obligatoriedad de someterse a los plazos previstos por las leyes.

2. El art. 32 de la Ley citada contempla la posibilidad excepcional de que la Administración acuerde la ampliación de los plazos legalmente establecidos, cuando concurran circunstancias que lo aconsejen. Sin embargo, no cabe apreciar -ni tampoco se acreditan por la solicitante- incidencias o vicisitudes nuevas que aconsejen la ampliación que se solicita, pues tan sólo se alude sucintamente en el escrito "(…) a la naturaleza y entidad del presente expediente -el cual se extiende a lo largo de 52 páginas, lo cual requiere un esfuerzo adicional de contra argumentación- (…)".

3. No se han producido alteraciones relevantes de los hechos que dieron lugar a la apertura del expediente sancionador. En su mayor parte, la Propuesta de Resolución con la que concluye la fase instructora de dicho expediente está formada por el relato de unos Antecedentes de Hecho que ya conoce la expedientada; en este sentido, del examen de esos antecedentes se trasluce que la tramitación dada a su expediente sancionador ha permitido que la Presidenta de la Comunidad de Madrid cuente con tiempo suficiente -superior al ordinariamente previsto- para configurar el criterio que estime más adecuado en apoyo de sus alegaciones.

4. Por otra parte, tampoco procede a esta altura de la tramitación del expediente sancionador la proposición de nuevas pruebas adicionales, como –probablemente por error– plantea la firmante en su escrito.

Por consiguiente, debe desestimarse la solicitud formulada.

Este acuerdo no es susceptible de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento, de conformidad con el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."

DÉCIMO.- Alegaciones a la Propuesta de Resolución.

Frente a la Propuesta de Resolución emitida por la Instructora, la parte expedientada formuló escrito de alegaciones mediante documento registrado el 3 de diciembre de 2021. En dicho escrito se reiteran las alegaciones formuladas con anterioridad, haciéndose especial hincapié en que, a su juicio, no ha quedado suficientemente acreditada la culpabilidad de la Presidenta de la Comunidad de Madrid en los hechos que se le imputan; así como en la falta de tipicidad de tales hechos, en comparación con otros supuestos en los que la JEC no ha incoado expediente sancionador o no ha dado traslado a la Fiscalía (en un caso concreto, por tener lugar durante la jornada de reflexión).

También insiste este escrito en la nulidad del Acuerdo de Incoación, en la vulneración del principio de *non reformatio in peius* y en que la Presidenta de la Comunidad de Madrid no había sido apercibida con anterioridad de que debía extremar su deber de cuidado para evitar nuevas vulneraciones del artículo 50.2 de la LOREG.

La parte más novedosa de este escrito consiste en la inclusión de una alegación "previa" consistente en sostener "*la deliberada y predeterminada actitud de la Junta Electoral Central en su conjunto, y de parte de sus miembros en particular, de imponer, desde el mismo momento en que tiene noticia de una denuncia contra la Presidenta de la Comunidad de Madrid, una sanción, (…)"*

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – Sobre la desestimación de las solicitudes de prórroga del plazo de alegaciones.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece en su art. 29 la obligatoriedad de los términos y plazos, disponiendo que: *"Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos."*

Sin perjuicio de la norma general de obligatoriedad de someterse a los plazos fijados, el art. 32.1 de la propia LPAC prevé la posibilidad de que la Administración acuerde su ampliación al prever que: *"La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados."* Por consiguiente, procede acordar la ampliación cuando se aprecie que concurren los requisitos establecidos en el mencionado art. 32.1: que no excedan de la mitad de los mismos, que las circunstancias lo aconsejen y que con ello no se perjudiquen derechos de tercero.

En el presente expediente, la denegación por la Junta Electoral Central de las tres ampliaciones de plazo solicitadas por la interesada se basó en que no se acreditó por la solicitante la concurrencia de circunstancias nuevas que aconsejaran la ampliación del plazo, así como en la particularidad de la tramitación llevada a cabo por la Junta Electoral Provincial de Madrid, con ampliaciones de los plazos solicitados en el momento de la interposición del recurso, todo lo cual conduce a estimar que la expedientada ha contado con un periodo de tiempo suficiente, superior al habitual, para conocer y formar criterio sobre los hechos que ocasionaron la apertura del expediente sancionador.

Por tanto, no se ha hecho sino proceder a la aplicación de los plazos legalmente previstos, sin que ello haya ocasionado indefensión en la persona expedientada, ni falta tiempo para formular sus alegaciones, como parece sugerirse en sus escritos de alegaciones.

SEGUNDO. – No fue un vicio de nulidad, sino una mera irregularidad no invalidante, el defecto del Acuerdo de Incoación de 16 de septiembre de 2021, consistente en que inicialmente dicho Acuerdo expresara un importe inexacto de la sanción reducida de la que podía beneficiarse la expedientada en caso de optar por el reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago.

La STS 1667/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 3 de diciembre, (FD 4º, párrafos tercero y ss.) resume con claridad la doctrina general acerca de los defectos de los actos y resoluciones administrativas que constituyen meras irregularidades no invalidantes, señalando que (los subrayados son nuestros): *"(…) es cierto que una jurisprudencia inconcusa de este Tribunal Supremo ha venido haciendo una interpretación integradora de los vicios de procedimiento y su relevancia a los efectos de la legalidad de los actos que se dictan en ellos. Se parte de una teoría sustancialista de dichos vicios, que tiene su fundamento básico en que las formas no tienen en nuestro Derecho una finalidad en sí mismas, sino que dichas formalidades han de examinarse en función de su finalidad que, en el caso del procedimiento administrativo, no es sino la garantía de acierto para la Administración, de adoptar la resolución más ajustada a la legalidad a que está sometida la Administración y, de otra parte, de evitar la indefensión de los ciudadanos, que no vean mermados sus derechos a hacer alegaciones y proponer pruebas en su defensa al adoptar esa decisión. Esa interpretación es la que inspira la regulación legal sobre los vicios de procedimiento a los efectos de la concurrencia de la nulidad o anulabilidad de los actos. En efecto, la interpretación conjunta del art. 47.1º. e) y 48 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, llevaría a esa conclusión. Dichos preceptos, como los que le precedieron con igual contenido en las Leyes de procedimiento anteriores a la actual, llevan a la conclusión de que sólo en aquellos supuestos en que los actos se adoptaran de plano, esto es, sin trámite alguno del procedimiento impuesto legalmente, vicia el acto de nulidad de pleno derecho, como impone el primero de los preceptos examinados, que condiciona la nulidad a prescindir "total y absolutamente" de los trámites procedimentales. Fuera de esos supuestos extremos, los defectos de forma solo pueden afectar a la legalidad de los actos por la vía de la anulabilidad que, conforme al art. 48 ya citado, se genera por el mero hecho de haberse vulnerado en la tramitación del procedimiento cualquier norma que fuera aplicable. Ahora bien, para viciar el acto de anulabilidad, es requisito imprescindible que el vicio formal haya ocasionado indefensión a los ciudadanos; indefensión que no puede quedar al arbitrio de los afectados, porque con ello se afectaría la eficacia de los actos y a la propia seguridad jurídica, sino que ha de estimarse que se trata de una real y efectiva indefensión, que ha de valorarse en función de las posibilidades que los afectados por los actos, pese al vicio formal, hayan visto mermadas sus derechos de hacer alegaciones en contra de lo pretendido por la Administración con el objeto del procedimiento, o habérsele limitado la aportación de medios de prueba en defensa de sus derechos. Pues bien, fuera de esos supuestos, los vicios de forma no tienen virtualidad para privar de eficacia a los actos administrativos, constituyendo, en su caso, meras irregularidades no invalidantes. Y en ese sentido, dando un paso más, la jurisprudencia, como ya recordaba la sentencia 2160/1991, de 15 de julio, dictada en el recurso 756/1986 (ECLI:ES:TS:1991:7728), aconsejaba que deben los Tribunales de lo Contencioso evitar declarar nulidades por defectos formales cuando sea previsible que la Administración, una vez subsanados los referidos defectos formales, estuviera habilitada para dictar un acto de idéntico contenido, por ser procedente conforme al derecho material aplicable; llegando incluso a verse afectado el derecho fundamental a la tutela, como señala la sentencia de 21 de enero de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:300)."*

Y añade, más adelante, que: *"A la vista de lo expuesto considera este Tribunal que han de hacerse algunas consideraciones, que han de comenzar por señalar que la mencionada interpretación sustancialista de los defectos de procedimiento no puede constituir un cheque en blanco en favor de la Administración, en que todo vale con tal de que, a la postre, se haya dado oportunidad a los interesados en el procedimiento de haber podido hacer alegaciones y aportar prueba."*

A la vista de esta jurisprudencia, consideramos que constituyó una mera irregularidad no invalidante la inexactitud en que incurrió el Acuerdo de Incoación al determinar erróneamente la cifra concreta a que ascendería la sanción reducida de la que podía beneficiarse la expedientada, en caso de optar por el reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago; máxime, teniendo en cuenta que se trataba de un error leve de solamente 240 € (la expedientada podía beneficiarse de una sanción reducida que ascendería a un total de 660 €, y no a 900 €, como equivocadamente indicaba el Acuerdo de Incoación antes de ser subsanada tal irregularidad). Dicho con otras palabras, se trató de un error aritmético leve, pues el Acuerdo de Incoación sí indicaba que la expedientada tenía la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad con los efectos reductores previstos en el art. 85 LPAC, pero preveía una sanción reducida un poco menos beneficiosa que la que legalmente le correspondería.

Es más, en todo momento la expedientada ha podido beneficiarse de la reducción de la sanción a la que tenía la posibilidad de acogerse, previo reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago; sin embargo, todo apunta a que la expedientada en ningún momento ha deseado hacer uso de dicha opción para poner fin al procedimiento sancionador.

Por consiguiente, -en aplicación de la mencionada jurisprudencia del Tribunal Supremo- consideramos que:

1º El art. 64.2 LPAC exige que en el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador se indique *"la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el art. 85."*

2º Ese requisito, establecido por el art. 64.2 LPAC, resulta plenamente exigible; ahora bien, se trata de un requisito formal, y los requisitos formales no tienen en nuestro Derecho una finalidad en sí mismos, sino que han de examinarse en función de su finalidad en el seno del procedimiento administrativo en su conjunto. Respecto al requisito que estamos tratando, parece razonable considerar que la finalidad que la Ley persigue con estas reducciones es agilizar la tramitación de los procedimientos sancionadores –fundamentalmente de los procedimientos en masa- y la recaudación de las sanciones correspondientes; esta consideración sobre la finalidad de la reducción de las sanciones por reconocimiento de la propia responsabilidad y pronto pago viene arropada por la que en su momento hiciera el Tribunal Constitucional, el cual (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 7) puso de relieve, en relación con un precepto similar de la Ley General Tributaria, que con esa previsión legal el legislador pretende agilizar y flexibilizar el cobro de las deudas tributarias. Pues bien, no parece que debido a la irregularidad subsanada se hayan resentido mínimamente la agilidad y flexibilidad del procedimiento sancionador seguido por la JEC, ni tampoco las posibilidades de defensa de la expedientada, o su derecho a acogerse a las reducciones de la sanción previstas en el art. 85.3 LPAC.

3º El defecto por el que la expedientada tacha de nulo al Acuerdo de Incoación adoptado por la JEC, en su sesión de 16 de septiembre de 2021, a lo sumo podría ser calificado de irregularidad no invalidante, pero en modo alguno debe ser considerado como un vicio de nulidad, puesto que ni siquiera antes de su subsanación ha ocasionado indefensión en la expedientada, ni ha limitado sus posibilidades de aportación de medios de prueba en defensa de sus derechos. Por tanto, entendemos que el defecto referido constituye, en su caso, una mera irregularidad no invalidante que carece de virtualidad para privar de eficacia al Acuerdo de Incoación que la Junta Electoral Central adoptó el 16 de septiembre de 2021.

4º Según la referida doctrina del Tribunal Supremo, la existencia de indefensión no puede quedar al arbitrio de la afectada por el expediente sancionador, sino que debe acreditarse que ha existido una real y efectiva indefensión que, en su caso, habría de valorarse en función de la posibilidad de la expedientada, pese al vicio formal, de ejercer plenamente su derecho a formular alegaciones y proponer medios de prueba. En el caso que aquí nos ocupa, la inexactitud en la cuantía de la sanción reducida no ha comportado consecuencias de tal naturaleza, ni tampoco se acredita por la expedientada que así haya ocurrido; máxime teniendo en cuenta que, a raíz de la subsanación, le fue conferido un nuevo plazo de 10 días para formular alegaciones.

5º La JEC ha sido consciente de que, como señala el Tribunal Supremo en la sentencia antes citada, *"(…) la mencionada interpretación sustancialista de los defectos de procedimiento no puede constituir un cheque en blanco en favor de la Administración, en que todo vale con tal de que, a la postre, se haya dado oportunidad a los interesados en el procedimiento de haber podido hacer alegaciones y aportar prueba (…)"* y por ese motivo subsanó rápidamente el defecto detectado en su Acuerdo de Incoación, con el fin de posibilitar que la expedientada pudiera beneficiarse de la reducción de la sanción a la que tenía la posibilidad de acogerse, pese a tratarse de una irregularidad no invalidante que no afectaba a las plenas posibilidades de la expedientada para formular alegaciones y aportar pruebas y que, por consiguiente, de ningún modo podía afectar a la validez y eficacia de dicho acto administrativo.

En definitiva, carece de virtualidad la pretensión aducida por la expedientada de que el error detectado ha privado de validez al Acuerdo de Incoación impugnado, al tratarse –como se ha expuesto- de una irregularidad no invalidante que no ha afectado a la validez y eficacia del acuerdo de incoación que la JEC adoptó el 16 de septiembre de 2021.

TERCERO. – No se ha producido vulneración de la prohibición de *reformatio in peius*.

La Ley 39/2015 (LPAC) en su art. 119 –precepto que está incardinado dentro de la Sección específicamente dedicada a los principios generales que deben regir la sustanciación de los recursos administrativos- señala una serie de principios (como el de congruencia, audiencia previa etc.) que concretamente deben presidir la adopción de la resolución que ponga fin a tales recursos administrativos; por eso, en el caso que nos ocupa, sorprende que tan tempranamente haya considerado la expedientada que se ha producido vulneración de la prohibición de *reformatio in peius*, antes de que haya sido emitida siquiera la resolución final del procedimiento sancionador.

En relación con la resolución del recurso dispone el art. 119.3 que: *"El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial."*

Por una parte, alega literalmente la expedientada que se ha producido una infracción del principio de *non reformatio in peius* al "imponer" *(sic)* el acuerdo de incoación de la JEC una sanción superior a la impuesta en el primer acuerdo de incoación y en la propia resolución final dictada por la Junta Provincial de Madrid, lo que determina la "imposición" *(sic)* de una nueva sanción que anteriormente no había sido contemplada.

En contra de esta alegación, consideramos, primeramente, que la apreciación de una posible vulneración del principio de prohibición de *reformatio in peius* quizá correspondería hacerla -cosa harto discutible, pues no se está sustanciando aquí un recurso administrativo, sino un expediente sancionador nuevo y autónomo, por unos hechos constitutivos de infracción que no han prescrito- quizá y solamente quizá, repetimos, correspondería hacerla una vez que haya sido emitida la resolución final, pues es propiamente en ese momento cuando resulta posible hacer una valoración real acerca de un posible empeoramiento de la situación de la recurrente en relación a la que tenía cuando se dictó la resolución recurrida.

Creemos que nuevamente la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo, en un caso similar, es la que puede orientar adecuadamente el enfoque que debe darse a esta cuestión. Concretamente cabe citar la reciente STS 247/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 22 de febrero, (FD 4). En el supuesto enjuiciado por esta sentencia el pleno del Tribunal de Cuentas declaró la caducidad del procedimiento sancionador inicial; un procedimiento sancionador cuyo instructor había elevado propuesta de resolución en el sentido de que no procedía imponer sanción alguna a una agrupación de electores, propuesta que fue rechazada por el pleno del Tribunal de Cuentas, tribunal que posteriormente acordó declarar caducado dicho procedimiento sancionador y procedió a incoar uno nuevo del cual resultó una resolución final por la que se impuso una sanción por importe de 4.770,25 €.

Resulta singularmente esclarecedor a este respecto el párrafo final del Fundamento de Derecho Cuarto en el que se señala que (el subrayado es nuestro): *"Las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no difieren de las examinadas, y la parte actora no cuestiona su aplicabilidad en lo no regulado en la LOFPP, ni la ampliación del plazo del procedimiento, o la realización en el nuevo procedimiento de todas las actuaciones necesarias, limitándose a invocar un efecto de "cosa juzgada" impeditivo de la resolución impugnada que no es admisible, pues precisamente la declaración de caducidad, que es una obligación para la Administración cuando concurran los presupuestos de la misma, supone la falta de resolución sobre la eventual comisión de la infracción imputada. Luego no hay resolución previa que pueda impedir la decisión de fondo sobre el procedimiento sancionador. Por lo demás, la resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas que, en su reunión de 28 de junio de 2018, acordó declarar la caducidad del procedimiento y el inicio de uno nuevo, tuvo en cuenta que la infracción en que había incurrido la formación demandante no había prescrito: el plazo de prescripción de la infracción cometida por la recurrente, que es de cuatro años según dispone el art. 17 de la LOFPP, no ha sido superado en el procedimiento origen del presente recurso."*

En aplicación de esta interpretación, consideramos que no cabe apreciar vulneración de la prohibición de *reformatio in peius*, en la medida en que la JEC declaró la nulidad de la resolución que ponía fin al procedimiento sancionador inicialmente tramitado por la JEP, así como la caducidad del procedimiento sancionador mismo en su conjunto, con lo cual no existe una resolución administrativa previa que impida una decisión de fondo sobre la procedencia, o no, de imponer una sanción a la expedientada a resultas de la infracción presuntamente cometida.

Tras la declaración de nulidad de la resolución que ponía fin al procedimiento sancionador inicialmente tramitado por la JEP de Madrid, así como la caducidad del procedimiento sancionador mismo en su conjunto, debería haber sido la propia JEP de Madrid -previa decisión de retrotraer el expediente a la fase de tramitación correspondiente- la que tramitase el nuevo expediente sancionador, pero ello no fue posible porque el mandato de dicha Junta concluyó el pasado 12 de agosto de 2021 en aplicación del art. 15.2 de la LOREG en el que se establece que: *"El mandato de las juntas provinciales y de zona concluye cien días después de las elecciones."*

En consecuencia, el expediente sancionador ya sólo podía ser tramitado por la Junta Electoral Central, como órgano permanente de la Administración Electoral, pero entendemos que en orden a la sustanciación de este nuevo procedimiento sancionador no existe una resolución administrativa previa que impida una posterior decisión sancionadora de fondo, de manera análoga a lo que ocurrió en el supuesto del que se ocupó la mencionada STS 247/2021, pues ahora la JEC no está enjuiciando (vía recurso) una resolución previa de la JEP de Madrid, lo que está haciendo es sustituir a dicha Junta Provincial debido a que ha sido disuelta y no puede ya tramitar el expediente sancionador (como le correspondería hacer si todavía permaneciese constituida y hubiese sido posible retrotraer las actuaciones sancionadoras); es decir, la JEC asume la posición que – de no estar disuelta – correspondería a la JEP; por eso asumió también el límite sancionador de 1.200 euros que establece el artículo 19.2 de la LOREG para las Juntas Electorales Provinciales, como así se puso de relieve en el Acuerdo de Incoación.

Por otra parte, también alega la expedientada que se ha producido vulneración del principio de prohibición de *reformatio in peius* al comparar el acuerdo de incoación inicial con el resultante de la modificación introducida para subsanar la irregularidad no invalidante detectada. Sin embargo, consideramos que la prohibición de *reformatio in peius* que establece el art. 119.3 LPAC se refiere a las resoluciones que resuelvan un recurso administrativo, de donde deducimos que dicho art. no permite -como pretende la expedientada- comparar la mayor o menor conveniencia de la sanción reducida que resulte de la subsanación de un error en el acuerdo de incoación, con vistas a considerar si le resulta más o menos beneficiosa.

Como prolongación de lo anterior, también debe tenerse presente que, en opinión de la expedientada, tras la subsanación del error detectado, el acuerdo de incoación contempla como sanción reducida por pago anticipado la cantidad de 960 €, frente a los 900 € propuestos anteriormente como sanción reducida total; en suma, sostiene la expedientada que la modificación del acuerdo de incoación ha elevado la cuantía de la sanción reducida de la que podría beneficiarse en caso de optar por el pronto pago (al margen del reconocimiento de su responsabilidad). Dicha alegación no puede ser acogida por los motivos que van a exponerse a continuación.

Lo que preveía el acuerdo de incoación antes de ser modificado era una sanción reducida única que implicaba tanto el reconocimiento de la responsabilidad, como el pronto pago, así como la renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, *"como dispone el citado art. 85.3 de la ley 39/2015"* (según se indica literalmente en el acuerdo de incoación). Posteriormente, tras su modificación, el acuerdo de incoación sí distingue entre la reducción que obedece al pronto pago y la que corresponde aplicar por el reconocimiento de la responsabilidad, de tal modo que, si procediera aplicar ambas reducciones, el importe de la sanción quedaría establecido en 660 €; por tanto, el Acuerdo modificado no ha perjudicado a la expedientada.

En suma, consideramos que la pretensión de que se ha producido vulneración del principio de prohibición de *reformatio in peius* no puede prosperar porque, en primer lugar, resulta prematura al haber sido planteada en el escrito de alegaciones contra el pliego de cargos. Además, la declaración de caducidad del procedimiento sancionador sustanciado ante la JEP de Madrid impide que exista una resolución administrativa previa que pueda ser utilizada como término de comparación, pues la JEC está actuando en sustitución de la JEP de Madrid (que se ha disuelto ya, en aplicación de la LOREG) como conoce perfectamente la expedientada. También carece de consistencia, en nuestra opinión, el argumento de que la sanción reducida (660 € en total) -tras la modificación del acuerdo de incoación- le resulta más perjudicial que la inicialmente prevista (900 €, también en total) como se desprende de la lectura de dicho Acuerdo.

CUARTO. – No se ha producido prescripción de la infracción.

La expedientada alega la prescripción del supuesto hecho infractor, dado que el acto institucional en homenaje al torero V. B. (en el curso del cual se produjeron las manifestaciones de las que trae causa el presente expediente sancionador) tuvo lugar el 8 de abril de 2021, en tanto que la modificación del Acuerdo de Incoación fue notificada el 11 de octubre por lo que, según se afirma en el escrito de alegaciones, han pasado más de 6 meses desde la producción de los hechos hasta la notificación de la modificación del acuerdo de incoación, por lo que -considerando la expedientada, también, que su presunta infracción debe ser considerada leve- se habría producido la prescripción de la misma.

Esta alegación se apoya en la pretensión -errónea, en nuestra opinión, como veremos de inmediato- de que el Acuerdo de Incoación adoptado por la JEC en su sesión del 16 de septiembre no ha interrumpido el plazo de prescripción al haber sido modificado por dicha Junta en un acuerdo posterior (adoptado el día 6 de octubre de 2021, pero que no fue notificado hasta el día 11 de octubre por lo que, al haber tenido lugar la presunta infracción el día 8 de abril, ya se habría producido su prescripción).

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público regula el cómputo y la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones administrativas en su art. 30.2, el cual establece que: *"El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora."* Y añade dicho art. que: *"Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable."*

El Acuerdo de Incoación del procedimiento sancionador fue adoptado por la JEC el 16 de septiembre de 2021 y fue formalmente notificado antes de que transcurriese el plazo de prescripción de 6 meses, que es el más favorable para la expedientada de los que regula el art. 30.1 la ley 40/2015.

Como consta en los antecedentes y se ha explicado en el Fundamento Jurídico Segundo, dicho acuerdo de incoación contenía una irregularidad no invalidante consistente en la inexacta determinación de la cifra concreta a que ascendería la sanción reducida de la que podía beneficiarse la expedientada, en caso optar por el reconocimiento de su responsabilidad y pronto pago. Existe abundante jurisprudencia que sostiene, de manera no controvertida que, para viciar el acto de anulabilidad, es requisito imprescindible que el vicio formal haya ocasionado indefensión al afectado (cosa que, como hemos visto al analizar la validez del acuerdo de incoación, no ha ocurrido). No parece necesario desarrollar aquí, de nuevo, esa inconcusa jurisprudencia pues ya se ha hecho en el Fundamento Jurídico Segundo, al que nos remitimos.

En resumen, consideramos que carece de virtualidad la pretensión aducida por la expedientada de que el error en la cuantía de la sanción reducida privó de validez al Acuerdo de Incoación impugnado, toda vez que dicho defecto ha sido, en su caso, una mera irregularidad no invalidante que no ha afectado a la validez y eficacia del Acuerdo de Incoación que la JEC adoptó el 16 de septiembre de 2021.

De lo anterior se desprende que, sin perjuicio de su subsanación, dicho acuerdo interrumpió el plazo de prescripción, como establece el art. 30.2 de la ley 40/2015, razón por la que -a nuestro juicio- no puede prosperar la pretensión de que la presunta infracción ha prescrito, y hace que no sea necesario, por el momento, pronunciarse acerca de la naturaleza (leve, grave o muy grave, con sus respectivos plazos de prescripción) de dicha infracción, sin que ello suponga –como sostiene la expedientada- que la infracción que se le imputa deba ser necesariamente calificada como infracción leve.

QUINTO. – Constituyen un supuesto de "campaña de logros", prohibida por el art. 50.2 de la LOREG, las manifestaciones de referencia que fueron efectuadas por la Presidenta de la Comunidad de Madrid , en su condición de Presidenta de la comunidad de Madrid, en el curso del acto institucional en homenaje al torero fallecido V. B.

Como se pone de relieve en el acuerdo de incoación, en el curso de su intervención la Presidenta de la Comunidad de Madrid se refirió a la gestión que, en materia taurina, ha venido desarrollando el Gobierno que preside. Entre otros extremos señaló que:

- "(...) Los ganaderos del toro de lidia, al que tanto debe el campo madrileño y español, atraviesan un momento crítico. La pandemia ha amenazado la supervivencia y viabilidad de muchas explotaciones y desde la Comunidad de Madrid no lo vamos a permitir."

-"Ayer mismo dimos luz verde a la firma de un convenio de colaboración para poner en marcha la fiesta del toro 2021-2022. Un acuerdo con la Fundación Toro de Lidia para celebrar 18 festejos taurinos en municipios de menos de 8.000 habitantes (...)."

-"El año pasado ya defendimos el mundo del toro con presupuesto, con ayudas sin precedentes en nuestro país, con más de 1.000.000 de euros a ganaderos del toro de lidia. En 2021 vamos a volver a convocar estas ayudas, con el objeto de compensar su caída de ingresos. La dotación es de 3.000.000 de euros, hasta 100.000 euros por explotación."

-"También hemos pedido en reiteradas ocasiones al Gobierno (se entiende que al Gobierno de España) la reducción del IVA de los festejos taurinos al tipo súper reducido del 4%, en la misma línea que el resto de agentes del ámbito cultural, así como la bajada del 21% al 4% para las transacciones de venta del toro de lidia para festejos, y aún estamos esperando respuesta pero seguiremos ahondando en ella."

-"(...) También, no sabemos si por la ceguera política, están dispuestos a dejar caer una industria cultural que sólo en Madrid puede generar hasta 12.000 empleos directos e indirectos, y hay que recordar que San Isidro todos los años nos deja en esta región más de 70.000.000 de euros. Somos la 5ª comunidad autónoma con mayor ganadería de lidia y la región española con más intensidad de reses bravas por kilómetro cuadrado (...)."

Sostiene la expedientada que las manifestaciones de referencia no contienen mensaje electoralista alguno que pueda incardinarse en la prohibición que establece el art. 50.2 de la LOREG. Esta pretensión se apoya en una interpretación -errónea a nuestro juicio- de la Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del art. 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral.

El escrito de alegaciones sostiene que dicha Instrucción limita las infracciones del art. 50.2 de la LOREG *"a la concreta acción de «inserción de anuncios» en los medios de comunicación, que contengan alusiones a los logros obtenidos por cualquier poder público*". En realidad, lo que hace la Instrucción 2/2011 es aclarar que las inserciones de anuncios de ese tipo también pueden constituir una vulneración del art. 50.2, cuestión en la que no es necesario profundizar, pues la simple lectura de la Instrucción lo pone de relieve.

Tampoco puede prosperar la pretensión de que las manifestaciones referidas formaban parte de una campaña informativa que resultaba imprescindible para la salvaguarda del interés público, o para el correcto desenvolvimiento de un servicio público, ni se aporta indicio alguno que pueda sustentar esa conclusión. Dicho con otras palabras: para que empezaran a aplicarse las medidas tomadas en beneficio del sector taurino, no resultaba indispensable que la Presidenta efectuara las declaraciones de referencia.

De manera resumida, la expedientada considera que sus manifestaciones constituyen un posicionamiento o ideológico o cultural, que solamente daban cuenta de una resolución adoptada por el Consejo de Gobierno el 7 de abril (día inmediatamente anterior al acto), que carecen de connotaciones electoralistas y que el acto institucional en el que fueron efectuadas había sido convocado mucho antes de conocerse la convocatoria de elecciones.

Por el contrario, como ya hizo la JEC en su acuerdo de 29 de abril, debemos considerar que las manifestaciones de referencia fueron leídas en el curso de un acto público de naturaleza institucional, con lo que cabe inferir que no fueron el resultado de una intervención espontánea, o a resultas de preguntas formuladas por los periodistas, sino más bien que se trataba de unas manifestaciones pensadas y preparadas previamente; que se aprovechó la celebración de un acto institucional convocado con mucha antelación para efectuarlas; y que no resultaban indispensables para salvaguardar el interés público, ni para el correcto desenvolvimiento de un servicio público, como se pretende en el escrito de alegaciones.

La culpabilidad de la Presidenta de la Comunidad de Madrid radica en que sabe o debe saber que no puede utilizar los recursos y medios institucionales de que dispone, en su condición de autoridad pública, para movilizar el voto en beneficio propio, pues con ello está vulnerando la prohibición establecida en el artículo 50.2 de la LOREG. Debió, por tanto, tener la diligencia de adoptar las medidas oportunas para impedir que tuviese lugar una utilización propagandística de recursos públicos.

Asimismo, el hecho de que el acto institucional hubiera sido convocado antes de saberse que iban a celebrarse elecciones no exime a la Presidenta de la obligación constitucional (art. 103.1 CE) de respetar el principio de objetividad y neutralidad institucional que resulta singularmente exigible (en aplicación del art. 50.2 de la LOREG) durante el curso de los procesos electorales.

Por otra parte, dichas afirmaciones mezclan programas presupuestarios ya ejecutados con otros que se encuentran en proyecto, así como con propuestas de beneficios tributarios hechas, al parecer, a la Administración del Estado, conformando un mensaje singularizado con connotaciones claramente electoralistas, que la Presidenta, de manera negligente –como mínimo- decidió emitir en el curso de un acto institucional estando convocadas unas elecciones.

Dicho mensaje excedía del homenaje en recuerdo del torero fallecido (que constituía la originaria razón de ser del acto institucional) para entrar en el ámbito propio de una campaña electoral -que es precisamente lo que prohíbe el art. 50.2 de la LOREG en los actos institucionales públicos- en la medida en que de la lectura de las manifestaciones referidas resulta lógico inferir un mensaje encaminado a promover en sus destinatarios una valoración favorable de la gestión del gobierno autonómico en materia taurina, rasgo que es característico de lo que habitualmente se viene conociendo como "campaña de logros", lo cual priva de consistencia a la pretensión de la expedientada de que se trató de afirmaciones apolíticas, inocuas y asépticas que se limitaban a describir la realidad.

SEXTO. – Sobre la inexistencia de tipicidad y la necesidad de previo apercibimiento como requisito para la imposición de una sanción administrativa por la JEC.

Se queja la expedientada de la falta de taxatividad en la determinación legal de las infracciones electorales, cuestión que ha sido examinada por el Tribunal Constitucional en la STC 14/2021, de 28 de enero (que cita la expedientada en otras partes de su escrito) en la que este tribunal resolvió la constitucionalidad del art. 153.1 de la LOREG sin que quepa, por tanto, plantearse dudas acerca de su vigencia y aplicabilidad. En este sentido, cabe citar la reciente STS 743/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 21 de MAYO, (FD 5) en la que la sala -en relación con otro supuesto de vulneración del principio de neutralidad institucional por una autoridad pública, estando en curso un proceso electoral- hace suya la mencionada resolución del Tribunal Constitucional y pone de relieve que: *"El Tribunal Constitucional el 28 de enero de 2021, ha dictado la sentencia 14/2021 desestimando la cuestión de inconstitucionalidad 1478/2020. Expresa en su fundamento Sexto que "la garantía de lex certa resulta satisfecha pues la LOREG, en el art. 153.1, define perfectamente la sanción que puede ser impuesta a los infractores, lo cual supone respetar la necesaria correlación entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos"*

En la misma línea está la STS 721/2021, de 24 de mayo, (FD 5) *"*En *lo atinente al art. 153.1 de la LOREG, es verdad que en dicho texto legal no hay un específico catálogo de ilícitos administrativos. Es en el art. 153.1 donde, con formulación de alcance general, se dispone que cualquier vulneración de las normas obligatorias de la LOREG que no sea constitutiva de delito puede ser sancionada por la Administración electoral; es decir, constituye una infracción administrativa a la que se le pueden imponer las sanciones de multa previstas en el propio art. 153.1. Ahora bien, la duda de inconstitucionalidad que en su día tuvo esta Sala ha sido luego disipada por el Tribunal Constitucional: la STC 14/2021 ha declarado que el art. 153.1 de la LOREG es suficientemente taxativo y satisface la exigencia de tipicidad dimanante del art. 25 de la Constitución. Por ello, la combinación de los arts. 50.2 y 153.1 de la LOREG es base suficiente para que la JEC sancione aquellas conductas de cargos públicos contrarias al deber de neutralidad."*

Tampoco es cierto que, como parece sugerir la expedientada, la figura denominada como "campaña de logros" sea, a día de hoy, una construcción novedosa creada por la Junta Electoral Central; más bien, debe considerarse que la interpretación y aplicación que actualmente efectúa la JEC de la figura denominada como "campaña de logros" no hace otra cosa que acoger la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, según la cual la interpretación del art. 50.2 de la LOREG debe efectuarse a la luz de diferentes preceptos constitucionales, especialmente los que se contienen en los art. 23.2 y 103.1 de la Constitución, en la medida en que imponen, respectivamente, el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2), y el principio de neutralidad de los poderes públicos, principio que constituye una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el art. 103.1 de la Constitución proclama para la actuación de toda Administración Pública (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2008, 11 de noviembre de 2009, 5 de noviembre de 2014 y 28 de abril de 2016).

Más recientemente, en desarrollo y consolidación de la línea jurisprudencial arriba descrita cabe citar las SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) 341/2021, de 11 de marzo; 320/2021, de 15 de marzo; 478/2021, de 7 de abril; 721/2021, de 24 de mayo y 743/2021, de 26 de mayo (entre otras). En la última de estas sentencias se pone de relieve (FD 6) que:*" La neutralidad política en período electoral en los espacios públicos constituye un axioma esencial de nuestro ordenamiento jurídico."*

Consideramos que, con arreglo a los diferentes supuestos que han permitido ir consolidando esta doctrina jurisprudencial, lo que prohíbe el art. 50.2, en definitiva, es la utilización de recursos públicos en beneficio de una candidatura y, en nuestra opinión, tal prohibición abarca conductas diversas -imposibles de sistematizar – como el envío por el President de cartas que incluyen mensajes electoralistas, con motivo del día de Sant Jordi; la utilización de las fachadas de edificios públicos para la exhibición de lazos amarillos u otros símbolos partidistas; o el aprovechamiento de actos institucionales u otros recursos públicos (de los que no disponen el resto de candidaturas) para favorecer la difusión y credibilidad de mensajes encaminados a la movilización del voto, como parece ser el caso que aquí nos ocupa, en el bien entendido siempre de que lo que prohíbe el art. 50.2 de la LOREG no son las manifestaciones electoralistas en sí mismas, sino el uso de recursos públicos para favorecer su difusión y credibilidad; difusión y credibilidad que no redundan en beneficio del interés general, sino en el beneficio particular de una candidatura a la cual le conviene la singular idoneidad que comporta el hecho de que la difusión se haga en el curso de un acto de naturaleza institucional aprovechando el marco de los símbolos oficiales de la Administración Autonómica, dado que sus contenidos gozan del positivo efecto inherente al principio de confianza legítima que debe regir las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública, así como de la presunción de veracidad y validez con la que quedan revestidas las declaraciones y contenidos que se difunden en los actos institucionales, presunción con la que no cuentan los contenidos que se difunden directamente en sus actos ordinarios de campaña por las propias formaciones políticas que concurren a las elecciones.

En suma, entendemos que con ocasión de supuestos razonablemente similares al que aquí se está juzgando, el Tribunal Supremo ha aclarado suficientemente los difusos contornos prohibitivos que suelen criticarse en la redacción del art. 50.2, fraguando una línea jurisprudencial que es la que viene obligada a aplicar la Junta Electoral Central cuando se convocan unas elecciones, para evitar que las vulneraciones del principio de neutralidad institucional deriven en una consiguiente quiebra del principio de igualdad entre las candidaturas que se presentan a las elecciones.

Dicha línea jurisprudencial de la Sala Tercera se ha visto, además, reforzada recientemente por la STS 477/2020, de 28 de septiembre, en la que la Sala de lo Penal (con motivo de la inhabilitación del Presidente de la Generalitat por un delito de desobediencia, relacionado con el quebrantamiento de su deber de neutralidad) hace suya esta doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso recalcando (FD Quinto, 5.4) que: *"Tal exigencia de neutralidad se agudiza en los períodos electorales."*

Por otra parte, sostiene la expedientada *"la necesidad del previo apercibimiento como requisito para la imposición de una sanción administrativa",* apoyándose en diferentes acuerdos de la Junta Electoral Central; sin embargo, es inexacto que esta Junta haya establecido en los acuerdos que se citan, ni en ningún otro, el requisito de que para la incoación de expediente sancionador resulte necesario que previamente se haya apercibido formalmente al presunto responsable por la comisión de infracciones similares.

Más bien debe aclararse que la decisión de abrir o no abrir expediente sancionador viene determinada por las circunstancias de cada caso, con vistas a la salvaguarda de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad que, de conformidad con el artículo 8 de la LOREG, constituyen la razón de ser de la Administración Electoral. Por consiguiente, son las circunstancias concretas de cada caso las que determinarán la incoación –o no- de un expediente sancionador; y cabe –como así ha ocurrido en distintas ocasiones- la apertura de un expediente sancionador sin apercibimiento previo, atendiendo a otras circunstancias como la gravedad de la infracción o la pluralidad de acciones infractoras realizadas, atendiendo al impacto que los hechos hayan podido ocasionar sobre la transparencia, objetividad e igualdad que deben presidir las elecciones. En el supuesto que nos ocupa –al igual que en los casos que cita la expedientada- se atendió a las circunstancias propias que rodeaban cada asunto.

En fin, debe tenerse en cuenta la circunstancia singular de que -a diferencia de lo que aconteciese en la mayoría de los supuestos alegados- la Presidenta de la Comunidad de Madrid ya había sido apercibida antes del 8 de abril (concretamente por acuerdo de la JEP de Madrid, de 23 de marzo de 2021) por la comisión de similares infracciones del art. 50.2 de la LOREG, como se verá a continuación.

SÉPTIMO. – Sobre el apercibimiento previo que se hizo a la expedientada.

También se alega la ausencia de culpabilidad de la expedientada en la medida en que los hechos enjuiciados tuvieron lugar el 8 de abril por la mañana, en tanto que, según afirma la expedientada, no fue hasta el 8 de abril por la tarde que fue apercibida, por vez primera -sostiene-, de que debía ser más diligente en sus actos institucionales para evitar la vulneración del art. 50.2 de la LOREG. Ello le lleva a concluir su argumento indicando que la ausencia de culpabilidad se basa en que *"obró con la confianza de que las intervenciones llevadas a cabo no resultaban infractoras del art. 50.2 de la LOREG, ni podían dar lugar a responsabilidad administrativa, habiéndose confirmado previamente por la Junta Electoral Provincial la adecuación de sus intervenciones a la normativa electoral aplicable."*

Sin embargo, en contra de esta afirmación, debe tenerse presente que -como ya se ha adelantado anteriormente- para la incoación de expediente sancionador no resulta indispensable que previamente se haya apercibido formalmente al presunto responsable por la comisión de infracciones similares; y también debe aclararse que -en contra de lo que se afirma en el escrito de alegaciones- la Presidenta de la Comunidad de Madrid ya había sido apercibida antes del 8 de abril (fecha en la que tuvo lugar la presunta infracción) por la comisión de similares infracciones del art. 50.2 de la LOREG. Nos referimos al Acuerdo de la JEP de Madrid, de 23 de marzo de 2021, que la expedientada conoce o debería conocer.

En este Acuerdo la Junta Electoral Provincial estimó que en la rueda de prensa llevada a cabo el 15 de marzo de 2021 la Presidenta de la Comunidad de Madrid (el subrayado es nuestro) "*en cuanto aludió a los logros y realizaciones obtenidos en la lucha contra el virus COVID y llegó a pedir el voto para su candidatura incurrió en una infracción de lo dispuesto en el artículo 50 de la LOREG"*; el Acuerdo añade a continuación que "*al notificarse esta resolución a la Presidenta de la Comunidad de Madrid se le hará saber que, en opinión de esta Junta Electoral, debería tener más cuidado para no incurrir en este tipo de actuaciones."* y concluye el Acuerdo ordenando "*que se debe retirar de la publicación realizada, mientras dure el proceso electoral, la grabación de la rueda de prensa de 15 de marzo de 2021*".

Es cierto, no obstante, que -como se alega en el escrito de la expedientada- el apercibimiento efectuado por la Junta Electoral Central en su acuerdo de 8 de abril de 2021 no pudo ser conocido por la expedientada en el acto que se estaba celebrando ese mismo día en la Plaza de Toros de las Ventas.

Ahora bien, también debe tenerse presente que en el mencionado Acuerdo de 23 de marzo de 2021 la Junta Electoral Provincial de Madrid ya puso de relieve que la rueda de prensa que celebró la Presidenta de la Comunidad de Madrid , en su condición de Presidenta de la Comunidad de Madrid, el día 15 de marzo de 2021 infringió la prohibición de efectuar campaña de logros que establece el art. 50.2 de la LOREG y fue apercibida expresamente de que *"debería tener más cuidado para no incurrir en este tipo de actuaciones"*. Por consiguiente sí se requirió a la Presidenta de la Comunidad de Madrid que tuviese una mayor diligencia para evitar incurrir en nuevas vulneraciones del principio de neutralidad institucional que resulta exigible con especial intensidad cuando han sido convocadas unas elecciones (en este caso las que ella misma convocó).

OCTAVO. – Sobre la proporcionalidad de la sanción a imponer.

De forma prematura se introdujo en el escrito de alegaciones una queja sobre la falta de proporcionalidad de la sanción, cuando todavía no se había propuesto sanción alguna.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe entender que la expedientada sugiere que la sanción a imponer debe ser atenuada atendiendo a cuatro motivos principales; a saber:

- Porque no estamos ante unos hechos suficientemente graves como para acarrear la sanción más elevada (1200 €).

- Porque se trata de un único hecho presuntamente sancionable en comparación con las tres supuestas infracciones que ha sido objeto de otro expediente sancionador que conoce esta Junta.

- Porque la Presidenta de la Comunidad de Madrid , al no haber sido apercibida -dice- obró con la confianza de no estar de infringiendo la LOREG.

- Y porque concurre la atenuante de falta de reincidencia (en tanto que la expedientada no ha sido sancionada con anterioridad por hechos similares).

No puede prosperar la pretensión de que no existe reincidencia, y tampoco la de que la Presidenta de la Comunidad de Madrid no había sido apercibida con anterioridad, por los motivos antes expuestos. Sin perjuicio de lo anterior, no es menos cierto que -como se alega en el escrito de la expedientada- el apercibimiento efectuado por la Junta Electoral Central en su acuerdo de 8 de abril de 2021 no pudo ser conocido por la expedientada en el acto que se estaba celebrando ese mismo día en la Plaza de Toros de las Ventas.

Asimismo, también debe ponderarse la específica repercusión que tuvieron las manifestaciones efectuadas, así como el entorno singular en el que fueron realizadas, todo lo cual aconseja moderar la sanción a imponer, dado que -como alega la expedientada- no parecen tan graves como las efectuadas en el caso del otro expediente sancionador que está siendo objeto de tramitación paralela por esta Junta (en el que se juzgan manifestaciones efectuadas en diferentes actos institucionales), por cuanto conforman unas declaraciones aisladas en relación con un sector muy específico.

No obstante –sin perjuicio de la argumentación expuesta y partiendo de que en modo alguno se ha producido vulneración de la prohibición de *reformatio in peius*- debe tenerse presente, a la hora de modular la debida proporcionalidad de la sanción, la circunstancia de hecho de que, tras una accidentada tramitación, la resolución sancionadora final de la Junta Electoral Provincial de Madrid acordó imponer a la expedientada una sanción de 360 €. Consideramos que, junto a las demás circunstancias concurrentes (relacionadas directamente con los hechos constitutivos de la infracción enjuiciada), también debe tenerse en cuenta este dato (relacionado con la actividad sancionadora desarrollada por la Junta Electoral Provincial de Madrid) para determinar la cuantía de la sanción que finalmente se imponga, de conformidad con el art. 29.4 de la ley 40/2015, que permite al órgano competente imponer la sanción en el grado inferior cuando lo justifiquen las circunstancias concurrentes.

A resultas de cuanto antecede, los diferentes factores analizados a lo largo de la sustanciación de este procedimiento sancionador aconsejan la aplicación de una sanción cuyo montante esté en la parte más alta del tramo correspondiente al tercio inferior de la sanción, pero sin llegar a su tramo medio, dentro de la escala sancionadora prevista en la Ley Electoral.

NOVENO. – Competencia de la Junta Electoral Central, imparcialidad de ésta y modulación de la sanción.

El órgano competente para la resolución del expediente es la Junta Electoral Central, conforme a lo dispuesto en el art. 19.1 k) de la LOREG, según el cual corresponde a la Junta Electoral Central "*corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley*."

Por otra parte, tampoco puede ser acogida la alegación "previa" consistente en sostener "*la deliberada y predeterminada actitud de la Junta Electoral Central en su conjunto, y de parte de sus miembros en particular, de imponer, desde el mismo momento en que tiene noticia de una denuncia contra la Presidenta de la Comunidad de Madrid, una sanción, (…)"*. Nada acredita la expedientada como indicio fáctico de tan grave acusación, sin que el voto emitido por los Vocales citados en relación con otra denuncia pruebe la existencia de los prejuicios que, según la Presidenta de la Comunidad de Madrid , han existido en el supuesto que nos ocupa.

La cuantía de las sanciones previstas se regula en el art. 153.1 de la LOREG, según el cual: *"Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la junta electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares."*

Sin embargo, -como se puso de relieve en el Acuerdo de Incoación de 16 de septiembre de 2021- en aplicación del art. 15.2 de la LOREG, el mandato de las Juntas Provinciales concluye 100 días después de las elecciones de tal modo que, en relación con el expediente sancionador de referencia, resulta que la Junta Electoral Central está actuando en sustitución de la Junta Electoral Provincial de Madrid, al haberse producido ya la disolución de ésta; por esa razón, debe considerarse que resulta de aplicación a la JEC la limitación a la cuantía máxima de 1.200 euros que establece para las Juntas Provinciales el art. 19.2 de la LOREG. Por consiguiente, los hechos descritos podrían ser sancionados con multa de 300 a 1200 euros.

La determinación de la concreta sanción a imponer debe ponderar las diferentes circunstancias que rodean la responsabilidad de la expedientada. En el presente caso debe tenerse presente el marco escénico utilizado, limitado a un ámbito sectorial muy específico, sin perjuicio de que a lo largo del mismo se haga aprovechamiento de medios exclusivos de naturaleza institucional, puestos a disposición de la Presidenta de la Comunidad de Madrid en su condición de Presidenta de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, existía reincidencia en su comportamiento (con los matices acerca del apercibimiento efectuado por la JEC, antes descritos) pues pocos días antes (como se señala en el Fundamento Jurídico Séptimo) la Junta Electoral Provincial de Madrid ya había declarado la vulneración del art. 50.2 de la LOREG por la ahora expedientada en el curso de una rueda de prensa que había convocado en su condición de Presidenta, habiendo sido apercibida por ello.

A la vista de todos estos factores procede imponer una sanción de 360 €, cuantía que está en la parte más alta del tramo correspondiente al tercio inferior de la sanción, pero sin llegar a su tramo medio, dentro de la escala sancionadora prevista en la Ley Electoral para este supuesto.

Sobre la base de los fundamentos jurídicos expuestos se formula la siguiente

RESOLUCIÓN

1.- Declarar que la *Presidenta de la Comunidad de Madrid* incurrió de la manera arriba descrita en la infracción tipificada en el art. 153.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por la realización de manifestaciones con contenido valorativo y electoralista, aprovechando los medios públicos de que disponía, en su condición de Presidenta de la Comunidad de Madrid, en el curso del acto que se celebró, el día 8 de abril de 2021, en la Plaza de Toros de Las Ventas de Madrid para la presentación de un mural cerámico en homenaje póstumo al torero V. B. H., provocando el consiguiente quebrantamiento del principio de neutralidad que todo poder público debe respetar durante el proceso electoral, en aplicación del art. 50.2 de la LOREG, y la consiguiente merma del principio de igualdad de armas entre las formaciones políticas contendientes en las elecciones, que dimana del art. 8.1 de la LOREG.

2.- Imponer a la Presidenta de la Comunidad de Madrid una sanción de multa de 360 €.

La presente Resolución se notificará al interesado con la indicación de que es firme en la vía administrativa-electoral y que contra la misma cabe recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses ante la Sala del Tribunal Supremo de dicho orden jurisdiccional.

El pago deberá realizarse en la cuenta corriente a nombre de la Junta Electoral Central, en los plazos que dispone el artículo 62.2 de la Ley General Tributaria:

"*a) Si la notificación de esta Resolución se realiza entre los días 1 y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.*

b) Si la notificación de esta Resolución se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente."

Descriptores de materia:

ACTOS INSTITUCIONALES - Irregularidades

INFRACCIONES Y DELITOS ELECTORALES

MULTAS Y SANCIONES

PRESIDENTES DE COMUNIDAD AUTÓNOMA