

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 95/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina  
López

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 132/2023**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 2 de febrero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **95/2022** promovido por **DOÑA ISABEL NATIVIDAD DÍAZ AYUSO**, representada por el procurador don Gabriel de Diego Quevedo y bajo la dirección letrada de don Juan Ignacio Fuster-Fabra Toapanta, contra la resolución de la Junta Electoral Central de 9 de diciembre de 2021, en el expediente sancionador 360/305. Han sido partes demandadas el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE), representado por la procuradora doña Virginia Aragón Segura y bajo la dirección legal de don Alberto Cachinero Capitán, y la Junta Electoral Central, representada y asistida por el Letrado de las Cortes Generales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El procurador don Gabriel de Diego Quevedo, en representación de doña Isabel Natividad Díaz Ayuso, interpuso mediante escrito de 7 de febrero de 2022, recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta Electoral Central de 9 de diciembre de 2021, dictada en el expediente sancionador 360/305 incoado a su representada por la que se declara la existencia de una infracción tipificada en el artículo 153.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), con la imposición de una sanción de multa de 600 euros.

**SEGUNDO.-** Por diligencia de ordenación de 9 de febrero de 2022 la Sala lo tuvo por interpuesto, requiriendo a la Junta Electoral Central la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA). Verificado, se puso de manifiesto dicho expediente y demás actuaciones practicadas a la parte actora, a fin de que dedujera la demanda.

**TERCERO.-** La recurrente formuló su demanda el 26 de abril de 2022 en la que solicitó que se dicte sentencia que la estime íntegramente y declare la nulidad del acuerdo impugnado revocando a todos los efectos la sanción impuesta, y todo ello con expresa condena en costas a la Administración demandada e interesando por otrosí digo primero la práctica de las pruebas que señala

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 27 de abril de 2022 se tuvo por formalizada la demanda y se acordó dar traslado de la misma con entrega del expediente administrativo a la Junta Electoral Central para su contestación.

**QUINTO.-** El Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, evacuando el traslado conferido, contestó a la demanda mediante escrito de 30 de mayo de 2021, en el que solicitó que se desestime el recurso y se condene en costas a la recurrente por las razones contenidas en dicho escrito.

**SEXTO.-** Por diligencia de ordenación de 31 de mayo de 2022 se tuvo por contestada la demanda por la Junta Electoral Central y se acordó dar traslado de la misma con entrega del expediente administrativo al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del PSOE para su contestación como parte codemandada.

**SÉPTIMO.-** El Fiscal, en virtud de las alegaciones formuladas en su escrito del siguiente 23 de junio, interesó la desestimación del recurso con imposición a la demandante de las costas causadas e interesando por otrosí digo primero el recibimiento del pleito a prueba y la práctica de la prueba que señala.

**OCTAVO.-** A su vez, la representación procesal del PSOE evacuó el traslado conferido mediante escrito de 29 de junio de 2022 solicitando la desestimación íntegra de la demanda por los motivos expuestos en dicho escrito.

**NOVENO.-** Acordado el recibimiento a prueba por auto de 6 de octubre de 2022 y practicada con el resultado obrante en autos, no habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública ni la presentación de conclusiones, mediante providencia de 21 de noviembre de 2022 se señaló para la votación y fallo el día 24 de enero de 2023 y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. don José Luis Requero Ibáñez.

**DÉCIMO.-** Por escrito de 5 de diciembre de 2022, la representación procesal del PSOE formuló recusación del Excmo. Sr. don José Luis Requero Ibáñez y por diligencia de ordenación de 15 de diciembre de 2022 se dio traslado al resto de partes en el procedimiento, para que manifestaran si se adherían u oponían a la causa de recusación propuesta.

**UNDÉCIMO.-** El Ministerio Fiscal, la recurrente y el Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central se opusieron a la recusación planteada y mediante providencia de 9 de enero de 2023, se requirió al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez a los efectos del artículo 225.1, párrafo segundo de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que rechazó la recusación por los motivos contenidos en su escrito de 10 de enero de 2023.

**DÉCILOSEGUNDO.-** Formada la correspondiente pieza para tramitar el incidente de recusación, se designó instructor y no siendo precisa la práctica de pruebas, se remitió lo actuado en la pieza a la Sección Cuarta que por auto de 19 de enero de 2023 acordó no admitir a trámite la recusación por extemporánea, con imposición de las costas al PSOE como parte recusante.

**DÉCIMOTERCERO.-** En la fecha acordada en la providencia de 21 de noviembre de 2022, ha tenido lugar la deliberación, votación y fallo del presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- HECHOS Y LA SANCIÓN.

1. El 11 de marzo de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Decreto 15/2021, de 10 de marzo, de la Presidenta de esta Comunidad, por el que se acordó la disolución de la Asamblea de Madrid y la convocatoria de elecciones para el 4 de mayo de 2021.
2. El 12 de abril de 2021 se celebró el acto organizado o coorganizado por la Comunidad de Madrid, de presentación del avión de la compañía Iberia, en el que constaba la bandera de la Comunidad de Madrid, acto al que asistió el

Presidente Ejecutivo de Iberia junto a la demandante. En dicho acto, la Presidenta de la Comunidad de Madrid declaró:

*«Por eso les anuncio que, dentro de la estrategia de recuperación de la Comunidad de Madrid hay un proyecto para convertir la región en el nodo aeronáutico de todo el sur de Europa (...). Concretamente, tenemos prevista la inversión de más de 1000 millones en proyectos de colaboración público-privado con empresas como Iberia o Airbus, para proyectos como la conexión directa del AVE con la T4, la construcción de una nueva terminal de carga o el desarrollo de un polo industrial que incluya un campus de innovación y que apoye la reindustrialización de la región y la apuesta por la I+D+i y el empleo de alta cualificación.»*

3. El 16 de abril de 2021 la demandante, como Presidenta de la Comunidad de Madrid, visitó las obras del puente que conecta Valdebebas con la Terminal 4 del Aeropuerto de Barajas, en compañía del Alcalde de Madrid y del Presidente de la Junta de Compensación de Valdebebas, que organizaba tal acto. En el curso de ese acto, la Presidenta de la Comunidad de Madrid, se refirió a otras iniciativas urbanísticas llevadas a cabo por su Gobierno y así refirió lo siguiente:

*«En los últimos meses, mientras hay mucha inquietud acerca del futuro de todos nosotros, lo cierto es que estamos presentando iniciativas como puede ser Madrid Nudo Norte, que va a ser el mayor desarrollo urbanístico del sur de Europa en los próximos años, o como, por ejemplo, el Plan de vivienda joven en Madrid que ya va a empezar a construirse con 6000 viviendas para personas que quieren dar un paso adelante, independizarse y que ahora mismo no pueden (...) Porque gracias a la cesión de suelo vamos a poder construir un nuevo centro de salud en esta zona.»*

4. Por ambos hechos la Junta Electoral Central (en adelante, JEC) impuso una sanción de 600 euros de multa a la Presidenta de la Comunidad de Madrid, ahora demandante, por la infracción del principio de neutralidad que los

poderes públicos deben respetar en periodo electoral (artículo 153.1 en relación con el artículo 50.2 y 3 de la LOREG). A estos efectos el citado artículo 153.1 tipifica «[t]oda 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». Y el artículo 50. 2 y 3 prevé lo siguiente:

*«2. Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.*

*»3. Asimismo, durante el mismo período queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho período.»*

5. Aparte de atacar el acuerdo impugnado en lo estrictamente sustantivo - existencia o no de las infracciones, culpabilidad y proporcionalidad de la sanción- el grueso de la extensa demanda se centra en las diversas infracciones procedimentales invocadas, para lo que es necesario exponer sucintamente el iter del expediente sancionador.

## **SEGUNDO.- EL ITER PROCEDIMENTAL.**

1. Celebrados los días 12 y 16 de abril de 2021 los actos institucionales antes referidos, en el procedimiento diferenciamos dos fases, una ante la Junta Electoral Provincial de Madrid (en adelante, JEP) y la otra ante la JEC.

2. Ante la JEP se siguieron las siguientes actuaciones:

1º El 19 de abril el PSOE presentó ante la JEP una reclamación con la que se inició el procedimiento por los hechos ahora litigiosos y otros que no son del caso, reclamación que la JEP archivó el 21 de abril.

2º Contra esa resolución el PSOE interpuso recurso de alzada que la JEC estimó en parte por acuerdo de 29 de abril. En él, tras dejar constancia de que la JEC ya ha instado a la demandante para que evite introducir mensajes electoralistas en intervenciones institucionales, para no incurrir en infracciones electorales sancionables, le requiere para que en el futuro se abstenga de difundir tales mensajes en esos actos y ordena a la JEP que incoe expediente sancionador por los ahora litigiosos, más otro que no es del caso.

3º En ejecución de ese acuerdo, la JEP incoó el 24 de mayo expediente sancionador. Parte de que por las infracciones denunciadas, podría imponer sanciones de 300 a 3000 euros, pero que en caso de reconocimiento de la responsabilidad y pronto pago, la sanción sería de 1500 euros. Advirtió un error en el límite máximo y el 21 de junio dictó otro acuerdo de iniciación ajustado a los límites de las sanciones que pueden imponer las JEP -1200 euros-, luego en caso de reconocimiento de la sanción y pronto pago, la multa sería de 600 euros.

4º El 30 de julio, siempre de 2021, la JEP resolvió sancionar a la demandante con 600 euros por incurrir en la infracción prevista en el artículo 153.1 de la LOREG en relación con el artículo 50.2 y 3. La cuantía de la multa se fijó atendiendo a las circunstancias concurrentes, que atenúan la responsabilidad.

3. La demandante recurrió en alzada ese acuerdo, siguiéndose a partir de ese momento las siguientes actuaciones ante la JEC:

1º Por infracciones procedimentales, el 16 de septiembre la JEC estimó la alzada, declaró la nulidad de la resolución de la JEP de 30 de julio y ordenó

que se incoase un nuevo procedimiento. No se retrotrajeron las actuaciones pues la JEP ya estaba disuelta al haber concluido el 12 de agosto su mandato de cien días; además, desde el 24 de mayo habían transcurrido más de tres meses, luego estaba caducado el procedimiento pero no prescritas las infracciones. Al incoarse de nuevo el procedimiento se precisó que los hechos podrían ser sancionados con multa de entre 300 y 3000 euros, pero como la JEC actuaba en sustitución de la JEP se aplicaban los límites que rigen para estas, luego la sanción podía ser de 300 a 1200 euros y se añadía que en caso de reconocimiento de la responsabilidad la sanción podría ser de 900 euros.

2º El 6 de octubre, la JEC rectifica el error advertido en el acuerdo de 16 de septiembre pues, siendo el límite máximo de la sanción 1200 euros, si se aplica el artículo 85.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), la sanción se reduciría en el 20% en caso de pago voluntario, luego la sanción sería de 960 euros y como es acumulable la reducción por reconocimiento de la responsabilidad, la sanción quedaría en 660 euros.

3º Incoado el procedimiento, la demandante interesó dos veces la ampliación de los plazos para alegaciones y proposición de prueba, lo que denegó el Presidente de la JEC y ratificó la JEC. Finalmente, se dictó el acto ahora impugnado de 9 de diciembre de 2021 imponiendo 600 euros de multa atendiendo a que fue la impuesta por la JEP más las circunstancias concurrentes.

### **TERCERO.- ORDEN DE ENJUICIAMIENTO.**

1. Como se ha anticipado, enjuiciaremos primero los motivos de impugnación referidos a la tramitación del procedimiento, unos estrictamente procedimentales y otros que la demanda vincula a esos motivos como es la *reformatio in peius* y la prescripción de las infracciones. Esta última, por lógica, debería ser el primer motivo que enjuiciásemos, pero lo abordaremos en último lugar de esta parte por basarlo la demanda en las infracciones

procedimentales. Finalmente se enjuiciará la resolución en cuanto a los motivos sustantivos: infracción del principio de tipicidad, ausencia de culpabilidad y falta de proporcionalidad.

2. Conviene advertir que en los motivos procedimentales hay un hilo conductor: refiriéndose a la actuación de la JEC, la demanda duda de su imparcialidad; “no defiende” que “la actuación haya sido necesariamente dolosa”, pero, empleando sus propias palabras, advierte su “deliberada y predeterminada actitud” de sancionar a la demandante nada más conocer que fue denunciada; a lo que añade que ambas Juntas Electorales «*probablemente por motivos diversos -y, puede ser, inconscientes*», han considerado que tramitar el procedimiento sancionador es “un rito tedioso y fútil”, cuyas exigencias «*no debía[n] impedir alcanzar el resultado sancionador ya decidido y predeterminado*», lo que evidencia -añade- el acuerdo de 29 de abril de la JEC antes citado.

3. Con ese telón de fondo seguidamente enjuiciamos, por este orden, los siguientes motivos de impugnación procedimentales: confusión entre las fases de instrucción y decisión del procedimiento; confusión entre los expedientes sancionadores seguidos a la demandante, el 360/305 -que da lugar a este recurso contencioso-administrativo- y el expediente 360/306, que da lugar al recurso contencioso-administrativo 2/96/2022; la “atropellada” e “irregular” tramitación de los expedientes sancionadores ante la JEP y la JEC; la posición de algunos miembros de la JEC; infracción del principio de prohibición de la *reformatio in peius* y, finalmente, prescripción de las infracciones por la razón ya expuesta.

#### **CUARTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA ALEGADA CONFUSIÓN EXISTENTE ENTRE LAS FASES DE INSTRUCCIÓN Y DECISIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

1. La demanda concreta esta infracción, a su vez, en tres submotivos: la duda sobre la imparcialidad del Presidente de la JEC pues intervino en fase de instrucción denegando en varias ocasiones la ampliación de los plazos que

solicitó la demandante; la unanimidad de la JEC al ratificarlo por unanimidad esas decisiones en fase de instrucción y, finalmente, el exceso en que incurrió el acuerdo de 29 de abril, por el que la JEC -lo hemos dicho ya- anuló el archivo que acordó la JEP, acuerdo en el que -a su entender- valora hechos y responsabilidades, califica conductas, actúa como si fuese fuera la “decisoria” y que condicionó el acuerdo posterior de la JEP.

2. Los dos primeros submotivos se desestiman por las siguientes razones:

1º Ciertamente y como recuerda la demanda, la separación entre el instructor y el órgano resolutorio en los procedimientos sancionadores lo exige el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, y su artículo 71.3 prevé como funciones de los instructores, en general, la responsabilidad del impulso, tramitación y cumplimiento de plazos.

2º En cuanto a que el Presidente de la JEC resolviese sobre las solicitudes de ampliación de plazos, así lo permite el artículo 20, párrafo tercero, de la LOREG, como señalan la JEC y el Ministerio Fiscal; ahora bien, lo prevé para consultas pero -añadimos- no se ha cuestionado la práctica de extender ese régimen de sustitución de urgencia a otros aspectos del funcionamiento de las Juntas Electorales, silencio de la ley que debe ser salvado acudiendo a la aplicación analógica de ese precepto.

3º En todo caso no se razona en qué medida la negativa del Presidente a otorgar esas ampliaciones, y, por extensión, su ratificación por la JEC, habría predeterminado la decisión sancionadora; o dicho de otro modo, atendiendo a las razones de las solicitudes de ampliación respecto de hechos objeto del expediente o sobre las razones para oponerse a sanción, no se dice qué indefensión le habría ocasionado: qué dejó de alegar la recurrente y, en su caso, probar; y ligado a lo anterior, en qué medida por las razones de la denegación de las solicitudes de ampliación prejuzgó el Presidente el sentido del acuerdo impugnado y lo mismo la JEC al ratificar su decisión.

3. En cuanto al acuerdo de 29 de abril (cfr. supra Fundamento de Derecho Segundo.2.2º), sostiene la demanda que con él la JEC prejuzgó los hechos de manera determinante: se redacta en términos de valoración de hechos e integración no presuntiva al no emplear términos ni expresiones que lleven a idea de hipotética o presunta infracción. En definitiva, se expresa como quien está ya convencido de que se ha cometido una infracción, submotivo que se desestima por lo siguiente:

1º Como opone la JEC, la demandante, pudiendo, no impugnó ese acuerdo, luego no cabe ahora cuestionar un acto firme impugnando otro; además y como señala el Ministerio Fiscal, este acuerdo se ajusta a los estándares indiciarios de los artículos 60.2 y 64.2 de la Ley 39/2015 -"sin perjuicio", "en la medida de lo posible"-.

2º Pero al margen de esas razones formales, partimos de que la JEP no la sancionó y se limitó a considerar que no había infracción alguna y así lo decidió en el acuerdo de 21 de abril. Impugnado en alzada, la JEC al estimar ese recurso no pudo hacer sino lo que hizo: advierte que los dos hechos finalmente sancionados serían merecedores de otro apercibimiento lo que, por necesidad, implica constatar una infracción, pero, al haber reiteración, procede ir ya a un expediente contradictorio en el que la demandante pudiese defenderse a partir de cómo la JEC había centrado los hechos.

3º En todo caso tampoco se advierte indefensión alguna: esa resolución de 29 de abril le informaba de la posibilidad de recurrirla jurisdiccionalmente, pero optó por consentirla; dio lugar a que se incoase por la JEP el expediente sancionador y a que dictase una resolución sancionadora que impugnó la demandante, la recurrió en alzada, la JEC estimó su recurso por defectos formales causantes de indefensión y, declarada esa la nulidad, se acordó incoar un nuevo expediente.

**QUINTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA ALEGADA CONFUSIÓN ENTRE EL EXPEDIENTE 360/305 Y EL EXPEDIENTE 360/306.**

1. La demandante se refiere en este motivo de impugnación a otro expediente por hechos análogos al de autos, en concreto un acto celebrado el 8 de abril en la Plaza de Toros de Las Ventas, lo que dio lugar a una resolución de la misma fecha que la ahora impugnada en la que se le impuso una multa de 360 euros por incurrir en otra infracción como la aquí enjuiciada. Tal resolución se ha impugnado en el recurso contencioso-administrativo 96/2022, deliberado y resuelto en la misma fecha que este.

2. La demanda sostiene que, pese a ser hechos y expedientes distintos, se tramitaron de manera conjunta con un paralelismo (mismos plazos, lenguaje, errores, sentido de resoluciones) que muestra un empeño “global” y “colectivo” de la JEC por sancionar. Tal motivo tampoco puede prosperar por lo siguiente:

1º Porque, de nuevo, no se capta qué indefensión se le haya podido causar: que los hechos sancionados sean análogos, próximos en el tiempo y que la incoación y tramitación de los expedientes sea paralela nada dice de una eventual indefensión; es más, como señalan la JEC, el Ministerio Fiscal y el PSOE, la propia demandante incurre en esa identidad de alegatos, escritos y así lo vemos en las demandas: en la de este pleito y en la seguida en el recurso contencioso-administrativo 96/2022.

2º Si se trata de un motivo de impugnación que se inserta en ese hilo conductor que evidencia ausencia de imparcialidad y que ambos procedimientos son -en sus palabras- “un rito tedioso, fútil” para la JEC (cfr. supra Fundamento de Derecho Tercero.2), si es eso, decimos, lo cierto es que nada prueba, nada que no sea distinto de trámites administrativos y judiciales así como decisiones administrativas -o judiciales- iguales ante asuntos sustancialmente iguales.

**SEXTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LOS “SIGNOS EXTERNOS ADICIONALES” DE FALTA DE IMPARCIALIDAD ALEGADOS.**

1. En el Fundamento de Derecho Tercero.2 nos hemos referido a lo que para la demanda es el hilo conductor de la actuación de la JEC, antes al obligar a la JEP a sancionar y luego ante sí. Este motivo lo desarrolla en dos submotivos: la “atropellada” e “irregular” tramitación de los expedientes sancionadores ante la JEP y la JEC y la posición de algunos miembros de la JEC.

2. La “atropellada” e “irregular” tramitación de los expedientes sancionadores ante la JEP y la JEC la advierte la demanda, de nuevo, en la negativa a acceder a las ampliaciones de plazo solicitadas, extremo sobre el que ya nos hemos pronunciado; también por incurrir en una *reformatio in peius*, lo que enjuiciaremos seguidamente y, en fin, porque el acuerdo de incoación fue irregular y tuvo que ser subsanado, alegato este que es inane: si se tuvo que subsanar cabe deducir que fue para darle corrección jurídica, lo que siempre beneficiaría -y así fue- a la demandante.

3. Y en cuanto a lo que denomina “posición de algunos miembros de la JEC”, estamos ante un alegato confuso: aparte de volver sobre la idea de que estaba predeterminada la decisión de sancionar, para integrar este motivo trae a nuestra consideración lo acordado en el otro expediente seguido ante la JEP, en el que dicta el acuerdo de 8 de abril antes citado, por los hechos referidos al acto en la Plaza de Toros de Las Ventas.

### **SÉPTIMO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA ALEGADA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO QUE PROHIBE LA *REFORMATIO IN PEIUS*.**

1. La demanda invoca el artículo 119.3 *in fine* de la Ley 39/2015 y la jurisprudencia que interpreta tal principio y -no sin confusión- su tesis es la siguiente:

1º Que se agravó la sanción impuesta tras el recurso de alzada contra el acuerdo de 30 de julio de la JEP por el que, con un límite máximo de 1200 euros, le sancionó con 600 euros. De la demanda parece deducirse que su tesis -al menos así lo entiende la Sala- es que, anulada esa sanción a su instancia y retomarse el procedimiento por la JEC, la cuantía de 600 euros

debió ser el límite máximo de la sanción, y sobre tal límite aplicar los beneficios o reducciones del artículo 85.3 de la Ley 39/2015.

2º Pero no queda ahí su alegato pues entiende que, antes, la JEC tras rectificar el 6 de octubre los errores advertidos en el acto de incoación, fijó unas reducciones de 960 y 660 euros en los términos expuestos en el anterior Fundamento de Derecho Segundo.3.2º, cuantías reducidas superiores a la sanción impuesta por JEP.

3º La consecuencia es -añade- que se le privó de las reducciones legalmente previstas pues, de haberse aplicado sobre el límite máximo de 600 euros, la reducción del 40% habría supuesto una sanción de 380 euros.

2. Tal motivo de impugnación se desestima por las siguientes razones:

1º La demanda inventa una regla: entiende que, en este caso, el límite máximo no es el legal (1200 euros ex artículo 19.2 LOREG), sino el de la sanción impuesta por la JEP impugnada en alzada y sobre tal límite sostiene que se deben aplicar los beneficios del artículo 85.3 de la LOREG. Crea así, al margen de la ley, un nuevo límite máximo sobre el que se aplican esas reducciones y confunde el límite máximo de previsión legal con el límite máximo derivado de la prohibición de la *reformatio in peius*.

2º Ciertamente la resolución impugnada nace del recurso de alzada de la demandante contra el acto sancionador de la JEP, luego a raíz de su recurso no puede ver empeorada su situación “en ningún caso”, como ordena el artículo 119.3 de la Ley 39/2015, con reiteración lo recuerda la demanda y nada cabe objetar. Pero no la ve empeorada. Como veremos a propósito de la falta de proporcionalidad de la sanción, partimos de que la JEC impuso la concreta sanción de 600 euros de multa no por haberse acogido la demandante a las reducciones del artículo 85.3 de la Ley 39/2015, sino porque entendió que esa cuantía era proporcional a la infracción cometida y no rebasaba el límite de la sanción impuesta por la JEP y que había anulado.

3º En fin, y como sostiene la JEC en su contestación y comparten el Ministerio Fiscal más la codemandada, la prohibición de la *reformatio in peius* se predica del acto final sancionador, el que pone fin a la vía administrativa, no de un acto administrativo interlocutorio. A tal efecto la demandante -como destaca la JEC-, ni ante la JEP ni ante la JEC manifestó su intención de acogerse a los beneficios reductores del artículo 85.3 de la Ley 39/2015, luego ahora no puede pretextar que, de aplicarse sobre 600 euros, se habría acogido a esas reducciones.

#### **OCTAVO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES.**

1. Ya advertimos que en buena lógica jurídica este motivo debería haberse enjuiciado el primero de todos pues de prosperar haría innecesario adentrarse en los otros, pero al vincularlo la demanda a las infracciones procedimentales ya ventiladas y rechazadas, procede abordarlo ahora y desestimarlos.

2. Sólo añadimos que cometidos los hechos los días 12 y 16 de abril, seguidas las actuaciones primero ante la JEP e incoado después el expediente ante la JEC tras el acuerdo de 16 de septiembre, no cabe sostener que este acuerdo careciese de eficacia para interrumpir el plazo de prescripción: la tuvo y esa eficacia no queda enervada por lo que la demanda califica de “graves defectos” subsanados por el acuerdo de 6 de octubre (cfr. supra Fundamento de Derecho Segundo.3.2º y 4º).

3. Como oponen la JEC, el Ministerio Fiscal y la codemandada, esos defectos no tenían la entidad que le atribuye la demanda: no afectaban ni a los hechos, ni a su eventual calificación, ni a su imputación a la demandante, sino a la determinación de la cuantía de los límites de la sanción y, derivado de ello, su aplicación a los beneficios del artículo 85.3 de la Ley 39/2015. Que en ese concreto aspecto se subsanase no da pie para sostener que ese acuerdo fuese incompleto, a lo que se añade el cómputo del plazo desde la comisión de los hechos sancionados, aceptando el plazo de prescripción de seis meses.

## NOVENO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA ALEGADA INFRACCIÓN PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

1. Entrando en los motivos estrictamente sustantivos por los hechos descritos en el Fundamento de Derecho Primero. 2 y 3 de esta sentencia, de entrada y sin mayores consideraciones rechazamos la infracción del principio de tipicidad. Este principio se predica de la norma que prevé hechos como infracción sancionable (cfr. artículo 27.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), describiendo adecuadamente todos los elementos integrantes del ilícito de forma que sólo sean conductas sancionables aquellas que estén convenientemente descritas en ese tipo legal. Nada de esto cuestiona la demandante pero se extiende, innecesariamente, sobre la constitucionalidad del artículo 153.1 de la LOREG, tal y como ha declarado la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2021. Entendemos que la demanda confunde, más bien, la tipicidad con la labor jurídica de subsunción de los hechos probados en el tipo, lo que concierne al aplicador de la norma, no a esta.

2. Al respecto es jurisprudencia que la neutralidad de las instituciones y poderes públicos es un principio básico (artículo 103.1 de la Constitución) que se acentúa con la exigencia de la neutralidad política en período electoral en los espacios públicos. Esta exigencia limita la libertad de expresión de los candidatos en actos a los que concurren, no como tales, sino en el ejercicio del cargo y viene impuesta por el principio de igualdad de los contendientes en proceso electoral: se trata de evitar prevalerse del cargo al incurrir en lo que se denomina “campaña de logros”, esto es, actos de reclamo electoral a base de exponer los logros de la gestión realizada y que el candidato ensalza no como tal, sino como titular del cargo público que se ostenta y en actos en los que interviene con tal condición.

3. Respecto del hecho acaecido el 12 de abril (cfr. Fundamento de Derecho Primero.2) poco cabe añadir a lo que dice la resolución impugnada: basta estar a la escenografía del acto - un avión luciendo la bandera autonómica -, a las palabras pronunciadas por la demandante ya transcritas y que encajan en

lo que prohíbe el artículo 50.2 de la LOREG: se expusieron logros y realizaciones (pasado) y se anuncian iniciativas «...dentro de la estrategia de recuperación de la Comunidad de Madrid...». A los efectos del artículo 50.3 de la LOREG, no era, en propiedad, un acto de inauguración de obras o servicios, pero sí un acto en el que se anunciaron servicios públicos o proyectos de servicio, “cualquiera que sea la denominación utilizada”, como reza dicho precepto.

4. En cuanto al segundo de los hechos, acaecido el 16 de abril, ocurre otro tanto pues basta estar de nuevo a las palabras que también hemos transcrito para deducir que, con más intensidad, el hecho se integra en lo prohibido por el artículo 50.3 de la LOREG. Como elemento objetivo lo secundario es que la titular de la obra sea la Junta de Compensación o que involucre directamente al Ayuntamiento, lo relevante es que la demandante acudió en su calidad de Presidenta de la Comunidad y aprovechó ese acto para anunciar “Madrid Nudo Norte” o el “Plan Vivienda Joven”, más un nuevo centro de salud. Y, a los efectos de la LOREG, las Juntas de Compensación son “poder público” pues ejercen funciones administrativas aun cuando en ellas se integren particulares, luego se la puede tener por poder público organizador del acto.

#### **DÉCIMO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LAS ALEGADAS CULPABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN.**

1. Entiende la demanda que se infringe el principio de culpabilidad, pues no cabe abrir expediente sancionador ni sancionar cuando exista duda de interpretación razonable, a lo que añade la discrepancia de uno de los vocales de la JEC respecto del acto de 16 de abril. Sin embargo, la demandante ya había sido apercibida en otras ocasiones y el tipo aplicado en relación con los actos prohibidos (artículo 50.2 y 3), no prevé un especial elemento subjetivo, pero sí exige un deber de diligencia para unos candidatos a los que se les presume conocimiento de la normativa electoral, máxime si cuentan con experiencia política y electoral y, además, asesoramiento como titulares de cargos institucionales y como candidatos, por lo que están en condiciones de saber cuáles son sus límites en campaña.

2. Respecto de la infracción del principio de proporcionalidad, la demanda vuelve sobre la prohibición de la *reformatio in peius*, añade que el acto no motiva la cuantía que fija y se compara con el caso del Presidente del Gobierno, al que esta Sala y Sección confirmó una sanción de 500 euros (cfr. sentencia 743/2021, de 26 de mayo, recurso contencioso-administrativo 141/2020). Tal motivo se rechaza por lo siguiente:

1º El artículo 29 de la Ley 40/2015, fija diversos estándares para el juicio de proporcionalidad (artículo 29.3 Ley 40/2015): debe observarse la debida idoneidad y necesidad de la sanción, su adecuación a la gravedad de la infracción y se graduará atendiendo especialmente -en lo que a este pleito interesa- al grado de culpabilidad o existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora más la reincidencia en los términos que prevé.

2º En este caso las razones que ofrece la JEC no han sido atacadas: se sanciona, no por una sino por dos infracciones, y en los días previos se cometió otra infracción análoga, hubo apercibimientos previos y, aun así, se ha fijado en el grado medio. Por tanto, se dan razones y no son arbitrarias ni caprichosas, si bien no cabe agregar como hecho agravante que hubiese aprovechamiento de medios institucionales pues es inherente a la obligación infringida.

3º Respecto de la sanción al Presidente del Gobierno, destacamos que se le impuso por un solo hecho y no hubo apercibimientos previos. Y, puestos a seguir comparando, esta Sala ha confirmado, por ejemplo, la sanción de 2200 euros impuesta a la entonces portavoz del Gobierno, señora Celaá, por unas declaraciones en una rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros (cfr. sentencia 721/2021, de 24 de mayo, recurso contencioso-administrativo 142/2020); y también por infracciones del artículo 50.2 de la LOREG, confirmamos sanciones de 3000 y 2500 euros impuestas por la JEC al entonces Presidente de la Generalidad de Cataluña (cfr. sentencias 341 y

364/2021, de 11 y 16 de marzo, recursos contencioso-administrativos 347 y 348/2019).

### **UNDÉCIMO.- COSTAS.**

1. Por razón de todo lo expuesto se desestima la demanda y de conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA se hace imposición de costas a la parte demandante por rechazarse todas sus pretensiones. Y, al amparo del artículo 139.3 de la LJCA, las costas procesales no podrán exceder de 4000 euros por todos los conceptos y a repartir entre la JEC y la parte codemandada.

2. Al respecto no está de más precisar que esa cuantía responde a los criterios seguidos habitualmente por esta Sala atendiendo a las circunstancias del asunto, la dificultad que comporta su enjuiciamiento, a lo que se añade en este caso la densidad y extensión de la demanda, límite de la cuantía que se fijó - por seguir con la comparación que plantea la demanda- al Presidente del Gobierno en la sentencia 743/2021 o a otro presidente autonómico, al Presidente de la Generalidad de Cataluña (sentencias 341 y 364/2021).

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO.-** Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de **DOÑA ISABEL NATIVIDAD DÍAZ AYUSO** contra la resolución de la Junta Electoral Central de 9 de diciembre de

2021, en el expediente sancionador 360/305, debemos declarar y declaramos que es conforme a Derecho, confirmándola.

**SEGUNDO.-** Se hace imposición de las costas en la forma expuesta en el último Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.