



Roj: **STS 2114/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2114**

Id Cendoj: **28079130042021100181**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **26/05/2021**

Nº de Recurso: **141/2020**

Nº de Resolución: **743/2021**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 743/2021**

Fecha de sentencia: 26/05/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 141/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/05/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: JUNTA ELECTORAL CENTRAL

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 141/2020

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 743/2021**

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



D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 26 de mayo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 2/141/2020 interpuesto por la procuradora doña Virginia Aragón Segura en nombre y representación de D. Carlos Ramón , contra el Acuerdo 12/2020 de la Junta Electoral Central de 23 de enero de 2020 (Expte. Sancionador NUM000 ), por el que se resuelve el expediente sancionador incoado por esta en su sesión de 30 de octubre de 2019, contra el recurrente, dimanante del Expte. NUM001 , sobre la reclamación frente a su Declaración Institucional con motivo de la exhumación de don Francisco Franco el 24 de octubre de 2019, así como por su entrevista en el programa "Al Rojo Vivo" del viernes 25 de octubre.

Han sido partes recurridas la Junta Electoral Central y el Partido Popular, representadas respectivamente por el Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central y por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles González- Carvajal.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de D. Carlos Ramón , se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó al recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: "la estime, dictando Sentencia declarando no ser ajustado a Derecho dicho acuerdo en lo referido al presente recurso, y estableciendo su nulidad de pleno derecho, que deje sin efecto la sanción impuesta. Todo ello, con expresa condena en costas a la parte demandada si se opusiera."

**SEGUNDO.-** El Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, contesta a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, termina suplicando se desestime el recurso, con condena en costas.

**TERCERO.-** La representación procesal del Partido Popular, contesta a la demanda por escrito de 25 de noviembre de 2020, en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, lo concluye suplicando se desestimen íntegramente todos los pedimentos de la demanda, con condena en costas al recurrente.

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 1 de diciembre de 2020, se da traslado al recurrente a fin de que presente escrito de conclusiones, lo que efectuó la representación procesal de D. Carlos Ramón , con el resultado que obra en autos.

**QUINTO.-** En virtud del traslado conferido a las partes demandadas por diligencia de ordenación de 18 de diciembre de 2020, el Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central y la representación procesal del Partido Popular formulan en sendos escritos sus conclusiones, con el resultado que consta en autos.

**SEXTO.-** Concluidas las actuaciones, por providencia de 22 de marzo de 2021 se señaló para votación y fallo el 18 de mayo de 2021, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Planteamiento del recurso y hechos a tomar en consideración según la demanda.*

La representación procesal de don Carlos Ramón interpone recurso 141/2020 contra el Acuerdo 12/2020 de la Junta Electoral Central adoptado en su sesión de 23 de enero de 2020 (Expte. Sancionador NUM000 ), por el que se resuelve el expediente sancionador incoado en su sesión de 30 de octubre de 2019, contra aquel, dimanante del Expte. NUM001 , sobre la reclamación frente a su Declaración Institucional con motivo de la exhumación de don Francisco Franco el 24 de octubre de 2019, así como por su entrevista en el programa "Al Rojo Vivo" del viernes 25 de octubre.

En el acuerdo objeto de impugnación por la Junta Electoral Central se resuelve:

1.- *"Declarar que el Sr. Presidente del Gobierno en funciones, en el ejercicio de sus responsabilidades como tal, incurrió en la infracción tipificada en el artículo 153.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General , por la realización y difusión de la entrevista de referencia, aprovechando los medios públicos de que disponía, en su*



condición de Presidente del Gobierno en funciones, provocando el consiguiente quebrantamiento del principio de neutralidad que todo poder público debe respetar durante el proceso electoral, en aplicación del artículo 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 artículo 8.1 de la LOREG".

2.- "Imponer al Sr. Presidente del Gobierno en funciones, atendiendo a su escaso grado de culpabilidad, una sanción de multa de 500 €".

La Junta Electoral Central, en su sesión del día 30 de octubre de 2019, adoptó el acuerdo 646/2019 que se transcribe respecto de la reclamación electoral que presentó el Partido Popular el 28 de octubre de 2019, por el que estima parcialmente la reclamación efectuada por aquel:

*"I. En relación con la Declaración Institucional que hizo el Presidente del Gobierno en funciones, con motivo de la exhumación del General Franco, debe desestimarse la reclamación pues, centrando el foco en los estrictos términos de la denuncia y dentro del contexto en que fue realizada dicha Declaración, no se aprecia en su contenido una campaña de logros con connotaciones electoralistas que persigan la movilización del voto en favor de una formación política determinada, máxime teniendo en cuenta la concisión y comedimiento con que ha sido efectuada y que en ella se alude a la exhumación como el resultado de decisiones provenientes de los tres poderes del Estado, con lo que cabe concluir que, en sentido estricto, dicha Declaración Institucional no ha vulnerado el art. 50.2 de la LOREG.*

*II. En relación con la entrevista que el Presidente del Gobierno en funciones hizo en el programa "Al Rojo Vivo", emitido por La Sexta el viernes 25 de octubre, debe estimarse parcialmente la reclamación por los siguientes motivos:*

*1) Dicha entrevista contiene varias manifestaciones con connotación electoralista, como son:*

*- "Pero el problema no es si va a ganar el Partido Socialista por más o por menos. Necesitamos una mayoría parlamentaria amplia que garantice la estabilidad necesaria para poder sacar adelante todos los problemas que tenemos por delante. Y eso no se va a poder abordar si lo que al final gana es el bloqueo y una fragmentación parlamentaria que ha llevado precisamente el pasado 28 de abril a vernos avocados a una repetición electoral."*

*- "Por eso es muy importante movilizarnos, por eso es muy importante, sobre todo, que la gente indecisa sea muy consciente de que el próximo 10 de noviembre tenemos que dar respuesta a una pregunta bien sencilla, y es si queremos que España avance o continúe sumida en el bloqueo."*

*- "Y para eso, insisto, necesitamos un Gobierno fuerte, un Gobierno estable, con una mayoría parlamentaria sólida, y eso es lo que yo les pido a los españoles."*

*2) Sin embargo, dichas manifestaciones no vulneran el art. 53 de la LOREG, por cuanto deben entenderse amparadas por el derecho de libertad de expresión que reconoce el art. 20 de la Constitución, al haber sido efectuadas en el marco de una entrevista en un medio de comunicación de titularidad privada.*

*3) Sin perjuicio de lo anterior, también debe valorarse la posible existencia de una vulneración del art. 50.2 de la LOREG, en el que se establece que: "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".*

*A estos efectos, ha de recordarse que 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 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 (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 artículo 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 ). 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.*

*La reclamante considera que esa vulneración se produce por haberse efectuado la referida entrevista en una de las salas del Palacio de la Moncloa. Aunque tal circunstancia, por sí sola, podría no determinar la vulneración, ocurre que el examen de la entrevista pone de relieve que la escenografía en la que se desarrolla, con utilización*



de símbolos y elementos públicos, conlleva poner al alcance de uno de los contendientes en las elecciones la posibilidad de utilizar medios institucionales que no están disponibles para los restantes candidatos, con el consiguiente quebrantamiento del principio de igualdad de armas.

Asimismo, la denuncia también indica que la transcripción de la entrevista en el programa "Al Rojo Vivo" estaba disponible en la página institucional de Presidencia de Gobierno en internet ([www.lamoncloa.es](http://www.lamoncloa.es)), dato que resulta crucial para apreciar si se ha vulnerado la prohibición del mencionado art. 50.2 de la LOREG. En relación con esta cuestión, el escrito de alegaciones de Presidencia del Gobierno reconoce que fue difundida la transcripción de la entrevista de referencia en la mencionada página pública de internet, y pone de manifiesto que dicha transcripción ya ha sido retirada; ese dato evidencia la utilización de una página pública oficial para la difusión de manifestaciones de contenido electoralista, lo que quebranta el principio de neutralidad política que dimana del art. 50.2 de la LOREG, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, antes mencionada. Por consiguiente, deberá mantenerse dicha retirada de la página oficial mencionada, al menos hasta que finalice el proceso electoral."

Por ello, la Junta Electoral estima parcialmente la reclamación acordando:

a) Que las manifestaciones del Presidente del Gobierno y candidato en las elecciones generales, efectuadas en el programa Al Rojo Vivo, si bien no vulneraron el art. 53 de la LOREG, sí vulneraron el art. 50.2 al ser efectuadas haciendo uso de medios institucionales y, singularmente, al ser difundidas en la página oficial que Presidencia del Gobierno tiene en internet.

b) Que la transcripción y difusión de dicha entrevista deberá permanecer retirada de la página oficial mencionada, al menos hasta que finalice el proceso electoral.

c) Que procede la incoación de expediente sancionador al Presidente del Gobierno en funciones, atendiendo a las circunstancias que rodean la entrevista de referencia, así como al hecho de que ya se efectuó en fecha reciente apercibimiento a todos los miembros del Gobierno para que se abstuviesen de vulnerar el principio de neutralidad que los poderes públicos están obligados a respetar durante el proceso electoral, en aplicación del art. 50.2 de la LOREG. A tal efecto, se designa Instructor y secretario."

En ejecución del referido Acuerdo de 30 de octubre de 2019 se abrió expediente sancionador (número NUM000 ) al recurrente Presidente del Gobierno en funciones, en calidad de persona responsable de los hechos referidos.

La incoación del expediente sancionador se efectuó en los siguientes términos:

"En ejecución del referido Acuerdo de 30 de octubre de 2019 se abre expediente sancionador al Presidente del Gobierno en funciones, en calidad de persona responsable de los hechos referidos; 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 Los hechos que motivan la incoación del procedimiento consisten en la vulneración -en los términos ya relatados en el mencionado Acuerdo de 30 de octubre de 2019, arriba transcrito- del principio de neutralidad de los poderes públicos que dimana del artículo 50.2 de la LOREG. Como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia, 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 garantías específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el artículo 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 ).

Tales hechos podrían constituir una infracción electoral susceptible de ser sancionada con multa de 300 a 3.000 euros, en aplicación del artículo 153.1, en relación con el mencionado artículo 50.2 de la LOREG, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

2º Se designa como Instructor del expediente al Vocal de la Junta Electoral Central, y como secretario al secretario de la Junta Electoral Central, que han aceptado el cargo. En aplicación del artículo 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 .

3º El órgano competente para la resolución del expediente es la Junta Electoral Central, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1.k) de la LOREG.



4º En aplicación del artículo 64.2.d) de la citada Ley 39/2015, el expedientado tiene la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos reductores que se desprenden del artículo 85.3 de la citada Ley.

En caso de reconocimiento, la cuantía de la sanción se reduciría a 2.400 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 artículo 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.

5º De no reconocer voluntariamente su responsabilidad, el expedientado 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."

Indica que se presentaron alegaciones respecto a que la utilización del Palacio de la Moncloa no es contraria al art. 50.2 de la LOREG y que no le incumbe al Presidente la responsabilidad de la difusión de un determinado contenido a través de la página web. [www.lamoncloa.es](http://www.lamoncloa.es) que fue retirado cuando se tuvo conocimiento de la reclamación electoral. Entiende que el Presidente nunca ha sido apercibido personalmente por la Junta Electoral Central, en la medida en que no debe entenderse referido a él, el apercibimiento que dicha Junta efectuó en su Acuerdo 609/2019, de 17 de octubre de 2019. La razón de ello estriba en que el Presidente del Gobierno dispone de una posición singular, preeminente y especial dentro del ejecutivo. Sus funciones, competencias y responsabilidades son específicas y diferentes a las de los ministros. No se entiende, por lo tanto, la identificación que se realiza en el Acuerdo 646/2019, de 30 de octubre.

Atribuye falta de motivación por no tomar en cuenta las alegaciones presentadas, lo que implica quebranto de los arts. 9.3., 24.2 y 25.1. de la CE.

Pone el acento en el hecho difícilmente controvertido de la confianza legítima que tenía el Sr. Presidente del Gobierno en funciones, en que la entrevista que posteriormente fue objeto de denuncia por el Partido Popular, no vulneraba el principio de neutralidad que exige el artículo 50.2 de la LOREG, dado los antecedentes existentes, entre los que se contaba el hecho de que actuaciones idénticas habían sido llevadas a cabo por miembros del Partido denunciante, lo que supone ir contra sus propios actos, lo que hace perder legitimidad para instar esta denuncia y se trata de un actuar en contra del principio de la buena fe.

**SEGUNDO.-** *La pretensión del recurrente.*

Alega que el acuerdo sancionador de la Junta Electoral recurrido, que reproduce el previamente acordado en un procedimiento de carácter administrativo, siguiendo una tramitación sin las garantías propias de un procedimiento sancionador, no se ajusta a Derecho. Invoca una infracción procedimental prohibida por el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que tiene la consideración de nulo de pleno Derecho.

Sostiene que no se han respetado las normas propias del procedimiento sancionador por varios motivos:

En primer lugar, porque la Junta Electoral Central realiza una interpretación extensiva del artículo 50.2 de la LOREG contraria al principio de tipicidad, principio derivado del art. 25.1 CE.

En segundo lugar, porque en ningún momento se ha probado de forma individualizada y personal, las razones por las que concurre dolo o culpa en la actuación del recurrente.

A mayor abundamiento, no se ha determinado "la conducta acreditada e individualizada" objeto de infracción electoral digna de sanción.

Así la Resolución impugnada en su fundamento jurídico tercero indica "(...) No es posible motivar separadamente la tipicidad de cada uno de los elementos que menciona el escrito de alegaciones (el uso de las salas de Moncloa o la difusión del contenido de la entrevista en la mencionada página pública en internet)" como pretende la parte expedientada en sus alegaciones, puesto que la conducta tipificada en el artículo 50.2 de la LOREG es el uso de medios públicos para promover el voto favorable a una determinada candidatura o desincentivar el voto favorable a otras", reconociendo con ello la misma que incumple el criterio de "individualizar" la conducta viéndose obligada a lo largo de toda la resolución a vincular las dos conductas para justificar la imposición de sanción.



Recalca que las actuaciones citadas objeto de sanción (entrevista en un medio de comunicación social privado en el Palacio de la Moncloa y la efímera publicación en la página web de Presidencia de Gobierno) no se incardinan expresamente en ninguno de los supuestos descritos.

El "acto" "no fue organizado" por la Presidencia de Gobierno, pues se trató de la respuesta a una solicitud de entrevista por un medio de comunicación social privado, y como tal fue realizada, divulgada y emitida.

La única cuestión sobre lo que pudiera plantearse la utilización de un medio público en la realización de la entrevista es el uso de una sala del Palacio de la Moncloa, pero como reconoce la propia Junta Electoral ello no supone la utilización de medios públicos que supongan una infracción del art. 50.2 de la LOREG.

Ni en la Resolución objeto de impugnación, se señala cuáles son esas "afirmaciones y manifestaciones de contenido electoralista".

Mantiene que unas concretas declaraciones genéricas sobre las elecciones, antes de campaña electoral, en una entrevista privada, por mucho que se realice en las instalaciones oficiales de este, obviamente no encaja en ninguna de las actividades que la propia Junta Electoral considera en su instrucción infracción del art. 50.2 de la LOREG.

Arguye que analizando los hechos objeto de sanción se comprueba que la identificación de la norma de la LOREG supuestamente incumplida no es tal, toda vez que la conducta supuestamente infractora no se corresponde con el tenor literal del artículo 50.2 de la LOREG.

A su entender, pretender, como hace la resolución sancionadora de la Junta Electoral Central, atribuir un "deber de diligencia" al Presidente del Gobierno, para que esté bajo su control y supervisión directa la publicación en la web de Presidencia, carece de lógica.

Prueba de lo anterior, añade que es una vez conocida la denuncia del Partido Popular se ordenó expresamente la retirada de la transcripción de la entrevista en la página web de Presidencia.

Aduce que la resolución recurrida no acredita objetivamente que el recurrente, Presidente del Gobierno en funciones, actuaba con el propósito electoral prohibido o que le es atribuible responsabilidad por una falta de diligencia exigible para evitar los hechos, no concurriendo el presupuesto de culpabilidad necesario para apreciar una conducta sancionable administrativamente.

La vulneración de los principios de tipicidad y culpabilidad denunciados tiene como consecuencia directa la generación de indefensión, lo cual a su vez constituye una infracción del artículo 24.2 de la Constitución, así como una vulneración adicional del artículo 25.1 de la Constitución.

Defiende que el Acuerdo sancionador vulnera el principio de seguridad jurídica, pues la Junta Electoral Central había tolerado este tipo de actuaciones consistente en conceder entrevistas los Presidentes de Gobierno a los diversos medios de comunicación social, en el Palacio de la Moncloa.

En el escrito de conclusiones reitera lo dicho en la demanda añadiendo que las contestaciones a la demanda confunden la responsabilidad política, "culpa in vigilando" de los subordinados, con la jurídica de carácter sancionador.

Objeta a la JEC el cambio de criterio con respecto al uso de instalaciones de Moncloa denunciadas en 2016, lo que exige una motivación. Imputa ingeniería creativa a la Junta Electoral Central al atribuir la sanción impugnada. Reitera que lo que produce más daño que la sanción es el perjuicio a la imagen del Presidente del Gobierno. Insiste en atender a los votos particulares que demandaron el archivo de las actuaciones.

### **TERCERO.-** *La oposición del Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central.*

Tras exponer cuales fueron los mensajes difundidos pone de relieve que debido a reiteradas infracciones del artículo 50.2 de la LOREG por parte de varios ministros del Gobierno en funciones durante aquel proceso electoral, la Junta Electoral Central, mediante Acuerdo de 17 de octubre de 2019, decidió instar expresamente a todos los miembros de dicho Gobierno a que extremasen su deber de cuidado para que no se produjesen nuevas infracciones de la norma mencionada. Así la certificación de dicho apercibimiento de 30 de septiembre de 2020 dice:

"Que con fecha 17 de octubre de 2020, se remitió al Secretario de Estado de Comunicación, en ejecución del Acuerdo 609/2019, de 17 de octubre, de la Junta Electoral Central, el oficio adjunto en cuyo apartado cuarto se contiene el apercibimiento a todos los miembros del Gobierno para que extremen su diligencia en no vulnerar el artículo 50.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y, a tal efecto, se insta al Secretario de Estado para que traslade dicho apercibimiento que incluye la posibilidad de que, en el caso de futuras vulneraciones de dicho precepto, se incoe un expediente sancionador."



Rechaza los argumentos del recurrente. Así:

1.- Nulidad del procedimiento sancionador al haberse contaminado por el contenido de la Resolución (de 30 de octubre de 2019), dictada a raíz de la denuncia efectuada por el Partido Popular.

Entiende que debe ser el recurrente quien señale con claridad y acredite cuáles son las garantías concretas que han sido quebrantadas a lo largo del procedimiento sancionador sustanciado en el seno de la Junta Electoral Central, pues las fases sucesivas y todos los pasos dados se han efectuado respetando las exigencias de la legislación aplicable, de manera que no hay concreción suficiente en la mera afirmación que hace el recurrente de que (pág. 31): "Este mimetismo entre procedimiento administrativo ordinario y procedimiento sancionador ha provocado indefensión para esta parte en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador, vulnerando también el art. 24.2 de la Constitución Española."

Recalca que en ningún lugar de las 5 páginas iniciales (27 a 31) dedicadas a esta primera alegación de fondo se indica una sola vulneración concreta de las garantías del expedientado.

En contra de las afirmaciones del recurrente, adelanta que esa interpretación del artículo 50.2 LOREG que la parte actora tacha de "extensiva" coincide con la que reiteradamente ha hecho el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones. Pone de relieve que el uso de recursos públicos en beneficio de una candidatura electoral está prohibido en el artículo 50.2 desde el momento mismo en que se convocan unas elecciones hasta que éstas se celebren. Respecto al segundo motivo de nulidad del procedimiento que se pretende en esa página anticipa que la culpabilidad estriba en la falta de diligencia a la hora de impartir las instrucciones oportunas a sus subordinados, para asegurarse de que con la utilización de los potentes medios públicos que el Presidente tiene a su disposición no se quebrantase el principio de neutralidad institucional que es exigible a los poderes públicos durante el desarrollo del proceso electoral que es lo que, en último término, prohíbe el mencionado artículo 50.2 LOREG.

Respecto a la diligencia debida para no infringir el artículo 50.2 de la LOREG subraya que hay que tener presente que -debido a varias vulneraciones de dicho precepto por otros miembros del Gobierno que se habían producido en fechas muy cercanas a la de la realización de la entrevista de referencia- la Junta Electoral Central había instado expresamente a todos los miembros de ese Gobierno a que extremasen su deber de cuidado para que no se produjesen nuevas infracciones de la prohibición que establece el precepto referido. En este sentido, se acompaña (Documento I) Certificación del Apercebimiento que esos efectos fue dirigido a todos los miembros del Gobierno, a través del Secretario de Estado de Comunicación, integrado dentro de la estructura de Presidencia del Gobierno.

No se indica, ni se acredita tacha alguna de nulidad en el procedimiento sancionador seguido.

2.- Sobre la pretendida vulneración del principio de tipicidad mediante una interpretación "extensiva" del artículo 50.2 de la LOREG.

Indica que en el caso que nos ocupa el Sr. Carlos Ramón (en su condición de Presidente del Gobierno en funciones) concedió una entrevista a un medio de comunicación privado a lo largo de la cual lanzó diferentes mensajes con connotación electoralista, como son: Que "...Necesitamos una mayoría parlamentaria amplia que garantice la estabilidad necesaria para poder sacar adelante todos los problemas que tenemos por delante... ; o el mensaje de que "Por eso es muy importante movilizarnos por eso es muy importante, sobre todo que la gente indecisa sea muy consciente de que el próximo 10 de noviembre tenemos que dar respuesta a una pregunta bien sencilla, y es si queremos que España avance o continúe sumida en el bloqueo..." , o, en fin, el mensaje de que "... para eso, insisto, necesitamos un Gobierno fuerte, un Gobierno estable con una mayoría parlamentaria sólida eso es lo que o les pido a los españoles."

La difusión de tales mensajes, al ser realizada en el curso de un proceso electoral había vulnerado el mencionado artículo 50.2 de la LOREG en la medida en que tuvo origen público la organización y financiación de sus preparativos, de su realización y de su transcripción, así como de su divulgación en la página institucional que Presidencia del Gobierno mantiene en internet (el escrito de demanda también cuestiona el origen público de dicha organización y financiación, por lo que se refiere específicamente a este asunto más adelante), por ahora tan sólo añade que, ese uso de medios públicos comportaba para la candidatura del Sr. Carlos Ramón la consiguiente posibilidad de alcanzar una mayor repercusión de sus mensajes.

A.) Lo que aquí se sanciona (el acto o conducta sancionada) no es "la entrevista" como se desliza en el escrito de demanda (pág. 40) sino la puesta a disposición de recursos públicos en beneficio de una candidatura, pues recursos públicos son las dependencias de Presidencia del Gobierno y su página oficial en internet.

Aquí no se trata tanto de un control financiero, sino de un control de igualdad entre los contendientes electorales y en ese control de equidad la Junta Electoral Central consideró que uno de los candidatos (el Sr.



Carlos Ramón ) pudo contar, dada su condición de Presidente del Gobierno en funciones, con unos recursos públicos que no tenían los otros candidatos, pese a que se le había avisado expresamente con la debida antelación (a él específicamente, como principal miembro del Gobierno) de que extremase su deber de cuidado para evitar posibles vulneraciones del deber de neutralidad de las instituciones públicas que dimana del artículo 50.2 de la LOREG; no obstante, la parte actora cuestiona también la validez de este requerimiento por lo que más adelante se refiere expresamente a este asunto.

B.) Sobre el tratamiento unitario y no por separado, de la utilización de las oficinas de Presidencia del Gobierno (como marco en el que se desarrolló la grabación) y la posterior inclusión de esos mensajes en la página web de Moncloa para facilitar su propagación.

Considera que existía una razonable unidad de acción; esto es, que la sanción impuesta obedece a una conducta compuesta por diferentes acciones combinadas que no son sancionadas por separado, dado que lo que se sanciona es el uso de unos concretos recursos públicos de los que se dispone, a fin de favorecer la más eficaz difusión de determinados mensajes electoralistas cuyo contenido está claramente encaminado a movilizar el voto en beneficio propio.

Rechaza que la parte actora pretenda disociar ambas acciones. Reputa razonable considerar que el acto de cualquier naturaleza, organizado o financiado, directa o indirectamente, por un poder público que quebrantaba el artículo 50.2 de la LOREG era la utilización de recursos institucionales para potenciar la difusión de una entrevista que contenía mensajes electoralistas encaminados a movilizar el voto en beneficio de una de las candidaturas y que esa utilización de recursos institucionales en beneficio de una candidatura englobaba conjuntamente el uso de las oficinas y de la página web de Presidencia del Gobierno.

Afirma que cabe conjeturar que, si solamente se hubieran utilizado las dependencias de Moncloa, o solamente se hubiera incluido la entrevista en la web de Presidencia del Gobierno, probablemente se hubiera decidido en la JEC que tales hechos no eran por sí solos merecedores de sanción. Pero esos no son los hechos: Los hechos acreditados son que -puesto que, apenas una semana antes, otros miembros de su Gobierno habían vulnerado el artículo 50.2- se apercibió al Presidente en funciones (como al resto de miembros del Gobierno, a través del Secretario de Estado de Comunicación), de que extremase su diligencia para evitar nuevas vulneraciones del artículo 50.2, pues ello podría comportar la incoación del correspondiente expediente sancionador. A continuación, recién efectuado dicho apercibimiento, se produjo la entrevista de referencia en la que se hizo un uso doble de recursos públicos para favorecer la difusión de los mensajes electoralistas antes citados.

C.) Sobre la concesión de entrevistas en despachos oficiales como motivo de vulneración del artículo 50.2 de la LOREG (el precedente de la entrevista concedida por el Presidente del CIS).

Añade que admite pocas dudas sostener que el despacho del Presidente del CIS -en el que se desarrolló aquella entrevista- carece de la representatividad inherente al Palacio de la Moncloa.

D.) Sobre la interpretación del tipo infractor que establece el artículo 50.2 de la LOREG y la inclusión en el mismo de los mensajes de referencia.

La Junta ha señalado reiteradamente que 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 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 (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 artículo 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). 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.

Sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 153.1 de la LOREG, pone de manifiesto que ninguna duda se le suscitó al recurrente en el expediente sancionador y que la JEC acatará lo que resuelva el Tribunal Constitucional.

**3. -Examen de culpabilidad: Sobre la responsabilidad por falta de diligencia de la persona expedientada.**

A.) Entrevistas similares en el pasado.



En relación con la realización en el pasado de entrevistas a Presidentes del Gobierno durante un periodo electoral y usando como escenario salas y espacios oficiales de Presidencia del Gobierno en el Palacio de la Moncloa, recuerda que ninguna de ellas fue denunciada en su momento por las formaciones políticas contendientes en aquellos procesos electorales, razón por la cual resulta imposible acreditar que en el curso de alguna de esas entrevistas (en las que ciertamente aparecen símbolos oficiales) se hicieran manifestaciones electoralistas que vulnerasen el principio de neutralidad institucional que dimana del artículo 50.2 de la LOREG. Por ello considera que no puede prosperar la pretensión de que la Junta Electoral Central ha introducido un criterio nuevo en relación con este asunto.

Entiende que debe darse por desvirtuada la pretensión de que la Junta mantuvo una "tolerancia crónica" con los otros Presidentes del Gobierno permitiéndoles celebrar entrevistas durante el periodo electoral. De entrada, no corresponde a la JEC autorizar la celebración de entrevistas; lo que pasó es que cuando éstas se produjeron ninguna de las formaciones políticas adversarias apreció que en ellas se estuviese haciendo uso de recursos públicos para facilitar la difusión de mensajes claramente electoralistas, si hubiesen existido tales denuncias y se hubiesen acreditado unos hechos similares, la Junta hubiese actuado como hace siempre.

B.) Responsabilidad por la publicación en internet.

Subraya que no resulta creíble que quienes materialmente desarrollaron la actividad denunciada actuaron sin la aquiescencia del Presidente en funciones, al margen o en contra de sus objetivos electorales como principal candidato de su partido en aquellas elecciones. La responsabilidad del Presidente reside en esa anuencia, expresa o tácita, que deriva de su indudable poder de organización y decisión, sin que pueda prosperar la pretensión de que el Presidente fue un mero espectador sin participación alguna, por acción u omisión, de cuanto ocurría a su alrededor.

C.) Pretendida ausencia de apercibimiento previo.

Recalca que la advertencia era suficientemente clara sin que, pueda prosperar la pretensión de que "se trataba de un apercibimiento al colectivo ministerial". Con claridad se dirigió dicho apercibimiento a todos los miembros del Gobierno, como expresamente se indica en el texto del Acuerdo 609/2019.

El apercibimiento incluía, por tanto, la emisión de mensajes electoralistas; no obstante, la resolución sancionadora atendió a este argumento y lo tuvo en cuenta para atenuar la responsabilidad, a título de culpa, del Presidente del Gobierno en funciones en la reducida sanción que se impuso, como se indica a continuación.

La resolución sancionadora sí que ha tenido en cuenta la confusión que pudo ocasionar en el Presidente del Gobierno en funciones la existencia de entrevistas parecidas en el pasado, e incluye dicha circunstancia entre sus consideraciones, a la hora de atenuar su grado de responsabilidad (páginas 14 y 15 de la Resolución impugnada); en dicha atenuación se incluyó, además, el hecho de la inmediata retirada de los contenidos de la página web, una vez comunicada la denuncia. Asimismo, también se atenuó dicha responsabilidad atendiendo a la circunstancia de que el apercibimiento efectuado había sido motivado por vulneraciones del artículo 50.2 diferentes a la efectuada por el Presidente del Gobierno. Atendiendo, pues, a esas tres circunstancias atenuantes, la sanción incluida por el Instructor en su propuesta de resolución (2800 €) fue reducida a 500 € (en la horquilla más baja de las que puede imponerse a las autoridades públicas).

Sin perjuicio de lo anterior, defiende que la sanción era pertinente teniendo en cuenta que resultaban afectados preceptos de extraordinaria relevancia, como son 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.

Ya en el escrito de conclusiones rechaza el imputado cambio de criterio que novedosamente se realiza en el escrito de conclusiones.

En el primer acuerdo (de 12 de mayo de 2016) la formación política denunciante (PSOE) consideraba que vulneraba el artículo 50.2 de la LOREG la utilización de las dependencias del Palacio de la Moncloa para grabar un vídeo de precampaña. Sin embargo, lo que se acreditó fue que la realización de ese vídeo había sido efectuada íntegramente por el PP y que su difusión había sido desarrollada exclusivamente en una web de dicha formación política, y no en una web institucional. Debe destacarse, además, que en dicho acuerdo (adoptado por unanimidad) se indica, literalmente, que: *"en el vídeo examinado no se aprecian signos externos que permitan relacionarlo con ninguna institución o poder público."*

Aunque, en relación con el caso que nos ocupa, este acuerdo no cumple los requisitos de identidad para ser considerado un precedente administrativo, reputa llamativo que la formación política denunciante (PSOE) estimara entonces que la responsabilidad por las grabaciones que se hacen en el Palacio de la Moncloa



corresponde al Presidente del Gobierno y solicitara expresamente que se incoase contra él un expediente sancionador por la grabación denunciada.

El segundo acuerdo (de 8 de junio de 2016) tampoco resulta válido como precedente, pues en el mismo lo que se denunciaba por el PSOE era que en el archivo de la web de Moncloa se había colgado el contenido de entrevistas efectuadas por el Presidente del Gobierno a petición de determinados medios de comunicación, pero fuera de las dependencias de Presidencia del Gobierno sin hacer uso de sus símbolos oficiales recursos institucionales. En este caso resulta significativo que la Junta (de nuevo por unanimidad) entendió que en dichas entrevistas 'no se aprecian las connotaciones electoralistas que caracterizan la prohibición establecida en el artículo 50.2 de la LOREG "

En cambio, sí que se ordenó la retirada del documento denominado "Balance del Gobierno 2011-2015: la legislatura de la recuperación" el cual -aunque había sido incluido en la parte de archivo histórico de la web de Moncloa, por haberse publicado casi un año antes, con motivo de una comparecencia del Presidente del Gobierno de 26 de octubre de 2015 (la denuncia es de 7 de junio de 2016, y las elecciones se celebraban el 26 de junio)- contenía, a juicio de la Junta, información que podía implicar campaña de logros o realizaciones.

Recuerda que el principio de neutralidad institucional en el funcionamiento de la Administración ( art. 103.1 CE) es un principio elemental que debe regir en todo momento la actuación de los altos cargos que la dirigen por tratarse de un postulado clave de nuestra arquitectura constitucional; y, además: porque se encuentra conectado con diferentes mandatos de la Constitución -singularmente, con la interdicción de la arbitrariedad que establece su art, 9.3-; y, con respecto al caso que nos ocupa, porque: "Tal exigencia de neutralidad se agudiza en los períodos electorales", como recientemente ha reiterado la citada STS 477/2020, de 28 de septiembre (Sala de lo Penal).

Entiende que la resolución impugnada acredita que en el supuesto sancionado, pese a las circunstancias atenuantes de su grado de culpabilidad, el Sr. Sánchez Pérez-Castejón venía obligado a actuar con un mayor grado de diligencia para evitar que pudiera producirse una vulneración del deber de neutralidad de los poderes públicos (que dimana del artículo 103.1 CE), deber que constituye una regla tan elemental que todo cargo público está obligado a conocerla y respetarla, máxime durante el proceso electoral y, de manera ejemplar, cuando se ocupa un puesto tan relevante como el de Presidente del Gobierno en funciones.

Acuerdos cuyo contenido justifica mediante la oportuna certificación.

#### **CUARTO-** *La oposición del Partido Popular.*

Arguye que la motivación extraprocesal del recurrente no puede ser objeto del recurso que solo puede ser la legalidad de la Resolución de la JEC.

Critica que el recurrente ordenase al Secretario de Estado de Comunicación que presentase los escritos en su defensa ante la JEC.

1.- Refuta la supuesta contaminación del procedimiento sancionador por la previa tramitación de una reclamación promovida por el Partido Popular.

Señala que la JEC recibe una reclamación, la tramita con audiencia del denunciado (más bien de su subordinado el Secretario de Estado de Comunicación), y después decide iniciar por esos hechos un expediente sancionador tramitado con todas las garantías, y nuevamente con audiencia del denunciado ( *rectius*, de su subordinado el Secretario de Estado de Comunicación), en el que tuvo ocasión de alegar y probar cuanto tuvo por conveniente.

Aduce que la reclamación funciona como una simple denuncia que puede dar lugar o no a la iniciación de un procedimiento sancionador ulterior. De acuerdo con el argumento del recurrente, si alguien denuncia por estafa, entonces el proceso penal no se puede continuar por ese delito porque existiría una contaminación con la previa instrucción.

No cita el recurrente las normas en que se pueda amparar tal pretensión de separación estanca de ambos procedimientos, porque en realidad no hay dos procedimientos. Hay sólo uno con varias fases que pueden producirse o no en función de que la reclamación dé o no lugar a un expediente sancionador.

Afirma que no dice el recurrente qué garantías del procedimiento sancionador no se han observado, ni la clase de indefensión que se le ha podido causar, cuando ha presentado (a través de un organismo público subordinado) escritos de alegaciones y prueba.

2.- Sobre la alegada falta de tipicidad de los hechos y la posible interpretación extensiva del artículo 50.2 de la LOREG.



Indica que con anterioridad a la inclusión de la prohibición del actual artículo 50.2 en la LOREG, ya se habían planteado numerosas cuestiones sobre las campañas institucionales de los poderes públicos realizadas en periodo electoral.

Cita la STS de 11 de noviembre de 2009, que estudió una cuestión relativa a la actuación del Ayuntamiento de Sevilla en las elecciones generales de 2008.

El mismo criterio y fundamento de la necesaria neutralidad de los poderes públicos puede verse en la STS de 19 de noviembre de 2014, en un procedimiento que se inició por denuncia del PSOE y que se sustanció con la intervención de ese Partido en el proceso, en contra de lo que el recurrente intentó en el presente al discutir la legitimación del Partido Popular.

Cita sólo a título de ejemplo la denuncia que dio lugar al Acuerdo 139/2015, de fecha 22 de abril de 2015, que el PSOE formuló por la celebración de una rueda de prensa realizada por el Presidente del Partido Popular de La Rioja en la propia sede de la formación política, y que fue desestimada porque no se emplearon medios y recursos públicos para la celebración de la misma.

Sostiene el cumplimiento de los requisitos del artículo 50.2 LOREG.

El art. 50.2 deja claro que los poderes públicos convocantes de unas elecciones sólo pueden hacer publicidad institucional. Por lo que está prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares.

**3.-** La alegada infracción de los principios de responsabilidad y culpabilidad, presunción de inocencia, motivación.

Arguye que el recurrente no puede alegar desconocimiento de la prohibición.

En su opinión, el apercibimiento, y la actitud del recurrente ante el mismo, es un elemento que agrava la culpabilidad del actor; no cabe ya alegar imprudencia después de haber sido advertido.

Sostiene que la afirmación de que la entrevista se retiró de manera inmediata, es una simple afirmación de parte, sin prueba alguna en el expediente.

**4.-** Sobre la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica.

A su entender no hay cambio de criterio de la JEC, pues ha sancionado cuantos incumplimientos se han puesto en su conocimiento. Si no sancionó en el pasado otras entrevistas realizadas desde Moncloa fue porque nadie las denunció.

Concluye señalando que el Sr. Carlos Ramón fue apercibido, como el resto de los miembros de su Gobierno.

**QUINTO.-** *Los alegatos respecto a la existencia de la cuestión de inconstitucionalidad 1478/2020.*

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*".

Por tanto, ninguna duda hay de constitucionalidad.

**SEXTO.-** *La doctrina de la Sala sobre los contornos del art. 50.2 de la LOREG en sentencias anteriores.*

En la reciente STS de 15 de marzo de 2021, recurso 346/2019 FJ 9 (lazos amarillos como símbolo partidista) se ha recordado la jurisprudencia sobre la neutralidad de las instituciones como principio básico de nuestro ordenamiento que se encuentra declarada en los arts. 9.3. y 103.1 CE. Así se menciona las SSTS de 19 de noviembre de 2014, recurso 288/2012 (denuncia de la campaña institucional denominada "una reforma para el empleo"), 28 de abril de 2016, recurso 827/2015 (bandera estelada), 18 de junio de 2014, recurso 555/2012 (prohibición de campaña institucional de incentivación del voto).

La neutralidad política en período electoral en los espacios públicos constituye un axioma esencial de nuestro ordenamiento jurídico.

En el Fundamento Segundo de la STS de 28 de abril de 2016 se dice:

"Tal exigencia de neutralidad se agudiza en los períodos electorales, puesto que como sostiene este Tribunal en la sentencia de 19 de noviembre de 2014 (denun, rec. 288/2012, "el sufragio igualitario para la elección de representantes parlamentarios es, según disponen los artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución (CE) y 8.1 de la



*LOREG, un elemento de suma trascendencia de nuestro sistema político, y por ello, paralelamente, la neutralidad de todos los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva esa igualdad que ha de ser observada en el sufragio. Y procede añadir así mismo, que dicha neutralidad en los procesos electorales es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el artículo 103.1 CE proclama para la actuación de toda Administración pública"; razón por la cual sostiene la sentencia de esta Sala de 18 de junio de 2014, rec. 555/2012) que "ese artículo 50.1 de la LOREG debe ser interpretado en la clave constitucional del sufragio libre que proclama el artículo 68 de la Carta Magna. Sufragio libre que significa proclamar como un esencial designio de verdadera democracia el establecer un sistema electoral que garantice un marco institucional de neutralidad en el que el ciudadano pueda con absoluta libertad, sin interferencias de ningún poder público, decidir los términos y el alcance de su participación política".*

La fijación de límites a la libertad de expresión y el deber de neutralidad que impone la normativa electoral (en las federaciones deportivas y su configuración jurídica) es recordada en fecha reciente, STC 5/2021, de 25 de enero, FJ, 4º b) (proceso electoral a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol) con mención del caso Haldimann y otros C. Suiza, párrafo 46, STEDH 24 de febrero de 2015. Al mismo tiempo la antedicha sentencia, FJ 5Ab), recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que:

*"en ningún caso son titulares de los referidos derechos fundamentales las instituciones públicas o sus órganos (en relación con la libertad de expresión, SSTC 185/1989, de 13 de noviembre, FJ 4; 254/1993, de 20 de julio, FJ 7; en relación con las libertades de expresión e información, ATC 19/1993, de 21 de enero" (por todas, las SSTC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8, y 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 3).*

Este tribunal ha declarado que "no puede equipararse la posición de los ciudadanos y la de las instituciones públicas, en el disfrute de la libertad de expresión: pues, mientras aquellos gozan de libertad para criticarlas, las instituciones encuentran su actuación vinculada a los fines que les asigna el ordenamiento jurídico, entre los que no se encuentra ciertamente el de atribuir calificativos a sus administrados" ( ATC 19/1993, de 21 de enero, FJ 2, y la referencia que en el mismo se hace a la STC 185/1989, FJ 4)."

Es aquí extrapolable el último inciso del último fundamento de la antedicha STC 5/2021 cuando afirma: "el ejercicio de derechos fundamentales, que solo están reservados a los ciudadanos particulares, pero no a órganos o representantes de una entidad que se halle en aquel momento en el desempeño de funciones públicas, cuyos actos siempre han de estar vinculados a los fines que les asigne el ordenamiento jurídico."

También en el fundamento 10 de la precitada STS de 15 de marzo de 2021, se dijo que debemos estar a la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que no ampara el derecho a la igualdad en la ilegalidad, respecto a la no persecución por la Junta Electoral de conductas que se afirman análogas en el pasado.

Así el FJ Cuarto de la STC 21/1992, de 14 de febrero, denegatorio de un recurso de amparo, es contundente cuando afirma:

*"Hemos dicho reiteradamente que el principio de igualdad ante la ley no significa un imposible derecho a la igualdad en la ilegalidad, de manera que en ningún caso aquel a quien se aplica la ley puede considerar violado el citado principio constitucional por el hecho de que la ley no se aplique a otros que asimismo la han incumplido (últimamente, por ejemplo ATC 21/1991)"*

Mas lo relevante, como pone de relieve el Letrado de la Junta Electoral Central, es que el citado órgano integrado en la Administración Electoral (capítulo III de la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) tiene las competencias enumeradas en el art. 19. Y entre ellas no se incluye la actuación de oficio en situaciones como la aquí controvertida en que el procedimiento sancionador se instruye tras la correspondiente reclamación o denuncia.

Por ello si las situaciones puestas de manifiesto en el escrito de conclusiones no fueron objeto de sanción, por haber sido toleradas por los que podían haber reclamado, no puede imputarse cambio de criterio de la Junta Electoral Central. No consta fueran objeto de denuncia o las que lo fueron sin ulterior sanción no son sustancialmente análogas a las aquí controvertidas. No ha habido, en consecuencia, quebranto del principio de seguridad jurídica.

**SÉPTIMO .- I** *nexistencia de vulneración de las reglas del procedimiento administrativo sancionador. Tipicidad y culpabilidad.*

A lo ya vertido en el fundamento anterior deben adicionarse varias cuestiones en respuesta a la argumentación del actor.

Al imputar nulidad de pleno Derecho, contemplada en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como bien oponen la Administración electoral demandada y el partido político codemandado, no identifica en cuál de los casos (lesión de



derecho susceptible de amparo constitucional, órgano manifiestamente incompetente, contenido imposible, constitutivo de infracción penal, acto contrario al ordenamiento jurídico, etc.) incardina la conducta.

Ninguna contaminación existe en el expediente sancionador por el hecho de que derivase de lo que denomina una denuncia efectuada por otro partido político. Justamente es esa reclamación prevista en la LOREG la que pone en marcha el procedimiento sancionador electoral.

No está de más reiterar lo ya dicho en el fundamento cuarto del ATS de 21 de octubre de 2020, rechazando el recurso de revisión interpuesto por el recurrente contra el Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia de 24 de septiembre de 2020, manteniendo en el proceso a la representación del Partido Popular.

Se recordó que no estamos ante una denuncia, en el sentido del derogado art. 11. D) del RD 1398/1993, de 4 de agosto, Reglamento procedimiento ejercicio potestad sancionadora, actual art. 62.1 Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino ante una reclamación o queja que dimana del artículo 19.1. h) de la LOREG, sin perjuicio de que ambas conductas la denuncia o la queja puedan poner en marcha un procedimiento sancionador.

"Existe un repertorio de sentencias reconociendo la legitimación pasiva de distintos partidos políticos en multas impuestas por la Junta Electoral Central por actuaciones reputadas infracción durante los procesos electorales (municipales, autonómicos, generales, Parlamento europeo) en la jurisprudencia de la Sala Tercera.

Sin ánimo de ser exhaustivo:

1. STS 15 de diciembre de 1997, recurso 85/1995, multa impuesta al DG de Turismo de la Junta de Andalucía por la difusión de una cinta de video con el lema "solo en Andalucía, tanto en tan poco tiempo". Fueron parte recurrida Junta Electoral Central y Partido Popular.

2. TS 27 de marzo de 1998, recurso 313/1996 Multa impuesta Consejero de Trabajo de la Generalitat de Cataluña por facilitar una cinta de vídeo sobre la tarea del Servicio Catalán de Colocación al diario "Avui" para su difusión, 46.000 copias, con el diario impugnada por la Generalitat de Cataluña. Fueron parte recurrida la Junta Electoral Central y el Partit dels Socialistes de Catalunya.

3. STS 30 de diciembre de 2002, recurso 1517/2000 multa impuesta al diario "el Punt", por publicar el resultado de voto encargado por CIU. Fueron parte recurrida la Junta Electoral y el Partido Socialista de Cataluña."

Tampoco ha habido quebranto del principio de tipicidad por no haber sido apercibido individualmente el Presidente del Gobierno y sí el Gobierno en su conjunto tras haberlo acordado la Junta Electoral Central el 30 de septiembre de 2020.

Conviene recordar que el art. 1.2. de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno indica que

"El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso y de los Ministros."

Por tanto, no era preciso un requerimiento individualizado al Presidente del Gobierno distinto al cursado a su condición de componente o miembro del mismo. Si el Secretario de Estado de Comunicación, receptor del oficio dirigido por la Junta Electoral Central a todos los componentes del Gobierno, no se lo hizo llegar al Presidente, argumento ni siquiera alegado, es cuestión ajena al debate procesal.

Y no puede calificarse como falta de motivación la no estimación por la JEC en su prolijo Acuerdo de los alegatos del recurrente en el trámite de alegaciones.

También debe examinarse la invocada inexistencia del principio de culpabilidad por la publicación en el portal de internet de la Moncloa de la entrevista realizada por una televisión privada en una de las salas del Palacio de la Moncloa en período electoral con escenografía institucional tras el previo apercibimiento de la Junta Electoral Central. La infracción engarza ambas conductas, el uso de medios públicos, a los que más arriba nos hemos referido, y su posterior difusión también por medios públicos, que ahora analizaremos.

En el momento presente, es hecho notorio que la comunicación resulta relevante no solo mediante los portales de internet sino por el uso de las redes sociales por las figuras públicas y los titulares de determinados cargos públicos. Todo ello, pese a presumirse la inexistencia en la relación de puestos de trabajo de la mayoría de las Administraciones Públicas de la figura hoy día denominada de "community manager".

En el ámbito penal cabe la responsabilidad por omisión en que no es preciso una causalidad real entre la omisión y el resultado, pero sí potencial respecto a la acción que no se ha llevado a cabo ( STS Sala Segunda 135/2018, de 21 de marzo). Así, el art. 11 a) del Código Penal equipara la omisión a la acción cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar.



Ciertamente desempeñar en la estructura jerárquica de la Administración los puestos más altos, como en el caso de autos, no implica que los sujetos titulares de los mismos puedan ser considerados responsables de todas las conductas ejecutadas por otros en su ámbito de competencia.

Nada ha dicho el recurrente respecto a quién alimenta el portal *www.lamoncloa.gob.* en que se colgó el video de la entrevista a que más arriba se hizo mención. No obstante, consta que se debieron dar las órdenes oportunas para su retirada de la citada página tras la reclamación presentada ante la Junta Electoral Central. Dicha circunstancia fue tomada en consideración por la Junta Electoral Central para la reducción de la cuantía de la multa de la inicial de 2.800 euros, que figuraba en la propuesta, a los 500 euros, que se encuentra en la escala inicial de la cuantificación que principia por 300 euros.

Volviendo al derecho administrativo sancionador hemos de recordar que constituye doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (por todas STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2) que la vigencia del principio de culpabilidad en las sanciones administrativas no es tan intensa como en la sanción penal ya que puede ser matizada la reprochabilidad del infractor.

En el supuesto de autos la previa advertencia de la Junta Electoral Central a todos los miembros del Gobierno, incluido su Presidente en funciones, obligaba a un alto grado de diligencia en sus actuaciones a fin de no quebrantar la neutralidad de los poderes públicos. Y entre esa diligencia se encontraba la de indicar que no debía colgarse en una web institucional una entrevista realizada en periodo electoral para una televisión privada en el Palacio de la Moncloa.

Aquí la imputación deriva de la responsabilidad por culpa "in vigilando" o "in eligendo" del titular de la Presidencia del Gobierno como garante del cumplimiento de la neutralidad política en periodo electoral en su ámbito de competencia. Por ello debe prevenir que no se realicen determinadas conductas.

Significa, pues, que la integración de ambas conductas -entrevista en Moncloa y su ulterior difusión en el portal "La Moncloa"- integran el tipo sancionador considerado por la JEC.

En consecuencia, se desestima el recurso.

**OCTAVO.-** Costas.

Las valoraciones anteriores obligan, conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción, a declarar no haber lugar al recurso de con expresa condena en costas a la parte recurrente. A tenor del apartado cuarto del art. 139 de la LJCA, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte éstas o hasta una cifra máxima", por lo que se señala como cantidad máxima a reclamar por todos los conceptos enumerados en el art. 241.1 de la L.E. Civil, la cantidad de 4000 euros, a satisfacer por mitad a cada una de las partes recurridas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso contencioso administrativo núm. 141/2020 interpuesto por la representación de don Carlos Ramón , contra el Acuerdo 12/2020 de la Junta Electoral Central de 23 de enero de 2020.

En cuanto a las costas estése al último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.