

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11772 *Pleno. Sentencia 74/2024, de 7 de mayo de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 5207-2023. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el art. 17 bis.1, último párrafo, de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Principio de legalidad sancionadora: extinción de la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de su objeto al versar sobre el precepto legal anulado por la STC 69/2024, de 24 de abril.*

ECLI:ES:TC:2024:74

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5207-2023, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el art. 17 bis.1, último párrafo, de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación. Ha formulado alegaciones el fiscal general del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. El día 25 de julio de 2023 tuvo entrada en el registro general de este tribunal un oficio de la Sección Cuarta de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, acompañando el testimonio del recurso ordinario núm. 175-2022, junto con el auto de 11 de julio de 2023 por el que la Sección acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el precepto citado en el encabezamiento.

2. El mencionado auto trae causa de los siguientes antecedentes:

a) La formación política Units per Carcaixent concurrió a las elecciones locales convocadas por Real Decreto 209/2019, de 1 de abril, celebradas el día 26 de mayo del mismo año, presentando candidatura únicamente en el municipio de Carcaixent (Valencia). Una vez celebrados los comicios, la citada formación remitió al Tribunal de Cuentas la contabilidad electoral, en cumplimiento de lo establecido en el art. 133.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG). De la fiscalización de sus cuentas resultó que había realizado gastos electorales en concepto de publicidad exterior por encima del límite máximo establecido para este concepto por el art. 55.3 LOREG. El exceso computado ascendió a 910,37 euros, lo que suponía un 202,61 por 100 del gasto máximo, cifrado en 449,33 euros. Como consecuencia de

ello, el Tribunal de Cuentas abrió un expediente sancionador y, después de los trámites oportunos, el 17 de enero de 2022 dictó una resolución en la que apreció la comisión de una infracción muy grave del art. 17.2 b) de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos por la que correspondía imponer una sanción de 50 000 euros, por aplicación de lo dispuesto en el art. 17 bis.1, último párrafo, de la misma Ley Orgánica.

b) Contra dicha resolución, la formación Units per Carcaixent interpuso un recurso contencioso-administrativo (núm. 175-2022) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el escrito de demanda, presentado el 16 de mayo de 2022, alegaba que la sanción impuesta supone un detrimento patrimonial muy distinto en función de la capacidad económica del sancionado, lo que vulnera dicha capacidad, así como el principio de igualdad. Añade que también vulnera el principio de proporcionalidad del art. 25.1 CE, como ha reconocido el propio Tribunal de Cuentas, pues supone imponer la misma sanción sin tener en cuenta las circunstancias que concurren individualmente en cada uno de los supuestos que pueden darse en los procesos electorales ni las capacidades económicas de cada formación política.

c) La abogada del Estado presentó su escrito de contestación a la demanda el 8 de junio de 2022. En él anticipaba su conformidad con la solicitud de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por la posible desproporción entre la infracción y la sanción impuesta. Añadía que con ello seguía el criterio del oficio de la presidenta del Tribunal de Cuentas de 20 de abril de 2022, en el que se cita el acuerdo del Pleno de dicho organismo de 27 de julio de 2021, por el que se elevaba una moción a las Cortes Generales recomendando la modificación del régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 8/2007, moción que había reiterado el 27 de enero de 2022. El Tribunal de Cuentas —proseguía el oficio de su presidenta— comparte que hay falta de proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos, en atención a lo cual solicitaba a la Abogacía del Estado que se manifestara a favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en los procesos en que interviniera.

d) Una vez tramitado el procedimiento y conclusos los autos, estando pendiente de señalamiento y sentencia, se dictó providencia de 1 de marzo de 2023, en la que acordaba oír a las partes personadas, por plazo común de diez días:

«[S]obre la incidencia que pudiera tener el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por este tribunal sobre el inciso “sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros” del art. 17 bis.2 b) de la Ley Orgánica 8/2007, de financiación de partidos políticos, en el recurso contencioso-administrativo 2-456-2021 y que ha quedado registrada con núm. 1019-2023.»

La parte recurrente reiteró su solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el abogado del Estado manifestó que la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el seno del recurso 456-2021 no tenía incidencia en el citado recurso.

e) Mediante una nueva providencia de 6 de junio de 2023, se acordó lo siguiente:

«[A] tenor de lo solicitado por el recurrente sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad y la conformidad con dicha solicitud manifestada por el abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 LOTC, se abre un plazo común e improrrogable de diez días para que el Ministerio Fiscal pueda alegar lo que considere oportuno, y las partes procesales, si lo consideran conveniente, hacer alegaciones adicionales a las ya formuladas. En ambos casos sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad basada en la falta de proporcionalidad de la sanción prevista en [el] artículo 17 bis.1 *in fine* [de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos].»

f) El día 20 de junio de 2023 el Ministerio Fiscal presentó un escrito en el que señalaba que el trámite de audiencia del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional (LOTC) se había cumplimentado correctamente porque se había efectuado (en la segunda providencia) por plazo común tanto a las partes como al Ministerio Fiscal, sin que hubiera dificultad alguna para comprender el alcance de las dudas de inconstitucionalidad planteadas.

A continuación, el fiscal exponía el régimen sancionador de la Ley Orgánica 8/2007, así como la doctrina constitucional sobre el principio de proporcionalidad, con cita de la STC 74/2022, de 14 de junio. Tras un somero análisis de la duda de constitucionalidad, sin perjuicio del criterio más desarrollado que pudiera fijar la Fiscalía General del Estado, de acuerdo con la Circular 2/1999, concluía que, por su severidad, la sanción aplicada puede desincentivar la presentación de candidaturas de ámbito territorial limitado y la rendición de la contabilidad electoral.

Terminaba precisando que la duda debe ceñirse al mínimo de 50 000 euros para la sanción aplicable conforme al art. 17 bis.1.b) de la Ley Orgánica 8/2007 (exceder los gastos electorales máximos en más de un 10 por 100), al que se refiere el caso del proceso *a quo*.

Ni la Abogacía del Estado ni la entidad recurrente presentaron nuevas alegaciones.

3. Mediante auto de 11 de julio de 2023 la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación al art. 17 bis.1, último párrafo, de la Ley Orgánica 8/2007, según el cual «[e]n ningún caso las sanciones previstas en los apartados a) y b) serán inferiores a cincuenta mil euros».

a) El órgano judicial comienza recordando los antecedentes del caso y señala que se enmarca en un grupo de recursos en los que se impugnan diversas resoluciones del Tribunal de Cuentas por las que se imponen diversas sanciones por exceder el límite máximo de gastos electorales en las elecciones locales celebradas el 26 de mayo de 2019. En dichos recursos se impugnan los límites mínimos absolutos y no graduables establecidos en varios apartados del art. 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007.

b) A continuación, se remite a los argumentos expuestos en el auto de 25 de enero de 2023, por el que se planteó la cuestión de inconstitucional núm. 1019-2023 en el recurso contencioso-administrativo núm. 456-2021, para justificar la desproporción de los citados importes mínimos. En dicha resolución ya se ponía de manifiesto que podían ser contrarios a la Constitución.

El auto detalla que el precepto concernido es el art. 17 bis.1, último párrafo de la Ley Orgánica 8/2007, que establece un mínimo de 50 000 euros para las sanciones aplicables a los supuestos a) y b) de dicho precepto. En concreto, aquí es aplicable la letra b), referida a «[l]a superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos», conducta sancionada con una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido, sin que pueda ser inferior al mínimo señalado de 50 000 euros. Esta sanción mínima ha sido la impuesta a Units per Carcaixent. Todo ello, sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional pueda, si lo estima oportuno, extender su pronunciamiento al resto de supuestos análogos (art. 39.1 LOTC).

La Sala añade que el problema constitucional suscitado no es esporádico ni aislado, como lo confirma el grupo de recursos existentes y el oficio de la presidenta del Tribunal de Cuentas de 20 de abril de 2022. Se remite a los argumentos del auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2023, en el que, partiendo del amplio margen de apreciación del legislador democrático para definir las infracciones y sanciones, subraya que opera el límite de la proporcionalidad, como señaló la STC 136/1999, de 20 de julio.

Aunque la norma cuestionada no tipifica una pena sino una sanción administrativa, recuerda que la doctrina constitucional ha extendido las garantías del art. 25 CE al Derecho administrativo sancionador y enfatiza que el principio de proporcionalidad constituye uno de los pilares del Derecho administrativo, nacional y supranacional.

En fin, para el órgano judicial la «manifiesta desproporción» se produce al ser muy superior el límite mínimo cuestionado (50 000 €) al total de lo gastado, con o sin exceso, por el partido sancionado.

c) En cuanto a los juicios de aplicabilidad y relevancia, el auto indica que el límite mínimo de 50 000 euros es aplicable al caso. A la infracción cometida por Units per Carcaixent le correspondía una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto en que incurrió, que fue de 910,37 euros (el límite de gasto era de 449,33 euros y el realmente efectuado fue de 1359,70 euros), pero debe aplicarse el mínimo de 50 000 euros, por mandato del art. 17 bis.1, último párrafo, de la Ley Orgánica 8/2007.

Según la Sala, el juicio de relevancia también se verifica pues la demandante solo cuestiona la desproporción de la sanción, de modo que si el precepto aplicado es inconstitucional, la demanda debe estimarse; y si no lo es, deberá desestimarse.

4. Por providencia de 12 de diciembre de 2023, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento, de conformidad con el art. 10.1.c) LOTC; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al fiscal general del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la admisión a trámite a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por escritos registrados el 21 de diciembre de 2023 y el 24 de enero de 2024 el Congreso de los Diputados y el Senado, respectivamente, comunicaron los acuerdos adoptados por sus mesas de personarse en el presente proceso constitucional y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el 18 de enero de 2024, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento y solicitó que se dictase una resolución conforme a Derecho.

7. El fiscal general del Estado presentó su escrito de alegaciones el 2 de febrero de 2024, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) Con carácter previo a analizar el fondo de la cuestión, examina si el trámite de audiencia se ha realizado correctamente. Señala que en este caso se han dictado dos providencias de audiencia pues la primera presentaba un error que fue corregido por la segunda. Considera que el trámite del art. 35.2 LOTC ha sido cumplimentado debidamente pues las partes han tenido la oportunidad de formular alegaciones sobre la duda de constitucionalidad relativa a si el art. 17 bis.1, párrafo final, vulnera el principio de legalidad del art. 25.1 CE, en la vertiente de la proporcionalidad de la sanción.

Asimismo, observa que el órgano judicial ha indicado por qué la norma es aplicable al caso, vinculando la estimación de la demanda con el precepto de cuya constitucionalidad tiene dudas. Se exterioriza el nexo de causalidad o dependencia entre el fallo del proceso y la norma cuestionada. Por tanto, entiende que los juicios de aplicabilidad y relevancia se han realizado correctamente.

b) Respecto del fondo de la cuestión, con cita de la STC 74/2022, de 14 de junio, FJ 3 B), el fiscal recuerda que el principio de proporcionalidad es «inherente al principio de legalidad sancionadora» del art. 25.1 CE y por tanto «plenamente aplicable al ámbito sancionador administrativo» y exige un «equilibrio entre la gravedad de las infracciones y la intensidad de las consecuencias sancionadoras», así como que «al fijar el alcance de la sanción se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto». Al amparo de esta doctrina, argumenta que el precepto cuestionado es contrario al principio

de proporcionalidad porque el límite mínimo establecido por el legislador «impide adecuar la sanción a las circunstancias concurrentes del caso concreto».

Cita también el ATC 332/2005, de 13 de septiembre, FJ 4 a), según el cual el canon de proporcionalidad de las penas y sanciones exige indagar, en primer lugar, si los bienes protegidos son «suficientemente relevantes»; en segundo lugar, si la pena o sanción es «idónea y necesaria para alcanzar los fines» indicados; y, finalmente, «si el precepto es desproporcionado desde la perspectiva de la comparación entre la entidad del delito y la entidad de la pena». Bajo estas premisas, examina el sistema sancionador de la Ley Orgánica 8/2007, que persigue, según su exposición de motivos, un fin constitucionalmente legítimo, como es la financiación equitativa de todas las formaciones políticas que concurren a un proceso electoral, y con ello el respeto al derecho fundamental de participación política del art. 23.1 CE.

Sin embargo, en el inciso cuestionado se produce un desequilibrio patente y excesivo entre la sanción y la finalidad de la norma. Al no permitir que la sanción se gradúe en caso de gastos electorales de escasa cuantía, y por ello de mínima trascendencia para el bien jurídico protegido, desalienta el derecho de participación política del art. 23.1 CE y vulnera el valor Justicia. Se produce, en definitiva, «un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma» (STC 136/1999, FJ 23) o un «patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho» (STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6 y ss.).

Por último, advierte que la redacción del párrafo último del art. 17 bis.1 de la Ley Orgánica 8/2007 hace referencia a las sanciones previstas en los apartados a) y b) del precepto, pero en el proceso *a quo* la sanción se ha impuesto de conformidad con el apartado b). Por tanto, la inconstitucionalidad de la norma por vulneración del principio de legalidad del art. 25.1 CE debería quedar limitada a la supresión del inciso «y b»).

8. Mediante providencia de 7 de mayo de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo promueve una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 17 bis.1, último párrafo, de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

a) El art. 17.2 de la Ley Orgánica 8/2007 tipifica como infracciones muy graves «[l]a aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos» [letra a)] y «[l]a superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos» [letra b)]; conductas para las que el art. 17 bis.1 de la Ley prevé las siguientes sanciones:

«a) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos a) una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido, de la cantidad asumida por el tercero o de la cantidad condonada, según proceda.

b) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos b), una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido.»

El párrafo cuestionado añade a lo anterior que «[e]n ningún caso las sanciones previstas en los apartados a) y b) serán inferiores a cincuenta mil euros.»

b) Según se ha expuesto detalladamente en los antecedentes, el órgano promotor de la cuestión considera que el importe mínimo de sanción de 50 000 euros vulnera el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, en conexión con el principio de proporcionalidad.

El fiscal general del Estado solicita la estimación de la cuestión, por apreciar en el importe mínimo cuestionado un desequilibrio patente y excesivo entre la sanción y la finalidad de la norma. No obstante, señala que el objeto de la cuestión debe ceñirse al inciso «y b)» del párrafo cuestionado, puesto que la sanción impuesta en el proceso *a quo* corresponde a dicha letra b) (por exceso de gastos electorales); no a la letra a) (aceptación de donaciones por encima de los límites establecidos).

El abogado del Estado apoya indirectamente la declaración de inconstitucionalidad. Al contestar el recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se mostró conforme con el planteamiento de la cuestión, a la vista de lo interesado por el Tribunal de Cuentas que, por su experiencia en el control de los gastos electorales, viene apreciando en sus informes y mociones la falta de proporcionalidad de los mínimos establecidos en la Ley Orgánica 8/2007 [antecedente 2 c)]. Una vez planteada la cuestión de inconstitucionalidad, el abogado del Estado ha solicitado que se dicte una «resolución conforme a Derecho» (antecedente 6).

La formación política Units per Carcaixent, recurrente en el proceso *a quo*, no ha comparecido en este proceso constitucional.

c) Tal y como indica el fiscal general del Estado, el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad debe ser acotado. El párrafo cuestionado establece un importe mínimo de 50 000 euros aplicable a las sanciones previstas en los apartados a) (para la «aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos») y b) (para la «superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales») del art. 17 bis.1 de la Ley Orgánica 8/2007. La sanción controvertida en el proceso *a quo* se ha impuesto únicamente por haber incurrido en esta última conducta por lo que el objeto de la presente cuestión debe circunscribirse al mínimo previsto para ella —letra b)—, quedando excluida del objeto la letra a).

2. Pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

La STC 69/2024, de 24 de abril, tras declarar inconstitucional y nulo el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del art. 17 bis.3 b) de la Ley Orgánica 8/2007, referido a la infracción por exceso de gastos electorales cuando es leve, ha extendido dicha declaración al resto de importes mínimos previstos para dicha acción cuando se califica de grave o muy grave. En concreto, ha declarado inconstitucional y nulo el inciso «y b)» del último párrafo del art. 17 bis.1 de la Ley Orgánica 8/2007 que se cuestiona en el presente proceso, referido a las infracciones muy graves.

Por consiguiente, al haber sido ya declarado inconstitucional y nulo el precepto cuestionado, conforme a la reiterada doctrina de este tribunal [entre otras, SSTC 60/2018, de 4 de junio, FJ 3; 153/2019, de 25 de noviembre, FJ único b); 138/2022, de 26 de octubre, FJ 2, y 3/2023, de 9 de febrero, FJ 2], la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar extinguida, por la pérdida sobrevenida de objeto, la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a siete de mayo de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.