

INCONSTITUCIONALIDAD DEL UMBRAL MÍNIMO  
DE LA SANCIÓN PREVISTA PARA LA SUPERACIÓN  
DE LOS LÍMITES DE GASTOS ELECTORALES.  
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL 69/2024, DE 24 DE ABRIL.  
CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM.  
52026-2023 (BOE NÚM. 131, DE 30 DE MAYO DE 2024)

UNCONSTITUTIONALITY OF THE MINIMUM THRESHOLD  
OF THE SANCTION PROVIDED FOR EXCEEDING THE  
LIMITS OF ELECTORAL EXPENDITURE. COMMENTARY ON  
CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 69/2024, OF APRIL 24.  
CONCERNING THE QUESTION OF UNCONSTITUTIONALITY  
52026-2023 (BOE NUM. 131, OF MAY 30, 2024)

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO  
Letrado de las Cortes Generales  
Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central  
<https://orcid.org/0009-0002-1629-5571>

RESUMEN

*La Sentencia 69/2024 declara la inconstitucionalidad y nulidad de los umbrales mínimos sancionatorios establecidos en el artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP), respecto de la infracción consistente en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). El Pleno del Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por entender que los referidos umbrales mínimos, estipulados en el artículo 17 bis de la LOFPP vulneran el principio de legalidad en materia sancionadora establecido en el artículo 25.1, en relación con los artículos 6 y 23.1 todos ellos de la Constitución. Palabras clave: infracciones y sanciones electorales; gastos electorales; partidos*

*políticos; principio de legalidad en materia sancionadora; principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.*

*Artículos clave: arts. 6, 23.1 y 25.1 de la Constitución; arts. 17 y 17 bis de la LOFPP; arts. 131, 175, 193 y 227.2 y 3 de la LOREG.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 55/1996, 136/1999, 26/2017, 74/2022 y 7/2023; AATC 332/2005 y 526/2023.*

### ABSTRACT

*Judgment 69/2024 declares the unconstitutionality and nullity of the minimum sanctioning thresholds established in article 17 bis of Organic Law 8/2007, of July 4, on financing of political parties (LOFPP), which refer to the infraction imposed upon the surpassing of limits to electoral expenses by political parties provided for in Organic Law 5/1985, of June 19, on the Electoral Regime General (LOREG). The Plenary Session of the Constitutional Court considers the question of unconstitutionality raised by the Contentious-Administrative Chamber of the Supreme Court, finding that the aforementioned minimum thresholds, provided for in article 17 bis of the LOFPP, violate the principle of legality in sanctioning matters established in article 25.1, in relation to articles 6 and 23.1, of the Constitution.*

*Keywords: electoral violations and sanctions; electoral expenses; political parties; principle of legality in sanctioning matters; principle of proportionality of administrative sanctions..*

*Key articles: arts. 6, 23.1 y 25.1 de la Constitución; arts. 17 y 17 bis de la LOFPP; arts. 131, 175, 193 y 227.2 y 3 de la LOREG.*

*Related decisions: SSTC 55/1996, 136/1999, 26/2017, 74/2022 y 7/2023; AATC 332/2005 y 526/2023.*

## I. ANTECEDENTES

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el marco del recurso ordinario 2-456-2021, dictó Auto de 11 de julio de 2023 mediante el que planteó cuestión de inconstitucionalidad contra el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a 5000 euros» del artículo 17 bis 3.b) de la LOFPP, por entender que el límite mínimo establecido en dicho precepto puede vulnerar el artículo 25 de la Constitución, así como el artículo 9.3 de la misma norma fundamental.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la formación política Partido Independiente de Torre Pacheco contra la resolución del Tribunal de Cuentas de 28 de octubre de 2021 que le impuso una sanción de 5000 euros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 bis 3.d) de la LOFPP.

El referido partido concurrió a las elecciones locales de 26 de mayo de 2019. Presentada la contabilidad electoral del partido, el Tribunal de Cuentas apreció que al haber superado en 91,47 euros el límite legal previsto en el artículo 193 de la LOREG, esto es, un 2,33 % del límite, incurrió en la infracción prevista en el artículo 17.4 b) de la LOFPP, correspondiéndole la sanción prevista en el artículo 17 bis. 3 b) de dicha norma legal. Por ello le correspondía una sanción proporcional al duplo del exceso del gasto producido, es decir, de 182,94 euros. No obstante, la aplicación del último inciso del artículo 17 bis 3b) de la LOFPP llevaba a determinar que dicha sanción debía ser de 5000 euros, por ser el umbral mínimo previsto en la referida ley.

En el proceso ante el Tribunal Constitucional, el fiscal general del Estado presentó alegaciones por las que señaló que al no permitir la regulación el límite mínimo previsto en la regulación legal graduar o atemperar la sanción a gastos electorales de escasa cuantía, desalentaba el derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución española (CE) y vulneraba el valor justicia, así como el principio de legalidad del artículo 25.1 CE en relación con el principio de proporcionalidad.

## II. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA STC 74/2022

### 1. *Doctrina constitucional en materia sancionadora*

La sentencia, de la que fue ponente don Ricardo Enríquez Sancho, recuerda en primer lugar la doctrina en materia de sanciones tributarias recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 74/2022. En ella se afirma que el punto de partida en el juicio de proporcionalidad es el de reconocer un «amplio margen de libertad» al legislador en la configuración del sistema de infracciones y sanciones derivado de su «posición constitucional» y legitimidad democrática. Afirma que «el grado de desvalor de las infracciones y la magnitud de las sanciones que aquellas deben llevar aparejadas no es un juicio técnico de mera ejecución o aplicación de la Constitución, sino un complejo juicio de oportunidad y político-criminal en que intervienen estimaciones sobre la importancia absoluta y relativa de los bienes jurídicos merecedores de protección y sobre la medida adecuada de la reacción punitiva eficaz para cumplir con sus funciones de retribución, prevención especial y prevención general».

Por ello, considera que «la Constitución no impone una exacta proporción entre el desvalor de la sanción y el desvalor del comportamiento prohibido, según un hipotético baremo preciso y prefijado. El principio de proporcionalidad solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma produzca 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, o cuando a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» (STC 74/2022 Fundamento Jurídico [FJ] 3.b)).

2. *La constitucionalidad del bien jurídico protegido mediante las sanciones contra los excesos de gastos electorales por encima de los límites legales*

La sentencia recuerda que «el juicio de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de las sanciones debe partir de la comprobación de la constitucionalidad del bien jurídico protegido por el legislador en la tipificación de infracciones y sanciones» (STC 74/2022 FJ 3 A). Si una sanción «persiguiera la preservación de bienes o intereses constitucionalmente proscritos o socialmente irrelevantes, la sanción podría considerarse directamente inconstitucional» (Sentencias del Tribunal Constitucional 161/1997, 136/1999, 60/2010 o 169/2021, doctrina referida a sanciones penales pero cuya doctrina el Tribunal estima aplicable a las sanciones administrativas).

En el presente caso, la sentencia recuerda que los partidos políticos, conforme al artículo 6 CE, son cauce de formación y manifestación de la voluntad popular e instrumento fundamental para la participación política, lo que justifica la regulación y control político de su financiación. Añade que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido «la necesidad de supervisar las actividades financieras de los partidos políticos en aras de la rendición de cuentas y la transparencia, que sirven para garantizar la confianza pública en el proceso político. Habida cuenta del papel primordial que desempeñan los partidos políticos en el buen funcionamiento de las democracias, puede considerarse que el público en general tiene interés en que sean objeto de control y de que se sancione cualquier gasto irregular, en particular en lo que respecta a los partidos políticos que reciben financiación pública» (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 26 de abril de 2016, asunto *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquía*, párrafo 69). Además, con el control y supervisión de la financiación de los partidos políticos se protege indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) en condiciones de igualdad. Por ello concluye que «el establecimiento de sanciones para prevenir y castigar los excesos de gasto electoral por encima de los límites señalados objetiva y equitativamente por el legislador tiene fundamento constitucional».

### 3. *La desproporcionalidad del umbral mínimo establecido en el artículo 17 bis.3b) de la LOFPP*

En su razonamiento el Tribunal comienza sosteniendo que «el interés en salvaguardar la equidad y transparencia del proceso electoral, la confianza pública en la legitimidad de su resultado y la independencia de los partidos políticos en la toma de decisiones» justifica «la opción legislativa por el establecimiento de límites mínimos que superen, incluso ampliamente, el concreto exceso de gasto producido, como sucede en el caso *a quo*».

Dicho esto, la sentencia recuerda que uno de los elementos de su doctrina que permite apreciar la desproporción de una sanción en abstracto es que «a la luz de datos empíricos no controvertidos resulte evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» (STC 74/2022, FJ 3B).

A partir de aquí el Tribunal da una especial relevancia a la valoración efectuada por el Tribunal de Cuentas como órgano encargado de aplicar las sanciones previstas en la LOFPP, que ha venido advirtiendo la desproporción de las sanciones mínimas desde, al menos, julio de 2021. En una de las mociones aprobadas declaró que el límite de gasto que resulta del umbral mínimo establecido, en el caso de formaciones políticas de reducida o escasa implantación que presenta candidatura en un solo municipio o en pocas circunscripciones, resulta manifiestamente insuficiente para el desarrollo de una mínima campaña electoral, lo cual lleva generalmente a excederse del límite máximo de gastos previsto en la LOREG, incurriendo en infracción que con frecuencia es muy grave por exceder de un 10 % de dicho límite. Esta opinión lleva a la sentencia a considerar que debe descartarse que la evidente desproporción entre la sanción y el exceso de gasto producida en el caso examinado constituya «un efecto excepcional, inevitable en el marco de la generalidad de la norma (STC 26/2017) o una consecuencia aislada derivada de la conducta del sujeto infractor, de su actuación procesal o del normal desenvolvimiento del sistema de recursos judiciales, o, en general, de posibles errores en la aplicación de la norma». Por el contrario, lleva a considerar que esta desproporción de las sanciones «se produce

en relación con supuestos generales perfectamente definibles como categoría conceptual».

Al argumento anterior añade que los antecedentes normativos demuestran que se trata de un efecto inadvertido por el legislador y que el inciso legal cuestionado solo tiene efecto práctico en partidos políticos de escasa representatividad y ámbito territorial reducido, ya que no afecta a otro tipo de formaciones.

Finalmente, afirma que «el carácter taxativo del límite mínimo cuestionado impide cualquier modulación o individualización de sus efectos para adoptarlos a las circunstancias del caso concreto». Por todo ello, concluye que el inciso legal cuestionado vulnera el artículo 25.1 en relación con los artículos 6 y 23.1 CE, declarando su inconstitucionalidad y nulidad.

#### *4. La extensión de la declaración de inconstitucionalidad a otros incisos del artículo 17 bis de la LOFPP que incluyen umbrales mínimos sancionatorios análogos*

El Tribunal hace uso en esta resolución de la previsión establecida en el artículo 39.1 de la LOTC, que permite declarar la inconstitucionalidad de otros preceptos de la misma ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. Considera que «el efecto desaliento sobre el ejercicio del derecho de participación política y la desproporción sancionadora» que han determinado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado debe extenderse también a los otros dos que establecen un umbral análogo: el artículo 17 bis.1 y el artículo 17bis.2b), en lo que se refiere a la infracción consistente en superación del límite de gastos electorales. Con ello además se da respuesta a otras dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la misma Sala del Tribunal Supremo en supuestos muy similares de formaciones políticas de escasa implantación territorial que superaron el límite de gasto electoral previsto en la LOREG. En ellos, un exceso de gasto de 1632,79 euros dio lugar a una multa de 25 000 euros; y otro de 910,37 euros a otra de 50 000 euros.

### III. COMENTARIO

En mi opinión, pocas resoluciones del Tribunal Constitucional merecen un apoyo unánime como el que se produce en el presente caso. No hay más que conocer los datos reales de los casos examinados para apreciar de forma indubitada la absoluta desproporción a la que conduce la aplicación estricta de las previsiones establecidas en la LOFPP respecto de los umbrales mínimos obligatorios en materia sancionadora. El Tribunal de Cuentas lo venía declarando de forma reiterada y quienes tratamos con asiduidad los problemas electorales conocíamos perfectamente esta situación.

Recordemos que el artículo 193.2 de la LOREG estipula que «Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.». Esos límites de gasto deben verse además reducidos en un 15 % sobre la cifra actualizada por orden del Ministerio de Economía y Hacienda en los cinco días siguientes a la primera convocatoria electoral de que se trate, conforme establece la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2011.

Sin embargo, la LOREG no establece una tipificación de infracciones electorales, sino que se limita a señalar en su artículo 153.1 que «toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente» y consistirá en una «multa de 300 a 3000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1000 si se realiza por particulares».

Por el contrario, ha sido la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos, la que ha establecido ese régimen sancionador. De una parte, considerando como infracción muy grave, grave o leve la superación del límite de los gastos electorales según se trate de un 10 % o más para las muy graves, entre un 3 y menos de un 10 % para las graves y más de 1 y hasta un 3 % para las leves (arts. 17.2 b), 3b) y 4b)).

Posteriormente, tipifica las sanciones imponiendo en su artículo 17 bis multas pecuniarias del duplo al quíntuplo del exceso del gasto electoral producido en cada caso. Sin embargo, establece un umbral mínimo obligatorio diferente para cada infracción: en las muy graves de 50 000 euros, de 25 000 en las graves y de 5000 en las leves.

La cuestión es que esas cifras del límite legal mínimo de la sanción, como ha reconocido el Tribunal de Cuentas en sucesivas resoluciones, apenas afecta a las formaciones políticas que se presentan en muchas circunscripciones. Por el contrario, los que se presentan en uno o pocos municipios, y de escasa población, ese límite es muy reducido y hace que resulte muy difícil realizar una campaña sin superar el límite legal establecido. Esta situación lleva a que se produzcan infracciones y que en no pocos casos estas deban considerarse como muy graves: basta que superen el 10 %, aunque esa cifra en términos absolutos sea muy pequeña.

El problema realmente está en que se aplica una misma fórmula de limitación de los gastos electorales tanto a las formaciones que se presentan en muchos lugares, en el que la población es mucho más numerosa y el límite de gastos sube en esa misma proporción, como a los que lo hacen en municipios con escasa población. Se trata además de una situación que, como se reconoce en la sentencia comentada, apenas es advertido por las formaciones políticas con representación en las Cámaras legislativas. Ello lleva a situaciones tan paradójicas como los casos que se reflejan en la sentencia comentada: a un partido político que se excedió en 91,47 euros del límite de gastos electorales se le tuvo que imponer una multa de 5000 euros; a otro en el que el exceso fue de 1632,79 euros otra de 25 000 euros; y finalmente, el caso sin duda más extremo, por un exceso de 910,37 euros, una multa de 50 000 euros. Se trata de una consecuencia que supera cualquier posible justificación, hecho además por un legislador que ignoró esa posible consecuencia al tratar de la misma forma la limitación de gastos electorales ante supuestos tan diferentes.

Ha tenido que ser el máximo intérprete de la Constitución el que elimine del ordenamiento jurídico estos umbrales obligatorios que producen efectos contrarios a cualquier posible concepción de la justicia que pueda tenerse y también, por supuesto, a la exigencia de proporcionalidad imprescindible en materia sancionadora. Esta

situación debiera procurar una reflexión del legislador y la necesidad de abordar de forma general y meditada la regulación del régimen sancionador en materia electoral. No solo estableciendo en la LOREG una tipificación sistemática y detallada de las infracciones electorales y la consiguiente graduación de las sanciones, como ha solicitado la Junta Electoral Central, sino también en el régimen sancionador de los partidos políticos siguiendo las recomendaciones que también de forma repetida ha hecho el Tribunal de Cuentas<sup>1</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- DE LA PEÑA PITA, F. (2024). *La inconstitucionalidad de las sanciones por superación de los límites de gastos electorales. Vulneración del principio de proporcionalidad*. Actualidad Administrativa, (7, Sección Derechos fundamentales).
- GARCÍA FERNÁNDEZ, L. (2014) *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*. En M. Delgado-Iribarren (coord.). La Ley, 2014, pp. 1149-1153, 1468-1469, 1552-1554 y 1751.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2021). Estándares europeos en materia de financiación de la vida política. En A.I. DUEÑAS CASTRILLO y A. MACHO CARRO (dirs.) *La influencia de los tratados europeos sobre derechos humanos en la participación y representación política*. Tirant lo Blanch: Junta de Castilla y León.
- (2021a). Estándares internacionales en materia de limitaciones de los gastos de campaña En I. SPIGNO (dir.), Y. ESQUIVEL ALONSO y L. E. RÍOS VEGA (coords.), *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XV: las elecciones limpias. El control del gasto electoral*. Tirant lo Blanch México.
- (2022). *Razones para regular (mejor) la financiación de los partidos. Más allá de la corrupción política*. Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, (23), pp. 116-135.
- SUÁREZ ROBLEDANO, J. M. (2020). Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos. *Revista española de control externo*. 22 (65) pp. 8-31.

<sup>1</sup> Sobre ello puede verse el comentario de Lidia García Fernández en su comentario a los artículos 131, 175, 193 y 227 de la LOREG, en la obra colectiva «Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum», coordinada por Manuel Delgado-Iribarren, La Ley, 2014, pp 1149-1153, 1468-1469, 1552-1554 y 1751.