

### 3.9 Plazo de caducidad de los procedimientos tramitados contra las formaciones políticas

En relación con la función sancionadora del Tribunal de Cuentas, la Sala 3.<sup>a</sup> del TS, en sentencia n.º 249/2021, de 23 de febrero, se pronuncia sobre un aspecto fundamental del procedimiento sancionatorio tramitado contra una formación política que ha incurrido en exceso de gastos durante el período electoral. Dicho aspecto es el plazo en el que debe resolverse el mencionado procedimiento.

La parte recurrente considera que el plazo para resolver este tipo de procedimientos sancionadores es el previsto en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, es decir, de seis meses desde el inicio del mismo, mientras que el Pleno del Tribunal de Cuentas, por su parte, considera que no resulta de aplicación dicha Ley Orgánica, sino la Ley 39/2015 (artículo 23.1), en la medida en que permite acordar, de manera motivada, la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación de la resolución que impone la sanción.

La Sala 3.<sup>a</sup> TS entiende que el procedimiento sancionador, en el que se dicta el acto administrativo impugnado, ha de regirse por el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, y no por el citado artículo 23.1 de la Ley 39/2015, y consecuentemente estima el recurso.

La Sentencia argumenta lo siguiente:

«Con carácter general, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación, específicamente regula el “procedimiento sancionador”, por lo que se ubica sistemáticamente en el Título VI relativo precisamente al “régimen sancionador”. En concreto, el apartado “uno” del expresado artículo 18, al iniciar la sucesión de trámites que conforma este tipo de procedimientos, señala que «el procedimiento sancionador se iniciará por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas». Teniendo en cuenta que, en la propia resolución del Pleno, que inicia el procedimiento, se señala que lo que comienza es “el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos”.

Respecto de la finalización del procedimiento, por lo que hace al caso, el párrafo tercero, del apartado “ocho”, del citado artículo 18, señala que cuando “no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad de este”. Regla general que únicamente tiene como excepción expresa el caso, relativo a la interrupción del plazo, “mien-

tras el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables a los interesados”, lo que en este caso ni siquiera se invoca.

Esta regulación que contiene la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, en el extenso artículo 18, tiene, sin embargo, un régimen supletorio que ha de aplicarse en defecto de norma expresa.

Así es, la disposición final segunda de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, establece, además de una referencia a las subvenciones que no hace al caso, que «los procedimientos sancionadores regulados en esta ley, supletoriamente y en defecto de norma expresa, se regirán por las normas generales de estos procedimientos» contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, referencia que ahora debemos entender a la Ley 39/2015, aunque en la Ley 40/2015 se regulen los principios de la potestad sancionadora.

La interpretación de esta disposición final segunda, párrafo segundo, pone de manifiesto que la aplicación del régimen supletorio necesita del concurso de tres exigencias, a saber, que estemos ante un procedimiento sancionador porque al inicio del párrafo señala que se va a referir únicamente a los “procedimientos sancionadores” que regula la expresada Ley Orgánica de financiación (i), que es necesario que no exista norma expresa, sobre algún trámite o exigencia propia del procedimiento sancionador (ii), y que el régimen supletorio que proporciona, viene integrado por las normas generales sobre “estos procedimientos”, es decir, sobre los procedimientos sancionadores (iii).

En este caso consideramos que el procedimiento sancionador, que diseña el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, tiene una regulación, por lo que ahora importa, sobre la ampliación del plazo para resolver, que resulta completa, pues no precisa de la aplicación del régimen supletorio. De modo que no hay “defecto de norma expresa”, toda vez que la ampliación del plazo no es una exigencia o peculiaridad del procedimiento sancionador. Pero, en todo caso, la llamada que hace dicha disposición final segunda, como norma supletoria, no es a la Ley 30/1992 en bloque, ahora 39/2015, sino únicamente a las normas sobre los “procedimientos sancionadores”.

Téngase en cuenta que en la secuencia de trámites que establece el citado artículo 18 se hace referencia concreta y específica a la Ley 30/1992, ahora 39/2015, cuando se considera preciso. Prueba de lo que decimos es la referencia concreta que hace el apartado “cuatro”

último párrafo, de dicho artículo 18, respecto de la práctica de las pruebas conforme al artículo 81 de la Ley 30/1992.

Esta referencia tan concreta y específica no tendría razón de ser, resultaría ociosa y reiterativa, si la indicada disposición final segunda se interpretara como una remisión íntegra, no sólo a las normas sobre el procedimiento sancionador, o no sólo a las normas del procedimiento en general, sino también a las normas sobre la “actividad de las Administraciones Públicas”, que es donde encuentra cobijo sistemático la ampliación del plazo para resolver del artículo 23.1 de la Ley 39/2015.

No obsta a lo expuesto, la novedad que introdujo la Ley 39/2015, que ya no regula un procedimiento especial sobre la potestad sancionadora como hacía la Ley 30/1992, pues ahora su contenido se traduce y materializa en una serie de especialidades propias de este tipo de procedimientos. Así es, el título IV de la mentada Ley 39/2015, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca, por lo que ahora interesa, que el anterior procedimiento especial sobre potestad sancionadora previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ahora se ha integrado como “especialidades” del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde, como señala la exposición de motivos, a uno de los objetivos que persigue dicha Ley 39/2015, que es la mera simplificación de los procedimientos administrativos, identificando las peculiaridades propias del procedimiento sancionador a continuación del trámite concreto del procedimiento administrativo común.

Este cambio no altera el contenido y sentido de la disposición final segunda, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos, que se remite a los “procedimientos sancionadores”, a las normas de «estos procedimientos», es decir, a las especialidades propias de este tipo de procedimientos. Y no al artículo 23.1 de la Ley 39/2015, incluido sistemáticamente en la actividad de las Administraciones Públicas, ni siquiera en el procedimiento común.

Sin que resulte necesario detenerse, a los efectos de la exégesis de la expresada disposición final segunda, en las garantías propias que ha de revestir el procedimiento sancionador, sobradamente conocidas, que no consiente un régimen supletorio que suponga la aplicación indiscriminada y completa de la Ley 39/2015.

Por lo demás, viene al caso añadir que no podemos confundir el plazo máximo para resolver previsto legalmente, a que nos referimos, con la ampliación de un plazo concreto. Esto último es lo que regula el artículo 18 «seis» de la Ley Orgánica de Financiación de los Parti-

dos Políticos. Es decir, cuando el instructor puede, motivadamente, prorrogar los plazos de dichos trámites de alegaciones y el del período de prueba, por una sola vez e idéntico o inferior tiempo al establecido, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para garantizar la eficaz defensa de los incursores en el procedimiento sancionador.

Procede, en definitiva, estimar el motivo sobre la caducidad alegado, pues comprobamos que, mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de fecha 25 de octubre de 2018 (folio 9 y siguientes del expediente administrativo), se inicia el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos. Y la notificación tuvo lugar el día 2 de noviembre de 2018 (folios 13 y 14 del expediente). Mientras que la resolución sancionadora, que ahora se impugna, se adopta por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en reunión de 30 de septiembre de 2019 (folios 90 y siguientes del expediente administrativo), y se notifica el día 4 de octubre de 2019 (folios 100 y 101 del mismo expediente).

En consecuencia, el acto administrativo sancionador es nulo porque ha sido dictado en un procedimiento ya caducado, al haberse rebasado sobradamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 18, ocho, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos».

En todo caso, conviene resaltar que la cuestión del plazo del procedimiento sancionador, que tanta importancia tiene para la ordenación y buen fin de los múltiples expedientes tramitados en el Tribunal de Cuentas contra las formaciones políticas que se exceden en los gastos electorales, no está exenta de dificultades, materiales y jurídicas, si atendemos al voto particular formulado en la citada sentencia, que fundamenta su decisión de la siguiente forma:

«Con todo el respeto hacia el parecer mayoritario, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, formulo voto particular con base en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 18. Ocho, párrafo tercero de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante LOFPP) prevé la caducidad del procedimiento de no notificarse la resolución sancionadora en el plazo de seis meses desde su inicio.

2. Respecto de ese plazo máximo de duración del procedimiento sancionador entiendo que es aplicable el artículo 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) por lo siguiente:

1.º La disposición final segunda, párrafo segundo, de la LOFPP se remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy día la Ley 39/2015 conforme a su disposición final cuarta. Y tal remisión se hace exclusivamente a los procedimientos sancionadores, luego tal remisión alguna eficacia debe tener.

2.º En la sistemática de la Ley 39/2015, dentro de las «Normas generales de actuación» (rúbrica del Capítulo I dentro del Título II, «De la actividad de las Administraciones Públicas») como regla general se prevé que el procedimiento sancionador caduque de no dictarse y notificarse la resolución dentro del plazo legal [artículo 25.1.b)]; y también como regla general se regula en el artículo 23 la posibilidad excepcional de ampliar el plazo para resolver y notificar. Pues bien, considero que estas normas son aplicables supletoriamente al procedimiento sancionador de la LOFPP.

3.º En la LOFPP –y en lo que ahora interesa– la norma especial es el artículo 18. Seis que apodera al instructor para ampliar no el procedimiento en su conjunto, sino dos concretas fases que tienen dentro del procedimiento plazos específicos: los quince días para alegaciones y los treinta para la práctica de pruebas [cfr. artículo 18. Dos.c) párrafo segundo y Tres b) párrafo segundo]. Por tanto, fuera de tal norma especial es aplicable la norma general referida ya a todo el procedimiento de ahí el sentido que tiene la disposición final segunda, párrafo segundo.

4.º Por tanto, si la LOFPP no regula la posibilidad de ampliar el plazo de resolución y notificación no es porque tal posibilidad sea inaplicable, sino porque ya tiene su regulación en la Ley 39/2015 por medio de la disposición final segunda, párrafo segundo pues de lo contrario no tendría sentido.

5.º No advierto razón de peso para apartarnos de lo que ya resolvimos en la sentencia 178/2020, de 12 de febrero, dictada en el recurso contencioso-administrativo 449/2018, en la que se declaró la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015. Y no está de más recordar que en esa sentencia y respecto de la actuación fiscalizadora que siguió a la convocatoria electoral de autos, ya tuvimos por probado las dificultades del Tribunal de Cuentas para la instrucción de los expedientes de

fiscalización en plazo debido al elevado número de expedientes y la disponibilidad de medios.

6.º En fin, la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015 a un procedimiento sancionador también lo ha apreciado la Sección Tercera de esta Sala en su sentencia 1094/2020, de 23 de julio (recurso contencioso-administrativo 166/2019), que sin hacer cuestión de su aplicabilidad centra su enjuiciamiento en la concurrencia de razones para ampliar el plazo. Y otro tanto cabe decir sobre sentencias de esta Sala que han venido aplicando el artículo 42.6 de la Ley 30/1992 ya citada a diversos procedimientos sancionadores (cfr. de la Sección Tercera la sentencia 958/2018, de 8 de junio, recurso de casación 1506/2016 o las de 2 de febrero y 23 de noviembre de 2013, recursos de casación 4934/2009 y 4236/2010, respectivamente; y de la Sección Quinta, la de 15 de febrero de 2013, recurso de casación 3378/2008)».

Debido al elevado número de expedientes que se tramitan de esta naturaleza en el Tribunal de Cuentas, como consecuencia de las fiscalizaciones de los procesos electorales, donde se aprecia exceso de gasto en las formaciones políticas que concurren a las elecciones, parece necesario llamar la atención del legislador, a fin de posibilitar la ampliación de los plazos de tales procedimientos sancionadores.