

Año 2023

Nº 24

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C^y Parlamento
Constitución**

LOS ACUERDOS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL SOBRE
PARTIDOS POLÍTICOS (1985-2022): PANORÁMICA Y RELEVANCIA

THE AGREEMENTS OF THE JUNTA ELECTORAL CENTRAL
ON POLITICAL PARTIES (1985-2022): OVERVIEW AND RELEVANCE

Enrique Ortea García

Universidad Complutense de Madrid¹

enriga04@ucm.es

<https://orcid.org/0000-0003-0291-7835>

Cómo citar/Citation:

ORTEA GARCÍA, E., “Los acuerdos de la Junta Electoral Central sobre partidos políticos (1985-2022): panorámica y relevancia”, *Parlamento y Constitución. Anuario*. N°24. 2023.

Recibido: 15-04-2023

Aceptado: 31-07-2023

Resumen: El artículo desarrolla un análisis cualitativo y cuantitativo de los acuerdos de la Junta Electoral Central sobre los partidos políticos como sujeto de los comicios desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y hasta mediados de 2022. A partir de los recursos facilitados por la propia Administración electoral, se estudia la incidencia que estas resoluciones han tenido en la propia legislación y en las Instrucciones dictadas por el órgano con el objetivo de determinar su relevancia académica. Esta resultará ser muy limitada en comparación con otras fuentes del ordenamiento, si bien puede servir de guía a próximas reformas en el ordenamiento.

Palabras Clave: Administración electoral, Elecciones, LOREG, Partidos políticos, Reforma electoral.

Abstract: This paper develops a qualitative and quantitative analysis of the decisions of the Junta Electoral Central on political parties as subjects of the elections since the entry into force of the Ley Orgánica del Régimen Electoral-

¹ Investigación desarrollada en el marco del Programa de Postgrado en *Régimen jurídico de los partidos políticos* organizado por el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

al General until mid-2022. From the resources provided by the electoral Administration itself, we study the impact of these resolutions on the legislation itself and on the instructions issued by the body in order to determine its academic relevance. This will prove to be very limited compared to other sources of the system, although it may serve as a guide for future reforms.

Key Words: Electoral Administration, Elections, Electoral reform, LOREG, Political Parties.

SUMARIO

Introducción.

1. La actividad electoral de los partidos políticos.

1.1. Idea general de los partidos políticos.

1.2. La singular posición de los partidos políticos en las elecciones y la problemática de su regulación.

1.3. Las fuentes del Derecho electoral.

2. Análisis cuantitativo de la doctrina de la JEC sobre partidos políticos (junio de 1985-julio de 2022).

2.1. Número de Acuerdos.

2.2. Objeto de los Acuerdos.

3. Análisis cualitativo de la doctrina de la JEC sobre partidos políticos (junio de 1985- julio de 2022).

3.1. Administración electoral.

3.2. Campaña y su desarrollo.

3.3. Desarrollo de la votación y del escrutinio; derecho de sufragio activo.

3.4. Financiación electoral.

3.5. Identidad, composición e identificación de los sujetos electorales y sus instrumentos.

3.6. Municipios y otros entes desconcentrados.

3.7. Prensa y medios de comunicación.

3.8. Provincias y agrupaciones de municipios.

Conclusiones.

Bibliografía.

Introducción

Decía García Pelayo que “la existencia de los partidos políticos deriva del hecho de que en la democracia la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado”²; una incorporación institucional que no sería posible, como tampoco la calificación del sistema como democrático, sin el instrumento fundamental de las elecciones. Estos procesos presentarán un carácter eminentemente político, si bien su desarrollo está garantizado por la existencia de una serie de fuentes del Derecho que son sus condiciones de posibilidad. Dado que “el jurista, respecto de muchas realidades, no estudia su contenido material; su significado propio (o sus múltiples significados) sino solo su regulación jurídica”³ cabe advertir preliminarmente que en este artículo nos centraremos en esta, tratando de desentrañar uno de los mantiales del ordenamiento electoral español al que menos atención se le ha prestado, a pesar de su relevancia en los comentarios académicos: las decisiones (que no las Instrucciones) de la Junta Electoral Central (en adelante, JEC).

Nuestro objetivo será extraer conclusiones acerca de la naturaleza de su contenido, su importancia relativa en el cuadro de fuentes (si es que pudieran enmarcarse aquí, asunto que también se abordará) y el modo en el que hayan podido incidir en las reformas acometidas por el legislador. Prestaremos particular atención al hecho de que exista alguna cuestión especialmente controvertida cuya resolución se haya quedado siempre limitada a las decisiones de la Administración electoral sin trascender a instrumentos normativos de aplicación general.

Para ello, la base material del trabajo estará constituida por la totalidad de las decisiones que este órgano ha adoptado en relación con los partidos políticos desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG); es decir, desde el 21 de julio de 1985; hasta el 31 de julio de 2022, fecha final de nuestro estudio. En total se cuentan 304 documentos. Atendiendo a las propias notas características de estas herramientas jurídicas y a la función que desempeñan (de índole interpretativa y aclaratoria de la legislación sobre la materia) se ha considerado más adecuado para el propósito que nos ocupa centrar el foco en este período de vigencia de la norma principal de esta rama del ordenamiento. Solo de este modo podremos saber cuáles son los preceptos que más problemas prácticos presentan o las materias cuya litigiosidad aconsejaría una revisión de aquella.

2 GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1950, p. 191.

3 ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, *Revista española de Derecho político*, n° 23, 1986, p. 36.

El trabajo se plantea desde un enfoque que no suele ser habitual en el análisis de las decisiones de la Junta Electoral Central. Estas suelen ser mencionadas y estudiadas en relación con los diferentes problemas que se plantean respecto de los comicios, pudiendo ilustrarse esta consideración como *de variable dependiente*. Aquí nos proponemos tratarlas como *variable independiente*, considerando las cuestiones que resuelven, pero no centrandó únicamente la atención en ellas. Asimismo, al contrario de lo que ocurre en otras disciplinas jurídicas como la laboral, en las que los académicos se ocupan de las fuentes específicas del ordenamiento como un problema singular, los estudios jurídico-electorales parecen pasar por alto o de puntillas por la singularidad que representan tales emanaciones de la Administración electoral. Si bien esta última sí merece largas consideraciones (muchas de ellas a propósito de sus atribuciones y funciones), los productos de su actividad quizás hayan quedado más oscurecidos.

Obviamente, lo dicho caracteriza un modo de acercarse a la cuestión, pero ni la presenta ni mucho menos la agota. Como se ha indicado, el propósito de nuestra investigación será también estudiar la incidencia que las referidas decisiones tienen en la actividad que los partidos políticos tienen constitucionalmente reconocida; sistematizar las aportaciones que aquellas han llevado a cabo, de modo que pueda extraerse un catálogo general de parámetros interpretativos de los preceptos y las Instrucciones que, al ser menos numerosos, también son más conocidos. Nos adentraremos así en un terreno que no es desconocido, pero que en cierto modo aún está pendiente de ser cartografiado.

Para la realización de esta tarea, se trabajará con la documentación doctrinal que la JEC proporciona en abierto a través del buscador de su página web⁴. En él se introducirán únicamente los filtros relativos al ámbito temporal de la investigación (“desde 21/06/1985”, “hasta 31/07/2022”) y a la materia (“partidos políticos”). Posteriormente, por un lado, se clasificarán atendiendo a distintos criterios con el objetivo de ofrecer una panorámica cuantitativa de los materiales; y, por otro, se llevará a cabo su análisis cualitativo a través de la lectura y sistematización de las decisiones para ofrecer una primera selección de aquellas que no se limiten a determinar la incompetencia de la propia Administración electoral y centrar el estudio en aquellas que contengan pronunciamientos interpretativos de fondo.

4 Véase: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscador>.

En fin, este proyecto se abordará en cuatro partes diferenciadas:

- la primera trata de contextualizar la actividad electoral de los partidos políticos: la relevancia constitucional de estos en el Estado social y democrático de Derecho de nuestro tiempo, en todo caso desde la perspectiva española; así como la labor normativa desarrollada respecto de la competición en las urnas, con la caracterización de sus principales fuentes. Evidentemente, ello exigirá ocuparse de la posición de la JEC en el sistema, de forma que su naturaleza permita entender sus decisiones y el papel que estas desempeñan en la ordenación de los comicios. En fin, se busca establecer un marco teórico básico.
- la segunda tiene una orientación meramente cuantitativa, con el objetivo de ordenar las decisiones atendiendo a criterios cronológicos y la materia sobre la que versan. Se tratará de disponer de una visión inicial pero global de ellas, que permita establecer determinadas conclusiones provisionales acerca de la mayor o menor intensidad de la intervención de este órgano en cada momento.
- la tercera presenta un análisis cualitativo de las decisiones, persiguiendo distinguir en ellas una orientación interpretativa de la ley o de las Instrucciones, aplicativa de lo dispuesto en ellas o en la doctrina anterior o, en fin, otra que no se corresponda con ninguna de estas.
- finalmente, en la cuarta parte, de conclusiones, identificamos los aspectos de interés que resultan del entrecruzamiento de las observaciones que se han presentado en el análisis cuantitativo y cualitativo. Así pues, en él se incluyen las ideas fundamentales relativas al propósito del estudio; acerca de cuáles son las materias más problemáticas en relación con los partidos políticos y cuál es en esta esfera la incidencia de las decisiones de la JEC en otras fuentes del Derecho electoral (singularmente, la LOREG y las Instrucciones).

1. La actividad electoral de los partidos políticos

1.1 Idea general de los partidos políticos

La especial importancia de los partidos políticos queda consolidada en el texto constitucional cuando se hace referencia a ellos en una parte tan medular como el Título Preliminar. Así pues, el art. 6 CE dicta que aquellos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.

Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Este precepto es una muestra de la importancia de esta “forma particular de asociación” (FJ 1, STC 3/1981) ha logrado en los Estados democráticos contemporáneos. Hace ya décadas que Azcárate⁵ los había considerado como “órganos de las distintas aspiraciones sociales, las cuales, condensadas y depuradas, señalan el camino que en cada momento deben seguir los pueblos”; sin embargo, hoy, tras un desarrollo que partía desde la oscuridad de la prohibición, han adquirido un papel protagonista en la vida política avalado por el hecho de que el ordenamiento jurídico-público les confiere relevancia singular tanto dentro como fuera de las instituciones. Así “se trata de otorgar reconocimiento jurídico constitucional a algo ya preexistente en la praxis política, tan preexistente que las propias constituciones deben su existencia a los partidos con representación en las cámaras constituyentes o con funciones constituyentes”⁶.

No es para menos. La creciente complejidad de la actividad del Estado y de los retos a los que ha de enfrentarse, así como la influencia de los medios de comunicación social y los mayores índices de formación de la población respecto a los de décadas atrás han llevado a que la propia naturaleza de las cosas (y los numerosos factores que en ella inciden) configuren la necesidad de vehicular y estructurar los posicionamientos políticos desde la sociedad a los órganos estatales para que aquellos se materialicen más allá de la esfera ideal. En este sentido, Pérez-Moneo⁷ señala que “lo que singulariza a un partido respecto de las asociaciones de régimen común son las funciones de comunicación entre el Estado y la sociedad que están llamados a realizar”; así como que “el mecanismo más importante para la comunicación entre la sociedad y el Estado son las elecciones, en las que los partidos actúan reduciendo la diversidad social”. A partir de esto, el silogismo parece claro y así su conclusión: la singularidad de las formaciones políticas guarda relación con el papel fundamental que éstas están llamadas a desempeñar cuando los ciudadanos son llamados a las urnas.

No obstante, no puede ello conducirnos a pensar que el protagonismo de los partidos es un rasgo únicamente característico de los períodos en los que está en marcha un proceso electoral. Ha de verse que la extensión de estos en todas las estructuras y niveles de organización territorial del Estado (y más allá, por ejemplo en la Unión Europea), su trasunto en las Cámaras (los siempre difíciles de ca-

5 *Apud* PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 322.

6 GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*. Alianza, Madrid, 1986, p. 49.

7 PÉREZ-MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M. Y PANO PUEY, E., *Derecho electoral español*, Juruá, Porto, 2019, p. 92.

racterizar grupos parlamentarios) y la sucesión de convocatorias llevan a la indiferenciación de esas etapas que configuran una suerte de carrera continua en la que siempre están en el foco. Además, siendo una función esencial de los partidos hoy día, no puede decirse que agote todas las que tienen. Sí que podrá considerarse, empero, la más determinante no solo por lo tocante al modo en el que los modelos de democracia conducen a su predominio, sino también por la propia influencia que despliega en la configuración de estos propios entes. Así pues, “la necesidad de someterse al proceso electoral para la conquista legal del aparato del Estado obliga a un cambio en la estrategia e incluso en la concepción misma de tales organizaciones”⁸, de modo que “el partido-programa se desdibuja al generalizarse el contenido de este último elemento en provecho del partido-máquina (electoral)”.

La relevancia de estas asociaciones políticas se traduce también en cambios en la teoría del Estado, en el marco de la cual se ha venido acuñando la idea de Estado de partidos para hacer referencia al contexto actual de las democracias occidentales, cuyo funcionamiento pasa necesariamente por el papel desempeñado por estos. De este modo, García Pelayo⁹ viene a referir que:

“[...] la democracia de partidos es una adaptación del principio democrático -cuya enunciación cuenta con más de veinticinco siglos de existencia- a las nuevas coyunturas históricas y muy concretamente a dos factores conexiónados entre sí. El uno es la masificación del ejercicio de los derechos democráticos debido no solo al crecimiento demográfico de la sociedad, sino también a la extensión del sufragio (...) El otro consiste en el hecho de que la sociedad en la que tiene que transcurrir el proceso democrático en nuestro tiempo es una sociedad organizacional (...) en la que apenas es posible conseguir un bien o un servicio y, en general, realizar un objetivo vital sin la mediación de una o varias organizaciones”.

A pesar de que esa relevancia se da en una pluralidad de esferas, por razones obvias nuestra atención ha de centrarse en la misión electoral. Siguiendo a Morodo¹⁰ cabe señalar que el art. 6 CE establece el esqueleto del Derecho de parti-

8 BASTIDA FREJEDO, F.J., “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 72.

9 GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*. Alianza, Madrid, 1986, p. 73.

10 MORODO, R. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: “Artículo 6º”, ALZAGA, O. (dir): *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Edersa, Madrid, 2006, p. 327.

dos, el cual “contempla cuanto se refiere a su nacimiento, a su vida y a su desaparición” de un modo que puede hablarse de “un sector del ordenamiento jurídico que posee la unidad y relevancia suficientes para justificar su estudio específico”. En este esquema, la actividad vinculada a las elecciones se referiría a ese momento de desarrollo vital, de actividad continuada de las formaciones. De hecho, se dirá que estas contribuirán de manera relevante al derecho de participación consagrado en el art. 23 CE hasta el punto de que “la representación política contemporánea se caracteriza por un hecho significativo: la inserción de los partidos políticos en los procesos electoral y parlamentario, que están estrechamente vinculados a ella”¹¹. Es algo que ha reiterado también la jurisprudencia constitucional en su consideración de que este tipo singular de asociación pone “a disposición de los ciudadanos en general y de los electores en particular una pluralidad de opciones políticas para que puedan formar sus propias opiniones políticas y, en el momento electoral, para que puedan elegir libremente los programas que estimen más adecuado” (FJ 14, STC 136/1999).

1.2. La singular posición de los partidos políticos en las elecciones y la problemática de su regulación.

La presentación a los electores de un conjunto de candidaturas y la escenificación de la diversidad que estas suponen en el plano ideológico sirve como motor a la democracia, como escaparate de las distintas orientaciones que puede tomar el rumbo de la colectividad. Los enfoques en materia de partidos políticos llevan ya tiempo poniendo de manifiesto los parecidos entre esta actividad y el mercado, uno de los foros fundamentales de las sociedades contemporáneas. Así pues, autores como Morlok¹² plantean que “la esencia del fenómeno político estaría en la idea de intercambio, un intercambio en el que los votantes cederían su voto a cambio de decisiones políticas que benefician o sirven a sus intereses”, de forma que “el proceso político que se regula jurídicamente tiene un gran elemento de actuación competitiva y (...) por ello se puede describir y analizar como una forma de competencia”¹³. A estas ideas tampoco ha estado ajena la doctrina española, en la que se ha llegado a decir que “los partidos operan como *political enterprises* que, al igual que cualquier empresa, tratan de maximizar sus beneficios satisfaciendo, de un lado, las demandas ya existentes en ciertos sectores de la sociedad y, de otro, creando artificialmente demandas seguidas de la oferta de sa-

11 LUCAS VERDÚ, P. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Manual de Derecho Político*. Volumen 1, Tecnos, Madrid, 1987, p. 235.

12 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 175.

13 *Ibid* 12, p. 134.

tisfacérlas a fin de acrecer sus beneficios en el mercado electoral en una coyuntura dada”¹⁴.

En consecuencia, al igual que el *laissez faire, laissez passer* ha quedado obsoleto en la esfera económica y que los poderes públicos regulan en la actualidad dicho sector de forma intensa con el objetivo de evitar prácticas anticompetitivas que redunden en el perjuicio de los intereses colectivos, en la esfera electoral también se dará una profunda actividad legislativa que trata de acotar la capacidad de los diferentes actores de condicionar los resultados, de adulterar espuriamente la voluntad cuya expresión se le supone a la ciudadanía llamada a las urnas. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en relación con otros sectores del ordenamiento jurídico, aquí se dará una paradoja fundamental, a saber, que “en el caso de la competencia política, en la que los partidos son los principales actores, la peculiaridad reside en el hecho de que son los propios competidores, a través de sus representantes en el Parlamento, quienes tienen en sus manos la regulación de esa competencia”¹⁵.

Por consiguiente, no será extraño que la plasmación en la legislación electoral del papel de las formaciones políticas sea un reflejo de su importancia en la realidad práctica y, más aún, sirva de elemento que potencie esta última. Así pues, el concepto de retroalimentación permitirá explicar las conexiones entre la normación de los partidos, del sistema electoral y del procedimiento electoral. Siguiendo a Delgado-Iribarren¹⁶ la preponderancia de los partidos en la legislación electoral frente a otros sujetos como los candidatos individualmente considerados o las agrupaciones de electores viene a configurarse en la organización y los procedimientos electorales a partir de cuatro pilares fundamentales, a saber:

- la capacidad decisoria respecto de la composición no judicial de las Juntas electorales, de acuerdo con los arts. 9 a 11 LOREG.
- la legitimación privilegiada en la presentación de candidaturas a las elecciones (art. 44 LOREG), sin que tengan necesidad de recabar firmas (avales) en apoyo de su concurrencia o siendo los requisitos cuantitativos llamativamente inferiores.
- el protagonismo en la asignación de recursos para desarrollar actividades de campaña electoral, tanto por lo que se refiere a la distribución gratuita de lu-

14 GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*. Alianza, Madrid, 1986, p. 78.

15 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 175.

16 DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y diputado*, Tecnos, Madrid, 2011.

gares y locales públicos para actos presenciales (arts. 56 y 57 LOREG) como en cuanto a la emisión de espacios de propaganda en la televisión y radio de titularidad pública (arts. 61 a 67 LOREG).

- la financiación electoral, cuyo monto dependerá de los asientos obtenidos en el correspondiente órgano de representación (arts. 127, 175, 193 y 227 LOREG) y con una regulación de los anticipos vedada a ellos según el último escrutinio (art. 127bis LOREG).

Evidentemente, la referida preponderancia se potenciará no respecto de cualquier tipo de partido político, sino fundamentalmente de aquellos que ya tienen una presencia relevante en la esfera pública e institucional. En todo caso, este marco lleva a que pueda sostenerse que “nuestra legislación electoral ha reconocido que existe un sujeto pasivo en las elecciones, el elector, y un sujeto activo y protagonista en todo el proceso electoral: los partidos políticos”¹⁷, siendo que además estos desarrollarán una labor de garantía de la limpieza del desarrollo de las elecciones a través del conjunto de atribuciones que normativamente se les conceden. A mayor abundamiento, no solo tendrán relevancia las potestades atribuidas a éstos como sujetos jurídicos, sino también todas aquellas conferidas a los integrantes de las listas, por cuanto “de facto los partidos políticos extienden su intervención en el control electoral a través de los candidatos individualmente considerados y de los representantes de las candidaturas”¹⁸.

1.3. Las fuentes del Derecho electoral

Habiéndose dibujado ya la singularidad del ordenamiento electoral, queda establecer un catálogo de las principales fuentes que éste presenta, las cuales pueden estructurarse en cuatro grandes categorías. A ellas evidentemente habría que sumar la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos que, sin ser con carácter general encuadrable en este sector del Derecho, tiene un valor fundamental para nuestro propósito.

En primer lugar, la que otrora era el vértice de la pirámide kelseniana de la jerarquía normativa y hoy es más bien el polo desde el que irradian todos los demás instrumentos jurídicos: la Constitución Española de 1978. Frente a lo que ocurre en algunos países en los que el núcleo de la materia se encuentra en la legislación ordinaria, la ley fundamental en nuestro caso contiene diversos preceptos re-

17 RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 317.

18 *Ibid* 17, p. 318.

lativos a los comicios cuya trascendencia radica en los efectos de su incorporación, o sea, en el hecho de que tales elementos cuenten con la protección frente a posibles reformas que se deriva de la parte concreta en la que se enmarquen, así como de la correspondiente tutela jurisdiccional. La supremacía formal y material de la norma constituyente ancla su contenido como cimiento básico del sistema político. Así pues, aparte del art. 6 CE ya referido, debemos señalar que:

- en el Título I *De los derechos y deberes fundamentales*, el art. 23 CE refiere que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (apartado 1) y que “asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (apartado 2).
- en el Título II *De las Cortes Generales* se cifran cuestiones clave en relación a la elección de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados (art. 68 CE) y Senado (art. 69 CE). También en el art. 70 CE se determinan causas de inelegibilidad e incompatibilidad y el control jurisdiccional de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras, así como la reserva de su regulación por la ley electoral. Por su parte, el art. 81 CE determina la reserva formal a la ley orgánica de la regulación del régimen electoral general (cuyos contornos fueron fijados especialmente por las SSTC 49/1981, 38/1983 y 72/1984).
- en el Título VIII *De la organización territorial del Estado* se plasma el carácter democrático y representativo de las entidades locales (municipio y provincia, respectivamente en los arts. 140 y 141 CE; en este sentido, especialmente relevante es la STC 103/2013), el que sea competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE), así como las bases de la elección de las Asambleas legislativas autonómicas (art. 152 CE). Aunque en este último caso solamente se hace referencia a las que se constituyeron por la vía del art. 151 CE, se ha dado la extensión de tales rasgos a la totalidad de ellas por la STC 225/1998 (con jurisprudencia reiterada en las SSTC 197/2014 y 15/2015).

La idea fundamental será “asegurar con rango constitucional el elemento que actúa como pilar fundamental de un régimen de competencia justo y leal”¹⁹. Así

19 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 176.

pues, aunque Fernández Sarasola²⁰ refiere que “prohibidos durante ocho lustros, los partidos políticos regresaron con una fuerza no exenta de revancha y en el diseño constituyente se garantizaron un protagonismo pleno, reduciendo a breves pinceladas los mecanismos de democracia directa”, ciertamente el protagonismo de estos, al menos en el terreno electoral, no aparecía tan predeterminado en la Constitución como pudiera parecer. Si bien esta dejó el terreno abonado y dispuesto para una regulación partidocéntrica, la semilla germinaría sobre todo por el impulso que supuso la legislación orgánica, influida eso sí por los factores reales del poder (por decirlo según la afortunada expresión de Lasalle) que la animaron e inspiraron.

En estricta conexión con lo anterior, debe tenerse presente el papel del Tribunal Constitucional que, a través de sus resoluciones, ha ido resolviendo los problemas interpretativos y sentando doctrina acerca del modo en el que procede leer el texto constitucional. Una de sus aportaciones más cruciales es el establecimiento de un cuerpo de principios que iluminan la zona gris en la que muchas veces se topa quien pretende adentrarse en las entrañas del ordenamiento y en los problemas derivados de su aplicación. Así pues, entre dicho catálogo podría referirse siguiendo a González Rivas²¹ el principio de pluralismo político, el de proporcionalidad, el de conservación de los actos electorales, el de libertad de configuración normativa o el de interpretación más favorable a los derechos fundamentales.

En segundo lugar, la LOREG será el texto crucial en cuanto a la regulación de los comicios: supone el cuerpo principal de Derecho electoral español. Su rango de ley orgánica trata de garantizar que el contenido no es producto de la voluntad de unos pocos, sino reflejo de la sensibilidad mayoritaria de las Cámaras al tiempo de configurar una materia tan sensible. Asimismo, se ocupa de cuestiones materialmente heterogéneas, pero cuyo núcleo común es su vinculación con las elecciones, llegando incluso incorporarse la tipificación de delitos y el establecimiento de penas en su articulado. En su estructura recuerda al Code Électoral francés²², toda vez que, salvo las previsiones relativas a las elecciones a los Parlamentos autonómicos (que no obstante engazarán llamativamente con ella), proporciona un marco común para las demás.

20 FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “Evolución (e involución) en la idea de partido político en la historia española” en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (coord.): *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 115.

21 GONZÁLEZ RIVAS, J.J., “La evolución e importancia de la doctrina constitucional en materia electoral: síntesis expositiva de criterios de aplicación”, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La ley, Madrid, 2014.

22 FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1986, p. 817.

En tercer lugar, si bien con una importancia más ceñida al procedimiento y, por lo tanto, de detalle, cabe referir la existencia de normas reglamentarias que inciden sobre la materia. Entre ellas destaca el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales. Ni que decir tiene que la relevancia de los reglamentos debe ceñirse a aspectos organizativos y de intendencia, ya que la injerencia del Gobierno en estos asuntos debe ser contemplada con cautela o, directamente, con suspicacia y alerta.

Finalmente, en cuarto lugar, conviene apuntar la existencia de productos de la Administración electoral que en la práctica desempeñarán un papel análogo al de una fuente secundaria del ordenamiento.

De forma preliminar, debe entenderse que con bajo el concepto de Administración electoral se incluye a aquellos órganos establecidos por la ley para desarrollar una serie de funciones específicas para el funcionamiento del proceso democrático cuya sensibilidad aconseja que sean encomendadas a estructuras ideológicamente neutrales e independientes (requisitos que no cumpliría una de carácter puramente parlamentario ni, por supuesto, gubernativo). Podría argumentarse que nos hallamos ante una autoridad administrativa independiente, aunque ello no estaría exento de polémica²³. En este sentido, el Capítulo III del Título I LOREG se dedica íntegramente regular las Juntas Electorales, las Mesas y Secciones y la Oficina del Censo Electoral. Ha de tenerse en cuenta que esta norma “en un lógico gesto de desconfianza hacia el Ejecutivo, ha depositado en la Administración electoral la mayoría de las funciones de control electoral pero no se ha atrevido -o no ha creído conveniente- dar el último paso, desapoderado a la Administración de todas sus potestades y encomendando las a estos órganos ad hoc”²⁴.

El art. 8 LOREG dicta que “la Administración electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (apartado 1) y que la integran “las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales”. Nos centraremos en la primera de ellas, debiendo decirse que su composición (recogida en el art. 9 LOREG) pretende garantizar la independencia (real y aparente) a través de los requisitos de elegibilidad (Magistrados del Tribunal Supremo, con lo que comporta la presencia judicial en términos de garantías, y catedráticos de universidad; subgru-

23 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2018, p. 525.

24 RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 200.

pos de ambos cuerpos técnicos que no encuentran escalón superior) y del modo de selección (el azar y el consenso parlamentario, respectivamente). En concreto, atendiendo a la enumeración de funciones que se opera en el art. 19 LOREG, pueden destacarse aquellas conectadas a las dos fuentes que destacaremos: las Instrucciones y los Acuerdos. En este sentido,

- “c) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral”.
- “d) Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma”.
- “e) Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central”.
- “f) Unificar los criterios Interpretativos de las Juntas Electorales, Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral”.
- “h) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia”.

A pesar de lo que refiere el apartado c, no se puede establecer una vinculación directa entre cada una de estas funciones y un determinado tipo de instrumento. De hecho, ambos son lato sensu Acuerdos. La cuestión estribará en que estos, interpretado el término en un sentido estricto, resuelven asuntos problemáticos, de menor entidad y de forma más concisa, lo que da lugar a una mayor abundancia. Sin embargo, las Instrucciones se elaboran expresamente con el propósito de clarificar determinados extremos (incluso en el caso de que no hayan causado aún problemas prácticos, pero la Junta considere que eventualmente podrían generarlos: véanse en este sentido la Instrucciones JEC 1/2011, 2/2011, 3/2011 y 4/2011).

Conforme al art. 18.6 LOREG “las Juntas Electorales deberán proceder a publicar sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas, por orden de su Presidente, cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. La publicidad se hará en el Boletín Oficial del Estado, en el caso de la Junta Electoral Central, y en el Boletín Oficial, en los demás”. Así pues, como señala Delga-

do-Iribarren²⁵ “todos aquellos acuerdos de las juntas electorales que puedan tener un alcance general, además de su notificación a los interesados, deberán publicarse”. De este modo, se garantiza que potencialmente todos los sujetos que pudieran verse en un futuro afectados por supuestos de hecho similares y sus correspondientes interpretaciones conozcan el criterio de la JEC. No obstante, el gran número de resoluciones que se han adoptado en las décadas de funcionamiento de este órgano y el carácter singularísimo que éstas presentan hacen de los Acuerdos que no se consagran en Instrucciones un elemento del marco electoral absolutamente olvidado.

En definitiva, los Acuerdos de la JEC se colocarán a la sombra de otras fuentes del derecho cuya utilidad inmediata es infinitamente mayor. Sin embargo, la ausencia de estudio detenido hace que al mismo tiempo sean un interesante objeto de análisis, siquiera para corroborar esta sospecha de forma empírica y al menos en lo relativo a uno de los campos temáticos en los que se han desarrollado; el de los partidos políticos.

25 DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, “Artículo 18”, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La ley, Madrid, 2014, p. 210.

2. Análisis cuantitativo de la doctrina de la JEC sobre partidos políticos (junio de 1985-julio de 2022)

2.1. Número de Acuerdos

Centrándonos en los Acuerdos de la JEC en el período de vigencia de la LO-REG (desde el 24/06/1985) hasta el final de julio de 2022, puede señalarse que, de un total de 12.351 publicados, solo 307 son categorizados en su descriptor de materia por el buscador del órgano como relativos a “partidos políticos” (a fecha de 24 de septiembre de 2022). Esto es solamente un 2,49% del total.

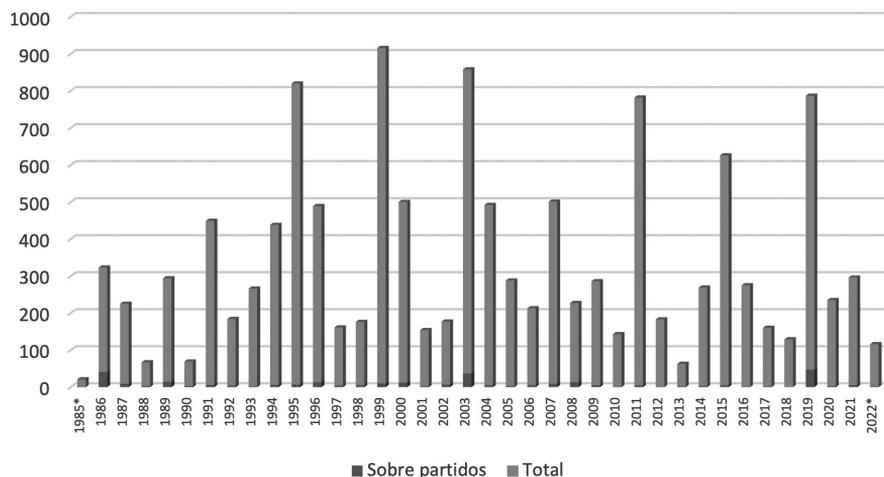
En la **Tabla 1** y la **Figura 1** se muestran los datos del total de los Acuerdos JEC, antecedido este dato de la concreción de aquellos que se corresponden con “partidos políticos”.

Tabla 1. Número total de Acuerdos JEC por año

Año	Partidos pol.	Total	Año	Partidos pol.	Total
1985*	1	20	2004	5	487
1986	41	282	2005	3	285
1987	9	216	2006	5	208
1988	3	64	2007	9	492
1989	15	279	2008	13	214
1990	3	66	2009	6	280
1991	6	443	2010	1	142
1992	4	180	2011	5	777
1993	2	264	2012	1	182
1994	6	432	2013	2	61
1995	7	813	2014	3	266
1996	13	476	2015	5	621
1997	4	157	2016	1	274
1998	5	171	2017	2	158
1999	10	906	2018	0	129
2000	12	488	2019	47	740
2001	3	151	2020	3	232
2002	7	170	2021	6	290
2003	37	821	2022*	2	114

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Número total de Acuerdos JEC por año



Fuente: Elaboración propia.

De forma más visual podemos analizar el porcentaje de Acuerdos sobre partidos políticos respecto del total, datos que se muestran en la **Tabla 2** y la **Figura 2**.

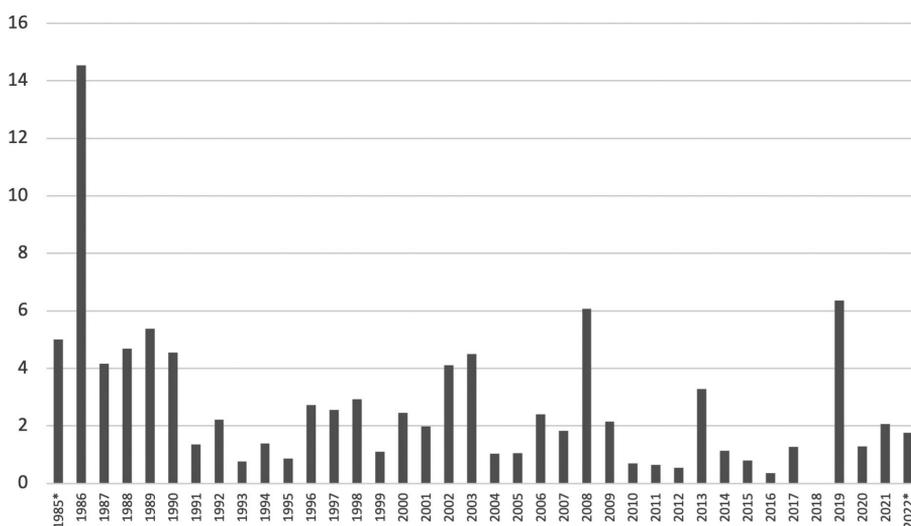
Tabla 2. Acuerdos JEC sobre partidos políticos (%)

Año	% partidos políticos	Año	% partidos políticos
1985*	5	2004	1,03
1986	14,54	2005	1,05
1987	4,17	2006	2,40
1988	4,69	2007	1,83
1989	5,38	2008	6,07
1990	4,55	2009	2,14
1991	1,35	2010	0,70
1992	2,22	2011	0,64
1993	0,76	2012	0,55
1994	1,39	2013	3,28
1995	0,86	2014	1,13
1996	2,73	2015	0,81
1997	2,55	2016	0,36
1998	2,92	2017	1,27

1999	1,10	2018	0,00
2000	2,46	2019	6,35
2001	1,99	2020	1,29
2002	4,12	2021	2,07
2003	4,51	2022*	1,75

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Acuerdos JEC sobre partidos políticos (%)



Fuente: Elaboración propia.

Dos son las correlaciones que podrían llamar la atención especialmente y que nos llevan a establecer conclusiones provisionales con las que continuar nuestro camino.

La primera es el mayor número de Acuerdos de la JEC en general en aquellos años en los que se han celebrado elecciones municipales y autonómicas en las comunidades “de régimen general” (aquellas que hacen coincidir sus comicios con los locales). Así pues, todos estos valores se encuentran por encima de la media, que es de 339 Acuerdos, con la única excepción de 1987, cuando todavía no se habían operado las reformas de los Estatutos a los efectos de que la fecha fuera la misma en el caso de ambas convocatorias (1991). De hecho, los 7 años en los que se ha dado tal coincidencia son aquellos en los que más resoluciones hubo. A mayor abundamiento, solo el dato de 1987 está por debajo del promedio.

La segunda es que, a pesar de que pudiera advertirse una conexión entre los años con más Acuerdos de la JEC sobre partidos políticos y las elecciones generales, existen contraejemplos demasiado fuertes como para afirmar que es significativa. De este modo, aunque de los 7 años con más pronunciamientos 6 coincidieron con las legislativas estatales, otros 4 se encuentran muy por debajo de la media, que se sitúa en 8 por período (de manera extraordinaria algunos, como 1993 con 2 o 2016 con tan solo 1).

En fin, a la vista de los datos cabe entender que las sospechas que pudieran desprenderse de la lectura de la LOREG se corroboran con los datos: los años en los que no haya elecciones municipales y autonómicas en la mayoría de las comunidades ni tampoco comicios generales los registros de Acuerdos de la JEC serán previsiblemente más bajos.

2.1. Objeto de los Acuerdos

En cuanto a su contenido, los descriptores de materia que aparecen en los Acuerdos etiquetados como referidos a “partidos políticos” son hasta 141. Estos se caracterizan por ser heterogéneos y en muchas ocasiones repetitivos (haciendo referencia a una misma cuestión con denominaciones dispares) o, las más de las veces, designando únicamente una resolución, por lo que su potencialidad informativa para nuestro propósito es muy limitada. Sin embargo, puede tratar de llevarse a cabo una síntesis que nos proporcione una visión de conjunto más operativa. Así pues, en la **Tabla 3** se muestran los nuevos grupos (y sus integrantes) a partir de los cuales estaremos en disposición de estudiar las decisiones de la JEC.

Sus frecuencias aparecen en la **Tabla 4** y la **Figura 3**. Téngase en cuenta que un mismo Acuerdo puede vincularse a distintos descriptores de materia.

Tabla 3. Categorías propias de análisis según objeto y elementos (descriptores de materia de la JEC)

Administración electoral	Administración electoral (1); Junta Electoral Central (3); Juntas Electorales - acuerdos (21); Juntas Electorales - competencias (7); Juntas Electorales de comunidades autónomas (8); Juntas Electorales de zona (6); Juntas Electorales Provinciales (22); Mesas electorales - miembros (2); Mesas electorales (1); Oficina del censo electoral (2); Vocales de origen judicial de juntas electorales (1); Vocales no judiciales de juntas electorales - designación (1); Vocales no judiciales de juntas electorales - incompatibilidad (1); Vocales no judiciales de juntas electorales (1).
Campaña y su desarrollo	Actos de campaña electoral - irregularidades (2); Actos de campaña electoral (2); Actos institucionales - irregularidades (1); Campaña institucional - irregularidades (4); Campaña institucional (3); Encuestas y sondeos (3); Jornada de reflexión - irregularidades (1); Jornada de reflexión (1); Locales para actos de campaña (1); Mailing (2); Propaganda electoral - irregularidades (7); Propaganda electoral (19); Publicidad institucional (2); Publicidad institucional - irregularidades (6); Reuniones y manifestaciones (1)
Comunidades autónomas	Administración autonómica (1); Diputados autonómicos - credenciales (1); Elecciones autonómicas (8)
Desarrollo de la votación y del escrutinio; derecho de sufragio activo	Censo electoral - datos (6); Censo electoral - irregularidades (1); Colegios electorales - accesibilidad (1); Colegios electorales - ubicación (1); Derecho de sufragio activo (1); Documentos de identificación personal (1); Electores (1); Escrutinio - irregularidades (2); Escrutinio (2); Papeletas y sobres electorales (10); Protección de datos (1); Resultados electorales - cómputo (2); Resultados electorales - provisionales (1); Resultados electorales - publicidad (1); Resultados electorales (3); Secciones electorales (1); Votación (1); Voto del Censo Especial de Residentes Ausentes (1); Votos en blanco (1); Votos válidos y nulos (2).
Financiación electoral	Cuentas electorales (1); Espacio gratuito (21); Financiación de formaciones políticas (4); Gastos y subvenciones electorales - anticipos (5); Gastos y subvenciones electorales - cantidades (1); Gastos y subvenciones electorales - límites (2); Gastos y subvenciones electorales - requisitos (4); Tribunal de Cuentas (1)
Identidad, composición e identificación de los sujetos electorales y sus instrumentos	Administradores electorales (2); Agrupaciones de electores (14); Apoderados e interventores (5); Candidatos - elegibilidad (2); Candidaturas - avales y firmas (3); Candidaturas - irregularidades (3); Candidaturas - presentación (25); Candidaturas - proclamación (9); Coaliciones electorales (32); Credenciales de representantes, apoderados e interventores (2); Denominaciones, siglas y símbolos - irregularidades (2); Denominaciones, siglas y símbolos (51); Emblemas (1); Federaciones (6); Firmas y avales (1); Registro de partidos políticos (2); Representante electoral (13); Representantes electorales - designación (13)
Municipios y otros entes desconcentrados	Administración local (1); Alcaldes - moción de censura (1); Comisión gestora - constitución (1); Comisión gestora - designación (1); Comisión gestora - miembros (1); Concejales - expulsión o separación (1); Concejales - incompatibilidad (1); Concejales - renuncia (2); Concejales - sustitución (2); Concejales - vacantes (3); Concejales (9); Entidades locales menores (1); Grupos municipales (9); Vocales de juntas vecinales (1)

Prensa y medios de comunicación	Comisión de radio y televisión (7); Comisión de radio y televisión de comunidad autónoma o provincial (1); Derecho de rectificación (1); Ente público (1); Entrevistas y debates (6); Internet y otros medios electrónicos (5); Medios de comunicación privados (4); Medios de comunicación públicos (29); Neutralidad informativa y pluralismo político (12); Plan de cobertura informativa (11); Prensa (1); Radio (1); Televisión (2).
Provincias y otras agrupaciones de municipios	Diputados provinciales - renuncia (1); Diputados provinciales - vacantes (1); Elecciones de diputados provinciales (2); Diputaciones provinciales - competencias (1); Diputados provinciales - elegibilidad (1); Partido judicial (2); Consejeros comarcales - credenciales (1); Consejeros comarcales - sustitución (2); Diputados provinciales - número (3); Diputados provinciales (2); Diputaciones provinciales (3); Diputados provinciales - designación (1); Diputaciones provinciales - constitución (1); Consejos comarcales (1).
Recursos administrativos	Recursos administrativos (47)
Otras	Actividades de formaciones políticas (1); Certificaciones (1); Circunscripción electoral (2); Denuncias y reclamaciones (19); Disolución (2); Elecciones al parlamento europeo (2); Elecciones generales (5); Elecciones locales (3); Elecciones parciales (1); Elecciones simultáneas (2); Inhabilitación o suspensión (1); Irregularidades, infracciones y delitos electorales (3); Lenguas españolas (3); Mandato electoral (1); Multas y sanciones (3); Plazos (2); Recursos contenciosos-administrativos (4); Recursos contenciosos-electorales (1); Referéndum (2); Renuncia, incapacidad o fallecimiento (2); Tribunal Supremo (1).

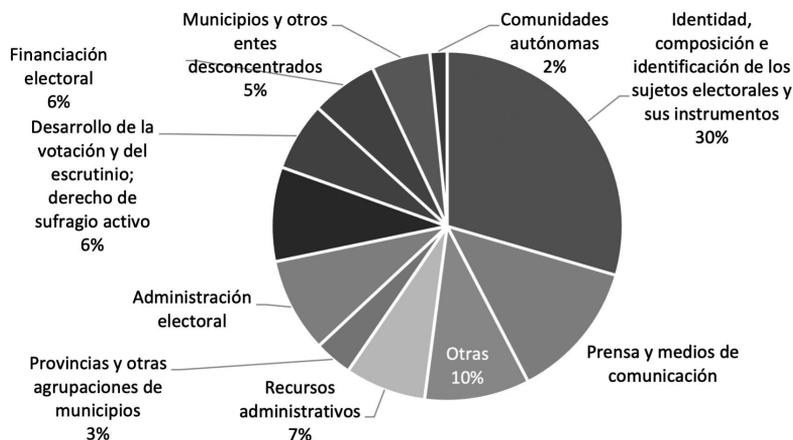
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Frecuencias de Acuerdos JEC sobre partidos políticos por categoría

Categoría	Frecuencia
Identidad, composición e identificación de los sujetos electorales y sus instrumentos	186
Prensa y medios de comunicación	81
Otras	61
Recursos administrativos	47
Provincias y otras agrupaciones de municipios	22
Administración electoral	55
Campaña y su desarrollo	55
Desarrollo de la votación y del escrutinio; derecho de sufragio activo	40
Financiación electoral	39
Municipios y otros entes desconcentrados	34
Comunidades autónomas	10

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Frecuencias de Acuerdos JEC sobre partidos políticos por categoría (%)



Fuente: Elaboración propia.

En suma, a primera vista destaca que la mayor parte de las cuestiones se centran en las materias relativas a la propia identidad, composición e identificación de los sujetos electorales y de las candidaturas, una categoría transversal para los diferentes comicios y dentro de la cual destacan sobre todo los problemas relativos a denominaciones, siglas y símbolos, así como a las coaliciones electorales. Sin embargo, cuestiones que han centrado la atención del legislador de forma especial como la financiación electoral no parecen tan problemáticas (téngase en cuenta la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y la reforma operada en ella por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre).

3. Análisis cualitativo de la doctrina de la JEC sobre partidos políticos (junio de 1985-julio de 2022)

En cuanto al análisis cualitativo de la doctrina de la JEC, conviene llevar a cabo una primera selección de todos aquellos acuerdos cuyo contenido no se refiere fundamentalmente a la acreditación de la incompetencia del propio órgano y que entran a conocer acerca de la cuestión correspondiente en cada caso.

Sobre esta base, distinguiremos para cada una de las categorías señaladas en el análisis cuantitativo los pronunciamientos que contienen una interpretación doctrinal relevante, de modo que podamos apreciar las aportaciones principales

de esta fuente del Derecho electoral a la regulación del desempeño de la función homónima por los partidos políticos. Ello nos permitirá advertir si su relevancia como tal es notable o simplemente lleva a cabo la formulación de criterios residuales para solucionar problemas prácticos concretos.

Aunque en el capítulo anterior habíamos clasificado la doctrina atendiendo a los descriptores incluidos en cada una de las resoluciones, en este caso su contenido esencial se incorporará a las secciones dependiendo de a qué ámbito afecte de forma más sustancial. Así pues, las categorías se verán reducidas respecto de las que señalábamos previamente: en concreto, se prescindirá de las categorías “comunidades autónomas”, “recursos administrativos” y “otros”.

3.1. Administración electoral

En primer lugar, debe señalarse que todos aquellos pronunciamientos relativos a la incompetencia de la JEC podrían entenderse como vinculados a la Administración electoral. Sin embargo, la mayor parte de los Acuerdos se pronuncian en un sentido aplicativo de la legislación: identifican su objeto y, en consecuencia, remiten al órgano correspondiente para su resolución. Así pues, es notable que destaquen escasas resoluciones sobre esta cuestión.

Un interés especial puede referirse al asentamiento del criterio de asunción de la interpretación de la ley que resulte más favorable a la efectividad de un derecho fundamental. Este, que no es ajeno a la jurisprudencia constitucional (respecto del de sufragio, por ejemplo, SSTC 74/1995, FJ único; 26/2004, FJ 6; 76/2021, FJ 4) se reconocerá por la Junta para el de participación política en el caso de un retraso en un plazo que podía “justificarse en acuerdos de la Junta Electoral Central que le fueron notificados con posterioridad a esa fecha” (AJEC 43/2008). De este modo, se entiende que procede una “interpretación flexible de la legislación electoral”, que en todo caso se oriente hacia el fin que informa la configuración del conjunto del procedimiento.

Respecto de la composición de estos órganos, el AJEC 226/2004 señalaba que “quienes hayan sido designados miembros de Mesa y sean designados por una entidad política concurrente a las elecciones interventores para una Mesa ejercen su función en la Mesa para la que hayan sido designados interventores”. También con menor relevancia, destaca el AJEC 57/1990, de acuerdo con el cual la Administración electoral, al desarrollar actuaciones que tengan un “carácter esencialmente sancionador” deberá seguir el procedimiento correspondiente (máxime en tanto que se dé una remisión a la ley reguladora de este en la esfera administrativa).

En fin, la Administración electoral no será una materia de profusa doctrina en relación con los partidos políticos, fundamentalmente por el hecho de que de sus competencias y funciones se ocupa la LOREG de forma amplia (arts. 8 a 30 LOREG, en especial), así como por la escasa vinculación entre ambas cuestiones, que depende más de la coyuntura concreta en la que los asuntos se plantean a la JEC que de un nexo temático. Este órgano, no obstante, tendrá un protagonismo singular por cuanto que es aquel que dota de una mínima continuidad a tal Administración electoral. Así pues, recientemente el AJEC 363/2021 determinó que en aquellos supuestos en los que proceda realizar una elección complementaria en el ámbito de las Diputaciones Provinciales, esta sería “convocada por la Junta Electoral Central, único órgano permanente”, si bien la ausencia de medios lleva a que en la práctica sea necesario emplear fórmulas instrumentales diversas como, en tal caso, la realización de “una encomienda de gestión a la Secretaria General de la Diputación Provincial de Barcelona para que presida y realice dicha elección”. Ya Rallo Lombarte²⁶ señalaba que “la ausencia de un régimen profesionalizado y de dedicación exclusiva (salvo del Presidente durante el proceso electoral) desvirtúa y coloca la permanencia de la JEC en los mínimos imprescindibles”. Podríamos también añadir ahora un nuevo ejemplo de ello por lo tocante a los medios de los que dispone.

A la vista de lo anterior, puede apreciarse que los problemas que en esta materia se han presentado son de índole coyuntural y encajan como un guante en las expectativas que cabría tener sobre este instrumento normativo. Se dibuja una actuación de la Administración electoral coherente con su previsión legal y que entroncaría con la advertencia ya realizada por Morlok²⁷ respecto del Derecho de partidos en su vertiente electoral como una manifestación análoga a la de la regulación de la competencia: dado que “no es una materia jurídica que, por su mera existencia, ofrezca fuertes incentivos para que sus normas sean cumplidas, sino más bien para lo contrario”, “la opción más lógica es la de un control ejercido por organismos públicos independientes”. Las decisiones adoptadas por estos para los casos concretos que se someten a su criterio en modo alguno pueden venir a alterar el régimen establecido en la ordenación aplicable, sino únicamente a interpretarlo más allá de las notas generales y abstractas. En este sentido, sustantivamente se advierte que en tal labor hermenéutica no se transgreden los límites extendiendo de forma injustificada el papel reservado a los órganos que conforman la Administración electoral.

26 RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 265.

27 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 177.

3.2. Campaña y su desarrollo

La campaña electoral presenta una regulación muy limitada en la LOREG (que le dedica fundamentalmente los arts. 53 a 58bis), lo que obliga a que sea completada con Instrucciones de la JEC (destacando la 4/2011) y a que la casuística presentada también sea considerable. En este sentido, recientemente se ha señalado cómo, entre otras materias, quedaría pendiente la revisión de la regulación de los debates electorales a nivel estatal²⁸.

En relación con los partidos políticos, una primera batería de Acuerdos puede identificarse como vinculada a la necesidad de interpretar la prohibición de campaña electoral establecida en el art. 53 LOREG. De acuerdo con este precepto, pueden distinguirse dos supuestos problemáticos:

- antes del comienzo de tal período: “desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales”.
- con posterioridad a su fin: “no puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado”.

La rigurosidad de esta limitación legal, empero, debe matizarse por cuanto es establecida “sin perjuicio de las actividades realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución”. De este modo, es evidente que en un contexto de “campaña permanente” será difícil distinguir qué conductas de las formaciones políticas están orientadas de forma más clara hacia la consecución del rédito electoral y cuáles son simplemente parte de sus actividades ordinarias. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el criterio será mucho más restrictivo cuando se trata de la jornada de reflexión y no de los momentos previos al comienzo de la campaña.

¿Dónde trazar el límite, entonces, entre la propaganda propia de la campaña y las manifestaciones de la libre expresión que lindan con ella? Básicamente, la JEC insiste en el criterio de “petición del voto” y en la “permisión legal de las ac-

28 NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Los debates electorales en televisión: una necesaria revisión de su regulación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019.

tividades habituales de las entidades políticas” (AJEC 10/1985). Sobre esta idea, sienta una serie de criterios:

- que “los actos de propaganda celebrados con anterioridad a la aprobación del Real Decreto de convocatoria de un referéndum no están sujetos a los límites que en materia de campaña establece la legislación electoral vigente” (AJEC 12/2005). Ello parece evidente, toda vez que en la mayor parte de los casos puede conocerse la fecha previsible de convocatoria a las urnas sin que tal circunstancia tenga relevancia en el extremo que nos ocupa, so pena de consagrar una gran inseguridad jurídica. Téngase en cuenta en todo caso que dicho pronunciamiento se dará respecto de la Ley de referéndum y no de la LOREG, aunque la consideración será plenamente predicable también de los procesos regulados por esta última.
- la necesidad que sean los órganos de la Administración electoral correspondiente los que lleven a cabo la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada uno de los casos de cara a analizar la admisibilidad de las conductas objeto de estudio en cada caso. Así pues, el AJEC 38/2011 venía a pronunciarse acerca de la posible celebración de un tradicional “día del partido” una vez convocadas las elecciones, señalándose que “no corresponde a la Junta Electoral Central la autorización previa de actos institucionales o de formaciones políticas, sino que su intervención es como consecuencia de la formulación de quejas, reclamaciones o interposición de recursos”. Por lo tocante a la “posibilidad de que un partido político pueda insertar en la prensa el día de reflexión el número de teléfono de su sede a efectos de que los electores puedan formular consultas relativas al censo para las elecciones”, el AJEC 346/2003 no entra en la cuestión y remite a lo que acuerde el órgano competente atendiendo a las circunstancias concretas.

Llamativamente, además, refiere que “las entidades políticas que no presenten candidatura propia a las elecciones locales no concurren a las elecciones, por lo que no pueden realizar actos de campaña electoral” (AJEC 147/1991). De esta afirmación se derivaría que solamente estos agentes están en disposición de realizar las actividades de campaña, lo que a priori podría considerarse equivocado e incoherente con la idea de que la jornada de reflexión protege el bien jurídico de una adecuada formación de la voluntad del elector sin la contaminación o insistencia en los mensajes propia del período que la precede (un propósito de evitar condicionamientos que, a la postre, sería también el que justifica las restricciones impuestas a las encuestas electorales en el art. 69 LOREG).

En este mismo sentido, la posibilidad de que los actores del proceso electoral establezcan directamente la comunicación con los ciudadanos sin pasar por los medios convencionales de información (prensa, televisión o radios) plantea los problemas acerca del modo de enfocar los mensajes por parte de aquellos. En el AJEC 111/2022 se reseña que estará amparada “la difusión de referencias a los actos de cierre de campaña electoral que únicamente contengan información objetiva, carente de connotación electoralista”, para lo que es menester desarrollar “el examen conjunto” del caso (sobre este asunto concreto, existe un voto particular discrepante).

Más allá de los pronunciamientos vinculados a la prohibición de campaña, amerita mención la interpretación del recientemente incorporado art. 39.3 LO-REG (por la DF 3.1 de la LO 3/2018), que permite a los electores oponerse a su inclusión en las copias del censo a efectos de envíos por correo ordinario de propaganda. En este sentido, el AJEC 249/2021 refería que “no resulta aplicable a la difusión de propaganda electoral por las formaciones políticas mediante el sistema de buzoneo, puesto que en este caso se deposita propaganda electoral sin ningún tipo de identificación del destinatario”.

Con todo lo anterior, se advierte que, a pesar de que la campaña electoral tenga una regulación insuficiente en la ley (amén de desactualizada respecto de las transformaciones experimentadas en el marco de la llamada sociedad de la información), la necesaria revisión no pasa por incorporar contenidos que hayan sido objeto de pronunciamiento en Acuerdos relativos a “partidos políticos”. En este sentido, el legislador tendría la tarea de emprender una sistematización de aquellas cuestiones que se encuentran pendientes de regulación (y que fundamentalmente se recogen en las Instrucciones). De este modo, al igual que en materias de competencia económica se da una adaptación a las nuevas conductas desarrolladas por los operadores y agentes, en el ámbito electoral debería hacerse lo propio ante un contexto en el que la mayor parte de las actividades se han visto completamente transformadas por la incidencia de las nuevas tecnologías y las fórmulas contemporáneas de participación digital.

Esta labor se torna más perentoria si cabe en un contexto en el que la transformación del sistema de partidos ha obligado a garantizar la presencia en el foro público de aquellas formaciones que, con unos notables resultados en determinados comicios previos, no se encontraban en disposición de abrirse un hueco para ciertas elecciones por no haberse consolidado en las inmediatamente an-

teriores. Así, como ya señalaba Alguacil²⁹ “el Derecho de partidos solo ha variado algo en este sentido precisamente a raíz del surgimiento de los dos denominados partidos emergentes; pero tal movimiento se ha limitado [...] a resoluciones de Juntas electorales, por lo tanto, a nivel infra legal, y segundo, restringido a publicidad electoral”. Se trata del problema relativo al acceso a la competencia, cuya eficacia exige que “los denominados límites de acceso al mercado se mantengan en un nivel bajo de forma que otros competidores e, incluso, nuevos competidores, puedan acceder a él”³⁰.

3.3. Desarrollo de la votación y del escrutinio; derecho de sufragio activo

Respecto del corazón del proceso electoral, se pueden agrupar los Acuerdos de la JEC sobre “partidos políticos” con contenido sustantivo en dos grandes grupos.

Por un lado, los que atienden a los sobres y papeletas. Esta cuestión se regula sumariamente en los arts. 70 y 71 LOREG (con carácter general, estableciéndose las especialidades en el Título correspondiente a cada elección), siendo que su desarrollo normativo se dará en el RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales. Es respecto del art. 4 de este reglamento del que ha de considerarse también que realiza una interpretación la JEC. Sin embargo, esta no parece tener un alcance general, sino únicamente limitado a ciertas contingencias muy concretas, a saber:

- la validez de “las papeletas al Senado que lleven impresas las cruces junto a los nombres de los candidatos en las papeletas al Senado, siempre que estas papeletas no se ofrezcan en los colegios electorales el día de la votación, aunque serán válidos para emitir el sufragio” (AJEC 218/1989).
- “las papeletas bilingües sólo son ajustadas al modelo oficial en las Comunidades Autónomas que tengan reconocida lengua propia, sin perjuicio de lo acordado por esta Junta en cuanto a la validez del sufragio” (AJEC 334/2004).

La actuación que lleva a cabo la JEC sigue estando animada también en este caso por el propósito de preservar y garantizar la emisión del sufragio. De este modo, por ejemplo, en el AJEC 314/2004 se reseña que, a pesar de que concu-

29 ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española”, ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 104, 2018.

30 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 161.

rran disfunciones en cuestiones adjetivas (como una disparidad en el tamaño de las papeletas entre la elaborada por el Ministerio del Interior y las de las diferentes entidades), debe atenderse al “momento que alcanza el proceso electoral” para evitar que una orientación excesivamente legalista tenga como consecuencia una quiebra en la efectividad del derecho.

Más allá del régimen señalado, el AJEC 33/1987 se pronuncia sobre la posibilidad señalada en el art. 222 LOREG (disposición especial a propósito de los comicios al Parlamento Europeo), aclarando una cuestión relativa al precepto que entonces había sido recientemente añadido (por la LO 1/1987). En este se apuntaba que para el caso de ciertas formaciones (entiéndase, aquellas que agrupan a partidos de implantación regional o subautonómica, incluso) se podría para el territorio de la correspondiente comunidad incluir “únicamente los nombres de los candidatos y suplentes miembros de partidos o de sus organizaciones territoriales, con ámbito de actuación estatutariamente delimitado a dicho territorio, así como, en su caso, su propia denominación, sigla y símbolo”. En este caso, se entendió que “manteniendo los mismos candidatos en todas las papeletas de las elecciones electorales, se pueden expresar la denominación, sigla y símbolo correspondiente a la organización o ámbito territorial de un partido en su comunidad autónoma”.

Por otro lado, con un interés mucho más destacado por lo que toca a los problemas nucleares del voto, puede señalarse la posibilidad de contabilizar los sufragios obtenidos por formaciones dispares en circunscripciones diferentes. Esta es rechazada de plano por la JEC: por todos, AJEC 34/2008. La única opción de lograr el mismo resultado será la constitución de una coalición electoral, siendo que -por completar lo referido en el apartado anterior-, solo estas pueden hacer constar junto al nombre del candidato el partido al que pertenece (distinto en su identidad, como más adelante se reiterará, de la propia unión en la que se integra).

En fin, podrá considerarse que algunas matizaciones relativas a los sobres y papeletas (fundamentalmente, la interpretación del art. 222 LOREG) fueron introducidas bien en la ley bien en el texto reglamentario de desarrollo de esta con el propósito de clarificar un entendimiento del precepto que, siendo coherente con la letra de la norma, no parece fácilmente derivable de ella.

3.4. Financiación electoral

En relación con la financiación, puede señalarse que esta es una de las materias que más ha centrado la preocupación del legislador de partidos en los últi-

mos lustros (baste señalar, con carácter homogéneo, la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre esta cuestión). En el ámbito electoral, cabe hablar de forma más amplia de “gastos y subvenciones electorales”, a propósito de los que la JEC se ha tenido que pronunciar en una pluralidad de ocasiones. Los Acuerdos sobre este particular pueden agruparse según se ocupen de:

- las cuentas electorales: aclarándose que “no hay inconveniente en que se abra una sola cuenta para las elecciones generales si bien habrá de abrirse otra u otras para las autonómicas” (AJEC 85/1986).
- los espacios gratuitos para la propaganda electoral, entendiéndose que son una suerte de financiación en especie de las actividades desarrolladas con orientación hacia los comicios. En este sentido, el AJEC 41/1986 refiere que para el referéndum “la distribución de los espacios gratuitos ha de hacerse en proporción al número de Diputados en el Congreso de cada uno de los Partidos beneficiarios”, no siendo admisible en este caso innovar en dicho reparto atendiendo a la aplicación análoga de criterios como los de distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública señalados en el art. 64.1 LOREG. En el caso de los partidos que hubieran concurrido en coalición al proceso electoral de referencia, habrá de estarse a la representación parlamentaria propia que corresponda a aquellos y no a la de la entidad constituida específicamente para los comicios (AJEC 232/1986).
- el límite de gastos: según el AJEC 636/1999 “en el caso de que una entidad política concorra en unas elecciones como partido político y en otras en coalición, han de considerarse a los efectos del límite máximo de gastos electorales como formaciones políticas diferentes” (en el mismo sentido, sobre idéntico supuesto de hecho, el AJEC 223/2007).
- las subvenciones: a las determinadas en la ley (por ejemplo, art. 175.3 LOREG) se tiene derecho conforme al AJEC 474/2015 “en todas las circunscripciones por las que se presente, ya lo haga como tal partido, ya formando parte de una federación de partidos o de una coalición electoral”. Sin embargo, en el caso de los adelantos de las subvenciones habrá de estarse, si la coalición se disgrega, al partido al que pertenecen los representantes que justificarían esa financiación (AJEC 247/1986).

Respecto a este apartado, puede señalarse que convendría que la LOREG no hiciese referencias genéricas a los “resultados de las precedentes elecciones” y sí atendiese en concreto a los sujetos electorales que pueden tomar parte de ellas. La norma parece haber surgido orientada hacia el predominio de los partidos políticos en el conjunto de la actividad electoral, sin tener en cuenta los diferentes agentes que pueden concurrir al proceso y los cambios que pueden darse en ellos. Es-

ta es una deficiencia que se plantea en diferentes ámbitos vinculados con la financiación y que ha dado lugar a una problemática notable, independientemente de la materia concreta a la que se refieran las específicas cuestiones. A mayor abundamiento, puede considerarse perentoria esta reforma a la vista de la proliferación de diversas coaliciones con relevancia política y presencia parlamentaria que, con diferente composición, han tomado parte en procesos recientes (especialmente compleja esta “sopa de siglas” en algunos espectros ideológicos como la izquierda más allá del PSOE o el independentismo catalán). Otra de las cuestiones que aparecen como coyunturalmente conexas a las resoluciones enmarcadas en esta categoría y que engarza con este problema es la relativa a los llamados grupos políticos significativos. De ellos se ocupa la Instrucción 4/2011, en la que se refiere que serán “aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 % de los votos válidos emitidos” (punto 4º; 2.3). Se trata de un intento de la JEC por adaptarse a la nueva realidad política, para la que se advierte cómo la LOREG se queda corta. En este sentido, el AJEC 254/2019 determina que no puede considerarse como tal grupo a aquellos que hubieran obtenido el resultado exigido en procesos anteriores al que se señala como de referencia. Al mismo tiempo que hace esto, la Administración Electoral está confirmando que Instrucciones y Acuerdos no se encuentran en la misma posición como fuentes del Derecho electoral, por cuanto estos últimos vienen precisamente a basarse en las consideraciones expresadas en las primeras.

En fin, la JEC es consciente de la problemática de la financiación electoral y por ello recientemente ha sintetizado sus criterios a propósito de las cuestiones fundamentales vinculadas con ella en el AJEC 342/2021, en el que además se entran a analizar los modos de cálculo de:

- los espacios gratuitos: “ha de dividirse el número total de votos obtenidos en las referidas elecciones por la coalición por el número total de escaños conseguidos por la misma y multiplicar esa cifra por el número de candidatos de la entidad política, que ahora concurre en solitario, que obtuvieron escaño. Si alguno de los partidos que entonces formaron la coalición no concurre ni en coalición ni en solitario, sus votos y escaños se distribuirán entre las restantes entidades políticas en la proporción señalada. El mismo criterio ha de aplicarse si la entidad política concurre coaligada con partidos políticos distintos”.
- los adelantos de subvenciones: “se tienen en cuenta los escaños obtenidos

por miembros del citado partido político y los votos conseguidos, dividiendo el número total de votos obtenidos por la coalición por el de candidatos electos y multiplicando la cantidad resultante por el número de escaños obtenidos por los miembros del partido político que concurriendo en las anteriores elecciones en coalición lo hace en las siguientes en solitario o formando parte de una coalición distinta. Si alguno de los partidos que en su momento integraron la coalición no concurre ahora ni en coalición ni por separado, sus votos y escaños se distribuirán entre las restantes entidades políticas en la proporción señalada”.

Sin duda, esta labor refundidora tiene un especial interés, pudiendo considerarse incluso su articulación en una Instrucción junto a otras cuestiones vinculadas a esta materia para facilitar su localización. Debe tenerse en cuenta que el margen de actuación de la JEC a través de sus instrumentos infralegales es limitado para afrontar aquellas cuestiones fundamentales que se plantean en relación con la financiación pública y el modo en el que esta tiende a retroalimentar a aquellas formaciones que ya se encuentran en una situación de relativa fortaleza electoral. Evidentemente, “si la financiación con dinero público depende de que un partido haya conseguido representación parlamentaria [...] se está distorsionando la competencia en detrimento de los partidos que hasta entonces han tenido peores resultados o incluso de los partidos recién creados”³¹. No obstante, la clarificación de los criterios exactos mediante los cuales se lleva a cabo el reparto de los recursos que de un modo directo o indirecto financian la actividad de los partidos políticos permite a la Administración electoral un cierto margen de maniobra al tiempo de dirigir en un sentido más aperturista o más restrictivo de la competencia al sistema.

3.5. Identidad, composición e identificación de los sujetos electorales y sus instrumentos

Con gran diferencia, el mayor número de decisiones de la JEC analizadas se refieren a los propios sujetos electorales. El análisis de estos se referirá no solo a su existencia sino también a los diferentes modos en los cuales esta se proyecta: entre ellos, con especial relevancia, su identificación frente al electorado y la de quienes pueden actuar en su nombre. Evidentemente, tal cosa no parece extraña toda vez que nuestra investigación se centra en las resoluciones referidas a “partidos políticos” y sería precisamente en este apartado donde encontraríamos el corazón de dicha doctrina.

31 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 144.

De acuerdo con el art. 44.1 LOREG, “pueden presentar candidatos o listas de candidatos” tres tipos de entidades, a saber: los partidos y federaciones inscritos en el registro del Ministerio del Interior, así como las coaliciones y las agrupaciones de electores establecidas conforme a lo mandado en la propia norma legal. A pesar de que una lectura mínimamente atenta de la ley permite concluir que todas ellas son realidades subjetivamente distintas, la Administración electoral no ha sido ajena a determinadas consultas en este sentido (así pues, ha afirmado lo obvio en el AJEC 40/1987). La doctrina de la JEC se ha ocupado de clarificar que son los partidos políticos quienes se sitúan en el centro de la actividad electoral, pudiendo entenderse que las restantes personificaciones poseen un carácter más adjetivo o coyuntural, el cual se manifiesta precisamente en que aparezcan limitadas en cuanto a su existencia, que en ningún caso será general y expansiva sino referida únicamente a aquel proceso para el cual se establezcan. Partiendo de esta idea, el AJEC 356/1991 señalará que “una entidad política que forma parte de una coalición puede concurrir independientemente de ésta en las circunscripciones en que la coalición no presente candidatura” y el AJEC 174/1993 que “las agrupaciones electorales se constituyen exclusivamente a los efectos del proceso electoral para el que concurren”. Este último podría completarse a partir de la idea de que “la personalidad jurídica de la agrupación de electores se entiende a los solos efectos de promover una candidatura y para un proceso electoral concreto, por lo que no cabe hablar de conversión de agrupación en partido” (AJEC 692/1999).

En lo relativo a estas cuestiones, la JEC se ha tenido que ocupar fundamentalmente de los dos sujetos que no son partidos políticos, precisamente porque sus contornos no están definidos en normas que vayan más allá de lo electoral. El papel fundamental de aquellos, constitucionalmente consagrado en el art. 6 CE, se proyecta en la legislación orgánica (principalmente la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre su financiación), lo que no ocurre con las coaliciones ni las agrupaciones. En este sentido, para aquellos se han analizado una numerosísima cantidad de acuerdos que simplemente remitían a la situación registralmente consagrada para resolver cuestiones puntuales vinculadas a los comicios. Sin embargo, respecto de estas últimas formaciones, la JEC ha tenido que desarrollar su propia caracterización. Preliminarmente puede reseñarse como principio fundamental el de la diferenciación entre estas entidades, lo cual se traduce en que “proclamadas como tales [las candidaturas de cada sujeto electoral] no pueden ser atribuidas después de proclamadas a una distinta entidad política” (AJEC 136/1986).

Por lo tocante a las coaliciones, se ha dado una especial problematidad, que ha llevado a la necesidad de señalar que cabe su constitución “únicamente en-

tre partidos políticos o federaciones de partidos, pero no entre entidades políticas de tal naturaleza permanente y agrupaciones electorales” (AJEC 387/1994). Asimismo, por la propia realidad de las cosas “no se puede establecer una coalición entre un partido político y la unión de partidos políticos de la que forma parte el primero” (AJEC 16/2008). No obstante, las dinámicas políticas eventualmente conducen a que una unión con objetivos fundamentalmente temporales (orientados hacia una elección) se mantenga en el tiempo y dé lugar a una asociación más duradera. Es de esta manera que, conforme al AJEC 116/1997, en los supuestos de “conversión de una coalición electoral en federación de partidos políticos”, “la citada nueva entidad política se subrogaría en los derechos y obligaciones de la coalición y de las entidades políticas que la integraron”. En fin, serán una realidad completamente dispar de los partidos y ello determina que, conforme al AJEC 35/2008, no pueda coincidir su denominación con la de uno de sus integrantes.

Por otra parte, en la casuística ha tenido una llamativa relevancia el nombramiento de los representantes de los partidos. Desde el primer momento se ha señalado que, no obstante lo dispuesto en los reglamentos de desarrollo, debe admitirse la designación de aquellos por todos los partidos que “pueden realizar campaña con sus propios medios, entre otras actividades, y, como consecuencia de ello, estar legitimados para formular reclamaciones ante la Administración electoral” (AJEC 8/1986; reiterado también en el AJEC 46/1986), aunque en todo caso “no es posible ser administrador electoral de entidades políticas distintas” (AJEC 788/2003).

Precisamente en cuanto a los partidos, los pronunciamientos sobre esta materia han tenido carácter menor, relativos a cuestiones más bien de intendencia en las que las dudas surgían no por el texto de la ley sino por la aplicación del principio de precaución por parte de los agentes. Así pues, se ha caracterizado que “no es necesario poder notarial para que los representantes ante las Juntas Provinciales y de Zona designados por el representante general ejerciten las facultades de representación que les corresponde” (AJEC 31/1989) y que “no existe prohibición legal para el nombramiento de manera indistinta y solidaria de dos personas como administradores electorales” (AJEC 440/1995).

De las resoluciones a propósito esta cuestión destaca fundamentalmente la conclusión de que “el plazo para la designación de representantes de las entidades políticas ante la Administración Electoral no tiene carácter preclusivo, si bien no se retrotraerán las actuaciones del proceso electoral” (AJEC 54/1991). Esta es una aplicación práctica de la idea fuerza que hemos advertido presente en el con-

junto de los pronunciamientos de la JEC: optar por la hermenéutica que garantice la efectividad del derecho de participación política de los ciudadanos y de los sujetos electorales siempre y cuando no suponga una interpretación contra legem.

Más allá de todo lo anterior, la mayor parte de las decisiones estarán relacionadas con el modo de identificación de los sujetos electorales. No mencionaremos las numerosas resoluciones en las que la JEC se remite a la constancia en el Registro de Partidos Políticos para la solución de tales cuestiones cuando tienen que ver con esos sujetos, a los que parece conceder un destacado papel respecto del resto: “en el caso de coincidencia de la denominación de un partido político y una Agrupación de Electores, se otorgará preferencia a la denominación inscrita” (AJEC 119/2002). En el AJEC 96/2003 se reseña que “la situación registral a tener en cuenta será la que conste en el momento de proclamación de candidaturas”. Esta previsión se completa con que, en vistas a garantizar la individualización, “con carácter general, no podrán utilizarse símbolos que induzcan a confusión [con los] que pertenezcan a otras entidades políticas” (AJEC 99/1987). Así pues, se traslada a la esfera electoral la idea de que “es un acto de competencia desleal que los competidores se apoyen en un nombre ya establecido en el mercado y traten de beneficiarse de la buena reputación que tenga”³². De los elementos de identificación, puede señalarse que las siglas no son imprescindibles para la proclamación de la candidatura (AJEC 245/1995).

En definitiva, aunque los problemas fundamentales respecto a los sujetos electorales son de fácil solución en el caso de los partidos políticos por remisión a lo que conste en el registro, la relativa excepcionalidad de las coaliciones y en mayor medida de las agrupaciones ameritaría una sistematización de los pronunciamientos de la Junta sobre este particular. Tal esfuerzo se ha llevado a cabo en el AJEC 4/2009, si bien podría considerarse también la posibilidad de una Instrucción por los motivos que ya señalamos al ocuparnos de la financiación electoral.

3.6. Municipios y otros entes desconcentrados

Por lo tocante a los municipios y los entes desconcentrados de estos, cabe advertir que, aunque el número de resoluciones sea reducido en comparación con otras materias, su contenido sí es muy interesante cualitativamente toda vez que la existencia de diversos actores locales en el territorio español da lugar a una llamativa casuística. Sobre ella se pronunciará la JEC, pero siempre que la entidad

32 MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 170.

tenga existencia actual y no futura (en este sentido, AJEC 135/1992; que bien podría considerarse de incompetencia, pero que por su singularidad merece esta referencia especial). Así pues, se han dado aportaciones tales como la consideración de que:

- una vez disuelta una formación política e integrada en otro partido, “ha de entenderse que corresponde a este último Partido la designación de todos los miembros de la referida Comisión Gestora” (AJEC 16/1990).
- “la expulsión de un concejal del partido político al que pertenece no le priva de la condición de cabeza de lista de ese partido político a efectos de ser candidato a la elección de nuevo Alcalde como consecuencia de moción de censura” (AJEC 40/1992).
- “sólo cabe la sustitución de los Vocales de Juntas Vecinales y de miembros de Comisiones Gestoras por renuncia, fallecimiento, incapacidad o inhabilitación, y no por voluntad de la candidatura que los propuso” (AJEC 7/2006).

A pesar de que en todos estos casos las conclusiones son aquellas que naturalmente podría entenderse que se siguen del espíritu y la letra de la norma, no está de más que la JEC las haya puesto negro sobre blanco. En este sentido, no parece que en esta materia se haya dado una incorporación en el texto de la ley de los pronunciamientos del órgano ni tampoco que pueda echarse en falta. La labor desarrollada en relación con las entidades locales viene marcada en gran medida por la necesidad de reiterar criterios ya asentados o de resolver consultas que a otros niveles parecerían obvias (como las relativas a supuestos análogos a los de la clásica STC 19/1983 sobre concejales y expulsión del partido).

3.7. Prensa y medios de comunicación

En el caso de los Acuerdos vinculados a la prensa y los medios de comunicación, puede considerarse también que la JEC desarrolla la interpretación de los preceptos fundamentales de la LOREG que plasman esta cuestión.

Así pues, en primer lugar, cabe advertir que el art. 64 LOREG presenta una notable indefinición por cuanto refiere que “el derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente”. Y es que bien podría darse el caso de que en unas elecciones que se consideren a efectos de aplicación de la norma como globales (es el caso de aquellas al Congreso de los Diputados y el Se-

nado que no se celebren por separado, supuesto hipotético discutido en la doctrina y que no se ha dado ni parece por el momento que vaya a materializarse) uno de los sujetos solo concurra a uno de los órganos representativos cuya composición se dirime. Sería precisamente este el supuesto del AJEC 426/1996, de acuerdo con el cual “a los efectos previstos en el art. 64.2 LOREG no es necesario presentar candidatura simultánea a ambas Cámaras”. Sin embargo, esta parece una solución para salir al paso de un caso exótico cuya concurrencia no ha sido analizada por el legislador con suficiente detenimiento.

En segundo lugar, otro grupo se refiere a la Comisión de Radio y Televisión prevista en el art. 65 LOREG como aquella que “bajo la dirección de la Junta Electoral Central, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral”. No podrá establecerse otra Comisión distinta, aunque esa posibilidad ha sido planteada en algún caso (AJEC 149/1986), por cuanto la ley establece la regulación de tal órgano de modo taxativo. En relación con el artículo que de ella se ocupa, el AJEC 112/2019 clarifica respecto de la composición que “en el caso de coaliciones electorales, deberán formar parte aquellos partidos políticos que obtuvieron representación en las provincias correspondientes al ámbito de difusión del medio, aunque lo hicieran en una coalición diferente”. Esta última consideración parecería recomendable que fuese plasmada por el legislador en la norma legal, que sigue manteniendo una regulación de mínimos que difícilmente sirve más que como criterio hermenéutico en la abultada casuística.

Seguidamente, por lo tocante a la garantía de pluralismo político y social consagrada en el art. 66 LOREG, debe reseñarse que será considerado como coherente con su mandato “el criterio basado en la representación a los Ayuntamientos y atendiendo al número de votos obtenido por las distintas entidades políticas en las anteriores elecciones municipales” (AJEC 764/2003). Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los aspectos relativos a este artículo aparecerán consagrados en la Instrucción 4/2011. En el apartado 4 2.3 se observa la influencia de los problemas planteados ante la JEC. En este sentido, se afirma que:

“en el caso de que un medio decida emitir un debate entre representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

Ello se vincularía precisamente con el caso que sostiene el AJEC 252/1989, de acuerdo con el cual:

“si TV3 transmite el debate entre los candidatos del PSC-PSOE y CIU o da información especial del mismo, deberá realizar la misma transmisión o información especial del debate entre los candidatos del PSC-PSOE y del PP; y deberá, además, dar suficiente y adecuada información de campaña electoral relativa a las restantes entidades políticas concurrentes en Cataluña, para mantener entre todas ellas la proporcionalidad acordada para la cobertura de la información durante la campaña electoral”.

Así pues, ya el Preámbulo de la Instrucción reconocía que en ella se incorpora la doctrina de la JEC, emanada de pronunciamientos como el aquí referido. El papel de los medios de comunicación será crucial en tanto que sirven de escape para la presentación de aquellas opciones electorales fundamentales que se plantean ante la ciudadanía, siendo que en muchas ocasiones la percepción de esta sobre aquellas dependerá del modo en el que se presenten o enfoquen por dichos agentes. La intervención de la JEC se proyecta en una actitud vigilante y arbitral que actúa ante las quejas formuladas por aquellos competidores que se consideran desfavorecidos por una conducta concreta.

3.8. Provincias y otras agrupaciones de municipios

La última categoría de análisis a la que dedicaremos una especial atención serán las provincias y otras agrupaciones de municipios. La inmensa mayoría de los problemas que han surgido respecto de esta tienen que ver con la eventual candidatura conjunta de varias formaciones que no hayan concurrido a las elecciones municipales para la selección de los miembros de la Diputación Provincial. Se trata de una cuestión que engarza con la “relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal” de la que habla el art. 205.1 LOREG y, por tanto, de un asunto vinculado a la identidad de estos actores electorales. A la vista de la doctrina, puede señalarse que:

- en el caso de las agrupaciones de electores, conforme al AJEC 122/1987, “no es posible agrupar los votos obtenidos” toda vez que estas “no pueden constituir pactos federativos, ya que cada una es independiente y distinta de las demás que presenten candidatos en otros municipios”. Ello significaría la admisión de “una vía anómala de creación de partidos o asociaciones políticas al margen de la legislación vigente en la materia”.

- para las coaliciones, según el AJEC 526/2003 (extendiendo una posición ya recogida en los AAJEC 117/1997 y 30/2003):
 - si está integrada “por unos mismos partidos que asume distintas denominaciones en algunos municipios, siempre conservando la referencia a la denominación común, pueden sumarse los votos”.
 - si, por el contrario, han “concurrido en algunos municipios mediante coalición integrada por partidos distintos de los integrantes de la coalición en otros municipios, no será posible la suma”.

En suma, la JEC básicamente lleva a cabo una aplicación de la LOREG coherente con la configuración que desarrolla por lo tocante a los sujetos electorales, tratando de garantizar la homogeneidad en sus contornos a lo largo de las diferentes etapas del procedimiento electoral. Sin embargo, debe advertirse una tendencia especialmente conservadora o cauta en la actuación de la JEC, precisamente en el entendimiento de que una mayor flexibilidad podría convertirse en un instrumento susceptible de ser empleado por los partidos de modo torticero o abusivo, dando lugar por ejemplo a uniones interesadas sobre criterios pragmáticos y no ideológicos para un reparto de cargos en estas instituciones (una suerte de trasunto a la esfera de las provincias y otras agrupaciones de municipios de la práctica conocida en los parlamentos como de “préstamo de diputados” para la configuración de grupos parlamentarios).

Conclusiones

A la vista de los análisis desarrollados, puede señalarse que los acuerdos doctrinales de la JEC en materia de partidos políticos presentan un interés académico simplemente relativo en comparación con otros elementos normativos que de forma más clara se postulan como fuentes del Derecho electoral, fundamentalmente las Instrucciones.

Preliminarmente, conviene apuntar que el descriptor que ha servido para la selección de aquellos acuerdos analizados en este trabajo ha sido empleado por la Administración electoral para calificar resoluciones de muy distinto tipo. Ello puede deberse a la disparidad de criterios seguidos para etiquetar los documentos correspondientes a lo largo de los últimos lustros (lo que explicaría la inclusión en determinadas etapas de un número muchísimo más alto que en otras), así como también a que el papel central de las formaciones políticas como sujetos electorales permita afirmar su transversalidad respecto de los diferentes ámbitos vin-

culados a la legislación sobre los comicios. En todo caso, la consecuencia principal será una primera suspicacia acerca del alcance que puedan tener las conclusiones aquí esbozadas, toda vez que nuestro objeto de estudio podría encontrarse ya limitado por esta circunstancia y condicionados de tal modo los resultados.

En este sentido, al comienzo de la exposición cuantitativa se ha referido que se tendría en cuenta la doctrina vinculada a “partidos políticos” en la web de la JEC a 24 de septiembre de 2022. Ello se muestra relevante por cuanto parece que existieron cambios en esta clasificación en un momento posterior, los cuales afectaron a los documentos de ese mismo año (a fecha 30 de octubre de 2022 constaban 3 resoluciones distintas para el lapso temporal analizado con la correspondiente etiqueta).

En sustancia, la labor desarrollada por la JEC parece encomiable desde el punto de vista formal en tanto que los contenidos relevantes o que incorporan criterios susceptibles de ser aplicados a una pluralidad de supuestos problemáticos son consagrados en una serie de Instrucciones. Mientras que algunas han sido adoptadas con carácter previo a la emanación de consultas o controversias, se ha señalado como el contenido de algunas (por ejemplo, la Instrucción 4/2011) recoge las orientaciones previamente plasmadas en decisiones concretas. Ello supone una labor inductiva en la que, a través de aquellos problemas derivados de la competencia en los comicios, la propia Junta opta por sistematizar y unificar sus posiciones de forma que otros elementos de la Administración electoral estén en disposición de consultar y resolver según una misma dirección trazada por su superior.

De este modo, las recomendaciones expuestas a propósito de la integración en una resolución de tal tipo de contenidos relativos a la financiación electoral o a la identidad (y cuestiones conexas) de coaliciones y agrupaciones de electores pueden considerarse simplemente como apuntes y no como propuestas surgidas de una necesidad perentoria. La valoración de la actuación desarrollada por la Administración electoral no puede sino ser positiva, especialmente en aquellos supuestos en los que de modo proactivo ha tratado de atajar los desafíos interpretativos sin esperar a que la realidad los hiciera florecer. Este modo de proceder supone la afirmación del principio de seguridad jurídica, cuyo carácter fundamental se consagra en el art. 9.3 CE. Se trata además de una forma de acotar las posibles interpretaciones excéntricas que eventualmente pudieran producirse. Y es que, sobre la base de que “en la tensión entre legislador parlamentario y Tribunal Constitucional cabe abogar en la mayoría de los casos por una contención de éste

a los efectos de defender la primacía democrática del parlamento³³, el papel de la JEC deviene más importante si cabe como guardián a priori de los intereses y derechos de los diferentes sujetos que intervienen en las elecciones. Se convierte así en la principal autoridad independiente de amparo práctico, cuyo desempeño protector de tal valor superior del ordenamiento jurídico es comparativamente más destacado y eficaz que el concurrente en otras ramas de aquel, lo que a la postre redundaría en una mayor legitimidad del propio órgano.

Mayores críticas pueden formularse respecto de la forma en la que el legislador ha abordado las coaliciones electorales en los últimos tiempos. Pareciera como si, una vez dispuesto el marco fundamental que es la LOREG, la actualización de esta no hubiera tenido suficientemente en cuenta el trabajo desarrollado por la JEC, al menos respecto a las materias aquí estudiadas. Ya se ha expuesto que la situación más sangrante se daría respecto a la configuración del conjunto del texto normativo en torno a la idea de que el sujeto electoral esencial son los partidos. El análisis político comparado de países de nuestro entorno (singularmente podría señalarse el caso francés), así como de la situación concurrente en las autonomías, muestra una creciente tendencia hacia la articulación de propuestas al margen de estas formaciones o entidades, cuya preeminencia se ha afirmado a lo largo de todo este tiempo. Podríamos señalar que, aunque el mercado electoral está dispuesto para garantizar un predominio de los partidos políticos como principales operadores, las coaliciones han hecho su aparición como un elemento creciente que ha generado a ciertas disfuncionalidades.

Así pues, se ha dado cuenta de cómo en la práctica muchas de las decisiones de la JEC han ido orientadas precisamente hacia la interpretación de preceptos pensados para los partidos tradicionales de ámbito nacional y con concurrencia en todos los comicios. Frente a esta asunción, los que otrora podrían considerarse casos exóticos parecen tener una mayor relevancia. Quizás podría desarrollarse una revisión de todos aquellos artículos que incurren en tal presupuesto y, sobre la base de los problemas que ya se han materializado, estudiar cuáles podrían ser las dificultades de su aplicación a las coaliciones electorales y a las agrupaciones de electores. Al mismo tiempo, el cada vez más cambiante panorama político parecería recomendar también la incorporación en la ley de la consideración de “grupos políticos significativos” y la articulación de su situación jurídica (específicamente, de sus derechos). Téngase en cuenta, en este sentido, que al-

33 ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española”, *ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 104, 2018.

gunos de los principales actores de nuestra vida política nacional en tiempos recientes (Vox, Unidas Podemos, Ciudadanos) han experimentado un surgimiento o crecimiento tan explosivo a nivel estatal que su posición en el momento inicial de tal proceso no se correspondía en absoluto con la fuerza demoscópica que entonces ya se les pronosticaba. En este sentido, una vez que dichas formaciones lograron hacerse hueco entre las tradicionales, su inicial interés por la apertura de la competencia electoral no se ha traducido en su efectiva garantía a través de instrumentos normativos vinculantes y en cuya elaboración ya pueden participar, poniéndose de nuevo de manifiesto la singularidad de esta esfera de la competencia que es la relativa al Derecho de partidos, toda vez que los representantes de estos, además de los principales destinatarios, son también los autores de las reglas del juego.

Todo ello lleva a concluir que la incidencia de las decisiones de la JEC respecto de la acción legislativa ha sido muchísimo más modesta que aquella que estas han tenido en las Instrucciones del propio órgano. También a la idea de que la relevancia de aquellas no debe ser sobreestimada al menos en lo tocante a los “partidos políticos”. El contenido de estas se orienta fundamentalmente -y salvo excepciones- a resolver problemas tan concretos y puntuales que para estos sujetos tradicionales no parece que sirvan más que de guía de relativa utilidad. Al contrario, en el caso de coaliciones y agrupaciones sí que podrían ser una brújula clave.

En general, el rasgo más destacable que justifica la importancia de estos documentos normativos es el inmenso número de resoluciones adoptadas en las últimas décadas y la notable facilidad con la que se puede acceder a ellas. Dicho esto, las aportaciones verdaderamente notables se encontrarán en las Instrucciones, debiendo dejarse simplemente esbozada aquí la propuesta de desarrollar el análisis sustantivo de estas por lo que toca a nuestro objeto de interés, la actividad electoral de los partidos políticos. Sin duda sería teóricamente mucho más fructífero.

En cualquier caso, las Decisiones se manifiestan como el principal producto jurídico de la actuación reguladora correspondiente a la JEC. De este modo, puede considerarse que sirven como acta de aquellas intervenciones que se han producido por problemas en la aplicación de las normas o por disfunciones prácticas generadas en el contexto de la competencia electoral; de modo que el legislador se encontraría a través de su estudio en disposición de identificar aquellas áreas que mayores dificultades y problemas plantean. La organización de la concurrencia de los partidos políticos a esta contienda, cuya similitud con el mercado ha sido puesta de manifiesto de forma reiterada, únicamente puede ser útil en la práctica si toma nota de los desafíos producidos hasta el momento, así como del mo-

do en el que se han abordado por una entidad independiente, cuya composición y actuación será en todo caso más desinteresada que la de los propios contendientes llamados a aprender de ella.

Las principales transformaciones que han llevado a la JEC a profundizar en su tarea e innovar en sus posicionamientos a lo largo de los últimos lustros han tenido que ver con dos asuntos principales que, sin embargo, no han concitado de igual modo la atención de quienes están llamados a modificar y actualizar una norma electoral que data de hace casi tres décadas: la transformación del sistema de partidos español del bipartidismo al pluripartidismo y la incidencia de las nuevas tecnologías, así como de las redes sociales, como herramientas susceptibles de ser empleadas por los propios competidores como por los agentes mediáticos. Frente a tales cuestiones, la respuesta normativa ha sido proporcionada fundamentalmente por la Administración electoral ante la pasividad o la dejadez de unas mayorías parlamentarias a las que no convenía o no corría prisa “abrir el melón” de reformas en este sentido. Así pues, igual que en el mercado los propios grandes operadores establecen alianzas en busca de su mayor interés y sin considerar a los pequeños intervinientes, los partidos institucionalizados (por mucho que hasta tiempos recientes no gozaran de dicha posición) optan por desarrollar ententes (como por ejemplo aquellas para la celebración de debates electorales en televisión) que no se trasladan al Boletín Oficial del Estado en forma de legislación, sino que simplemente se materializan en la práctica ante una Junta cuya actuación debe ceñirse a consideraciones derivadas de un texto desactualizado y cuyas decisiones en ese caso serán frecuentemente contramayoritarias.

En fin, puede señalarse como especialmente positiva la deferencia con la que los partidos políticos (y, en general, los responsables públicos) han actuado respecto a los pronunciamientos de la Administración electoral, lo cual no solamente es muestra de una aceptable cultura democrática siquiera en lo tocante a este extremo, sino también del modo en el que esos entes reguladores entre los que sobresale la JEC han logrado labrarse el respeto por su buen hacer, del cual serán una muestra patente las Decisiones analizadas en este trabajo.

Bibliografía

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española”, *ICA-DE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n° 104, 2018.

ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, *Revista española de Derecho político*, nº 23, 1986.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, “Artículo 18”, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La ley, Madrid, 2014.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y diputado*, Tecnos, Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “Evolución (e involución) en la idea de partido político en la historia española” en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (coord.): *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1986.

GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1950.

GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*. Alianza, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ RIVAS, J.J., “La evolución e importancia de la doctrina constitucional en materia electoral: síntesis expositiva de criterios de aplicación”, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La ley, Madrid, 2014.

LUCAS VERDÚ, P. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Manual de Derecho Político*. Volumen 1, Tecnos, Madrid, 1987.

MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*. Marcial Pons, Madrid, 2018.

MORODO, R. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: “Artículo 6º”, ALZAGA, O. (dir): *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Edersa, Madrid, 2006.

NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Los debates electorales en televisión: una necesaria revisión de su regulación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019.

PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.

PÉREZ-MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M. Y PANO PUEY, E., *Derecho electoral español*, Juruá, Porto, 2019.

RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2018.