



Trabajo Fin de Grado

ALTERNATIVAS A LAS CANDIDATURAS DE PARTIDO EN LA LOREG

Javier Latorre Baños

Directora

Rosa Ruiz Lapeña

Área de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza
Curso 2015-2016

SUMARIO

ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
I. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR CANDIDATURAS	5
1. COALICIONES ELECTORALES	8
1.1 Constitución y sujetos	8
1.2 Ámbito territorial	9
1.3 Ámbito temporal	9
1.4 Denominación.....	9
1.5 Símbolos	11
1.6 Plazo	11
1.7 Representantes y promotores	12
1.8 Candidatos	12
1.9 Conversión de coalición en federación de partidos.....	12
2. AGRUPACIONES DE ELECTORES	13
2.1 Constitución y sujetos.....	13
2.2 Ámbito territorial.....	13
2.3 Ámbito temporal.....	14
2.4 Denominación.....	14
2.5 Símbolos.....	15
2.6 Plazo.....	15
2.7 Representantes y promotores.....	16
2.8 Candidatos	17
2.9 Conversión de agrupación en partido	17
II. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN LAS DISTINTAS ELECCIONES. EL REQUISITO DEL APOYO SOCIAL	18
1. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES GENERALES	19
2. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES MUNICIPALES.....	20
3. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO	22
III. LA IGUALDAD EFECTIVA. EL REQUISITO DEL EQUILIBRIO ENTRE SEXOS EN LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES	22
IV. LAS DESVENTAJAS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL.....	23
1. PARA LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES	23
2. PARA LAS COALICIONES ELECTORALES	25
V. LAS DESVENTAJAS EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES	26
1. PARA LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES	26
2. PARA LAS COALICIONES ELECTORALES	26
VI. CANDIDATURAS QUE VIENEN DE HECHO A CONTINUAR LA ACTIVIDAD DE UN PARTIDO DECLARADO JUDICIALMENTE ILEGAL Y DISUELTO O SUSPENDIDO	27
VII. LAS ALTERNATIVAS EN LA ACTUALIDAD	33
CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	36

ABREVIATURAS

Ac:	Acuerdo de la Junta Electoral Central
AN:	Audiencia Nacional
CA:	Comunidad Autónoma
CE:	Constitución Española
CiU:	Convergència i Unió
DA:	Disposición Adicional
DL:	Real Decreto-ley
DNI:	Documento Nacional de Identidad
ETA:	Euskadi Ta Askatasuna
FJ:	Fundamento jurídico
JE:	Junta Electoral
JEC:	Junta Electoral Central
JECA:	Junta Electoral de Comunidad Autónoma
JEP:	Junta Electoral Provincial
JEZ:	Junta Electoral de Zona
In:	Instrucción de la Junta Electoral Central
LOPJ:	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOPP:	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
LOREG:	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
NIF:	Número de Identificación Fiscal
PP:	Partido Popular
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español
RD:	Real Decreto
RPP:	Registro de Partidos Políticos
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC:	Tribunal Constitucional
TS:	Tribunal Supremo
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFG:	Trabajo Fin de Grado
UE:	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

La cuestión tratada en este Trabajo Fin de Grado son las «Alternativas a las candidaturas de partido en la LOREG». ¿Cuáles son esas alternativas? Bien constituir una coalición electoral, o bien constituir una agrupación de electores.

He elegido este tema por estar interesado en él en dos planos. Por un lado, está la vertiente académica, ya que, dentro del área del Departamento de Derecho Constitucional que es en la que más deseaba trabajar, el derecho electoral siempre ha suscitado especial interés en mí. Esto conecta con la otra vertiente, la importancia de este tema en la actualidad. Ante la falta de confianza creciente en los grandes partidos que estamos viviendo, la ciudadanía fija su atención en otro tipo de participación, pues es patente el deseo de sentirse partícipe en la política de su país. Estos aspectos resumirían el hecho de que haya querido profundizar en este tema.

Durante el desarrollo del trabajo he manejado las fuentes bibliográficas que indico en el listado final; así como fuentes normativas, fundamentalmente la Constitución y la LOREG, y los acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central; y jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, tras una breve presentación de ambas alternativas en relación con los partidos, profundizo en la parte más exhaustiva del trabajo, en la que comienzo realizando un análisis conceptual y teórico de las coaliciones y agrupaciones, para paulatinamente reflexionar sobre sus particularidades. A continuación, se expone la presentación de candidaturas en las diferentes elecciones y un estudio pormenorizado de sus ventajas y desventajas más significativas. En último lugar, he querido dedicar un espacio a la vida práctica y real que han tenido, tienen y tendrán estas alternativas.

Hasta la realización del trabajo no conocía en profundidad la agrupación de electores más allá de la exigencia de las firmas para presentar candidaturas, pero sus características como veremos van mucho más allá de ese requisito. Y todas ellas me han ayudado a comprender mejor su figura, pues es notorio su desconocimiento por parte de la ciudadanía, quizás tal vez porque sea mejor para el sistema actual de partidos no dar alas a estas formas de participación directa. Sin olvidar a las coaliciones, «el 50%» de este trabajo, quizá haya prestado más atención la agrupación de electores por ser una alternativa más drástica al partido, pues la coalición no deja de ser la suma de estos.

I. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR CANDIDATURAS

Para comenzar el estudio del que es objeto este TFG, se debe partir del carácter predominante que el artículo 6 de la Constitución española otorga a los partidos en materia política y electoral en nuestro país, dando lugar al conocido como Estado de partidos. En relación con este precepto se encuentra el art. 23, que refleja la constitucionalización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos: el primer apartado se referiría al sufragio activo, al derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes libremente en elecciones periódicas por sufragio universal, y el segundo al sufragio pasivo, al derecho de los ciudadanos a ser elegidos representantes en condiciones de igualdad. En consecuencia, libertad, periodicidad y universalidad serían las notas que definiría al derecho de sufragio activo mientras que la igualdad calificaría al derecho de sufragio pasivo¹.

El régimen electoral previsto en la LOREG tiene en los procesos electorales un contenido básico, en el que quedan descritos los aspectos esenciales aplicables para todo tipo de comicios, contenido en el que se encuentran las candidaturas, por lo que respecta a la capacidad para su presentación, en qué forma y bajo qué condiciones². El art. 1 establece el ámbito de aplicación de la ley extendiendo su aplicación a las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, de los miembros de las Corporaciones Locales y de los Diputados del Parlamento Europeo. Asimismo, en los términos que establece la DA Primera, la LOREG es de aplicación a las elecciones a las asambleas de las CCAA, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia³.

¹ RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

² ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., «“Fuentes del derecho electoral”: Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia constitucional», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 218 y 219.

³ GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007: El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos (STC 38/1983 FJ 3). Por lo tanto, las leyes electorales autonómicas no podrían regular ningún tipo de temática al margen de la autorizada por los Estatutos. Así, se han establecido singularidades en los distintos sistemas electorales autonómicos (necesidad de ostentar la condición política de ciudadano de dicha CA para poder ejercitar el derecho de sufragio activo, determinación de la circunscripción electoral autonómica, establecimiento de una barrera mínima, causas específicas de incompatibilidad o inelegibilidad). No obstante, el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado competencia para garantizar en todas las CCAA un mínimo de igualdad formal.

Pueden presentar candidatos o listas de candidatos los partidos y federaciones, las coaliciones y las agrupaciones de electores (art. 44 LOREG)⁴.

La Constitución no hace referencia alguna a las agrupaciones de electores, pero su existencia se deriva del principio democrático. Aunque la forma democrática en España es, fundamentalmente, representativa, teniendo en cuenta la naturaleza del sistema político de nuestro tiempo, el postulado democrático se expresa también en la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de ciertas instituciones⁵. Así lo ha entendido el legislador, siendo una figura regulada por la LOREG para la participación política y el ejercicio del derecho de sufragio pasivo para los ciudadanos que las constituyan. La Ley tampoco hace un tratamiento completo y sistemático de la institución, lo que ha hecho y hace necesaria la intervención de la JEC, que tiene una posición de supremacía en la interpretación de la normativa electoral permitiéndole fijar un cuerpo de doctrina de general aplicación⁶.

Siguiendo la línea establecida por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 12/2008, ni los partidos ni las agrupaciones de electores son sujetos del derecho de sufragio pasivo, sino sólo los ciudadanos. Los miembros de una agrupación de electores no ejercen este derecho, como tampoco lo ejercen los miembros de los órganos de los partidos políticos. Unos y otros sólo ejercen tal derecho si además de promover una candidatura se integran en ella. Los miembros de una agrupación de electores no candidatos ejercen el derecho de participación en los asuntos públicos lato sensu (art. 23.1 CE) pero no el específico derecho de participación consistente en concurrir como candidatos en unas elecciones. Hay que insistir, como lo hace el propio TC⁷, en que partidos políticos y agrupaciones de electores son entidades difícilmente equiparables.

⁴ Art. 44.1 LOREG: «Pueden presentar candidatos o listas de candidatos: a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente; b) Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente. c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley».

⁵ GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 14ª Edición, Alianza, Madrid, 2005.

⁶ ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., «Fuentes del derecho electoral»: Constitución ..., *cit.*, p. 227.

⁷ STC 85/2003, FJ 24: «Partidos políticos y agrupaciones de electores no son realidades equivalentes; ni siquiera equiparables. Unos y otras son instrumento de participación política. Pero el primero lo es de la participación política de ciudadanos que les son ajenos, en tanto que éstas lo son de los individuos que las constituyen». Su existencia se deriva del ejercicio de dos derechos fundamentales diferentes. Los partidos gozan de la doble condición de instrumentos de actuación del derecho subjetivo de asociación y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático (STC 48/2003, FJ 5); las agrupaciones son verdaderos instrumentos de participación política que agotan su sentido en la actualización del ejercicio de sufragio pasivo por parte de los particulares que en ellas se agrupan (STC 85/2003, FJ 26).

Las diferentes posibilidades de presentación de candidaturas que ofrece la LOREG (y anteriormente el DL de abril de 1977) se han utilizado según las circunstancias e intereses del momento, con diferentes finalidades. Así, la fórmula de agrupación de electores permitió en las primeras elecciones dar coberturas a los partidos no legalizados. Las elecciones generales de 1977, primeras en nuestra democracia actual, tuvieron lugar cuando el proceso de legalización de partidos políticos no había concluido y hubo que improvisar muchas cosas⁸, pues numerosos partidos no legales (que se encontraban a la izquierda del Partido Comunista...) desde la clandestinidad no se resignaron a estar ausentes de esta histórica convocatoria electoral. La única solución para poder presentarse a las elecciones los partidos de izquierda aún no legalizada era la agrupación de electores⁹. Pero no es ésta la única posibilidad para las agrupaciones de electores: esta forma de candidaturas ha venido utilizándose con posterioridad con otros objetivos, legales o no.

Por su parte, las coaliciones han tenido gran relevancia en nuestra democracia. Ya en dichas elecciones generales de 1977 la opción política más votada, Unión de Centro Democrático (UCD), tenía esta forma. Fue un ejemplo de lo que la coalición pretende conseguir: la suma de votos de grupos, minoritarios o no, para obtener representación política. Aunque los partidos sean entidades independientes, tanto el controvertido sistema D'Hondt de nuestra ley electoral, con sus negativas consecuencias para los partidos pequeños, como las circunscripciones pequeñas y la barrera electoral, conducen indirectamente a que los partidos no se presenten solos a las elecciones y tengan que negociar con otros partidos incluso antes de las elecciones y no solo después de las mismas.

Los arts. 44 bis a 49 LOREG regulan con carácter general los requisitos que deben reunir las candidaturas y el procedimiento para su proclamación, sin perjuicio de disposiciones específicas incorporadas en la regulación de cada modalidad de consulta electoral.

⁸ CONTRERAS CASADO, M. y SÁENZ LORENZO A., *Memorial democrático: las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977), treinta años después*, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, D.L., Zaragoza, 2008; POWELL C., *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

⁹ Fue el caso del Partido del Trabajo de España, la Organización Revolucionaria de Trabajadores o la Candidatura d'Unitat Popular pel Socialisme.

1. COALICIONES ELECTORALES

1.1 Constitución y sujetos

Sólo pueden estar constituidas por partidos y federaciones de éstos, por lo que no cabe su constitución por agrupaciones de electores, entre éstas y partidos, entre un partido y la unión de partidos de que forma parte el primero, entre un partido o federación y personas físicas, ni tampoco las personas físicas en su condición de independientes pueden formar parte de la misma¹⁰ (Acs 05/05/77, 07/04/95, 29/01/08, 06/10/11).

No cabe que una coalición quede abierta a la adhesión de entidades políticas distintas a la de la coalición, por lo que habiendo finalizado el plazo de presentación de coaliciones y no figurando la citada formación política como firmante del acuerdo de coalición, no puede entenderse integrante de la misma (Acs 03/05/99, 27/10/11). Constituida una coalición por varios partidos cabe su subsistencia si uno de ellos se separa, salvo que otra cosa se haya previsto en el pacto de coalición (Ac 13/03/97).

Es decir, el legislador se asegura de que quienes concurren a integrarse en una coalición son entes con personalidad jurídica. A partir del cumplimiento de dicha condición, las normas electorales, lo mismo que la jurisprudencia del TC, muestran flexibilidad. La legislación electoral no prohíbe que uno o más partidos puedan presentarse a las elecciones de forma independiente en unas circunscripciones y formando una o dos coaliciones en otras, siempre que en ningún caso concurren en una misma circunscripción candidaturas del partido coaligado con candidaturas de alguna de las coaliciones a la que pertenece¹¹. Para comprobar que no se incurre en dicha prohibición,

¹⁰ STC 187/2007: La federación recurrente en amparo (CiU) considera vulnerado el derecho de sus candidatos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE) al haberse computado, en la asignación de puestos de diputados provinciales a favor de las coaliciones Progrés Municipal y Esquerra Republicana de Cataluña-Acord Municipal, los votos obtenidos por coaliciones que, en su opinión, constituyen en realidad entidades políticas distintas, siendo coaliciones fraudulentas, pues están integradas por un partido dominante y otro instrumental, sin actividad política alguna, cuyos promotores suelen ser miembros del partido dominante, llegando a coincidir el domicilio de uno y otro partido, de modo que en cada coalición el partido dominante viene a coaligarse consigo mismo. Según el FJ 5, las dos coaliciones están constituidas por partidos, en uno de los supuestos, y por un partido y una federación, en el otro, inscritos todos ellos en el RPP, dotados, por consiguiente, de personalidad jurídica y plena capacidad de actuación. Por lo tanto, respecto a la perspectiva de las entidades que pueden integrar una coalición, ningún reproche cabe efectuar a aquellas coaliciones, pues ninguna otra exigencia establece la LOREG general a su constitución, que la de que tenga lugar entre partidos y/o federaciones de partidos, sin que establezca restricción alguna por su actividad, sus promotores o su domicilio.

¹¹ Art. 44.3 LOREG: «Los partidos federados o coaligados no pueden presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurre, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenecen». No pueden los partidos integrantes de la coalición presentar candidaturas independientes en los distritos en los que presente candidaturas la coalición electoral (Ac 12/05/86).

en los acuerdos de coalición deberá constar expresamente las circunscripciones en las que vayan a actuar unas y otras formaciones electorales en el momento en el que se comunique la constitución de la coalición electoral a la JE competente (Ac 07/04/11). Si un partido se presenta con tres formaciones electorales distintas, cada una de ellas debe ser considerada de forma independiente a efectos, entre otros, del cómputo de los votos.

La aceptación de una coalición corresponderá a la JE que resulte competente en el ámbito territorial correspondiente al que pretenda extenderse [JEP si afecta a municipios dentro de una misma provincia; JEC si se extiende a más de una provincia; JECA en las elecciones a Asambleas Legislativas de las CCAA en el supuesto de que haya sido creada por la legislación autonómica (In 1/2010)]. Las Juntas únicamente podrán no aceptar la constitución de una coalición cuando ésta no cumpla los requisitos establecidos en la legislación electoral (Ac 14/10/10).

1.2 Ámbito territorial

El ámbito espacial mínimo de una coalición electoral es un distrito electoral. Si una coalición no presenta candidatura en un distrito, los demás partidos integrantes de la misma podrán presentarla en el mismo, salvo que otra cosa se hubiera hecho constar en el escrito de constitución o se hubiere constituido sin limitación para participar en todos los distritos del país (Ac 09/04/99).

1.3 Ámbito temporal

Se constituyen específicamente para cada proceso electoral, sólo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron, salvo ruptura o disolución de la coalición. No obstante, cabe hacer constar ante la JE competente la constitución de una coalición para los varios procesos electorales convocados para la misma fecha de celebración (Acs 05/02/79, 14/03/83, 30/05/94).

1.4 Denominación

Los elementos identificadores de una formación política son la denominación, las siglas y el símbolo de las mismas. La legislación electoral no impide que una coalición electoral adopte una denominación o simbología específica en determinados distritos electorales, manteniendo la referencia a una denominación común que debe incorporarse a todas las circunscripciones, ni impone que esa denominación común deba comprender necesariamente la totalidad de los elementos identificadores de la

coalición¹². La JEC no acepta las denominaciones que no hacen referencia a la denominación común (Ac 03/05/99).

De la dicción literal del art. 46.1 se infiere que la candidatura no puede tener una denominación distinta de la del sujeto que la presenta, para que el elector pueda identificar plenamente la candidatura con la entidad política que la presenta¹³. En el caso de candidaturas presentadas por coaliciones la denominación que debe figurar en el escrito de presentación es la que figura en el pacto de coalición comunicado a la JE.

La presentación de candidaturas debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos (art. 46.4). La denominación de una coalición es cuestión de orden público que afecta a los derechos de los electores y a la transparencia del proceso electoral, por lo que no cabe admitir una coalición con denominación coincidente con la de un partido, forme o no parte de la misma, ni tampoco con la de otra coalición (Ac 05/05/95). Del precepto se ha derivado la preferencia, en caso de conflicto, de la denominación de los partidos respecto de las coaliciones o agrupaciones de electores (SSTC 103/1991 y 105/1991, entre otras). Igualmente la prioridad rige también para las federaciones, por cuanto que la verdadera esencia de la prioridad radica, por un lado, en que partidos y federaciones están inscritos, con su denominación y demás elementos identificativos en el RPP, en tanto que coaliciones y agrupaciones no tienen acceso a registro alguno; y por otro, en la permanencia en el tiempo de los

¹² STC 154/2003 FJ 11: Las organizaciones políticas Partido Socialista Obrero Español, Esquerra Unida del País Valencià y Alternativa Progresista de Cullera acordaron constituirse en coalición para concurrir a las elecciones municipales de mayo de 2003, con la denominación Partido Socialista Obrero Español/Esquerra Unida-Entesa (siglas PSOE/EUE), y con la denominación en el municipio de Cullera Partido Socialista Obrero Español-Alternativa Progresista-Entesa (siglas PSOE/AP-E), siendo la denominación identificadora común PSOE-ENTESA. El ámbito de la coalición eran los seis municipios del partido judicial de Sueca, que incluye Cullera, y el municipio de Anna en el partido judicial de Xàtiva. El día de las elecciones la coalición se presenta en Cullera con una denominación específica, pero manteniendo el elemento común PSOE-ENTESA. Al demandante de amparo se le negó en la sentencia recurrida el derecho a sumar los votos obtenidos en Cullera con los del resto de municipios del partido judicial de Sueca, impidiéndole culminar el procedimiento de obtención del Diputado Provincial asignado al partido judicial de Sueca que le corresponde al ser la fuerza política más votada en dicho partido judicial. Además, el fallo de la sentencia recurrida produce indefensión a la coalición pues al considerar que existen dos coaliciones y no sólo una sitúa en la ilegalidad a una de las dos. Se estimó el amparo por, entre otros motivos, el señalado en el FJ 11.

¹³ Art. 46.1 LOREG: «El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella».

partidos y federaciones, que se extiende más allá del proceso electoral, a diferencia de lo que acontece con las coaliciones y las agrupaciones¹⁴.

Una vez constituida válidamente una coalición no cabe cambiar la denominación a lo largo del proceso electoral, al ser un elemento esencial de identificación (Ac 17/04/91). La utilización del término «coalición electoral» es disponible por las entidades que de ella forman parte, de modo que no es exigible que figure delante de su denominación.

La denominación no puede implicar la patrimonialización de un espacio político, ya que este no puede pertenecer en exclusiva a ninguna entidad concreta. Fue el caso de una coalición que pretendía denominarse «La Izquierda», la JEC consideró que no es posible que utilice dicho término sin más especificaciones¹⁵. La especificación puede consistir, entre otras opciones, en un adjetivo calificativo o en el nombre de uno o más partidos coaligados en la circunscripción electoral correspondiente.

1.5 Símbolos

Si la coalición tiene un símbolo propio, éste debe incorporarse en todas las circunscripciones en donde se presente, sin perjuicio de que, como sucede en el caso de la denominación común, en alguna de ellas se añada un símbolo específico en alguna circunscripción, siempre que conste así en el pacto de coalición. Dicho símbolo común tampoco puede coincidir con el de una de las formaciones políticas que integran la coalición, puesto que podría conducir al error en el electorado (Ac 06/10/11). Por otra parte, si en el pacto de coalición no se ha hecho constancia del símbolo, no se puede hacer constar éste de ningún otro modo.

1.6 Plazo

El art. 44.2 señala que «Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y

¹⁴ DEL PINO CARAZO, A., «Problemas del procedimiento electoral: lengua del procedimiento, presentación de documentos, validez del voto y procedimiento sancionador», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 483 y 484.

¹⁵ Las SSTC 70/1995 y 71/1995 respaldan esta tesis, admitiendo que el término «verde» había adquirido un significado genérico (como «socialista» o «liberal») que no autoriza su entrega en exclusividad a ningún grupo.

las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación». Este precepto no ha sido objeto de desarrollo normativo (Ac 19/07/96).

El plazo es preclusivo, por lo que no cabe admitir coaliciones presentadas fuera de plazo, sin perjuicio del derecho de los partidos afectados de presentar candidaturas propias (Ac 13/05/99). Sin embargo, el plazo no se considera preclusivo a efectos de la subsanación de las coaliciones cuya solicitud de constitución se hubiera presentado en plazo. Si se detectan errores en el escrito de constitución, la JE competente deberá advertir de los defectos y de la posibilidad de subsanar el escrito sin necesidad de que dicha subsanación sea presentada antes del plazo previsto en el art. 44.2 LOREG.

1.7 Representantes y promotores

Los candidatos que pretendan concurrir a una elección designarán, en el tiempo y forma previstos por las disposiciones especiales de la LOREG, a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral (art. 43). Las coaliciones designarán por escrito a un representante general, antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones, expresando el escrito la aceptación de la persona designada; el representante general designará antes del undécimo día posterior a la convocatoria a los representantes de las candidaturas que su coalición presente en cada circunscripción.

La constitución de coaliciones electorales deberá hacerse por sus promotores, es decir, por los representantes de los partidos o federaciones que vayan a formar parte de dichas coaliciones. No necesitan poder notarial acreditativo de que ostentan tal condición, bastando la constancia de su nombre en la relación de coaliciones o de partidos remitida por la JE competente. Tampoco es necesaria su personación en el acto de constitución de la coalición o presentación de la candidatura (Acs 28/04/95, 20/01/00, 12/03/03).

1.8 Candidatos

Junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar la denominación del partido al que cada uno pertenezca (art. 46.7 LOREG).

1.9 Conversión de coalición en federación de partidos

Si en la constitución de la nueva entidad política consta que la misma se forma por fusión o federación de las que en las anteriores elecciones integraron la coalición, la citada nueva entidad política se subrogaría en los derechos y obligaciones de la coalición y de las entidades políticas que la integraron (Ac 09/10/97).

2. AGRUPACIONES DE ELECTORES

2.1 Constitución y sujetos

Las agrupaciones de electores son la reunión de sujetos individuales encaminada al solo fin de la presentación de candidaturas, esto es, de concurrir a la contienda electoral al margen de partidos. Son las únicas candidaturas que no están vinculadas a entes con personalidad jurídica previa, sino a la mera suma de individuos. Por su propio carácter, tienen la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslada a los integrantes de la candidatura (SSTC 16/1983 y 12/2008). Su personalidad jurídica se entiende a los solos efectos de promover una candidatura para un proceso electoral y actos subsiguientes, si bien, en orden al cumplimiento de la normativa electoral y en particular las reglas sobre ingresos y gastos, han de instar de la correspondiente Delegación de Hacienda el NIF. Queda formalmente constituida con la presentación de la candidatura ante la Administración electoral, no necesitando ser registrada como asociación. No existe un registro público de agrupación de electores (Acs 22/12/94, 08/10/98, 30/09/99, 16/02/06).

No existe un modelo de acta notarial aprobado por la JEC para la presentación de candidaturas por agrupaciones de electores, pero puede tenerse en cuenta el RD 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales, en cuyo Anexo dedicado a las Elecciones Locales figura el modelo de presentación de candidatos por agrupaciones de electores (Ac 07/04/11).

No cabe la constitución de coaliciones de agrupaciones de electores ni de éstas con partidos, ni pueden constituir pactos federativos o federaciones de agrupaciones, puesto que es esencia de aquéllas su individualidad. No existe derecho preferente para la constitución de agrupaciones de electores a favor de quienes presentaron candidaturas por agrupaciones de electores en anteriores consultas electorales.

2.2 Ámbito territorial

Cada candidatura propuesta por una agrupación de electores es independiente de cualquier otra y su ámbito ha de ser el de la circunscripción electoral correspondiente, sin que sea posible una candidatura colectiva extensiva a más de una de dichas circunscripciones, sin perjuicio de la posibilidad de federación a efectos de la

distribución de espacios gratuitos. Por ejemplo, en las elecciones locales, no pueden constituirse agrupaciones de electores cuyo ámbito corresponda al de un partido judicial, ya que su marco propio es el municipal.

2.3 Ámbito temporal

Comprende el mandato de los cargos en cuyas elecciones presentaron candidaturas. Se constituyen única y exclusivamente para cada proceso electoral concreto, por lo que ha de procederse a una nueva recogida de firmas para presentar candidatura en cada nuevo proceso electoral, no pudiendo iniciarse la recogida antes de la convocatoria electoral, por cuanto la validez de las actuaciones electorales requiere que las mismas se realicen dentro del período electoral (Ac 16/02/06).

Finalizado el proceso electoral, la agrupación que dio origen a la candidatura se diluye, lo que nos sitúa ante una serie de problemas que en el caso de partidos o coaliciones estará resuelto, en forma más o menos satisfactoria. Me refiero a la eventual disciplina de voto, funcionamiento coordinado y unitario desde los puestos de representación, exigencia de responsabilidad, deontología, etc.

2.4 Denominación

La denominación que debe figurar en el escrito de presentación es la que figure en los escritos de recogida de firmas. No es imprescindible que incluya la palabra «Agrupación» siempre que la identificación sea clara para el electorado (Ac 20/04/99).

Quienes promuevan la constitución de una agrupación deben comprobar que la denominación que pretenden adoptar no coincide con la de una entidad política inscrita o que no es de una similitud tal que pueda inducir a confusión. Del criterio general de subsanabilidad de los defectos se ha excepcionado, además de la anteriormente desarrollada presentación extemporánea de la candidatura, en cuanto que equivale a su ausencia (STC 72/1987), los defectos relativos a la denominación. La prohibición del uso de una denominación que induzca a error va mucho más allá de la simple votación, comenzando en el momento en que decide constituirse, puesto que no puede hacerse uso de una denominación indebida que genere confusión al ciudadano¹⁶. No pueden adoptar

¹⁶ STC 103/1991 FJ 4: La prohibición del uso de una denominación que induzca a error no puede limitarse al momento mismo de la celebración de las elecciones, sino que tiene alcance general, manifestándose durante el proceso electoral en su totalidad. La legislación electoral exige la obtención de una serie de firmas que avalen la candidatura. La denominación que se adopte ya en ese momento

la denominación de un partido, tanto si el mismo concurre o no a las elecciones, ni denominar la palabra «partido» (Acs 12/03/03, 20/01/04).

No existe un registro público en el que la inscripción les otorgue protección de su denominación frente a terceros. Al comprender solo unas elecciones, no puede una agrupación de electores constituida a efectos de un proceso electoral oponer a otros electores en proceso distinto titularidad exclusiva de una denominación electoral.

Además de los aspectos legales de la denominación ya aludidos, hay otros, de carácter político y del máximo interés para la propia agrupación. Se trata de que la denominación sea lo más claramente identificada por sus eventuales electores con aquello que pretende representar. Lo que es particularmente importante en el caso de las agrupaciones de electores por la falta de referencias previas, cuestión que no sucede con las candidaturas de partidos o de coaliciones.

2.5 Símbolos

Es potestativa la inclusión de símbolos y siglas. Su falta de aportación no impide la proclamación de la candidatura, pero no se podrán utilizar esos elementos en fases posteriores del proceso electoral, incluida la confección de papeletas.

2.6 Plazo

La recogida de firmas, aunque la ley no explicita cuándo ha de producirse, no puede efectuarse antes de la convocatoria de las elecciones, que es el acto con el que se inicia el proceso electoral, por cuanto la validez de las actuaciones electorales requiere que las mismas se realicen dentro del período electoral, haciendo que el periodo de recogida sea corto. Esta exigencia se explica por el hecho de que las firmas vienen a respaldar no a la formación política que presenta la candidatura cuya existencia puede ser más o menos permanente, sino a la candidatura concreta que se presenta en un proceso electoral específico y por ello estrechamente vinculado a él. No existiendo candidaturas antes de la convocatoria de elecciones, en consecuencia, no se puede pedir su respaldo en previsión de una futura convocatoria electoral. Este requisito es plenamente coherente con la naturaleza de las agrupaciones de electores, puramente electoral, no existiendo en la vida jurídica ni con carácter previo ni con posterioridad al proceso electoral.

adquiere relevancia puesto que no puede hacerse uso de una denominación indebida que genere confusión al ciudadano, que pueda respaldarla con su firma en un acto de participación no irrelevante, como pone de manifiesto la prohibición de dar la firma a más de una candidatura (art. 46.8).

Las firmas de los electores avalan la constitución de la agrupación a los efectos de la presentación de la candidatura. El TC ha sentado los principios generales de subsanación de las irregularidades¹⁷ y de colaboración de la Administración electoral con los representantes de las candidaturas, de modo que no se hace recaer sobre estos últimos todo el peso de las negativas consecuencias que tiene el incumplimiento. Por lo tanto, es subsanable la irregularidad de presentación de las firmas sin autenticar así como la de presentación de un número inferior de firmas al legalmente exigido. Los documentos conteniendo las firmas autenticadas de los electores han de presentarse junto con la propia candidatura, y dentro del plazo para la presentación de la misma, ante la JE correspondiente.

En la actualidad toma relevancia el aval mediante firma electrónica. La JEC considera que el uso de la firma electrónica para la recogida de firmas debe entenderse válida siempre que se ajuste a lo dispuesto por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. En consecuencia, las firmas deberán acompañarse de certificado válidamente proporcionado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre o por otra entidad autorizada al efecto, sin perjuicio de que además se guarden las garantías de autenticación de firmas previstas en la legislación electoral (Ac 07/04/11).

2.7 Representantes y promotores

Son promotores de las agrupaciones de electores quienes impulsan o promueven la presentación de candidaturas por uniones de personas y figuran con tal carácter en el escrito de designación de los representantes de sus candidaturas. La acreditación de su condición se efectúa mediante escrito en que se haga constar la misma, sin que sea necesario un mínimo de promotores.

Anteriormente se ha señalado que todos los candidatos que pretendan concurrir a una elección designarán a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en las coaliciones, los promotores de las agrupaciones de electores designan a los representantes de sus candidaturas en el momento de presentación de las mismas ante las JE competentes, Central en caso de

¹⁷ STC 84/2003 FJ 5: «Nuestra doctrina en materia de subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas ante la Administración electoral puede resumirse en la afirmación de que, por principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de éstas son subsanables y que, en consecuencia, las JE han de ofrecer la oportunidad de que las candidaturas en las que se han detectado lo hagan».

elecciones europeas (art. 220), Provinciales en caso de generales (art. 168) y de Zona en las municipales (art. 186). Dicha designación debe ser aceptada en ese acto.

2.8 Candidatos

El representante y el promotor pueden ser candidatos de la agrupación de electores, no existiendo inconveniente para que una misma persona reúna las tres condiciones. Con arreglo al artículo 123.1, los candidatos no pueden ser administradores electorales.

No hay inconveniente legal para que los candidatos aporten su firma para la concurrencia de la agrupación. No han de estar necesariamente inscritos en el censo electoral del municipio, ya que el art. 6 determina que son elegibles los españoles mayores de edad que reúnan la condición de elector, en términos generales, sin exigir que esa condición se cumpla en el municipio por el que se presenta la candidatura. Los candidatos no electos permanecen como tales formando parte de la lista, pudiendo acceder al cargo en caso de vacante durante el mandato¹⁸.

2.9 Conversión de agrupación en partido

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 (Ac 30/09/99).

Es decir, ni antes ni después del proceso electoral cabe hablar de la existencia de una agrupación de electores; por lo que difícilmente podría convertirse en partido. Además, según pone de manifiesto el Tribunal Constitucional, partidos políticos y agrupaciones de electores no son realidades equivalentes ni siquiera equiparables, aunque ambas sean cauces de participación política¹⁹. Siendo ello así, es claro para el Tribunal que la continuidad sólo puede darse entre categorías homogéneas, lo que excluye, por consiguiente, la continuidad partido/agrupación de electores o bien en sentido contrario agrupación de electores/partido.

¹⁸ ARNALDO ALCUBILLA, E., y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Código Electoral*, 8ª Edición, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015, pp. 244-256 y 1072-1077.

¹⁹ STC 85/2003 FJ 24: El partido «lo es de la participación política de ciudadanos que les son ajenos, en tanto que éstas lo son de los individuos que las constituyen, es decir, de los ciudadanos que se agrupan para ejercer su propio derecho de sufragio pasivo. [...] En las agrupaciones, en cambio, es exclusiva de quienes las crean, y precisamente para ello son creadas, agotándose con la convocatoria electoral para la que se crearon. No tienen, pues, la vocación de permanencia de un partido»; FJ 26: «Partido político y agrupación electoral son términos tan heterogéneos que no cabe la continuidad, salvo, justamente, si la agrupación deja de ser propiamente tal, instrumentalizándose al servicio de la reactivación o continuidad de un partido disuelto».

Ahora bien, descartada la continuidad formal ¿sería posible la continuidad material, el traslado del espíritu y/o la razón de ser de la agrupación a un partido? Nuevamente el TC descarta esa posibilidad, al tratarse de dos derechos fundamentales diferentes: partidos políticos es derecho de asociación, en tanto que las agrupaciones de electores son manifestación directamente del derecho de participación política de los ciudadanos que las integran²⁰. Es cierto que un partido político de nuevo cuño puede ocupar el lugar (políticamente hablando) que antes ocupó una agrupación de electores, y que quienes integraron una agrupación de electores pueden promover un partido, pero se tratará de realidades completamente diferentes, sin que quepa identificación o relación salvo desde un punto de vista de coincidencia de alguno de sus integrantes.

II. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN LAS DISTINTAS ELECCIONES. EL REQUISITO DEL APOYO SOCIAL

La existencia de una democracia mediatizada por los partidos políticos, consecuencia del importante papel que les atribuye el art. 6 CE, conlleva que la presentación de candidaturas por parte de las formaciones políticas (entendido en un sentido amplio comprensivo de partidos, federaciones y coaliciones) no está sujeta en gran medida al cumplimiento de requisitos tendentes a garantizar que la candidatura goza de seriedad y de una mínima base social que la sustenta, situación que contrasta con la de las agrupaciones de electores²¹.

Algunos autores defienden, por motivos fundamentalmente económicos y organizativos, limitar el acceso al proceso electoral exigiendo una determinada fianza. ABAD LÓPEZ²² entiende que la no exigencia de ningún tipo de requisito específico puede

²⁰ STC 85/2003 FJ 24: «[...] Es discutible que, más allá de continuidad formal, pueda perseguirse también la continuidad material del partido (mejor: de las funciones que definen a los partidos como tales) cuando alguna de esas funciones se formalizan en entidades que, además de no ser partidos políticos, son instrumento para el ejercicio de un derecho fundamental distinto del derecho de asociación y del derecho de creación de partidos políticos. Concretamente, son instrumento directo del derecho de participación política (art. 23 CE). Tal es el caso de las agrupaciones de electores, a cuyo través ejercen su derecho de sufragio pasivo los ciudadanos que quieren participar directamente en los asuntos públicos, sin la mediación de los partidos. Aquí la diversidad ontológica entre los dos términos respecto de los cuales se predica la continuidad es tan absolutamente radical que el tránsito entre ellos sólo puede ser fruto de la artificiosidad más forzada».

²¹ DEL PINO CARAZO, A., «Problemas del procedimiento electoral...», *cit.*, p. 492.

²² ABAD LÓPEZ, M. A., «Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación», en *La reforma del Régimen Electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 125.

llegar a ser contraproducente, no sólo por el coste económico que pueda traer consigo o por el grado de complejidad que pueda introducir en la organización del proceso electoral, sino también por el confusionismo que el excesivo número de candidaturas puede producir al electorado, por lo que aboga por la exigencia del depósito de una fianza, que sería reintegrada si se obtuviera un determinado porcentaje de votos. Por su parte, SANTOLAYA MACHETTI²³, propone repensar con detenimiento los requisitos legales para la presentación de candidaturas, ya que se produce en España una excesiva multiplicación de candidaturas, algunas de las cuales no pretenden en realidad competir en las elecciones.

1. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES GENERALES

Según el art. 169.3 LOREG: «Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura»²⁴. Recordemos que la circunscripción electoral es la provincia, que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección y que la presentación de un número insuficiente de avales es una irregularidad subsanable en el plazo establecido en el art. 47 LOREG²⁵.

²³ SANTOLAYA MACHETTI, P, *Manual de Procedimiento Electoral*, 4ª edic, Ministerio del Interior, Madrid, 1999, p. 42.

²⁴ Hasta el 30 de enero de 2011, fecha que supuso la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, solo cuando la candidatura se presentaba por una agrupación de electores, o, en el supuesto de elecciones al Parlamento Europeo para todo tipo de candidaturas, debía ir acompañada del documento acreditativo del número de firmas exigibles que avalen la candidatura. Dicha Ley modificó el apartado 3 del art. 169 LOREG, lo que supone que a los partidos, federaciones y coaliciones que no obtuvieron representación en las anteriores elecciones también van a tener que acreditar una mínima base social, aunque no tan exigente como para las agrupaciones.

²⁵ La JEC mantuvo inicialmente un criterio contrario entendiendo que la subsanación de las candidaturas presentadas por las formaciones políticas que hubieran presentado un número suficiente de avales de acuerdo con lo exigido por el art. 169.3 LOREG no puede consistir en la presentación de firmas no aportadas con anterioridad. La aceptación de nuevos avales en el trámite de subsanación equivaldría a una ampliación del plazo de recogida y presentación de avales, algo expresamente prohibido por la Instrucción 7/2011 (Ac 27/10/11). Este criterio fue declarado inconstitucional por las SSTC 162 a 172/2011, que declararon el carácter subsanable del requisito. Ese criterio jurisprudencial ha sido ya aplicado por la JEC en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 25 de mayo de 2014 (Ac 23/04/14).

La legislación electoral no impide que puedan solicitarse en la vía pública las firmas exigidas por dicho artículo, siempre que con ello no se vulnere lo establecido en el art. 53 (período de prohibición de campaña electoral), en los términos establecidos en la Instrucción 3/2011 de la JEC. La recogida de avales debe referirse a una candidatura concreta, de forma que no cabe que dichos avales se presenten en impresos en los que figure una formación política que no va a concurrir como tal a los comicios. En consecuencia, los impresos de recogida de avales de una coalición deberán indicar expresamente la intención de avalar la candidatura presentada por dicha coalición.

2. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES MUNICIPALES

Una de las características que más distingue a las agrupaciones de electores es la señalada en el art. 187.3 LOREG: Para presentar candidatura, las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas determinado conforme al baremo desarrollado en la nota al pie²⁶ de los inscritos en el Censo Electoral del Municipio, que deberán ser autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación municipal correspondiente.

El procedimiento para avalar agrupaciones de electores es muy particular. Con carácter general, no ha establecido la LOREG un modo concreto para autenticar las firmas recogidas que asegure la validez de las mismas. Únicamente, el art. 187.3, referente a la presentación de candidaturas de agrupaciones de electores para las elecciones municipales, ámbito en el que es más viable la presentación de agrupaciones de electores, prescribe que las firmas «deberán ser autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación municipal correspondiente». En ésta, como en tantas otras cuestiones electorales, el TC se ha mostrado flexible²⁷.

Aunque tradicionalmente la Administración electoral exigía la comparecencia personal de los firmantes ante dichos fedatarios, de conformidad con lo dispuesto por la STC

²⁶ En los Municipios de menos de 5.000 habitantes no menos del 1 por 100 de los inscritos siempre que el número de firmantes sea más del doble que el de Concejales a elegir; En los comprendidos entre 5.001 y 10.000 habitantes al menos 100 firmas; En los comprendidos entre 10.001 y 50.000 habitantes al menos 500 firmas; En los comprendidos entre 50.001 y 150.000 habitantes al menos 1.500 firmas; En los comprendidos entre 150.001 y 300.000 habitantes al menos 3.000 firmas; En los comprendidos entre 300.001 a 1.000.000 de habitantes al menos 5.000 firmas; En los demás casos al menos 8.000 firmas.

²⁷ STC 81/1987 FJ 3: «La Ley Electoral no prescribe ninguna forma concreta de autenticación que pudiera resultar esencial para la corrección del proceso electoral, por lo que basta a todos los efectos que por parte de quien está legalmente autorizado para ello (Notario o Secretario de Ayuntamiento) se dé fe de la veracidad de firmas e identidades».

87/1999, para cumplir con el requisito de autenticación de firmas el fedatario municipal debe efectuar «en primer término el oportuno cotejo de las firmas que avalan la candidatura –que habrán de ser contrastadas con las que figuran en las copias de los correspondientes DNI aportados–, para, acto seguido, dar fehaciencia de la inclusión o inscripción de los firmantes en el censo electoral del municipio», no siendo necesaria la comparecencia personal de los avalistas de una candidatura ante el fedatario público²⁸. Su intervención tiene por objeto la verificación de la identidad entre la firma presentada y otra que se tenga por auténtica, para lo cual cabe utilizar la que ya obrase en las dependencias municipales en las correspondientes solicitudes de empadronamiento (STSJ de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 469/1995, de 9 de mayo de 1995). No cabe que la autenticación sea realizada por otros funcionarios (Ac 07/09/94), ni puede delegar el Secretario de Ayuntamiento esta función (Ac 09/04/03), no habiendo ningún plazo prefijado para dicha autenticación.

El número de firmas que necesitan depende de la población del municipio y no del censo electoral, aunque sólo pueden firmar los inscritos en el censo electoral del municipio. Los requisitos necesarios para la validez de las firmas son los datos (nombre y apellidos, número del DNI, fecha de nacimiento y municipio de residencia), junto con la firma del elector, que consten en los impresos oficialmente establecidos por el RD 563/1993, de 16 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales. Los impresos para la recogida de firmas son proporcionados por las JEZ, si bien cabe la utilización de otros impresos siempre que contengan los datos requeridos por el art. 187 (Ac 12/04/91).

²⁸ Con motivo de las elecciones locales de mayo de 1999, una JEZ denegó la proclamación de una candidatura presentada por una agrupación de electores por entender que la documentación aportada no acreditaba fehacientemente que las firmas presentadas se hubiesen debidamente autenticado. En dicha certificación se hacía constar por el Secretario Accidental que «la relación de personas que se le presentaban figuraban en el censo electoral de la población a excepción de algunas». Según la citada JE con ello se cumplía uno de los requisitos (estar inscritos en el censo) pero no el segundo (cotejar las firmas), pues no se había comprobado, siquiera sea prima facie, la correspondencia de las firmas con otros documentos oficiales. La citada agrupación planteó recurso de amparo electoral que digo lugar a la STC 87/1999 que reitera su doctrina sobre la necesidad de seguir un criterio flexible y antiformalista en esta materia. En el caso planteado, el TC entendió que el texto examinado «en cuanto asevera literalmente que “la relación de personas que figuran en la relación adjunta que se le presenta han sido comprobadas por esta secretaría”, pone de relieve que el fedatario municipal ha efectuado, en primer término el oportuno cotejo de las firmas que avalan la candidatura, para, acto seguido dar fehaciencia de la inclusión de los firmantes en el censo electoral del Municipio al señalar que “figurando en el censo electoral de esta población todas ellas a excepción de las siguientes”, exclusiones que reducían el número de firmantes, pero manteniéndose el requisito exigido por el artículo 187.3.c) LOREG».

3. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Según el art. 220, para presentar candidaturas los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores, necesitan acreditar las firmas de 15.000 electores (ningún elector puede dar su firma para la presentación de varias candidaturas). No obstante, los partidos, federaciones y coaliciones, no así las agrupaciones de electores, pueden sustituir este requisito por las firmas de 50 cargos electos, ya sean Diputados, Senadores, Diputados españoles del Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las CCAA o miembros de las Corporaciones Locales (ningún electo puede dar su firma para la presentación de varias candidaturas)²⁹.

III. LA IGUALDAD EFECTIVA. EL REQUISITO DEL EQUILIBRIO ENTRE SEXOS EN LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES

En materia electoral la igualdad entre hombres y mujeres ha sido traducida en la obligatoriedad, impuesta por el art. 44 bis LOREG (incorporado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), de que las candidaturas tengan una composición equilibrada, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el 40%, manteniéndose esa misma proporción mínima en cada tramo de cinco puestos. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Es lo que se ha conocido como paridad electoral. No obstante, en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las CCAA, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a dichas elecciones. Por otra parte, para la presentación de candidaturas en elecciones municipales, lo previsto en el art. 44 bis no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes (art. 187.2).

²⁹ MARTÍN DE HIJAS MERINO, M., «Sistema electoral al Parlamento Europeo», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 356-357.

La STC 12/2008 señala que el específico derecho de participación consistente en concurrir como candidatos en unas elecciones, no comprende la facultad de tomar candidaturas con libertad plena, sino en las condiciones fijadas en la ley. Entre ellas es legítimo que figure el principio de composición equilibrada (art. 44 bis LOREG) que encuentra su fundamento en el art. 9.2 CE³⁰.

No obstante, la irregularidad de no incluir en la candidatura una composición equilibrada no puede tener la trascendencia fatal de impedir el acceso a los cargos públicos pues tiene el carácter de subsanable (STC 96/2007, entre otras)³¹.

IV. LAS DESVENTAJAS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

1. PARA LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES

Se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios (art. 50.4). Sin embargo, el criterio en muchos aspectos para obtener las ventajas propias de los candidatos son los resultados que hubieran obtenido las formaciones políticas en las últimas elecciones equivalentes (art. 61). Por lo tanto la ley está excluyendo a las agrupaciones de electores, pues recordemos que se constituyen

³⁰ Así, el TC sostiene que los partidos políticos son el cauce válido para lograr esa igualdad sustantiva, debido a que son asociaciones cualificadas por sus funciones constitucionales, por lo que el legislador puede servirse de ellos para alcanzarla.

Se plantea el TC si imponer a las agrupaciones de electores que las candidaturas que presenten respeten la condición del equilibrio entre sexos podría entenderse que supone condicionar de algún modo la elegibilidad de los integrantes de las mismas. Para el Tribunal, es indudable que ni formal ni materialmente hay causa de inelegibilidad por el hecho de que se obligue a la agrupación a presentar candidaturas donde los ciudadanos que las compongan hayan de buscar el concurso de otras personas, atendiendo, además de a criterios de afinidad ideológica y política, al dato del sexo. A quien pretende ejercer el derecho de sufragio pasivo a través de una agrupación no sólo se le exige no estar incurso en las causas de inelegibilidad previstas en la Ley electoral, sino también cumplir con otras condiciones que no afectan a su capacidad electoral stricto sensu, como es la de concurrir con otras personas formando una lista. No cabiendo la candidatura individual, se obliga al sujeto a la búsqueda de compañía. Sin embargo, nadie diría que esa exigencia supone una vulneración material del derecho de sufragio pasivo; o que la soledad se convierte en causa de inelegibilidad. Que a la exigencia de concurrir en una lista se añada la de que ésta tenga una composición equilibrada en razón del sexo no cercena de manera intolerable las posibilidades materiales del ejercicio del derecho. Se trata de una condición que se integra con naturalidad en el ámbito disponible al legislador en sus funciones de configuración del derecho fundamental de participación política: se configura así un derecho de ejercicio colectivo en el seno de una candidatura cuya integración personal se quiere sea reflejo de la propia integración de la comunidad social, esto es, sexualmente equilibrada.

³¹ TORRES MURO, I., «Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 153.

exclusivamente para poder presentar candidatura en un proceso electoral concreto y determinado. Además, la regulación actual es más perjudicial para las pequeñas formaciones que para las ya consolidadas, no teniendo en cuenta la LOREG las formaciones políticas de nueva creación que, por no haber concurrido a las elecciones precedentes, no tienen votos que computar^{32 33 34}.

Este criterio se ha visto matizado por la Instrucción 1/2015, de modificación de la Instrucción de la Junta Electoral Central 4/2011, que señala que los planes de cobertura informativa deberán incluir las candidaturas de aquellas fuerzas políticas que no se presentaron a las anteriores elecciones equivalentes o no obtuvieron en ellas representación y posean la condición de grupo político significativo (se reconoce dicha condición a 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

³² RECODER VALLINA, T., «Las campañas en período electoral: La campaña electoral y la campaña institucional», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 527.

³³ CID VILLAGRASA, B., «La financiación electoral», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 567.

³⁴ Así sucede en:

- El derecho de percibir adelantos de subvención electoral: El art. 127 bis establece que antes de que comience formalmente la campaña, las formaciones políticas que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones equivalentes pueden recibir un adelanto de las subvenciones electorales.
- La cesión gratuita de espacios para la colocación de la publicidad exterior, como carteles, pancartas y banderolas. Según los arts. 55 y 56, la JEZ distribuye los lugares atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción.
- La cesión gratuita de locales oficiales y lugares públicos (arts. 54.3 y 57): Estos primeros se distribuyen en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, a las preferencias de partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción.
- La cesión de espacios gratuita en los medios de comunicación de titularidad pública: Se atiende también al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (art. 64.1 y 67). No obstante, debemos reseñar que las agrupaciones de electores pueden acceder a estos medios si se federan (el único caso en el que lo pueden hacer) en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión, teniendo derecho a 10 minutos de programación, que es el previsto para quienes no obtuvieron representación en las elecciones anteriores, frente a los 15, 30 y hasta 45 minutos con los que cuentan otras opciones.
- Los debates, entrevistas y otras actividades informativas similares: Según el Ac 01/06/04, no resulta contrario a los principios proclamados en el art. 66 el que los debates, entrevistas y otras actividades informativas similares por los medios sujetos al precepto legal citado se circunscriban a las entidades políticas que hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes.

ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5% de los votos válidos emitidos). En el caso de coaliciones electorales, éstas sólo podrán tener la consideración de grupo político significativo cuando alguno de los partidos que la componen cumpla por sí solo el requisito mencionado.

Esta cobertura no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación; y la cobertura informativa de las candidaturas de formaciones políticas que no concurrieron a las anteriores elecciones equivalentes o que no obtuvieron representación en ellas no podrá ser igual o superior a la dedicada a las que vean reconocida la condición de grupo político significativo.

2. PARA LAS COALICIONES ELECTORALES

En cuanto a la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública en las elecciones locales, es criterio reiterado de la JEC que cuando se presenta independiente a unas elecciones un partido que en las anteriores elecciones concurre formando parte de una coalición, los votos y escaños obtenidos en su día por la coalición se distribuyen entre los distintos partidos que integraron la misma en función del número de electos de cada partido a través del distrito (Ac 03/04/87).

El art. 188 establece, en el caso de las elecciones locales, que el derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública, regulado en el art. 64, corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50 por 100 de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Se acuerda que cuando se presenten candidaturas en distintos municipios en unos casos por los partidos y, en otros casos, por coaliciones de las que forman parte aquéllos, unas y otras han de computarse como candidaturas distintas a los efectos referidos, aunque las coaliciones estén integradas por partidos políticos que en otros municipios concurren en solitario. Hay que entender que la coalición y el partido son entidades políticas distintas por lo que no pueden computarse conjuntamente los municipios en que se presentan a los efectos del art. 188.

V. LAS DESVENTAJAS EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES

1. PARA LAS AGRUPACIONES DE ELECTORES

La asignación de los diputados provinciales a las diferentes candidaturas se regula en el art. 205 LOREG. Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la JEZ procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos. Realizada esta operación la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores.

Las agrupaciones de electores que presenten candidaturas en un determinado distrito son, por su propia naturaleza, independientes y distintas de las que presenten candidaturas en otros municipios. En consecuencia, no es posible (Acs 30/01/87, 05/06/87, 18/11/94 y 02/06/95):

- Agrupar los votos obtenidos por distintas agrupaciones que hubieran presentado candidaturas en distintos municipios del mismo partido judicial a los efectos de la designación de Diputados Provinciales, aunque sean más o menos afines.
- Constituir agrupaciones de electores cuyo ámbito corresponde al de un partido judicial, ya que su propio marco en las elecciones locales es el municipal.
- Constituir pactos federativos, ya que cada una es independiente y distinta de las demás que presenten candidatos en otros municipios.

2. PARA LAS COALICIONES ELECTORALES

A efectos de las elecciones a Diputados Provinciales cada entidad política se considera con independencia de las demás. Cuando un partido se presente formando coaliciones electorales distintas en varios municipios de un mismo partido judicial, hay que entender que cada una de estas coaliciones es independiente y distinta de las demás; no se acumulan los votos obtenidos por candidaturas presentadas por una coalición con los obtenidos en otros municipios por candidaturas presentadas independientemente por los distintos partidos (Acs 18/11/94, 20/06/03 y 03/05/07).

VI. CANDIDATURAS QUE VIENEN DE HECHO A CONTINUAR LA ACTIVIDAD DE UN PARTIDO DECLARADO JUDICIALMENTE ILEGAL Y DISUELTO O SUSPENDIDO

La agrupación de electores es una institución que ha sido usada fraudulentamente para poder continuar de facto la actividad de los partidos ilegalizados, en un intento de burlar la ley³⁵. La DA 2.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, añadió el apartado 4 al artículo 44 LOREG³⁶, modificado más tarde por el art. único cuatro de la Ley Orgánica 3/2011. Nos enfrentamos al viejo problema de si dejar que se aprovechen de las opciones democráticas quienes, por su forma de proceder contrastada, están dispuestos a romper las reglas democráticas, y en una especie de raptó, utilizar las fórmulas participativas para, una vez alcanzado el poder, romper las anteriores reglas de juego y negar a los demás las opciones que ellos sí han podido disfrutar.

La Sala Especial del TS del art. 61 LOPJ, en aplicación de la LOPP, ha dictado importantes resoluciones en relación con la proclamación de candidaturas que pretendían suceder, por la vía de la constitución de una agrupación de electores, a un partido político ilegalizado³⁷. Dictó sentencia el 27 de marzo de 2003 que resolvió que los partidos que realizaran actividades contradictorias con los valores democráticos y los principios constitucionales fueran ilegalizados. A estos partidos (Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna) se les atribuía que servían de comparsas en la escena política de la banda terrorista ETA, formando parte todo ello, en realidad, de un único sujeto. Tras su ilegalización, Batasuna suscribió un convenio con Autodeterminaziorako Bilguena (AuB) con objeto de continuar la actividad política de aquellas formaciones a través de las agrupaciones de electores. Esta posibilidad había sido tenido en cuenta por el legislador en la LOPP, que modificó la LOREG prohibiendo la presentación de

³⁵ LEÓN ALONSO, M., «Las agrupaciones de electores como forma de participación política en el sistema electoral español: garantías y límites del derecho de sufragio pasivo», en *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V.*, nº. 21, 2010.

³⁶ El art. 44.4 dispone lo siguiente: «En todo caso, los partidos políticos, las federaciones o coaliciones de partidos, y las agrupaciones de electores no podrán presentar candidaturas que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento, de las personas que los componen, rigen, representan, administran o integran cada una de las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión».

³⁷ ROMERO REY C., *Crónica de la Sala del art. 61 de la LOPJ*, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Gabinete Técnico, pp. 365-371.

candidaturas «a las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido», así como un procedimiento de impugnación de tales posibles candidaturas en cuyo ejercicio el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal impugnaron 249 candidaturas proclamadas por las JEZ del País Vasco y por la JEP de Navarra. La Sala Especial del TS del art. 61 LOPJ consideró dicha circunstancia para 241 de las candidaturas en sentencia de 3 de mayo de 2003, procediendo a la anulación de dichas candidaturas, lo que fue objeto de 235 recursos de amparo electoral, de los cuales el TC estimó 16 por considerar que no había quedado suficientemente acreditado el nexo de las agrupaciones de electores con los partidos ilegalizados.

La STC 85/2003 expone que el art. 44 LOREG pretende impedir esa clara defraudación de la legalidad, si bien para ello ha de perjudicarse, mediatamente, el ejercicio de un derecho individual que no ha sido objeto de la sentencia de disolución. La exclusión del proceso electoral implica una limitación del derecho de sufragio pasivo, ahora bien, en tanto en cuanto esta limitación supone impedir la continuidad de la acción política de un partido ilegalizado la considera legítimamente establecida. Parece incluir una causa de inelegibilidad, pero salva las dudas de una posible vulneración del derecho de participación política con la citada «macro sentencia»³⁸, en la que el TC señala que no estamos ante una causa restrictiva del derecho de sufragio pasivo, lo que sí sería del todo inconstitucional, sino ante una garantía institucional que trata de evitar que las agrupaciones se desnaturalicen como instrumentos de participación política³⁹.

Para la valoración de la sucesión de un partido ilegalizado por una o varias agrupaciones de electores el art. 44.4 exige unas «circunstancias relevantes», esto es, similitud de estructuras, organización y funcionamiento, de las personas que los componen, rigen, presentan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha

³⁸ Así denominada por PULIDO QUECEDO, M., «Las agrupaciones de electores (la interpretación del art. 44.4 de la LOREG)», en *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, nº. 2, 2003, p. 2455.

³⁹ Según IGLESIAS BÁREZ, «sólo si se prueba de forma suficiente, razonable y proporcionada que la agrupación está desnaturalizada, que es, en realidad, un partido de facto que sucede a un partido ilegal y disuelto, y que sus miembros están, en definitiva, abusando de su derecho, sólo entonces la prohibición debe imponerse»; SERRANO MAÍLLO, M. A., «Agrupaciones de electores y la posible continuidad de partidos políticos ilegalizados por parte de éstas (Comentario a la STC 68/2005, de 31 de marzo)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 16, 2005, pp. 435-452.

continuidad o sucesión. El TC las relaciona con los indicadores establecidos en el art. 9.4 de la LOPP: «resoluciones, documentos y comunicados, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes, las propuestas formuladas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus promotores o candidatos, las sanciones administrativas y las condenas penales que haya recaído sobre sus promotores o candidatos por delitos tipificados en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal».

El TS tuvo en cuenta los siguientes criterios: declaraciones de los líderes de Batasuna (Arnaldo Otegi y Jon Idígoras), expresiones de medios de comunicación (artículos publicados en el diario Gara), participación y dirección en la creación de las candidaturas de dirigentes de los partidos ilegalizados (mostrada en el Auto del Juzgado Central de Instrucción número 5 de la AN) y manifestaciones de apoyo recibidas por las candidaturas desde miembros relevantes de los partidos ilegalizados; el convenio suscrito entre la Pataforma AuB y Batasuna y documentos internos entre los que se encuentra un manual para la conformación y presentación de candidaturas y para la impugnación de las eventuales inadmisiones de las mismas (que revela una comunicación entre organizaciones); y el apoyo de la banda terrorista ETA a las agrupaciones de electores y la participación en éstas de personas condenadas, procesadas o detenidas por actividades terroristas o relacionadas con el terrorismo.

Éste último elemento fue el más valorado por el TS, mientras que el TC concluyó que es insuficiente para la anulación de las candidaturas por vinculación de la misma con los partidos ilegalizados fundar dicha vinculación únicamente en la presencia en las candidaturas de personas procedentes de los partidos ilegalizados, entendiendo que es preciso considerar la intensidad y extensión de dicha participación: el porcentaje de candidatos ha de ser de, al menos, un tercio de la lista; si es inferior a ese tercio es relevante el puesto que ocupen dentro de la candidatura; la relevancia de la persona candidata procedente de la organización ilegalizada⁴⁰.

Las agrupaciones de electores, al no estar sometidas a los rígidos requisitos para la creación de partidos, la única vía de control de la legalidad constitucional es mediante el contencioso electoral y el recurso de amparo electoral. Esta vía ha dado lugar a la

⁴⁰ ALBA BASTARRECHEA, E., «Inelegibilidades como límite al derecho de sufragio», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 198-201.

cuestión de que el TC funcione como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones a las que se refiere el art. 44.4. Numerosas sentencias manifiestan que los recursos de amparo electorales no son una segunda instancia de apelación (sirvan como muestra al respecto las SSTC 82/1978, 74/1989 o 24/1990, incluyendo la sentencia que nos ocupa 85/2003⁴¹). Buena parte de la doctrina también ha rechazado esta configuración del recurso de amparo electoral como parte de una doble garantía jurisdiccional⁴². Sin embargo, al fijar los criterios que permiten deducir la continuación de hecho de la actividad de una formación política declarada ilegal el Tribunal está actuando como una segunda instancia que revisa el sentido constitucionalmente adecuado del art. 44.4, con lo que su interpretación tendrá que llevar aparejada la futura observancia por parte de la Sala especial del TS. La jurisprudencia constitucional en el amparo electoral ha retornado al estadio que se alcanzó con las sentencias dictadas con ocasión de las elecciones generales de 1989 (SSTC 24, 25, 26 y 27, entre otras, de 1990), que representan el punto álgido de un proceso de conversión del amparo electoral en un genuino recurso de segunda instancia, muy próximo a la apelación. En definitiva, las argumentaciones vertidas por la mayoría que respalda la STC 85/2003 parecen ir en la dirección de dar una respuesta judicial de urgencia en relación con unos concretos comicios, del mismo modo a como operaría un recurso de segunda instancia ante un Tribunal de garantías electorales, autoconfigurándose como una nueva instancia facultada para actuar «con pleno conocimiento de las cuestiones planteadas en el proceso originario» (FJ 11)⁴³.

Si bien es cierto, como se ha visto con anterioridad, que el TC niega la posibilidad de continuidad entre partidos y agrupaciones de electores, en el presente caso la admite porque «las agrupaciones así articuladas trascenderían la condición que les es propia como instrumento de participación política y se convertirían en elemento necesario para

⁴¹ STC 85/2003 FJ 6: «Este Tribunal, como reiteradamente ha manifestado, no puede entrar a conocer ex art. 44.1.b) LOTC de los hechos que dieron lugar a los procesos en los que se produjeron las alegadas lesiones de derechos fundamentales aducidas en las demandas de amparo».

⁴² RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral», en *Revista de Derecho Político*, nº. 25, 1987, p. 208; FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El Recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español», en *Revista de las Cortes Generales*, nº. 33, 1994, pp. 80-81.

⁴³ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., *El Derecho de Sufragio Pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional (1981-1999)*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 70-72; PRESNO LINERA M. A., «El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones de electores a las que se refiere el art. 44.4 LOREG: La STC 85/2003, de 8 de mayo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 12-13, 2003, pp. 587-605.

la comisión de un acto fraudulento» (FJ 25). Añadiendo a lo anterior que «partido político y agrupación electoral son términos tan heterogéneos que no cabe la continuidad, salvo, justamente, si la agrupación deja de ser propiamente tal, instrumentalizándose al servicio de la reactivación o continuidad de un partido disuelto» y que «en la medida en que una agrupación electoral se articule con otras agrupaciones al servicio de un fin defraudatorio, su equivalencia funcional con el partido disuelto debe imponerse a toda consideración, también a la del ejercicio de un derecho que, así instrumentalizado, se pervierte en tanto que derecho» (FJ 26).

Esta cuestión llegó hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pronunciándose en las tres sentencias del 30 de junio de 2009⁴⁴, que abordaron tres recursos presentados contra España, en relación con los artículos 10 (libertad de expresión) y 11 (libertad de reunión y de asociación) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, rechazados por unanimidad. El argumento central tiene que ver: por un parte, con la disolución judicial, en aplicación de la ley, de dos partidos políticos, si bien estrechamente vinculados «Herri Batasuna» y «Batasuna»; y por la otra, con las agrupaciones que, tras la supresión de ambos partidos e íntimamente vinculadas a ellos, se presentaron a diversas opciones electorales (Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, Parlamento de Navarra y diversos Ayuntamientos de Navarra y del País Vasco). El TEDH avala la suspensión de los dos partidos por considerarlos contrarios al orden democrático. La anulación de ambos partidos políticos, a la que se refiere la primera sentencia⁴⁵, es la idea fundamental, que hace que no se aprecie injustificada la prohibición que afectó a las agrupaciones. Queda acreditada la existencia de un vínculo de unión de los partidos reclamantes con ETA, organización que importantes instituciones, como la UE, la incluyen en la lista de grupos terroristas. De todo ello trae causa directamente la

⁴⁴ «Herri Batasuna y Batasuna c. España», «Etxeberria y otros c. España» y «Herritarren Zerrenda c. España».

⁴⁵ Párrafo 79: «Un partido político cuyos responsables incitan a recurrir a la violencia, o proponen un proyecto político que no respete una o varias reglas de la democracia o que persiga su destrucción y el desconocimiento de los derechos y libertades que ella reconoce, no puede prevalerse de la protección del Convenio»; Párrafo 91: «Este Tribunal se suma a los argumentos del TS y del TC, y considera que los actos y discursos imputables a los partidos políticos demandantes constituyen un conjunto que arroja una imagen nítida de un modelo de sociedad concebido y propugnado por los partidos y que estaría en contradicción con el concepto de “sociedad democrática”. En conclusión, la sanción infringida a los demandantes [...] puede razonablemente considerarse que responde a “una necesidad social imperiosa”».

anulación de las agrupaciones, desde la consideración de que serían meras secuelas o simple continuidad, apenas maquillada, de aquellos partidos⁴⁶.

Desarrollando este caso pretendo mostrar un caso típico de anulación de la proclamación de candidaturas de agrupaciones de electores por el motivo expresado en el art 44.4 LOREG, pero hay muchas otras⁴⁷, en ocasiones incluso se adoptan medidas cautelares en el proceso contencioso-electoral⁴⁸, aunque no son pocas las candidaturas en las que no resulta probada dicha continuidad⁴⁹.

⁴⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los derechos electorales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 64-69.

⁴⁷ El 8 de febrero de 2009 se anulan las candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores Demokrazia Hiru Milioi (D3M) y Askatasuna al considerar que ambas eran sucesoras del entramado HB-EH-Batasuna, sentencia que también ratificó el Tribunal Constitucional; ATS, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 5 de mayo de 2007 que estima las demandas deducidas por la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal que impugnaron 133 de las candidaturas presentadas por el partido político Acción Nacionalista Vasca (confirmada por la STC 112/2007); STS, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 5 de mayo de 2007, que anula todas las candidaturas presentadas por las agrupaciones electorales de «Abertzale Sozialisten Batasuna» (confirmada por la STC 110/2007).

⁴⁸ Fue el caso del Auto de 25/03/2005, que resuelve la solicitud formulada por el Abogado del Estado de adopción de medida cautelar de suspensión de la obligación de la Oficina del Censo Electoral (art. 41.5 LOREG) de suministrar copia del citado censo a las candidaturas cuya proclamación se impugna, para que no dispusieran de este instrumento de localización de personas y que ha sido utilizado en numerosas ocasiones para atentar, amedrentar o coaccionar, motivo por el que la Sala Especial accedió a la medida.

⁴⁹ Candidaturas de la coalición Bildu a las elecciones municipales y de Juntas Generales y al Parlamento Foral de Navarra de 2011, la STC 62/2011 declara la nulidad de la STS, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 1 de mayo de 2011 por considerar insuficiente la entidad probatoria de los indicios manejados por el TS y porque la coalición está formada por dos partidos que con reiteración han condenado la violencia; candidatura de la coalición electoral «Iniciativa Internacionalista-La Solidaridad entre los Pueblos» presentada a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, en la que STC 43/2009 anula el ATS, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 16 de mayo de 2009, porque, a diferencia de los supuestos similares anteriores (SSTC 85/2003, 110/2007, 112/2007, entre otros), en este caso no existen elementos que acrediten la existencia de vínculos entre ETA y Batasuna y la coalición aquí recurrente, lo que fue relevante en aquellos casos, además de que los elementos a los que el Auto confiere el valor de indicios sólo demuestran que la candidatura está impulsada por agrupaciones de izquierdas independentistas y soberanistas.

VII. LAS ALTERNATIVAS EN LA ACTUALIDAD

Los últimos años estamos presenciando el desapego social hacia los grandes partidos y la búsqueda de otros cauces de participación ciudadana. Señalaré como punto de inflexión de este proceso el movimiento conocido como 15-M, cuyas propuestas fueron muy diversas, pero que se centran en el intento de mejorar nuestra democracia haciéndola más participativa, más allá del turno en el poder del PSOE y del PP. Aquella movilización fue la base de distintos colectivos y «mareas», pero también de partidos políticos entre los que destaca, por su relevancia en el panorama político español, Podemos, consiguiendo 5 eurodiputados en su primera participación en unos comicios (elecciones al Parlamento Europeo de 2014).

Las elecciones municipales de 2015 han supuesto la llegada de las «candidaturas del cambio» (coaliciones formadas por diferentes partidos progresistas) a las alcaldías de muchas de las grandes ciudades españolas, como es el caso de Madrid, Barcelona o Zaragoza. Si no hubieran escogido la vía de la coalición probablemente no hubieran conseguido tal éxito. En dichas coaliciones hay partidos instrumentales que comparten con las agrupaciones de electores, desde un punto de vista amplio, la idea de la toma de decisiones por los ciudadanos, pero eligiendo la forma de partido y posteriormente formando una coalición con otros partidos en mayor o medida semejantes, pues como se ha analizado son notables las ventajas de este camino.

A nivel estatal, las elecciones generales de 2015 han hecho patente una vez más la necesidad de reforma de la LOREG. La crítica más notoria al sistema D'Hondt se refleja claramente en el resultado electoral de Izquierda Unida: sus más de 900.000 votos se tradujeron solamente en 2 diputados, frente a otras candidaturas que lograron un escaño por cada 50.000 votos.

Por las ventajas que tiene la coalición en este sistema, para las nuevas elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 2016, Podemos e Izquierda Unida, entre otras formaciones políticas, se han integrado en una coalición con el objetivo de tener un mejor resultado que presentando candidaturas por separado.

CONCLUSIONES

1- La importante mención que la Constitución hace en su artículo 6 a los partidos políticos, no agota los vehículos de participación electoral que ya desde la transición política encontraron un importante complemento en las coaliciones y en las agrupaciones de electores. Es a través de dichos cauces como se articula el ejercicio del sufragio pasivo referido al momento de presentación de candidaturas.

2- Partidos políticos y agrupaciones de electores son cauces de participación política, pero ambos son manifestación de derechos fundamentales diferentes. Por lo que no cabe continuidad entre ellos, según estima el Tribunal Constitucional.

3- Dicha continuidad solo sería posible, según la propia doctrina del Tribunal Constitucional, en el caso de que la agrupación se constituya al servicio de un fin defraudatorio, con equivalencia funcional a un partido disuelto. En los momentos actuales prácticamente no se constituyen agrupaciones de electores con dicha finalidad defraudatoria, sino con la prevista en la LOREG: la participación política y el ejercicio del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos que las integran.

4- Constituir una agrupación de electores necesita menos documentación y tiempo que un partido, con la excepción de un inconveniente, que es la necesidad del aval de firmas, quizá en un número excesivo. Deben permanecer unos requisitos para que las agrupaciones aseguren una cierta base social, si bien puede ser conveniente rebajar el número exigido de firmas para garantizar una verdadera pluralidad electoral, pues más allá del número de firmas la recogida también tiene un coste.

5- La financiación pública no debería estar condicionada a los resultados electorales anteriores, pues choca con la igualdad de oportunidades, siendo preferible para su consecución que se centre en las formaciones políticas que se presenten a las elecciones.

6- Una de las importantes desventajas de las agrupaciones de electores referida a las elecciones municipales son los problemas para acceder a las diputaciones provinciales, mientras que las coaliciones pueden agrupar los votos de diferentes municipios dentro del mismo partido judicial.

7- La mejor alternativa a la presentación de candidaturas por partidos es la coalición, incluso se podría afirmar que es la que mejores ventajas ofrece. Por un lado, permite sortear las dificultades que como consecuencia de nuestro sistema electoral se imponen

a los pequeños partidos y a su consiguiente pérdida de votos. Por otro lado, la agrupación de electores se agota en el momento electoral; es decir, durante el ejercicio del cargo representativo no existe el sustento de una personalidad jurídica que aglutine a los diferentes miembros de la lista y que proporcione una coherencia en sus actuaciones. Dicha coherencia o «disciplina» tiene mejor lugar en los partidos que en las coaliciones, aunque en éstas puede establecerse documentalmente. Finalmente, la coalición ofrece a los electores referencia a partidos existentes con anterioridad, y por lo tanto, conocidos; en tanto que las agrupaciones de electores no presentan en principio este tipo de referencias, aunque pueden tener otras, por ejemplo de carácter personalista.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabría preguntarse ¿si el sistema electoral fuera más proporcional habría coaliciones? Posiblemente no, los partidos son entidades políticas diferenciadas y si pueden tener éxito electoral presentando sus propias candidaturas no verían interés en coaligarse, pues también pueden surgir problemas entre los partidos coaligados.

En cuanto a las agrupaciones, aún con sus desventajas, pueden ser una buena fórmula para pequeños municipios. Son necesarias para que los ciudadanos particulares, más allá de partidos, puedan presentarse a unas elecciones, lo que supone una cercanía mayor a la democracia y a la participación, a que sea el ciudadano el centro de la vida política.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD LÓPEZ, M. A., «Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación», en *La reforma del Régimen Electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 125.

ALBA BASTARRECHEA, E., «Inelegibilidades como límite al derecho de sufragio», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 198-201.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., «“Fuentes del derecho electoral”: Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia constitucional», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

ARNALDO ALCUBILLA, E., y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Código Electoral*, 8ª Edición, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015, pp. 244-256, 262-268, 952-956, 1072-1077.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., *El Derecho de Sufragio Pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional (1981-1999)*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 70-72.

CID VILLAGRASA, B., «La financiación electoral», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 567.

CONTRERAS CASADO, M. y SÁENZ LORENZO A., *Memorial democrático: las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977), treinta años después*, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, D.L., Zaragoza, 2008.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El Recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español», en *Revista de las Cortes Generales*, nº. 33, 1994, pp. 80-81.

GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 14ª Edición, Alianza, Madrid, 2005.

GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007.

IGLESIAS BÁREZ, M., *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento español*, Comares, Granada, 2008, pp. 290-295.

LEÓN ALONSO, M., «Las agrupaciones de electores como forma de participación política en el sistema electoral español: garantías y límites del derecho de sufragio pasivo», en *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V.*, nº. 21, 2010.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los derechos electorales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 64-69.

MARTÍN DE HIJAS MERINO, M., «Sistema electoral al Parlamento Europeo», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 356-357.

DEL PINO CARAZO, A., «Problemas del procedimiento electoral: lengua del procedimiento, presentación de documentos, validez del voto y procedimiento sancionador», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

POWELL C., *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

PRESNO LINERA, M. A., «El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones de electores a las que se refiere el art. 44.4 LOREG: La STC 85/2003, de 8 de mayo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 12-13, 2003, pp. 587-605.

PULIDO QUECEDO, M., «Las agrupaciones de electores (la interpretación del art. 44.4 de la LOREG)», en *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, nº. 2, 2003, p. 2455.

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

RECODER VALLINA, T., «Las campañas en período electoral: La campaña electoral y la campaña institucional», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 527.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral», en *Revista de Derecho Político*, nº. 25, 1987, p. 208.

ROMERO REY C., *Crónica de la Sala del art. 61 de la LOPJ*, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Gabinete Técnico, pp. 365-371.

SANTOLAYA MACHETTI, P, *Manual de Procedimiento Electoral*, 4ª edic, Ministerio del Interior, Madrid, 1999, p. 42.

SERRANO MAÍLLO, M. A., «Agrupaciones de electores y la posible continuidad de partidos políticos ilegalizados por parte de éstas (Comentario a la STC 68/2005, de 31 de marzo)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 16, 2005, pp. 435-452.

TORRES MURO, I., «Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo», en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Pascua (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 153.