



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Cómo pedir el voto sin pedir el voto. La precampaña electoral

Presentado por:

José Antonio Abad Harillo

Tutelado por:

Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 13 de marzo de 2024

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	6
2.	¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LA PRECAMPAÑA ELECTORAL?.....	8
2.1.	Contexto político, evolución y actualidad.....	8
2.2.	Diferencias jurídicas entre campaña electoral y precampaña electoral.....	9
2.3.	Diferencias jurídicas entre postcampaña electoral y precampaña electoral ..	11
2.4.	Definición jurídica de precampaña electoral. un punto de vista doctrinal....	14
3.	FINANCIACIÓN ELECTORAL	16
3.1.	Configuración del sistema de financiación electoral y su relación con la precampaña electoral.....	16
3.2.	Financiación electoral pública directa. Los gastos electorales y sus límites y prohibiciones.....	17
3.3.	Financiación electoral pública indirecta. Uso partidista de los espacios públicos e instituciones y realización de medidas u obras orientadas a crear una mayor simpatía en el votante	26
3.4.	Financiación electoral privada.....	29
4.	INFLUENCIA Y PARTICIPACIÓN DE TERCEROS AJENOS AL PROCESO ELECTORAL	33
4.1.	Uso de encuestas encargadas para la transmisión del mensaje.....	33
4.2.	Apoyo de organizaciones que no concurren a las elecciones e influencia de sus manifestaciones ante un proceso electoral.....	37
4.3.	Imposibilidad de petición del voto durante el periodo vigente del voto por correo antes de la precampaña	41
5.	USO DE LAS REDES SOCIALES EN LA CAPTACIÓN DEL VOTO. 45	
5.1.	Uso de las redes sociales para realizar discursos o transmitir mensajes en precampaña electoral.....	45
5.2.	Noticias falsas, creación de perfiles falsos y uso de la inteligencia artificial..	47
5.3.	Adaptación del marco regulador actual a las TIC y a las RRSS	49
6.	INFRACCIONES Y SANCIONES EN CAMPAÑA ELECTORAL	54
7.	CONCLUSIONES.....	71

8.	BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS UTILIZADOS.	74
8.1.	Libros y revistas.	74
8.2.	Recursos online.	79
8.3.	Acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central.	81
8.4.	Resoluciones judiciales.	83
8.5.	Otras resoluciones.	83

RESUMEN

En la actualidad, la precampaña electoral ha dejado de ser un elemento accesorio de la campaña electoral para pasar a ser un periodo independiente donde se debe proteger la integridad que rige al proceso electoral. Sin embargo, esta nueva situación que existe en nuestra realidad no se ha reflejado en la legislación, hasta el punto de no existir una definición legal propia; aunque esto no implica que no tenga repercusión en nuestras normas, ya que sí tendrá importancia en distintos aspectos, como la financiación electoral, el régimen de participación de terceros en el proceso electoral, la publicidad y propaganda electoral o el régimen de delitos e infracciones administrativas. Todos estos aspectos contribuyen a que sea posible configurar una regulación normativa de la precampaña electoral que sirva para conocer su esencia nuclear, la prohibición de petición del voto durante la misma.

PALABRAS CLAVE

Electoral, precampaña, campaña, integridad electoral, propaganda, financiación, elusión del voto.

ABSTRACT

Nowadays, the pre-election campaign is not an accessory element of the election campaign due to it has become a independent period in which it is necessary to protect the integrity that should govern the electoral process. However, this new situation in our reality does not reflect in our legislation, and even has not an own legal definition, although it does not imply that the pre-election campaign has repercussion in the laws because it is present in miscellaneous aspects, such as the electoral financing, the regime for the participation of third parties in the electoral process, the electoral advertising and promotion or the regime of electoral offences. All of these aspects permit to configure a normative regulation of the pre-election campaign that serves to know its essence, the prohibition of requesting a vote during it.

KEY WORDS

Campaign, pre-election, election, electoral integrity, prohibition of request, advertising, financing.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2021, los peruanos decidieron quién iba a ser su nuevo presidente entre dos candidatos, el progresista Pedro Castillo y la conservadora Keiko Fujimori, dando lugar a que la diferencia final entre ambos fue de tan solo un 0,26% a favor del primero de ellos. En las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2020, Donald Trump se quedó al 0,24% de los votos de Joe Biden en el estado de Georgia, lo cual supuso que acabara perdiendo las elecciones y alzara la voz por un supuesto amaño en aquellas elecciones. Incluso en asuntos más triviales como elegir a nuestro representante en Eurovisión, el voto popular decantó a nuestro representante para la edición de 2024 por un margen muy reducido sobre sus competidores. Por tanto, se puede entonar con plena certeza la famosa frase “cada voto importa”.

El momento de mayor participación de los ciudadanos en las decisiones políticas es el momento de las elecciones, en el cual no sólo eligen a quién votar, sino que incluye muchas más decisiones, como las decisiones que se van a tomar a lo largo de la legislatura, las relaciones exteriores que se van a mantener con otros estados, la distribución del presupuesto de una u otra forma... El día de las elecciones se está tomando la decisión de cómo va a avanzar el país en el futuro inmediato, por lo que se trata de una decisión fundamental y en el que cada voto importa.

No obstante, tal es la importancia de esta decisión, que el propio estado debe garantizar que los ciudadanos tomen esta decisión con garantías, es decir, debe conseguir la integridad del proceso electoral al que se van a someter a los votantes para que la decisión que éstos tomen sea aquella surgida de su propia voluntad y no de la manipulación o distorsión de la realidad a la que puedan verse sometidos por voluntad de otros.

Para ello, en nuestro ordenamiento jurídico se ha configurado una regulación cuyo objetivo es la protección del votante al buscar que éste pueda tomar una decisión objetiva y sosegada, de ahí que tenga una jornada de reflexión, pero especialmente, que no se le bombardee con peticiones de voto antes del inicio de la campaña electoral, es decir, prohibiendo que se pida el voto durante la precampaña electoral. No obstante, cuando se encara un proceso electoral, los partidos políticos, con su objetivo de maximizar sus resultados electorales, buscarán encontrar todas las ventajas posibles, incluidas aquellas que puedan suponer, de manera camuflada, una forma de pedir el voto a los votantes antes de comenzar la campaña electoral.

Los partidos políticos han dado un paso más a la hora de encarar el proceso electoral, demostrando una importante evolución a lo largo de los años al concebir el periodo de la precampaña electoral como un periodo en el que ya se van a jugar las cartas que les puede hacer ganar o perder las elecciones, por lo que buscan posicionar temas y darse a conocer ante el electorado, con el objetivo siempre encubierto de maximizar sus aspiraciones en el resultado de la votación.

Por tanto, el objeto de este trabajo será analizar todas las cuestiones relacionadas con la precampaña electoral, el régimen de actuaciones y actividades que están y que no están permitidas durante este periodo, como se va a caracterizar la misma y, en especial, la esencia de esta figura, que es la prohibición de pedir el voto y las distintas formas en la que los partidos políticos pueden intentar sortear la prohibición. Para alcanzar los siguientes propósitos, el trabajo reunirá la siguiente estructura:

- En primer lugar, buscaremos analizar qué es la precampaña electoral y sus notas características en la legislación española, comenzando por un estudio en comparación con otras instituciones similares del Derecho comparado y otras figuras cercanas como la campaña electoral o la postcampaña electoral para acabar llegando al núcleo de la precampaña electoral e intentar dar una definición de la misma.
- En segundo lugar, relacionar las normas relativos a la financiación electoral pública con la precampaña electoral sobre la base de que la financiación ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo que ha llegado a implicar en ocasiones que aspectos temporales de la misma, como los gastos o las limitaciones de uso de los fondos, tengan una implicación directa con la precampaña electoral; además de analizar cómo puede llegar a impactar la financiación electoral procedente de terceras personas privadas y ajenas al proceso electoral.
- En tercer lugar, estudiar cómo los terceros ajenos al proceso electoral pueden llegar a influir en el mismo mediante su intervención en la precampaña electoral, ya sea a través de actividades o manifestaciones a favor de un determinado partido político o de la realización de encuestas electorales encargadas por un partido político, e incluso los mismos electores cuando éstos votan por correo antes de que comience la campaña electoral.
- En cuarto lugar, observar el impacto de las nuevas tecnologías en la precampaña electoral, los métodos que utilizan los partidos políticos para influir en ella y la

deficiente adecuación de las normas actuales para combatir los ataques que pueden sufrir.

- En último lugar, apreciar el régimen punitivo contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, los medios de sancionar los actos contrarios a la regulación de la precampaña electoral, los órganos responsables y la doctrina y la jurisprudencia dictada y consolidada en torno a la precampaña electoral.

2. ¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LA PRECAMPAÑA ELECTORAL?

2.1. Contexto político, evolución y actualidad

El término “precampaña electoral” en nuestra sociedad se ha convertido en una expresión *vox populi*, apreciándose su uso constante en los telediarios, debates políticos, análisis de actualidad, etc. Por tanto, se ha generalizado su existencia desde un punto de vista social o coloquial, pero el ordenamiento jurídico aún no regula este nuevo periodo de forma detallada, sino que deja algunas pinceladas en las que sustentarse a la hora de regular la campaña electoral y complementadas por las resoluciones dictadas por la Junta Electoral Central principalmente.

El origen de la precampaña electoral se debe situar con la llegada del régimen jurídico actual, cuya piedra angular es la Constitución Española (en adelante CE) de 1978, debido a que anteriormente, durante el régimen preconstitucional previo a las elecciones de 1977, no se puede hablar de campaña electoral si no existen elecciones como tal; y en los regímenes constitucionales previos destacaron más por agitadas campañas electorales que por el desarrollo de una precampaña electoral como tal.

No obstante, este fenómeno ha tenido un constante crecimiento, ya que la forma en la que se desarrollan y el objetivo de las mismas ha ido evolucionando desde el principio de la Constitución hasta la actualidad, siendo bastantes distintas en la etapa inicial donde los nuevos partidos políticos se buscaban dar a conocer, la etapa bipartidista donde se apreciaba un claro enfrentamiento directo entre dos únicos candidatos con opciones y la etapa pactista donde la necesidad de buscar partidos políticos aliados configura la ruta política previa a la campaña electoral.

Las características principales que podemos apreciar en la precampaña electoral española son las siguientes:

1. Difusión temporal: la precampaña electoral tiene un claro momento final, que es el inicio de la campaña electoral, pero no se conoce en qué momento comienza la misma. Pueden existir diversas alternativas, destacando el momento del anuncio de la convocatoria de elecciones fijándonos desde un punto de visto jurídico; aunque el contenido de los discursos políticos dirigidos a la atracción de electores es previo (y casi permanente). E incluso cabe pensar el uso de unas elecciones como precampaña electoral de otras elecciones, como el reciente ejemplo de las elecciones locales previas a las elecciones generales.
2. Posicionamiento de temas: cada partido político busca situar aquellos temas más espinosos para su contendiente político o aquellos temas que más le puedan reforzar en la escena mediática, de modo que se genere una corriente positiva a la hora de encarar la campaña electoral.
3. Mayor exposición pública: ante la inminente llegada de las elecciones, se aumentan el número de entrevistas concedidas y se acuden a medios de comunicación de distinto enfoque al habitual donde se pueda dar a conocer un perfil más personal que pueda conectar mejor con el elector de cara a la posterior credibilidad de su mensaje.
4. Petición eludida del voto: la RAE define eludir como “evitar una dificultad o una obligación con algún artificio o estratagema”, y precisamente es la base de la precampaña electoral la petición del voto evitando incumplir la prohibición de petición del voto fuera de la campaña electoral que se recoge en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG). Para conseguirlo, se utilizan ya eslóganes distintos a los de la campaña electoral, celebración de baños de masas o las ya citadas entrevistas.

2.2. Diferencias jurídicas entre campaña electoral y precampaña electoral

A la hora de diferenciar ambas situaciones, podemos observar que en su regulación comienzan a distinguirse debido a que la campaña electoral sí tiene una definición expresa en el apartado 4 del artículo 50 de la LOREG, que expresa que: “Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”.

En cambio, la precampaña electoral no tiene una definición legal, sino que se concibe como una situación complementaria a la campaña electoral, tal y como podemos ver reflejado en la definición de Martínez i Coma¹, que la define como: “Período previo de 15 días a la campaña electoral en el que no se puede pedir explícitamente el voto”. Sin embargo, esta definición doctrinal se queda corta para delimitar qué es la precampaña electoral.

Efectivamente, contiene dos elementos esenciales que comprenden a la precampaña electoral:

- La finalización de la precampaña electoral llega con el inicio de la campaña electoral, que según el artículo 51 de la LOREG, comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria de elecciones, día que acaba siempre la precampaña electoral.
- Prohibición de petición del voto expresa, vinculada a la prohibición de propaganda electoral del artículo 53 de la LOREG, que expresa que: “Desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos, coaliciones o federaciones”.

No obstante, existen más elementos que distinguen el periodo de campaña electoral respecto al periodo de precampaña electoral:

1. La campaña electoral tiene un inicio marcado por la ley, de carácter claro, concreto y preciso. En cambio, la precampaña electoral tiene un inicio difuso, que suele estar vinculado al anuncio de la convocatoria de elecciones pero que en la práctica puede ser incluso anterior en el tiempo.
2. La campaña electoral tiene un objetivo claro, la petición del voto; ya sea mediante el uso de propaganda electoral, mítines donde se pida expresamente, regalos con identificación del partido político o del candidato, etc. Mientras que en la precampaña electoral queda completamente prohibido, tal y como señala la Instrucción 3/2011 de la Junta Electoral Central² (en adelante JEC); aunque sí

¹ MARTÍNEZ I COMA, F.: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008, p. 2.

² Instrucción 3/2011 de 24 marzo de 2011. *Junta Electoral Central*. (apdos. 1º y 2º).

permite la realización de actos dirigidos a dar una mayor notoriedad a su candidato, realizando una exhaustiva distinción de los límites.

3. Durante la campaña electoral, los partidos políticos concurrentes a las elecciones podrán obtener gratuitamente medios de comunicación proporcionados por la Administración Pública en función del reglamento acordado. En cambio, durante la precampaña electoral no podrán recibir ningún tipo de ayuda de la Administración, aunque sí será común algunas de las prohibiciones del artículo 50 de la LOREG relativas a las obras, los proyectos, los logros o los éxitos cosechados por alguno de los partidos políticos concurrentes a las elecciones.
4. Durante la campaña electoral, los artículos 54 y siguientes de la LOREG recoge varios mandatos a las corporaciones locales con el objetivo de favorecer los actos dirigidos a la petición del voto y a su publicidad; cuestión que no existe durante la precampaña electoral al estar prohibido pedir el voto por el artículo 53. De forma similar se expresan los artículos 58 y 59 en lo relativo a la publicidad en la prensa periódica, emisoras de radio, canales de televisión y medios digitales.

2.3. Diferencias jurídicas entre postcampaña electoral y precampaña electoral

La postcampaña electoral es aquel periodo que comienza una vez finaliza la campaña electoral el día inmediatamente anterior a las 00:00 horas (artículo 51.3 LOREG) y que finaliza a partir de las 20:00 horas del día de la votación con el cierre de las urnas (artículo 88.1 LOREG), abarcando así la jornada de reflexión y el día de votación mientras haya posibilidad de ir a votar.

En España actualmente se sigue manteniendo cierto respeto a este periodo, donde los políticos suelen contenerse en mayor medida que en la precampaña electoral, ya sea por su brevedad temporal, por su agotamiento personal o por un idílico respeto a la normativa electoral.

No obstante, es interesante ver las diferencias que existen con otros Estados latinoamericanos mediante el Derecho comparado³:

- En algunos países como Argentina, se recogen un periodo de postcampaña electoral superior al español, donde la petición del voto queda prohibida 48 horas

³ NOHLEN, D.: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica USA, 2007, pp. 710-728. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>

antes del día de la votación; aunque sí se permiten actos de “divulgación política”, tal y como recoge el artículo 64 BIS del Código Electoral Nacional argentino.

- En otros países como Colombia, la postcampaña electoral es similar en tiempo y plazo a la norma española, tal y como regula el artículo 20 de la Ley 84 colombiana.
- En Costa Rica tienen una regulación particular, donde la postcampaña electoral comienza el jueves anterior al primer domingo de febrero; durante el día anterior a la elección sólo está permitida la exposición de programas, y durante el día mismo de la elección se prohíbe todo tipo de actividad política, según el art. 79 del Código Electoral costarricense.
- En algunos países como Ecuador, la postcampaña electoral desaparece hasta un punto casi inexistente, pues no se recoge la existencia de una jornada de reflexión y permitiendo que se haga campaña electoral hasta el mismo día de las votaciones (sin estar éste incluido); tal y como recoge el artículo 43 de la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de 2002 ecuatoriana.

En resumen, tal y como recoge Nohlen, es posible observar en las normas estudiadas una tendencia general en la dirección de detallar en forma positiva la duración de la campaña electoral, estableciendo su fecha de inicio y de término. Sólo en Argentina y Uruguay no aclaran la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral.

Una vez vistas las distintas posibilidades en las que se puede configurar la postcampaña electoral según el Derecho comparado, hay que distinguir el régimen legal que existe en España, los puntos en común y las diferencias que tiene con la precampaña electoral.

El régimen legal del “periodo electoral” agrupa a la precampaña electoral, a la campaña electoral y a la postcampaña electoral, tal y como se puede apreciar de la redacción del apartado 2 del artículo 50 de la LOREG: “Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas...”.

La principal referencia a la postcampaña electoral la encontramos en el artículo 53 de la LOREG, que comienza diciendo que: “No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado. La obtención gratuita de medios proporcionados por las Administraciones Públicas quedará limitada al periodo estricto de campaña electoral. Las limitaciones anteriores se establecen sin perjuicio de las actividades realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución”.

En este sentido, la postcampaña electoral presenta una importante semejanza en su régimen jurídica a la precampaña electoral, hasta el punto de que la normativa del artículo 50 y siguientes será de igual aplicación a ambos momentos temporales, destacando ambos por la piedra angular que les caracteriza, que es la de realizar los actos propios de la campaña electoral, como la publicidad electoral o la petición del voto.

No obstante, a pesar de que las actividades que se pueden realizar o no coinciden, precampaña y postcampaña presentan ciertas diferencias que las hacen aún más distinguibles entre sí que incluso entre precampaña y campaña electoral:

1. Naturaleza: la precampaña electoral basa su existencia en la necesidad que tienen los partidos políticos de darse a conocer o a sus candidatos, de orientar el mensaje político de actualidad o de elaborar una estrategia electoral; mientras que la postcampaña electoral basa su existencia en la decisión final del voto que tienen los electores particulares después de haber recibido la información y la publicidad de las distintas propuestas por todos los medios posibles.
2. Periodo temporal: la precampaña electoral se conoce cuando acaba (con el inicio de la campaña electoral), pero no se conoce cuando empieza, existiendo diversas posibilidades mencionadas anteriormente; en cambio, la postcampaña electoral está completamente definida en términos temporales el momento en que ésta comienza y acaba.
3. Encuestas electorales: durante la precampaña electoral, se pueden publicar todo tipo de encuestas y sondeos que respeten los requisitos recogidos a lo largo del artículo 69 de la LOREG; pero el apartado 7 de este precepto establece que: “Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión o reproducción de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación”. Esto da lugar a que durante toda la postcampaña electoral (además de una parte de la campaña electoral) no se puedan publicar encuestas o sondeos hasta el fin de la votación (son habituales los sondeos a pie de urna tras el cierre de los colegios).
4. Votación en curso: en principio, durante la precampaña electoral no se aplica ninguna norma sobre la votación porque es una fase preparatoria de las elecciones, mientras que durante la postcampaña electoral se incluye el día de la votación, lo cual implica la aplicación de dichas normas electorales. No obstante, en la actualidad, durante la Precampaña Electoral también se puede votar, ya sea en la

modalidad de voto por correo o los españoles residentes en el extranjero; por lo que esta característica habría que dejarla en suspenso.

5. Propaganda electoral particular: el artículo 53 de la LOREG común a la precampaña y a la postcampaña electoral establece la prohibición de realizar propaganda o campaña electoral fuera del periodo legal establecido; pero es una prohibición dirigida a los partidos políticos o coaliciones que concurren a las elecciones, o en general, a aquellos que ejerzan el derecho de sufragio pasivo.

En cambio, durante la votación (incluida en la postcampaña electoral), se recoge en el artículo 93 de la LOREG una prohibición dirigida también a los particulares, estableciendo que: “Ni en los locales de las secciones ni en las inmediaciones de los mismos se podrá realizar propaganda electoral de ningún género”. Así lo ha ratificado posteriormente la Junta Electoral Central con el reciente Acuerdo 531/2023⁴

En el mismo, establece que: “La Junta Electoral Central tiene declarado que los electores están sujetos a la prohibición general establecida en el artículo 93 de la LOREG. [...] En el contexto de la actual campaña electoral, la utilización de camisetas que incorporen el lema "Que te vote Txapote" debe entenderse incluida en la prohibición establecida en el artículo 93 de la LOREG.”

2.4. Definición jurídica de precampaña electoral. un punto de vista doctrinal

Como hemos podido observar, la precampaña electoral es un periodo con singularidad propia vinculado a la campaña electoral, pero con independencia respecto a esta desde un punto de vista jurídico. De este modo, se debe encontrar una definición que nos permita determinar con un cierto grado de exactitud ante qué tipo de institución nos encontramos y cuáles son sus elementos diferenciadores.

A la hora de diferenciar a la precampaña electoral, hemos podido apreciar una serie de elementos que parecen esenciales para configurar una definición de la misma:

1. Periodo temporal: el momento en el que se desarrolla es uno de los elementos más diferenciadores, siendo el único periodo de carácter indefinido al no conocerse con exactitud la fecha con la que empieza.

⁴ Acuerdo JEC 531/2023 de 20 julio de 2023. *Junta Electoral Central*.

Desde un punto de vista social, el inicio de la precampaña electoral no se llega a distinguir por el clima constante de confrontación política existente actualmente en los parlamentos y en las actividades organizadas por los partidos políticos durante la legislatura.

Desde un punto de vista político, la politóloga Berta Barbet⁵ en declaraciones a EL PAÍS señala que: “Generalmente, se considera que la precampaña empieza en el momento en el que se anuncia oficialmente la fecha electoral”. En las elecciones de 2011, José Luis Rodríguez Zapatero anunció la celebración de elecciones casi cuatro meses antes de que se celebraran (anunciadas el 29 de julio y celebradas el 20 de noviembre); mientras que, en las elecciones de 2023, Pedro Sánchez sorprendía anunciando su fecha al mismo tiempo que ordenaba su publicación en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE).

Finalmente, desde un punto de vista jurídico, si bien no existe una definición o precepto legal que lo regule; sí que podemos evidenciar que la LOREG hace referencia al marco electoral desde el anuncio de la convocatoria de elecciones, momento a partir del cual comienza a surgir una especial sensibilidad por parte del legislador de impedir que los candidatos puedan pedir el voto; asumida de igual manera por la doctrina de la Junta Electoral Central, tal y como señalamos en la Instrucción 3/2011.

2. Aspecto positivo: tal y como hemos repasado en los apartados anteriores, durante la precampaña electoral se pueden llevar a cabo diversas actividades por los candidatos o sus partidos políticos, como aquellos actos divulgativos o de publicidad sin petición del voto, e incluso algunos aspectos realizados por terceros, como las entrevistas o las encuestas, que durante la postcampaña electoral e incluso en la propia campaña electoral no se pueden llevar a cabo.
3. Aspecto negativo: el principal aspecto es la imposibilidad de pedir el voto expresamente, aspecto que marca esencialmente las prohibiciones que existen para los candidatos y los partidos políticos durante el periodo de precampaña electoral. Si bien las diferencias se basan legalmente sobre la campaña electoral, también existen limitaciones que no existen durante la postcampaña; aunque las mismas

⁵ SÁNCHEZ HIDALGO, E. (2019, 21 febrero). “¿Qué diferencia la campaña y la precampaña electoral (además del prefijo)?” *Verne. EL PAÍS*. https://verne.elpais.com/verne/2019/02/21/articulo/1550760208_504177.html

están mucho más vinculadas a la naturaleza de esta última, que comprende al día de la votación.

La elaboración de una definición por parte de la doctrina constitucionalista aún no se ha desarrollado, dando en la mayoría de los casos por hecho que comienza con el anuncio de las elecciones (sin señalar ni siquiera si se refiere a un punto de vista jurídico o político); y sin señalar los elementos que conforman a esta institución, reduciéndolo como a una campaña electoral en la que simplemente no se puede pedir el voto.

Por ello, con los elementos recientemente analizados, podemos intentar definir la precampaña electoral desde una perspectiva jurídica como: “Aquel periodo temporal que se sitúa entre la convocatoria de las elecciones y el inicio de la campaña electoral por lo general, en el que los candidatos concurrentes pueden realizar actos políticos de forma limitada por la prohibición de petición del voto expreso; pero sí realizando actos políticos dirigidos a darse a conocer a ellos mismos o sus propuestas con el objetivo principal de movilizar al electorado y situar sus intereses en el centro de la discusión política”.

3. FINANCIACIÓN ELECTORAL

3.1. Configuración del sistema de financiación electoral y su relación con la precampaña electoral

A la hora de afrontar unos comicios, los partidos políticos deben afrontar una campaña electoral (y la precampaña electoral, por consiguiente), y la primera cuestión que se deberá resolver será la de los medios que tendrán disponibles para estos periodos, cuestión que cuenta con un amplio desarrollo legislativo, no solo en la LOREG, sino también en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (en adelante LOFPP).

Los partidos políticos que hubiesen logrado representación en alguna cámara legislativa van a contar con una financiación de carácter pública dirigida a sufragar sus gastos de mantenimiento⁶; pero estas ayudas económicas no son recursos orientados a las elecciones, de modo que los mismos no se pueden utilizar para financiar el periodo electoral; aunque en este sentido surge la primera cuestión que implica a la precampaña electoral, al

⁶ BLANCO VALDÉS, R. L. “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Era)*, núm. 87, 1995, p. 181. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/download/46833/28317/0>

plantearse si los gastos que se desarrollan en ese periodo se pueden considerar gastos ordinarios o gastos electorales⁷.

A la hora de encontrar financiación para la campaña electoral, los partidos políticos van a poder recibir fondos de carácter público y fondos de carácter privado, dividiéndose los primeros en fondos directos o indirectos según la forma en la que los perciban los partidos políticos. Recibidos estos fondos, lo podrán destinar a diversos gastos considerados “electorales”, pero con límites y prohibiciones⁸, de modo que aquí aparece por segunda vez la dialéctica de la precampaña electoral como vía de escape para lograr utilizar más fondos que los permitidos legalmente sin incurrir en un delito de financiación electoral.

El sistema que encontramos en la actualidad recogido en la LOREG tiene dos objetivos primordiales⁹; buscar la equidad entre todos los candidatos electos y evitar la dependencia de los partidos políticos sobre los actores privados. Para alcanzar estos objetivos, se basa en cuatro principios:

1. Compensación parcial de los gastos electorales.
2. Limitar los gastos electorales.
3. Limitar las contribuciones privadas.
4. Fiscalización y Contabilidad públicas de las cuentas de los partidos políticos.

3.2. Financiación electoral pública directa. Los gastos electorales y sus límites y prohibiciones

El apartado 1 del artículo 127 de la LOREG regula desde una posición preferente la financiación electoral pública con carácter directo: “El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá

⁷ ENTRENA CUESTA, R. “Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Trabajos Parlamentarios”, *Congreso de los Diputados*, Vol I, 1986, p. 129. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/8367/8003/12305>

⁸ PÉREZ-MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M. y PANO PUEY, E.: *Derecho electoral español*, Editorial Juruá, Oporto, 2019, pp. 227-250.

⁹ ARTÉS CASELLES, J. y GARCÍA VIÑUELA, E. “La economía política de las reformas de la financiación electoral”. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 15, 2006, p. 49. <https://doaj.org/article/249764fda1f5428bbf0a525f03d55065>

sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.”

Este tipo de financiación representa el principal modo de ingresos obtenidos por los partidos políticos para llevar a cabo una campaña electoral, de modo que también es el que consta de una mayor y detallada regulación en comparación a la financiación pública indirecta y a la privada, con el objetivo final de asegurar los principios rectores del sistema de financiación electoral:

- Principio de equidad entre candidatos¹⁰.
- Disuasión de la corrupción¹¹.

El sistema utilizado para la dotación de las subvenciones se recoge en la Disposición Adicional séptima, punto 2, u); que determina las cantidades que percibirán aquellas formaciones políticas con representación en la cámara legislativa atendiendo a los criterios de la representación y de los votos obtenidos, sin existir una cuantía fija para cada partido político, sino variable en cada uno de los comicios (tanto en el tiempo como en el tipo).

La cifra percibida por estas subvenciones, tal y como señalaba el artículo 127.1 de la LOREG, no podrá superar los gastos electorales que se declaren y justifiquen ante el Tribunal de Cuentas, órgano fiscalizador. Además, cabe la posibilidad de no percibir las por distintos motivos, los cuales se desarrollan en el resto de los apartados de este precepto, e incluso alguno de ellos se manifiestan antes de la campaña electoral, durante la precampaña electoral, como incluir en las listas electorales a personas condenadas por rebelión o terrorismo (art. 127.4 LOREG), aunque este aspecto en realidad no se vincula con la precampaña electoral.

El aspecto en el que sí que entra en juego con la precampaña electoral es la posibilidad de pedir durante la misma un adelanto de las subvenciones públicas dirigidas a la campaña electoral, tal y como se reconoce en el apartado 1 del artículo 127 BIS de la LOREG: “El Estado concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que las hubieran obtenido en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al

¹⁰ DEL CASTILLO VERA, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas. 1985, pp. 64 y ss.

LÓPEZ GUERRA, L. “Las campañas electorales en occidente”. *Fundación Juan March*, Madrid, 1977, p. 281. <https://www.jstor.org/stable/40182600>

¹¹ MORLOK, M. “Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 187. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5099948.pdf>

Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales, y no se hubiesen visto privadas de las mismas con posterioridad de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior...”. Además, la JEC también determinó como requisito que no se tratase de una agrupación de electores¹².

A la hora de regular este adelanto de la subvención electoral, el legislador buscó ser cauto¹³, de modo que a los múltiples requisitos que se deben cumplir para poder acceder a ella, se le debe sumar la reducida cuantía que se adelanta con el fin de reducir el riesgo de insolvencia a posteriori de las elecciones en caso de no obtener representación, tal y como explica a continuación el apartado 1: “...La cantidad adelantada no podrá exceder del 30 por ciento de la subvención percibida por el mismo partido, federación, asociación o coalición en las últimas elecciones equivalentes, y del mismo porcentaje de la subvención que resultare de la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 175.3, 193.3 y 227.3 de esta ley¹⁴, según el proceso electoral de que se trate.”.

Los plazos para la solicitud y recepción de este adelanto se realizan durante la precampaña electoral, tal y como refleja el apartado 2: “Los adelantos pueden solicitarse entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria.”. E igualmente el apartado 4: “A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Administración del Estado pone a disposición de los administradores electorales los adelantos correspondientes.”

Al tratarse de un adelanto, en el momento de su concesión, aún se desconoce la verdadera subvención que le corresponderá a la formación política, de ahí que el apartado 5 establezca que: “Los adelantos se devolverán, después de las elecciones, en la cuantía en que superen el importe de la subvención que finalmente haya correspondido a cada partido, federación o coalición.”. Además, el apartado 6 establece que: “Procederá la devolución íntegra del anticipo concedido en caso de no acreditarse, en los términos del artículo 133.4 de la presente ley, la adquisición por los electos pertenecientes a dichas formaciones políticas de la condición plena de Diputado, Senador, miembro del Parlamento Europeo o miembro de la correspondiente corporación local y el ejercicio efectivo del cargo para el que hubiesen sido elegidos y por cuya elección se hayan devengado o se devenguen las subvenciones recogidas en esta ley.”

¹² Acuerdo 254/1986 de 26 mayo de 1986. *Junta Electoral Central*.

¹³ BLANCO VALDÉS, R. L.: *Los partidos políticos*, Tecnos. Madrid, 1997, p. 198.

¹⁴ Hace referencia a que no podrá ser una cuantía superior al 30% de la subvención que se obtenga para los envíos postales con propaganda electoral.

Por último, también se debe señalar que el apartado 1 del artículo 128 señala que: “Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de económica mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.”. De este modo, no va a permitir que se perciba financiación privada de entes públicos, debido a que estos están limitados a las subvenciones y ayudas que puedan ofrecer con su propia financiación pública.

En resumen, podemos observar la existencia de unas subvenciones que se entregan *a posteriori* de una campaña electoral (una vez adquirida la condición plena de parlamentario en cada caso), salvo un posible adelanto de un 30% o cuantía inferior que se puede recibir durante la precampaña electoral para destinar a los gastos electorales¹⁵. Pero entonces surge la duda de cuáles son esos gastos electorales, en qué momentos temporales se puede hacer uso de este adelanto y los límites y prohibiciones que recaen sobre los mismos.

Actualmente, definir qué es un gasto electoral es una cuestión complicada debido a que el actual estado de la política española se acerca a un mercado político donde el objetivo de los partidos políticos “oferentes” es vender su producto/propuesta de forma constante, incurriendo en una especie de Olimpiada Electoral, un periodo que transcurre entre elecciones y que precisamente sirve para prepararlas, como en el caso de los Juegos Olímpicos. “Todo está en función de las elecciones. Todo es electoralismo.” señala Torres del Moral¹⁶.

Para poder encontrar una verdadera definición de gasto electoral, Mateos¹⁷ se basa en la existencia de tres elementos para confeccionar su concepto:

- Elemento subjetivo: los gastos electorales solo pueden ser llevados a cabo por una serie de sujetos, las formaciones políticas; que son los mismos sujetos susceptibles de recibir las subvenciones vistas anteriormente. Este papel se reserva a los partidos

¹⁵ PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados. Madrid, 1998, p. 277.

¹⁶ TORRES DEL MORAL, A. “El Estado español de partidos”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, pp. 141-142. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35393rcec08097.pdf>

¹⁷ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, ARANZADI, 2023, pp. 353 y 366-370.

políticos, de modo que los gastos sufragados por los candidatos individuales o por terceros no serán considerados como gastos electorales¹⁸, aun llevándose a cabo durante el periodo electoral (en el caso de los terceros, solo se exceptiona en los casos en los que forme parte de un conjunto organizado de actividades, destinando para ello recursos económicos y busque influir en la orientación del voto¹⁹).

- Elemento temporal y finalista: no solamente se van a contabilizar los gastos realizados durante la campaña electoral²⁰, sino también durante la precampaña electoral conjuntamente²¹; dando así el sentido teleológico a la LOREG, que ya incluía también a la precampaña electoral como un periodo con especificaciones y prohibiciones, acercándola a la campaña electoral²².

De este modo, el artículo 130 señala en su inicio que: “Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos...”.

No obstante, la JEC no tiene en cuenta este criterio temporal acuñado por la legislación; sino que centra su delimitación en el criterio finalista, tal y como se aprecia en el Acuerdo 88/1983: “La calificación como electorales de los gastos de las entidades políticas no está en función del momento en que se realicen los gastos sino en relación con el destino de dichos gastos a los fines contemplados en el artículo 130 de la LOREG en relación con cada proceso electoral.”²³.

Sin embargo, el Tribunal de Cuentas ha buscado conciliar ambos criterios en una definición que los combina, definiéndolos así: “Son gastos electorales los que realicen las formaciones políticas durante el periodo electoral, comprendido desde el día de la convocatoria hasta la proclamación de electos, y estén dirigidos a la organización y ejecución de la campaña electoral con el fin de promover el voto a

¹⁸ RODRÍGUEZ DÍAZ, A. “El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral”. *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pp. 111-112. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1990-31-2548E8DB&dsID=PDF>

¹⁹ Acuerdo 206/2015 de 13 de mayo de 2015. *Junta Electoral Central*.

²⁰ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2003, p. 38.

²¹ CHUECA RODRÍGUEZ, R. L.: *El régimen jurídico de las elecciones a las Cortes de Aragón*, Tecnos-Gobierno de Aragón. Madrid, 1995, p. 56.

²² RÍOS VEGA, L. E. y SPIGNO, I.: *Estudio de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol XV: Las elecciones limpias: el control del gasto electoral*, Tirant lo Blanch. México, 2020, p. 236.

²³ Acuerdo 88/1993 de 21 de mayo de 1993. *Junta Electoral Central*.

sus candidaturas por los conceptos que se contemplan en la normativa electoral.”²⁴.

- Elemento material: en el artículo 130 de la LOREG se recogen una serie de categorías que conforman una lista cerrada de los conceptos en los que se puede aplicar un gasto con carácter electoral; de modo que, aunque se cumplan con los elementos anteriores, sino es un concepto recogido en este precepto, no será un gasto electoral²⁵. Las categorías presentes son las siguientes:
 - o Confección de sobres y papeletas electorales.
 - o Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.
 - o Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
 - o Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
 - o Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.
 - o Correspondencia y franqueo.
 - o Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
 - o Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

Por tanto, armando todos estos elementos se puede construir una definición conjunta que permita entender qué es el gasto electoral. Podemos definirlos como: “Aquellos desembolsos económicos realizados por las formaciones políticas receptoras de subvenciones públicas durante el periodo electoral para la realización de alguno de los conceptos recogidos legalmente con la finalidad de promover el voto hacia su candidatura”.

No obstante, en relación con la precampaña electoral surgen varias cuestiones relacionadas con esta definición que se deben resolver:

²⁴ Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas. “Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas”. *Tribunal de Cuentas*, 2018 p. 35. https://www.tcu.es/export/sites/default/galleries/pdf/DocResOficiales/NUEVO_PCAFP_aprobado_Ple_no_20-12-2018.pdf

²⁵ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La financiación de los partidos políticos en España*, op. cit. p. 38.

- Si los gastos son realizados por sujetos no receptores de subvenciones durante la precampaña electoral, ¿se podrían considerar de algún modo gastos electorales?
 - o Los gastos realizados durante la precampaña electoral forman parte del periodo electoral, de modo que se debe de aplicar la misma doctrina de la JEC que la creada para la campaña electoral.
- Si los gastos no se realizan durante el periodo electoral pero sí tienen intención de influir en el electorado, ¿se podrían considerar gastos electorales?
 - o Existe debate en la doctrina, y más cuando hemos visto como en la sociedad política electoral, una legislatura parece más bien el periodo que hay entre unos comicios y otros. No obstante, no podemos pretender extender hasta límites indefinidos este periodo, por lo que las actividades realizadas con anterioridad a la convocatoria de elecciones se entenderán financiadas de acuerdo con las normas de financiación ordinaria de los partidos políticos.
- Si los gastos que se realizan durante el periodo electoral no pertenecen a las categorías recogidas en la LOREG, ¿se podrían considerar gastos electorales?²⁶
 - o Se trata de otra cuestión con posturas enfrentadas en la doctrina, pero podemos afirmar que con la mención de la última categoría (apartado H del artículo 130 de la LOREG) se ha incluido a un abanico de categorías que pueden surgir posteriormente o que no hubiesen sido incluidas inicialmente (y que además han sido objeto de desarrollo por el Tribunal de Cuentas)²⁷; de modo que si no pudiera llegar a ser incluido un gasto en ninguna de las categorías mencionadas en el artículo 130 de la LOREG, habrá que considerar ese gasto como uno propio de la financiación ordinaria de los partidos políticos, a pesar del momento temporal en el que fue realizado

Finalmente, debemos señalar que, a la hora de destinar los recursos a los distintos gastos electorales, nos podemos encontrar con barreras que no permiten el uso libre de los mismos²⁸. Mateos categoriza a estas barreras en tres categorías²⁹:

²⁶ SANTANO, A. C.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 144.

²⁷ Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas. “INSTRUCCIÓN RELATIVA A LA FISCALIZACIÓN DE LAS CONTABILIDADES DE LAS ELECCIONES A CORTES GENERALES DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2019”. *Tribunal de Cuentas*. p. 4-8. <https://www.tcu.es/export/sites/default/galleries/pdf/Elecciones/InstruccionElecciones10nov2019.pdf>

²⁸ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La financiación de los partidos políticos en España*, op. cit. pp. 49 y ss.

- Límites absolutos: se refiere a los límites regulados legalmente que actúan de forma cuantitativa, es decir, establecen una cuantía máxima de gastos electorales que una formación política va a poder llevar a cabo en su carrera electoral³⁰. Este límite varía según el tipo de elecciones que se hubieran convocado (artículo 175.2 LOREG para las Cortes Generales, artículo 193.2 LOREG para elecciones municipales, artículo 227.2 LOREG para el Parlamento Europeo, etc.).

Este límite de gasto podría ser objeto de debate jurídico y político sobre si es suficiente para las formaciones políticas o es excesivo el mismo (aunque la propaganda electoral queda al margen de estos límites, lo que supone un verdadero incremento). En todo caso, las formaciones políticas han mantenido un amplio consenso en la idoneidad de esta medida y apenas ha sido cuestionada³¹.

- Límites relativos: se refiere a aquellos límites económicos que no se conocen cuantitativamente *a priori*, sino que establecen como límite cierto porcentaje del cual no puede superar un determinado gasto electoral. Estos límites recaen en aquellos gastos vinculados a la publicidad electoral, como el apartado 3 del artículo 55 de la LOREG que establece un límite del 20% sobre la cantidad global de los gastos en lo relativo a carteles, banderolas, pancartas o espacios comerciales autorizados o como el apartado 1 del artículo 58 de la LOREG que establece un límite del 20% sobre la cantidad global de los gastos en lo relativo a la publicidad en prensa periódica y emisoras de radio de titularidad privada.

No obstante, el autor enfoca la duda en la evolución reciente que ha sufrido el periodo electoral y su conversión al mundo digital y la adaptación de la legislación a estas nuevas formas que se presentan en la actualidad, en especial en el caso del artículo 58 previamente mencionado, dudando de si los gastos destinados a sus redes sociales se podrían incluir de forma analógica en este precepto³².

En todo caso, la JEC se ha pronunciado sobre la cuestión, y en un sentido distinto al autor, en el Acuerdo 104/2018: “Esta Junta Electoral Central entiende que la

²⁹ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, *op. cit.* p. 407.

³⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, Universidad de Valladolid; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, pp. 185 y 186.

³¹ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, *op. cit.* p. 408.

³² MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, *op. cit.* pp. 415-417.

publicidad electoral en redes sociales no resulta imputable al límite de gastos electorales en prensa periódica y en emisoras de radio de titularidad privada establecido en el artículo 58.1 de la LOREG, siempre que no se trate de páginas o perfiles correspondientes a estos medios, todo ello sin perjuicio de que estén sujetos al límite legal de gastos electorales establecido para cada proceso electoral.”.

- Prohibiciones: se recogen ciertas prohibiciones dirigidas a evitar ciertos riesgos en los que puede caer una formación política durante la campaña electoral y que pueden condicionar posteriormente el ejercicio público. En este sentido destacan:
 - o Apartado 1 del artículo 60 de la LOREG: “No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública ni en las emisoras de televisión privada.”.
 - o Apartado 1 del artículo 55 de la LOREG: “...La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos.”.
 - o Apartado 2 del artículo 55 de la LOREG: “Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados.”.

Una vez estudiadas las limitaciones a estos gastos electorales, cabe plantearse la expresión popular “hecha la ley, hecha la trampa”, debido a que las formaciones políticas buscarán reducir en la medida de lo posible todos aquellos gastos que se puedan llevar a cabo antes en el tiempo, realizándolos antes de la convocatoria electoral y así reservando un mayor presupuesto a los gastos relativos a la publicidad electoral y al uso de las redes sociales durante la campaña y la precampaña electoral.

Esto puede ocurrir especialmente en los gastos dirigidos a un mejor tratamiento de los distintos medios de comunicación, sorteando incluso la prohibición del artículo 60.1 de la LOREG al no ser una publicidad directa, sino acuerdos tácitos de un mejor tratamiento informativo o de mayor participación de personas afines al partido político a cambio de entrevistas, exclusivas, contenido visual, etc.

No obstante, como nos referimos anteriormente, nos encontramos en una constante actualidad electoralista dentro de los partidos políticos, de modo que todos los actos que realizan van orientados a la captación del voto en las siguientes elecciones, por lo que solo caben dos soluciones: o bien regular de una forma mucho más estricta, que prohíba

permanentemente la participación de políticos en programas de los medios de comunicación (demasiado restrictiva en la actual sociedad de la información) salvo excepciones, o bien mantener los límites actuales y solo limitar la publicidad directa, tal y como recoge el artículo 60 de la LOREG.

3.3. Financiación electoral pública indirecta. Uso partidista de los espacios públicos e instituciones y realización de medidas u obras orientadas a crear una mayor simpatía en el votante

Junto a las subvenciones que reciben las formaciones políticas directamente de la Administración, éstas también reciben otras ayudas indirectas para llevar a cabo la campaña electoral³³, como la cesión gratuita de espacios públicos (artículo 54 LOREG), la cesión de espacios para la colocación de propaganda electoral (artículo 55 LOREG) o la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública (artículo 60 LOREG).

La financiación electoral pública indirecta es definida por Del Castillo³⁴ de la siguiente forma: “Puesta a disposición de medios por los poderes públicos para el desarrollo de las actividades electorales por las formaciones políticas, lo que no es en sentido estricto una transacción económica, sino una prestación sin precio aparente, aunque sí con un valor o susceptible de valorarse económicamente”.

A diferencia de la financiación pública directa, la indirecta tiene una relación más reducida con la precampaña electoral, esencialmente porque son ayudas dirigidas a la realización de actividades donde se pide el voto de forma directa y explícita a los votantes³⁵, tales como anuncios, carteles o mítines; pero que se encuentran prohibidas de realizar durante la precampaña electoral según el artículo 53 de la LOREG.

La principal vinculación que existe entre este tipo de financiación y la precampaña electoral es que el momento de ser solicitadas estas ayudas, es en el periodo en que la precampaña se desarrolla, tal y como podemos apreciar en múltiples ejemplos en la legislación:

- Apartado 1 del artículo 56 de la LOREG: “A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunicarán los emplazamientos disponibles para la colocación

³³ GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial. Madrid, 1986, pp. 65 y ss.

³⁴ DEL CASTILLO VERA, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit. p. 190.

³⁵ DE ESTEBAN, J.: *El proceso electoral*, Labor. Barcelona, 1977, p. 117.

gratuita de carteles y, en su caso, pancartas y banderolas a la correspondiente Junta Electoral de Zona."

- Apartado 1 del artículo 57 de la LOREG: "A los efectos de lo dispuesto en el artículo 54 los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunican a la correspondiente Junta Electoral de Zona que, a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral."

En la medida que las formaciones políticas no hacen uso de estas ayudas por su propia cuenta, sino que son gestionadas por las administraciones competentes, no se puede generar durante la precampaña electoral ningún problema de uso irregular de las mismas. Además, cualquier posible resolución de la Junta Electoral competente que se puede realizar durante el periodo de precampaña no guarda relación con la misma, sino que es aplicable sólo durante la campaña electoral en sentido estricto³⁶.

Aspecto vinculado a las ayudas públicas relativas a la financiación indirecta es la prohibición recogida en los apartados 2 y 3 del artículo 50 de la LOREG: "Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. Asimismo, durante el mismo período queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo".

Esta prohibición se puede considerar como la otra cara de la moneda de las ayudas que se perciben desde la Administración, pues ésta debe mantener los principios de igualdad y de proporcionalidad entre las formaciones políticas a la hora de proporcionar las ayudas; y al mismo tiempo no beneficiar o exaltar los logros de la formación política (o varias) que se encontrasen con mayoría parlamentaria³⁷.

Durante el periodo electoral, la Administración debe mantener un papel neutral, animando a la participación electoral de la ciudadanía y resolviendo las dudas que pudieran provocar

³⁶ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, *op. cit.* pp. 328-348.

³⁷ Instrucción 2/2011 de 24 marzo de 2011. *Junta Electoral Central*. (apdos. 1º, 2º, 3º y 4º).

una reducción de la misma, pero en ningún caso decantándose por alguna opción política o ideología concreta, por muy contraria que fuese ésta a la Constitución o al régimen jurídico actual.

Este papel de “árbitro electoral” se puede apreciar en el apartado 1 del artículo 50 de la LOREG: “Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña”.

Desde este punto de vista se puede resaltar la importancia que reside en la precampaña electoral, al asimilar las prohibiciones a los poderes públicos tanto en campaña como en la precampaña, siendo la frontera temporal la convocatoria electoral. De este modo, el propio legislador contempla la importancia de la precampaña electoral como periodo de máxima influencia al electorado y busca prevenir una actuación corrompida de la propia Administración por la formación política que se encuentre en el poder para su beneficio político al mismo tiempo que evita un descrédito de los poderes públicos por romper su neutralidad.

Sin embargo, la vulneración de esta prohibición es una de las más habituales en el “electoralismo” actual, que busca siempre generar nuevas expectativas de voto. La doctrina de la JEC se encuentra plenamente consolidada y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, tal y como desarrolló en el Acuerdo 575/2023³⁸:

“En recientes Acuerdos (de 18 y 28 de mayo y 14 y 21 de junio de 2023), esta Junta ya ha señalado que ha de quedar bien claro que en España los altos cargos de las Administraciones Públicas están al servicio de todos los españoles y que, por consiguiente, está absolutamente prohibido el uso partidista en beneficio de una determinada facción política, de los recursos institucionales que tienen asignados. Esa prohibición dimana, entre otros preceptos, del artículo 103.1 de la Constitución y se intensifica durante el periodo electoral en aplicación del artículo 50.2 de la LOREG, de conformidad con la

³⁸ Acuerdo 575/2023 de 5 de octubre de 2023. *Junta Electoral Central*.

interpretación fijada por abundante jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, por cuanto la utilización arbitraria de recursos públicos en beneficio de una formación política determinada perjudica a todas las demás y, consiguientemente, quebranta las condiciones de igualdad en las que -según dispone el artículo 23.2 de la Constitución- debe ejercerse el derecho de sufragio.

Por tanto, la prohibición que establece el artículo 50.2 de la LOREG no debe considerarse una prohibición menor, puesto que su fundamento se encuentra en los postulados básicos antes descritos, postulados que están tan indisolublemente unidos a la dignidad inherente al cargo público que su quebrantamiento provoca desdoro de esa dignidad.”

Este acuerdo en concreto surge a raíz de unas declaraciones realizadas por el entonces Presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, durante la precampaña electoral de las elecciones de 23 de julio de 2023, de modo que se puede observar que la doctrina desarrollada por la JEC sobre la prohibición del uso partidista de las instituciones públicas es de igual aplicación tanto en campaña electoral como en precampaña electoral.

En resumen, si bien desde un punto de vista de actuación positiva, la actuación de los poderes públicos no guarda ninguna relación especial con la precampaña electoral al estar dirigido a la preparación de actos que solo se pueden desarrollar durante la campaña electoral; desde un punto de vista de actuación negativa, la precampaña electoral alcanza un nivel similar al de la campaña electoral, donde el legislador busca proteger al ciudadano de los posibles usos partidistas de las instituciones que hagan los distintos políticos que ocupen puestos de responsabilidad para preservar la igualdad que ha de regir durante todo proceso electoral, regulando todo el periodo electoral en su conjunto y reconociendo la importancia que representa la precampaña durante la “carrera electoral”.

3.4. Financiación electoral privada

La financiación electoral privada se puede definir como: “Puesta a disposición de cualquier medio económico o susceptible de valor destinado a financiar actividades orientadas a la captación del voto y cuya fuente no es una persona jurídica-pública”³⁹. Esta categoría engloba a todos aquellos recursos que no llegan de alguna administración, es decir, no tengan carácter de subvención ni de ayuda indirecta legalmente reconocida.

No existe un modelo de financiación electoral privada, sino que se aplican las normas reguladas en la LOFPP, y cuando entramos en el periodo electoral que abarca a

³⁹ Creada a partir de la base dada en la definición de DEL CASTILLO VERA en el apartado 3.3.

precampaña y a campaña electoral, se aplican las especialidades recogidas en la Sección II del Capítulo VII de la LOREG. Para conocer cuáles son las fuentes de financiación privada, debemos acudir al apartado 2 del artículo 2 de la LOFPP:

- “a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
- b) Los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio; los beneficios procedentes de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.
- c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
- d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.
- e) Las herencias o legados que reciban.”

La LOREG tiene como finalidad complementar la regulación dada por la LOFPP, con normas especialmente relacionadas con prohibiciones, como la relativa a las Administraciones (artículo 128.1) o la relativa a personas extranjeras (artículo 128.2), o con limitaciones, como la relativa a la cuantía de las aportaciones (artículo 129).

La escasa regulación creada en lo relativo a la financiación electoral privada hace que en principio sea escasa su vinculación con la precampaña electoral, aunque sí que es destacable el trato unitario que se le da al tratamiento de la financiación electoral en la LOREG considerando aplicable tanto a la precampaña como a la campaña electoral las normas creadas.

No obstante, en la práctica, la ausencia de una regulación más detallada (tanto en los aspectos ya regulados como en los ausentes) da lugar a una serie de problemas que se encuentran más vinculados con la captación del voto durante el periodo electoral⁴⁰, y que incluso tienen lugar más a menudo durante la precampaña electoral que en la campaña debido a la posibilidad de desviar la atención con otros temas en caso de crear una importante polémica en la opinión pública.

⁴⁰ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, *op. cit.* p. 403.

Durante el periodo electoral, las normas se centran principalmente en la forma y en el tiempo en el que las formaciones políticas concurrentes llevan a cabo los distintos actos y actividades electorales durante el periodo electoral, pero no se regula en ningún caso la participación de terceros independientes, quiénes pueden destinar recursos (ya sea dinero aunque con cierta regulación en las donaciones, ya sean otro tipo de recursos) para promocionar a una determinada formación política o ideología o para desacreditar y perjudicar a otras formaciones políticas o ideologías mediante la creación de una “campana paralela”⁴¹.

Una campana paralela no deja de ser una campana política dirigida por un sujeto que no es una formación política, pero que sí se encuentra vinculada a ésta con la intención final de generar una mayor captación de votos. En principio, mientras sean terceros quiénes las financien y dirigen, aunque beneficien a un partido político, éstas no se encuentran prohibidas en la Ley siempre y cuando no se aprecie que se encuentren claramente organizadas, a pesar de atentar contra los principios de equidad e igualdad que rigen en la LOREG y en la CE⁴².

Este criterio actual ha sido desarrollado conjuntamente por la doctrina de la JEC y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (en adelante TS), que no siempre han sido coincidentes, pero actualmente sí se encuentra consolidada, tal y como recoge en el Acuerdo 56/2016⁴³:

“Por ello, esta Junta tiene declarado que no cabe considerar como campana electoral, a los efectos de la prohibición establecida en el artículo 50.5 de la LOREG, la realización de un acto aislado que no se encuadre en una actividad desplegada utilizando determinados medios económicos con el objetivo de captar sufragios en favor o en contra de alguna candidatura.

Por otra parte, cabe recordar que la finalidad de la prohibición establecida en el artículo 50.5 de la LOREG es evitar que mediante personas jurídicas formalmente ajenas a los candidatos o a las formaciones políticas concurrentes a las elecciones, se puedan salvar las limitaciones que en materia de campana o de financiación electorales recoge nuestro ordenamiento electoral.”

⁴¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 233.

⁴² BIGLINO CAMPOS, P. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, p. 492. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/20707/17202>

⁴³ Acuerdo 56/2016 de 13 de abril de 2016. *Junta Electoral Central*.

Junto al problema de la libertad de actuación que tienen los terceros para destinar recursos para llevar a cabo actos, que, a pesar de ser aislados, influyen en la carrera electoral, en parte amparada en la libertad de expresión, tal y como señala el acuerdo anterior al comienzo del fundamento jurídico segundo; también se puede apreciar que en ocasiones es difícil trazar las pistas para determinar quién está detrás de un acto de estas características o incluso de otras actuaciones propias de la financiación electoral privada⁴⁴.

Este segundo problema se manifiesta especialmente en las contribuciones que pueden realizar “adheridos” y “simpatizantes” del partido político en cuestión, cuyas figuras desaparecieron de la LOREG en la reforma del año 2015 como fuentes de financiación de los partidos políticos⁴⁵, esencialmente por la inexistente regulación al respecto que existe (a diferencia de los afiliados, que es una figura concreta y jurídica con mayor desarrollo).

Ello puede dar lugar a que estos sujetos tengan colaboraciones con los partidos políticos, y a pesar de tener una conexión clara, al no formar parte de las formaciones políticas y ser de carácter puntual, pueden eximirse legalmente del cumplimiento de las previsiones propias de los partidos políticos durante el periodo electoral y llevar a cabo actos de financiación que se enmarcan dentro de la financiación ordinaria a pesar de tener una clara connotación electoral; obteniendo así una fuente de financiación electoral por una vía paralela a la establecida legalmente⁴⁶.

Estos problemas pueden dar lugar a que los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad que deben guiar al proceso electoral quiebren, y desde un punto de vista focalizado en la precampaña electoral, se puede apreciar el riesgo que existe de llevar a cabo actuaciones por terceros dirigidas a la captación del voto que si fueran realizadas por el partido político beneficiado de las mismas se encontrarían prohibidas; además de contar con un mayor caudal financiero para llevar a cabo otras actividades y reservar la mayor cuantía posible a los distintos gastos electorales, especialmente los de publicidad electoral.

⁴⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op.cit, pp. 238-239.

⁴⁵ Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos. Expediente nº 57/2014. <https://servicios.mpr.es/transparencia/VisorDocTransparencia.ashx?data=EACjbTbraKb77H82e04LMInE.P%2F1wVtHQOfcC38jppqRUs5RhkJTMjTAHdJDOKWz6j2yrcLz2wNxfEOBN6eh994ijongzwVADQRJT wZW5EGXBVB7MoouKVjHms19otlVzQfAl9GGT%2BJZRh8qmKhkx7GY%3D>

⁴⁶ MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, op. cit. p. 243.

Para buscar una solución ante estos problemas, Sánchez Muñoz⁴⁷ intenta ofrecer una serie de medidas dirigidas a aceptar la existencia y la legalidad de estas actuaciones por terceros durante el periodo electoral y a aplicar una mayor transparencia y regulación que permitan el control sobre las mismas:

- Creación de un registro en el que consten todas las personas físicas y jurídicas que realicen un desembolso económico para financiar una actividad dirigida a la captación del voto en un proceso electoral.
- Establecer un gasto máximo para sufragar las actividades llevadas a cabo en el periodo electoral. Si se destina a publicidad electoral, los responsables de los medios de difusión deberán informar de los datos personales y del desembolso realizado.
- Refuerzo de las funciones de control y fiscalización de la financiación electoral privada de las juntas electorales para mayor eficacia.

4. INFLUENCIA Y PARTICIPACIÓN DE TERCEROS AJENOS AL PROCESO ELECTORAL

4.1. Uso de encuestas encargadas para la transmisión del mensaje

Una herramienta novedosa de propaganda electoral es el uso de encuestas encargadas que buscan transmitir un determinado mensaje con su publicación al electorado⁴⁸. No se trata en estos casos de encuestas que beneficien a un determinado partido político o que busquen incentivar su voto debido a que son realizadas por encuestadoras con un perfil ideológico concreto, aunque de forma independiente al partido político; sino de encargos de las propias formaciones políticas a las encuestadoras, pagando un precio por las mismas.

Se trata de un modo de propaganda electoral ciertamente particular en su naturaleza, debido a que no se puede encuadrar en los medios ordinarios de financiación electoral privada porque en ellos son los terceros particulares los sujetos que desembolsan una cantidad de dinero o realizan una actividad susceptible de valor económico a cambio de lograr otro tipo de intereses; mientras que en el encargo de encuestas es el propio partido

⁴⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 243.

⁴⁸ AIGNEREN, M. "Propaganda y Elecciones". *La Sociología en sus Escenarios*. 1998, pp. 22 y 23. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/1492/1149>

político quién acude y paga un precio por una encuesta que recoge un determinado resultado aproximado a sus intereses.

Tampoco se puede encuadrar en el apoyo de organizaciones que no concurren a las elecciones que veremos en el epígrafe siguiente, ya que no se trata de ninguna organización, ni siquiera son empresas que actúen con un ánimo directo de influir en la decisión sobre el voto o en la transmisión de un mensaje; sino que ejecutan un trabajo encargado por el partido político y siguiendo las orientaciones marcadas por éste, sin existir una voluntad propia de influir en la percepción de un partido político.

El uso de este tipo de propaganda ha ido aumentando con la llegada de las redes sociales y el rápido acceso a todo tipo de informaciones, de modo que en la actualidad se aprecian múltiples ejemplos en los distintos comicios que se celebran:

- Encuesta encargada por Esquerra Republicana de Catalunya para las elecciones locales de Sabadell del 28 de mayo de 2023⁴⁹: ERC solicitó a la encuestadora “Opinometre” una encuesta en la que destaca que su formación sería la segunda fuerza más votada de la localidad, con en torno al 27% de los votos y 9 concejales, mostrando posibilidades de alcanzar la alcaldía del municipio.

El resultado final poco tuvo que ver con dicha encuesta, pues el PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya) logró la mayoría absoluta, mientras que ERC sí fue la segunda fuerza, pero con tan solo 3 concejales y el 11% de los votos aproximadamente.

- Encuesta encargada por Partido Popular para las elecciones locales de Talavera de la Reina del 28 de mayo de 2023⁵⁰: PP solicitó a la encuestadora “Data 10” una encuesta que situaba a su formación en segunda posición, pero con posibilidades de lograr la alcaldía al tener 10 concejales y un 34,5% de los votos aproximadamente, incentivando el voto para lograr dicho cometido.

El resultado final, si bien logró la victoria del bloque conservador, los resultados fueron algo más reducidos respecto a los pronosticados, pues obtuvieron 9

⁴⁹ Sabadell (Opinòmetre 20My): Según la encuesta interna de ERC, los socialistas serían los mas votados. (2023, 20 mayo). *electomania.es*. <https://electomania.es/sabadell-opinometre-20my-segun-la-encuesta-interna-de-erc-los-socialistas-serian-los-mas-votados/>

⁵⁰ Talavera de la Reina (Interna PP 19My): el PSOE ganaría pero no gobernaría. (2023, 19 mayo). *electomania.es*. <https://electomania.es/talavera-de-la-reina-interna-pp-19my-el-psoe-ganaria-pero-no-gobernaria/>

concejales y un 32% de los votos; además de ser necesario VOX para alcanzar la alcaldía, cuestión que parecía reducir la encuesta.

- Encuesta encargada por Partido Socialista Obrero Español para las elecciones autonómicas de la Comunidad Valencina del 28 de mayo de 2023⁵¹: PSOE solicitó a la encuestadora Sonmerca Valencia un sondeo que situaba a su formación en segunda posición, pero logrando la victoria el bloque progresista que lideraba como opción de gobierno obteniendo 34 diputados, buscando alentar a sus votantes a mantener sus opciones.

El resultado final no se ajustó a los pronósticos, con la victoria para el bloque conservador con más holgura de la pronosticada, sumado a que los socialistas solo obtuvieron 31 diputados, además de que su rival directo, los populares, obtuvieron 4 más de los pronosticados.

La publicación de este tipo de encuestas “internas” se ha convertido en un fenómeno habitual durante el periodo electoral, pero dentro de éste, en especial durante la precampaña electoral⁵², lo cual se debe a dos motivos esencialmente:

- Motivo Político: la precampaña electoral es el periodo por excelencia donde se busca situar los distintos temas y aspectos que más favorecen a un partido político en el centro de la actualidad informativa, y sin duda, unas buenas expectativas electorales o el “runrún” de un crecimiento de las mismas son aspectos que los partidos políticos buscan aprovechar en este periodo para encarar de forma positiva los debates, las entrevistas o las informaciones que se avecinan.
- Motivo Técnico-Temporal: durante el origen de la campaña electoral, en ocasiones es muy complicado de determinar los efectos que han podido tener unas declaraciones o unas propuestas en cuestión de horas, además de que a cinco días de la votación la difusión de las mismas está prohibida, por lo que si su principal uso es de carácter propagandístico, su eficacia reside más en aquellos momentos donde todavía hay tiempo suficiente para insistir y hacer calar una idea en el electorado, de modo que la encuesta sirve de apoyo para convencer al votante que dicha idea está siendo apoyada o rechazada por otros votantes. Esta lejanía temporal se aprecia hasta el punto en que no es poco frecuente poder ver estos

⁵¹ Com Valenciana (Interna PSPV): el PP ganaría, pero Ximo gobernaría. (2023, 22 abril). *electomania.es*. <https://electomania.es/com-valenciana-interna-ppsv-el-pp-ganaria-pero-ximo-gobernaria/>

⁵² SOLER SÁNCHEZ, M.: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I. Castellón, 2001, pp.190 y ss.

sondeos incluso antes de la convocatoria electoral, al estar en un permanente electoralismo.

Como hemos señalado, en ocasiones los propios partidos políticos publican algunos de estos sondeos de carácter interno antes de la convocatoria electoral, pues a pesar de tener un fin propagandístico, como hemos señalado anteriormente en otros aspectos, las especialidades del proceso electoral no pueden ser perpetuas en el tiempo, de manera que los requisitos exigidos a mayores durante el periodo electoral (artículo 69 de la LOREG ab initio) no son requeridos antes del mismo, lo que puede dar lugar a un “cocinado” de los datos sin mantener ningún tipo de rigor ni fidelidad con la realidad.

Como hemos señalado, la legislación recogida en la LOREG solo hace referencia a aspectos técnicos que deben seguir las encuestadoras durante el periodo electoral, como la publicación de la ficha técnica, pero no hace ninguna mención a la posibilidad de que sea uno de los partidos políticos candidatos en las elecciones y participantes en dicha encuesta o sondeo quienes las encarguen, dando vía libre a “una competencia desleal mediante el cocinado de los datos entre los participantes en el mercado político concreto”.

A este problema, también hay que sumarle que, a pesar de tener una clara intención de ser utilizados como propaganda electoral y de ser difundidos mayoritariamente durante el periodo electoral, los gastos realizados en la contratación de este tipo de servicios no se vienen entendiendo como gasto electoral, tal y como señala el Tribunal de Cuentas⁵³:

“Los gastos derivados de la realización de encuestas, consultoría, asesoramiento estratégico o de seguimiento de redes sociales y los dirigidos a averiguar la intención de voto o las características de la población a través de análisis de datos y/o estudios sociológicos, demográficos, etc., no se estiman comprendidos entre los conceptos recogidos en el citado artículo 130 de la LOREG”.

Es difícil de comprender el criterio utilizado por el órgano fiscalizador, pues este tipo de gastos cumplen con el elemento subjetivo (son realizados por los partidos políticos), con el elemento temporal y finalista (si el encargo o pago se produce durante el periodo electoral, siempre irá vinculado al ánimo de incentivar el voto) y podrían cumplir con el elemento material, pudiendo ser insertado sin problemas en la categoría “Propaganda y publicidad

⁵³ Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas. “INSTRUCCIÓN RELATIVA A LA FISCALIZACIÓN DE LAS CONTABILIDADES DE LAS ELECCIONES A CORTES GENERALES DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2019”, *op. cit.*, p. 6.

directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice”.

En definitiva, la ausencia de regulación de esta nueva forma propagandística mediante la contratación de sondeos y encuestas encargadas por los propios partidos políticos, unido a su exclusión como gasto electoral por los órganos fiscalizadores, dan lugar a que los electores reciban un bombardeo de encuestas de carácter interno, especialmente durante la precampaña electoral al ser el momento idóneo en el que dichos pronósticos sean comentados y vayan calando en la opinión pública, pero que, sin embargo, en muchas ocasiones no son datos fidedignos o buscar ser fieles a la realidad, sino que se dirigen a intentar incentivar o motivar el voto a un determinado partido político en función de la situación en que éste se encuentre en dicho sondeo, confundiendo al elector e influyendo de manera directa en su decisión final en el voto⁵⁴.

4.2. Apoyo de organizaciones que no concurren a las elecciones e influencia de sus manifestaciones ante un proceso electoral

A la hora de abordar un proceso electoral, los partidos políticos buscan poner en marcha toda su maquinaria, desde los medios más tradicionales como la pegada de carteles o los debates entre candidatos hasta los medios más innovadores, como ser *Trending Topic* en Twitter o posicionar un tema entre los más polémicos en las tertulias televisivas.

No obstante, para crear este clima electoralista de carácter intenso, en muchas ocasiones no se bastan por sí mismos, sino que buscan ayuda o “se dejan ayudar” por terceros, no simplemente realizando funciones de financiación como hemos estudiado anteriormente, sino también participando activamente en ese clima que se crea en la precampaña y se busca intensificar en la campaña⁵⁵ (y que en ocasiones llega ya desgastado).

Los terceros, para poder tener una influencia suficiente y que su voluntad pueda llegar a los oídos de los electores, no le basta con transmitir su mensaje de forma individualizada porque en un mundo tan global como el actual, los mensajes se pierden; sino que se

⁵⁴ STOLWIJK, S. B. “*Who is driving whom: The media, voters and the bandwagon*”. Universidad de Amsterdam. Amsterdam, 2017.
https://pure.uva.nl/ws/files/8102415/Stolwijk_Thesis_zonder_Dankwoord_p.183_186.pdf

FERRANDIS, J. P. y CAMAS GARCÍA, F.: *La cocina electoral en España. La estimación de voto en tiempos de incertidumbre*, Catarata, Madrid, 2019.

⁵⁵ APPLETON, T. (2018, 7 de febrero). “Qué es Momentum: ¿el Podemos británico?”. *blogs.elconfidencial.com*
https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2018-02-07/que-es-momentum-politica-britanica-podemos_1517968/

organizan de modo que dicho mensaje sea reproducido de forma masiva y mediante la repetición del mismo, genere la influencia necesaria para lograr su cometido⁵⁶.

A la hora de organizarse, se pueden clasificar en dos modelos según la intervención que tenga la formación política en la organización que busca influir:

- Organizaciones externas: aquellas agrupaciones que tienen una vida e intereses independiente a los partidos políticos, pero al encontrarse con intereses ideológicos comunes a ciertas formaciones, buscan promover el voto a las mismas mediante manifestaciones, reuniones, discursos, críticas a las formaciones contrarias ideológicamente. Un ejemplo de este tipo de organizaciones son los sindicatos.
- Organizaciones internas: aquellas agrupaciones que tienen una vida e intereses vinculados a un determinado partido político, de modo que sus actuaciones y manifestaciones están orientados a la captación del voto de un determinado partido político, con un nivel de crítica menor a otras formaciones competidoras (de cierta similitud ideológica) y de crítica alineada a los rivales ideológicos (alineada con los discursos del propio partido político). Un ejemplo de este tipo de organizaciones son las organizaciones juveniles de los partidos políticos.

Las organizaciones internas, si bien desde un punto de vista de marketing político pueden ser muy interesantes⁵⁷, no lo son tanto desde un punto de vista jurídico, pues la vinculación que tienen con los partidos políticos es tal que no representan un sujeto como tal en los aspectos jurídicos, en todo caso es un departamento interno de los muchos en los que se divide un partido político, de modo que las obligaciones que deben cumplir son las mismas que el resto de los afiliados de un partido político.

Más interés recae en las organizaciones externas, cuya incidencia en el clima electoral debe partir del apartado 5 del artículo 50 de la LOREG: “Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución”.

Desde este punto de vista, las actuaciones que realicen estas organizaciones van a seguir un criterio similar al que vimos en la financiación electoral privada, señalando la JEC que

⁵⁶ COMES, A. (2017, 10 de octubre). “¿Es posible una campaña electoral sin voluntarios?”. *beersandpolitics.com*. <https://beersandpolitics.com/posible-una-campana-electoral-sin-voluntarios>

⁵⁷ PEYTIBI X.: *Las campañas conectadas: Comunicación política en campaña electoral*, Editorial UOC. Barcelona, 2019, p. 165 y ss.

cuando se traten de actos organizados en el periodo electoral que va desde la convocatoria electoral hasta las elecciones y cuya finalidad es influir en la orientación del voto, salvando así los partidos políticos las limitaciones que la ley les impone; sí que se considerará vulnerado el artículo 50.5 de la LOREG (tal y como se señaló en el Acuerdo JEC 56/2016).

En cambio, las actuaciones aisladas que realicen los terceros en la precampaña e incluso en la campaña electoral estarán amparadas por el derecho a la libertad de expresión y son consideradas legales por la doctrina del TS y de la JEC desde un punto de vista amplio, tal y como se puede deducir de la STS 3415/2016⁵⁸:

“La finalidad de la prohibición del artículo 50.5 de la LOREG es evitar que, en esas estrictas actividades de "captación de sufragios", se interfieran unas personas jurídicas distintas de las mencionadas en el apartado 4 ("los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones"), para que los candidatos, en lo concerniente a dicha captación, no burlen las reglas en las que se ha de mover la campaña electoral y tampoco logren un apoyo externo que quebrante la igualdad de medios que debe presidir la contienda electoral. Y lo que deriva de este otro criterio teleológico es que deben quedar fuera de la prohibición de que se viene hablando aquellas otras actividades no directamente encaminadas a captar votos favorables aunque exterioricen posiciones críticas o discrepancias con las posiciones defendidas por los candidatos, pues no solamente no encajan en la letra de la ley (captación de sufragios) sino que además están alejadas de ese propósito de la norma de asegurar la igualdad en los instrumentos que sean utilizados para el concreto objetivo de obtención de votos.”.

Con este criterio, se pueden reducir a dos los requisitos que deben cumplir los terceros para que no les considere que sus actos son de carácter electoral⁵⁹:

- Deben ser actos aislados, ya que si hubiese varios actos que se presentasen cierta coordinación entre ellos, la doctrina y la jurisprudencia sí lo consideran como una actuación vulneradora del artículo 50.5 de la LOREG.
- Deben ser manifestaciones dirigidas a dar ánimo o a ser críticos respecto a una acción o una postura política, no a un apoyo claro y directo a una formación política concreta, en cuyo caso sí sería considerada como un acto electoralista.

⁵⁸ STS 3415/2016, de 6 de julio (FJ 3º).

⁵⁹ BASSOLS COMA, M. “Jurisprudencia electoral”. *Revista de Derecho Político*, núm 16, 1983, pp. 315-316. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8161>

Este criterio cobra una especial relevancia para la precampaña electoral, ya que durante la campaña electoral los propios partidos políticos pueden pedir el voto sin ningún tipo de limitación legal, pero durante la precampaña electoral no pueden, de modo que estas actuaciones y manifestaciones de las organizaciones externas les permiten recibir una publicidad gratuita a sus propuestas y a la gestión que hubieran realizado durante la legislatura que ellos aún no pueden resaltar pidiendo el voto) o les permiten posicionarse en el debate político un tema que le es favorable al ser contrario para su rival político sin que pueda ser acusado el propio partido político de hacer actos con una clara connotación electoral.

Las organizaciones externas que han buscado influir en la decisión del voto son variadas y de toda ideología en España, actuando como *lobbies* o grupos de presión en muchos casos para conseguir o defender algunos aspectos que les interesan para sus propios beneficios. Algunos de estos ejemplos son⁶⁰:

- Sindicatos: señala el caso de la minería asturiana⁶¹, que, debido a su idiosincrasia, “los asturianos apoyan la permanencia de la industria y no la lenta recolocación de sus trabajadores en un sector servicios dominante.”, lo que impide en muchas ocasiones llevar a cabo reformas.
- Organizaciones de Autónomos: señala el caso del sector madrileño, donde se concentra una gran cantidad de los mismos respecto al global de España⁶², de modo que influyen en mayor medida en las decisiones regionales de la comunidad autónoma que la influencia que puedan tener en otras.
- Sociedad General de Autores y Editores (SGAE): señala el caso de la Ley Sinde, donde el ejecutivo de Zapatero creó el canon digital, un impuesto de dudoso carácter legal, que, sin embargo, otras fuerzas políticas contrarias no son capaces de eliminar⁶³ “debido a que sus componentes son muy populares ante una población española entre los que arrastra numerosos fans y seguidores; lo que dificulta a los

⁶⁰ VEGA, E. “Grupos de Presión Política”. *Universidad Rey Juan Carlos; Eserp Business School*, 2014, pp. 677-678. https://acmpublicaciones.revistabarataria.es/wp-content/uploads/2017/05/36.2014.Alm_Vega_676_708.pdf

⁶¹ Vecinos de Gamonal y mineros de Asturias y León protestan ante Rajoy. (2015, 17 mayo). *lasexta.com*. https://www.lasexta.com/noticias/nacional/elecciones-autonomicas-municipales/vecinos-gamonal-mineros-asturias-leon-protestan-rajoy_20150517572506836584a81fd882ff5b.html

⁶² Trabajadores autónomos de toda España piden en Madrid más derechos laborales y una rebaja de impuestos. (2023, 16 abril). *rtve.es*. <https://www.rtve.es/noticias/20230416/manifestacion-trabajadores-autonomos-madrid/2439011.shtml>

⁶³ EUROPA PRESS. (2008, 31 enero). La SGAE cree que el PP utiliza el canon como medida electoralista. *20minutos.es*. <https://www.20minutos.es/noticia/342145/0/sgae/canon/digital/>

partidos políticos el hecho de revelarse en su contra, porque sería respondido por los artistas con numerosas manifestaciones contra estos partidos hacia los electores”.

4.3. Imposibilidad de petición del voto durante el periodo vigente del voto por correo antes de la precampaña

Por lo general, a la hora de abordar el estudio de la precampaña electoral, se entiende que este periodo está mucho más vinculado a la campaña electoral que a cualquier otro periodo al ser utilizado por las formaciones políticas como un instrumento para su propaganda electoral y preparar el terreno de cara a la cita con las urnas. Sin embargo, el elemento sustancial por el que existe la campaña y la precampaña puede aparecer mucho antes de lo previsto de forma ordinaria, es decir, se puede votar en unas elecciones varios días antes del día de la votación.

En nuestro ordenamiento se recoge la posibilidad del voto por correo, no solo para los españoles residentes en el extranjero, sino también para los residentes en España, de modo que cabe la posibilidad de que una persona pueda votar durante la precampaña electoral, lo cual hace plantearse en ese caso la necesidad de establecer un régimen especial desde la existencia de una convocatoria electoral con su correspondiente campaña electoral dirigida a la captación del voto si el votante puede emitir su voto sin haber oído las propuestas de las formaciones candidatas.

Antes de ahondar en esta problemática, es necesario entender la configuración del sistema del voto por correo en plazos temporales, cuya norma reguladora es la Sección X del Capítulo IV del Título I de la LOREG:

- Apartado A) del artículo 72: “El elector solicitará de la correspondiente Delegación, a partir de la fecha de la convocatoria y hasta el décimo día anterior a la votación, un certificado de inscripción en el Censo. Dicha solicitud se formulará ante cualquier oficina del Servicio de Correos”.
- Apartado D) del artículo 72: “Los servicios de Correos remitirán en el plazo de tres días toda la documentación presentada ante los mismos a la Oficina del Censo Electoral correspondiente”.

- Apartado 2º del artículo 73: “La Oficina del Censo Electoral remitirá por correo certificado al elector, a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior al de la votación...”.
- Apartado 3º del artículo 73: “Una vez que el elector haya escogido o, en su caso, rellenado la papeleta de voto, la introducirá en el sobre de votación y lo cerrará. [...] Incluirá el sobre o los sobres de votación y el certificado en el sobre dirigido a la Mesa y lo remitirá por correo certificado en todo caso antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones...”.
- Apartado 4º del artículo 73: “El Servicio de Correos conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las Mesas Electorales y la trasladará a dichas Mesas...”.

Si realizamos estos plazos en su horquilla más temprana en el tiempo, el elector recibiría la documentación necesaria para decidir su voto y depositarlo a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en plena precampaña electoral, ya que la campaña comienza el trigésimo octavo día (artículo 51 LOREG). Además, estos plazos pueden variar por acuerdo de la JEC si así lo estimara necesario⁶⁴.

La cuestión teórica que se deriva de la configuración actual del voto por correo está en qué medida es necesaria la campaña electoral y el papel que puede jugar la precampaña electoral, pues la existencia de una campaña electoral se basa en la necesidad que existe en un estado democrático de que las personas reciban la información necesaria para decidir de forma razonada en que candidatura depositar su voto, en poder conocer todas las opciones que se presentan (incluidas aquellas de nueva concurrencia), conocer el nivel que presenta el candidato a alcalde o presidente futuro, etc.

En este sentido, creo necesario vincular el derecho a la información en las sociedades actuales con el ejercicio del derecho a la libertad política y el derecho a la libertad de acceso a la participación política, tal y como recoge el apartado 3º del preámbulo de la LOREG: “...Por ello, el efecto inmediato de esta Ley no puede ser otro que el de reforzar las libertades antes descritas, impidiendo que aquellos obstáculos que puedan derivarse de la estructura de una sociedad, trasciendan al momento máximo de ejercicio de la libertad política. El marco de la libertad en el acceso a la participación política diseñado en esta Ley es un hito irrenunciable de nuestra historia y el signo más evidente de nuestra convivencia democrática...”.

⁶⁴ Acuerdo 328/2023 de 8 de junio de 2023. *Junta Electoral Central*.

Este derecho de información tiene una doble arista desde el que se puede observar dos derechos⁶⁵:

- Derecho a informar: el derecho a informar es un derecho reconocido a todos los sujetos, de modo que los partidos políticos tienen derecho a informar de sus propuestas, dar a conocer sus candidatos, pedir el voto de forma argumentada, debatir con los otros candidatos, señalar los aspectos negativos de las formaciones rivales, entre otros.

No obstante, muchos de esos aspectos durante la precampaña se encuentran limitados y solo se despliegan durante la precampaña, de modo que un ciudadano puede ejercer el voto sin dar la oportunidad a los partidos políticos candidatos de argumentar porqué deberían ser escogida su candidatura y de pedir el voto.

- Derecho a ser informado: este derecho afecta a aquel que vaya a ejercer el voto, pues si lo ejerce durante la precampaña electoral, no va a poder conocer de primera mano los programas electorales de cada partido, ver su preparación frente a otros candidatos, posiblemente no pueda conocer todas las candidaturas. No obstante, es una limitación subsanable en este aspecto, pues si esperase a ejercer el voto durante la campaña podría acceder a esa información, aunque también es cierto que las condiciones personales de cada elector son infinitas y habrá casos que no estará en su mano agotar dicho margen.

Si consideramos la necesidad del derecho de información a la hora de ejercer las libertades políticas correspondientes, en este caso la más importante que es el voto, existe una carencia informativa al elector y una limitación muy considerable para los partidos políticos, que no permite un desarrollo pleno de estas libertades si se acude a la modalidad del voto por correo (y en cierto modo similar en el voto CERA).

Para solucionar el problema al que nos enfrentamos, es posible buscar algunas alternativas que vendrían a solucionar el panorama actual:

- En primer lugar, se podría limitar la modalidad de voto por correo a aquellas personas que, por razón justificada, no pudieran acudir al colegio electoral el día de la votación, de forma similar a las justificaciones ya existentes de cara a ser miembro de la mesa electoral.

⁶⁵ PÉREZ ROYO, J. “Derecho a la información”. *Boletín de la ANABAD*, 1999, p. 20-27. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/56244/DerechoALaInformacion.pdf?sequence=1>

Positivamente a valorar sería que el gasto electoral de la administración se reduciría, al igual que las habituales sospechas que sobrevuelan en cada cita electoral sobre el voto por correo al reducirse éste. Negativamente a valorar sería que puede suponer un desincentivo al votante de ejercer el derecho al voto ante una situación de incertidumbre, de motivo sobrevenido o de gusto personal, lo cual podría reducir la participación, objetivo contrario a cualquier estado democrático.

- En segundo lugar, otra alternativa sería que se modificara la actual LOREG de modo que la campaña electoral comenzara antes de la posibilidad de realizar el voto por correo, consiguiendo así que el votante hubiese podido acceder a toda la información disponible y que los partidos políticos pudieran informar de todos los aspectos que consideren necesario antes del momento de decidir a qué partido político votar.

Positivamente a valorar es que ningún ciudadano se vería privado de conocer toda la información posible en su acceso a la participación política, al igual que ningún partido vería limitada su posibilidad de pedir el voto a una parte de la ciudadanía. Negativamente habría que considerar el importante aumento de gasto electoral que supondría una campaña electoral más amplia o que el mensaje que busquen transmitir los partidos políticos quede diluido en el tiempo.

A pesar de que esta problemática afecta en mayor consideración a los partidos políticos que al resto de las personas físicas, no se ha puesto de manifiesto en el debate político esta limitación que pueden sufrir de cara a unos comicios, sino que se han centrado más bien en otros aspectos más procedimentales, como recientemente ha sido el caso de la compra de votos por correo de forma fraudulenta en Melilla⁶⁶.

Esto se puede deber al constante clima electoralista que existe en la actualidad, de manera que aquellos partidos políticos con representación en los parlamentos tienen presencia de forma habitual en los medios de comunicación, de tal manera que su existencia, ideología, propuestas y candidatos son conocidos por una mayoría general del electorado y se ven menos perjudicados por estas limitaciones (e incluso favorecidos en detrimento de las nuevas candidaturas, que no pueden luchar por el voto en igualdad de condiciones). Por

⁶⁶ BONILLA, P. (2023, 24 de mayo). “La Policía atribuye pertenencia a organización criminal a los diez detenidos por la compra de votos en Melilla.” *neutral.es* <https://www.newtral.es/diez-detenedos-compra-votos-melilla/20230524/>

tanto, pueden ver de forma conveniente que este voto se lleve a cabo durante la precampaña electoral y/o inicios de la campaña electoral.

5. USO DE LAS REDES SOCIALES EN LA CAPTACIÓN DEL VOTO

5.1. Uso de las redes sociales para realizar discursos o transmitir mensajes en precampaña electoral

Actualmente, todos los partidos políticos, sus candidatos y personajes políticos con una mínima relevancia en el panorama actual tienen perfiles en las distintas redes sociales y dirigen distintas “oleadas” de publicaciones casi a diario con las cuales buscan transmitir aquel mensaje que consideran conveniente para las expectativas electorales. Sin duda, es la herramienta más utilizada para posicionar una idea, la cual es precisamente la función de la precampaña electoral.

Por esta razón, en la actualidad podríamos hablar de la figura del “cibercandidato”⁶⁷, que es aquella persona física del ámbito político que utiliza las redes sociales para llegar a segmentos de la población que se encuentran más alejados de los medios de comunicación tradicionales⁶⁸. Hoy en día, cualquier candidato tiene perfiles en redes sociales como Facebook, Twitter o Instagram entre otras.

El nuevo cibercandidato se sirve de las redes sociales para dar una mayor imagen de transparencia ante el electorado y de mayor implicación en los problemas sociales, pudiendo hacer uso de la mayor interacción que permiten estas plataformas con sus seguidores. Al mismo tiempo, todas las interacciones que genere pueden ser utilizadas posteriormente en distintas herramientas como el ejército de *bots* o el *big data*, que veremos más adelante, destinadas a la captación del voto como fin último.

Junto a la nueva concepción que tienen los candidatos de las formaciones políticas, hay que sumarle que no es la única vía por la que se transmite un mensaje, sino que éste se puede considerar como la punta de un iceberg que se ve, pero junto a él hay una verdadera maquinaria electoralista que mediante distintos métodos que conoceremos en el siguiente

⁶⁷ BARRANCO SAIZ, F.: *Marketing Político y Electoral*, PIRÁMIDE. Madrid, 2010, pp. 146-147.

⁶⁸ KALOGEROPOULOS, A. “How Younger Generations Consume News Differently”. *Reuters Institute Digital News Report*. 2019. <https://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/how-younger-generations-consume-news-differently/>

apartado, permiten el posicionamiento de su mensaje en las redes sociales y su máxima difusión entre el electorado⁶⁹.

Hoy en día, y como hemos podido anticipar durante la financiación electoral, la participación de terceras personas es muy amplia, pero invisible, como si se tratara de la masa de un iceberg sumergida en el agua. Como hemos dicho, en las actividades que llevan a cabo los partidos políticos, su fin último es convencer al votante mediante el posicionamiento de un tema, que además en muchas ocasiones puede estar personalizado; dirigiéndose claramente a una captación de su voto que en muchas ocasiones comienza antes de la campaña electoral, e incluso antes de la precampaña electoral.

Actividades como el análisis de datos, la propaganda selectiva o el contenido personalizado no suelen ser actividades llevadas a cabo por los propios partidos políticos, sino por terceros, que pueden estar contratados o no e incluso puede ser hecho desde el extranjero, por lo que su control puede ser muy complicado, permitiendo a las formaciones políticas interesadas vulnerar las distintas normas relativas a la financiación electoral al no ser declarados dichos gastos como las distintas normas limitadoras de la campaña electoral al utilizarse diversos medios de captación del voto y de influencia en la opinión personal⁷⁰.

Por último, señalar que la propagación de un mensaje puede venir también de personas físicas no vinculadas a un partido político (aunque suele haber al menos una vinculación indirecta en el mensaje), de modo que se discute si estamos ante un ejercicio de la libertad de expresión individual o ante una campaña organizada de forma encubierta por un partido político, especialmente común en los casos de *astroturfing*⁷¹.

Me parece especialmente destacado el caso de unos mensajes en Twitter que difundieron varias personas públicas a favor del Partido Verde mexicano durante la equivalente jornada de reflexión mexicana en 2016 que el Tribunal Electoral Federal de México interpretó como estrategia concertada y sancionó al propio partido político por infracción electoral cometida con culpa in vigilando, pero no a las personas físicas al entender que estaban en ejercicio de su libertad de expresión, aunque las mismas actuaran en una campaña política

⁶⁹ SUNSTEIN, C. "The law of group polarization". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, num. 2, 2002, p. 181. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9760.00148>

⁷⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. pp. 69-78.

⁷¹ Supuesto que consiste en aparentar la existencia de una campaña surgida de forma espontánea por usuarios o personajes famosos cuando en realidad es una campaña orquestada por un partido político y que busca su propio beneficio.

organizada en un periodo donde la petición del voto está prohibida (similar a la precampaña electoral en este caso)⁷².

5.2. Noticias falsas, creación de perfiles falsos y uso de la inteligencia artificial

A la hora de encarar la carrera electoral, todos los partidos políticos candidatos en las elecciones buscan durante la precampaña electoral el mejor posicionamiento posible entre sus potenciales votantes, centrar la discusión política en uno o varios temas políticos que le favorezcan y hacer ver las desventajas o los problemas que pueden tener sus contrincantes, y para lograrlo, utilizan diversos medios, algunos más éticos y otros menos, y dentro de estos últimos, podríamos englobar a aquellos que forman parte de la “desinformación”⁷³.

Según el Grupo de Expertos de Alto Nivel de la Comisión Europea, se puede definir desinformación como: “información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada o promovida intencionadamente para causar un daño público o para obtener un beneficio económico”⁷⁴. Según Sánchez, las características más destacadas de la desinformación son la intencionalidad y la difusión viral mediante internet⁷⁵.

El primer tipo de desinformación que podemos encontrar en cualquier tipo de estrategia política son las denominadas *fake news*, que engloba a todas aquellas noticias de carácter interesado, como bulos, medias verdades, ocultación de datos, etc. Históricamente, ya desde la época de la república romana existían bulos entre los candidatos, pero su paradigma ha cambiado radicalmente con la llegada de las nuevas tecnologías, que permiten su expansión inmediata a un gran número de potenciales votantes y cada vez son más elaboradas, impidiendo el juicio crítico de los receptores de la información falseada. El resultado final que logran los partidos políticos es el “aislamiento intelectual”⁷⁶ de sus

⁷² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Expedientes SUP-REP 16 y 22 del 2016, acumulados.

⁷³ WARDLE, C. y DERAKHSHAN, H. “Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking”. *Consejo de Europa*. 2017, pp. 5, 20 y ss. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>

⁷⁴ GABRIEL, M. y DE COCK BUNING, M., “A multi-dimensional approach to desinformation”. *Comisión Europea*. Luxemburgo, 2018, pp. 5, 10-11. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

⁷⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. pp. 25 y ss.

⁷⁶ El aislamiento intelectual es aquel fenómeno por el cual los algoritmos de las redes sociales y de los buscadores de información seleccionan la información más afín a nuestros gustos y descartando a las demás, por lo que solo aporta información favorable al partido político afín a la ideología y no de otras orientaciones.

votantes, los cuales solo escuchan información afín a dichos partidos y contraria a cualquier otro⁷⁷.

El segundo tipo de desinformación son los denominados “granjas de *trolls*” y “ejércitos de *bots*”, que son herramientas utilizadas en las redes sociales para aparentar que una determinada corriente ideológica/política tiene un apoyo más amplio del que en realidad es⁷⁸, lográndolo mediante la creación masiva de perfiles falsos que publican comentarios de apoyo o crítica según la conveniencia y tras los que se esconde una empresa que trabaja en favor de los intereses de un partido político⁷⁹. Además, puede servir de complemento para dar una mayor apariencia de verdad a las *fake news* publicadas, haciendo creer que al receptor que la misma es verdad porque otros usuarios (que en realidad son *bots*) también lo afirman⁸⁰.

Por último, el tercer tipo de desinformación más desarrollado actualmente es el *Big Data*, que, si bien su propia naturaleza no es la de falsear la información que le llega al votante, el uso que se hace de esta misma sí que puede llegar a suponer un ataque a la información consciente que recibe éste⁸¹, debido a que se ha detectado que se extraen los datos de los usuarios (a veces con consentimiento como en el caso de las *cookies*, otras veces sin el mismo constituyendo un hecho delictivo) en las redes sociales para elaborar distintos conjuntos o tipos de perfiles a los que personalizar el mensaje según sus características⁸². En todo caso, el consentimiento, aunque éste exista, en muchos casos es desconocido por el usuario, que luego ve mensajes personalizados y publicidad afín a sus gustos personales, alterando la conciencia que tiene de un partido político o de otro de manera programada por estas inteligencias artificiales.

Todas estas herramientas ya han sido puestas en marcha en los periodos electorales de los comicios españoles, con distintos ejemplos:

⁷⁷ PARRAMORE, L. “The Filter Bubble”. *The Atlantic*. 2010. <https://www.theatlantic.com/daily-dish/archive/2010/10/the-filter-bubble/181427/>

BUTCHER, P. “Disinformation and democracy: The home front in the information war”. *European Policy Center*. 2019. p. 5.

⁷⁸ KOVIC, M. “Digital astroturfing in politics: Definition, typology and countermeasures”. *Studies in Communication Sciences*, vol. 2018, num. 1, pp. 71 y ss.

⁷⁹ BAYER, J. et al. “Disinformation and propaganda: Impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States”. *Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs of European Union*. 2019, p. 15.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU\(2019\)608864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf)

⁸⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 36.

⁸¹ CHESTER J. y MONTGOMERY, K. “The digital commercialisation of US politics - 2020 and beyond.” *Internet Policy Review*, vol. 8, num. 4, p. 8. <https://policyreview.info/node/1443/pdf>

⁸² INTERNATIONAL IDEA. “Digital microtargeting”. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. 2018. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-microtargeting.pdf>

- Recopilación de los bulos difundidos por los políticos en la precampaña electoral de las elecciones generales de 28 de abril de 2019⁸³.
- Uso de bots por los partidos políticos con contenido relacionado con las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019⁸⁴.
- Uso de la *big data* Bloise por parte del PSOE para llegar a un mayor número de ciudadanos⁸⁵.

5.3. Adaptación del marco regulador actual a las TIC y a las RRSS

El derecho surge como respuesta a los problemas que se presentan en la sociedad, y uno de los problemas actuales es la vulnerabilidad de los ciudadanos a la desinformación, tal y como se deriva del estudio realizado por Simple Lógica⁸⁶, o del estudio realizado por Servimedia⁸⁷, donde reflejan que los españoles tienen en general dificultades para distinguir una noticia falsa de una cierta e incluso buena parte de los mismos podrían compartirla.

Sin embargo, la actual regulación del derecho electoral es incompleta y obsoleta al no cubrir las necesidades sociales de protección frente a los ataques que se producen desde los “desinformadores”, tal y como comparte buena parte de la doctrina⁸⁸. Las referencias existentes a las nuevas tecnologías son realmente escasas⁸⁹:

⁸³ CAMPOS, C. (2019, 17 de marzo). “Las 12 ‘fake news’ más delirantes de la precampaña electoral”. *elspanol.com*. https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-16/big-data-ferraz-rascar-votos-calle-campana-personalizada_3628501/

⁸⁴ ROCA, D. (2019, 20 de diciembre). “Investigadores de la UMU detectan 27.000 cuentas en Twitter manejadas mediante software en las elecciones generales del 10N”. *Notas de Prensa de la Universidad de Murcia*. <https://www.um.es/web/sala-prensa/-/investigadores-de-la-umu-detectan-27-000-cuentas-en-twitter-manejadas-mediante-software-en-las-elecciones-generales-del-10n>

⁸⁵ GIL, I. (2023, 16 de mayo). “El ‘big data’ de Ferraz para rascar votos calle a calle con una campaña personalizada”. *elconfidencial.com*. https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-16/big-data-ferraz-rascar-votos-calle-campana-personalizada_3628501/

⁸⁶ “¿Sabes distinguir una noticia falsa de una verdadera?” (2017, 31 de mayo). *Preedigital*. <https://www.simplelogica.com/wp-content/uploads/2018/11/pressdigital.es-310517.pdf>

⁸⁷ “Influencia de las noticias falsas en la opinión pública” (2018, septiembre). *ESUTIDOS DE COMUNICACIÓN* y Servimedia. https://www.servimedia.es/sites/default/files/documentos/informe_sobre_fake_news.pdf

⁸⁸ HOLGADO GONZÁLEZ, M. “Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, p. 459. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20914/17388>

MATEOS CRESPO, J. “La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 10, 2017, p. 100. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/32722>

GARCÍA SORIANO, M.: *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2010, p. 105.

⁸⁹ DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. “Campaña electoral y redes sociales”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8/2015, 2015, pp. 952-955. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5055085>

- La modificación de la LOREG del año 2011 introdujo algunas referencias con instrumentos informáticos, pero reducidas al ámbito del censo electoral y del voto en el exterior.
- El artículo 53 señala entre otras prohibiciones durante la precampaña electoral la de “realizar publicidad o propaganda electoral en medios digitales”.
- La Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales modifica el artículo 58 bis al incluir la posibilidad de que los partidos políticos recopilen por medios digitales los datos personales (declarado ilegal por el TC)⁹⁰ y una escueta regulación sobre el envío de propaganda electoral por medios digitales.

A ello hay que añadirle que la JEC tampoco ha sido muy proclive de regular en su doctrina distintas recomendaciones en materia digital, ya que en la Instrucción 3/2011⁹¹ ya citada anteriormente no distingue estos nuevos medios de aquellos más tradicionales.

Esta regulación obsoleta da lugar a que, en la práctica, a través de los distintos medios vistos en el apartado anterior, las limitaciones y prohibiciones que diferencian a la precampaña electoral de la campaña y las limitaciones y prohibiciones que diferencian al periodo electoral del resto de la legislatura desaparezcan y sean superadas por las formaciones políticas⁹²; ya que éstas consiguen desbordar los límites impuestos por la ley y por la JEC con nuevas modalidades que se encuentran en las zonas grises legales o consiguiendo la participación de terceros que pueden ampararse en su libertad de expresión, siempre y cuando no se demuestre su actuación coordinada (difícil en el mundo de las redes sociales).

Esto supone un grave problema, pues al conseguir vulnerar estas normas, el debate político público queda distorsionado, lo que se traduce en un ataque directo a la propia libertad que tiene la sociedad y a la pluralidad como principio rector de la misma, sin que se pueda ejercer la libertad política en plenitud y contraviniendo el preámbulo de la LOREG.

La legislación electoral, para poder adaptarse a la nueva realidad de las redes sociales, debería llevar a cabo una remodelación del concepto de publicidad electoral⁹³, sumando a los conceptos tradicionales ya regulados los nuevos conceptos más modernos, como el uso de *bots*, que deberían de poder ser incluidos en este concepto. También se requiere que el

⁹⁰ STC 76/2019, de 22 de mayo.

⁹¹ *ibidem*: apartados 1º y 2º.

⁹² VISIEDO MAZÓN, F.: *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Madrid, 2014, p. 589, 616 y ss.

⁹³ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, *op. cit.* p. 247.

concepto de publicidad no solo abarque mensajes dirigidos a la petición del voto directa, sino que también incluya otros con “relevancia electoral”, como aquellos en los que se pide no votar a otros partidos políticos.

No obstante, la velocidad a la que avanza el mundo digital hace imposible que el legislador tenga la capacidad de prevenir todos los supuestos mediante los cuales podría vulnerarse los principios rectores del proceso electoral, por lo que se requiere también de un órgano que pueda controlar el cumplimiento de las normas (y del espíritu de las mismas) que rigen la carrera electoral con la suficiente neutralidad ideológica⁹⁴ como para que la ciudadanía mantenga la credibilidad en el sistema democrático. Ese órgano debe ser sin dudas la JEC.

El problema que presenta la JEC es que se trata de un órgano de naturaleza administrativa y no judicial; de modo que ciertas competencias propias del poder judicial como iniciar investigaciones, exigir la retirada de contenidos o dictar resoluciones firmes no las puede llevar a cabo. Para solucionarlo y conseguir una respuesta efectiva, algunos autores⁹⁵ defienden convertir a la JEC en una verdadera Administración Electoral, con personal permanente y medios propios⁹⁶, con capacidad para dictar normas reglamentarias de obligado cumplimiento⁹⁷ y tener facultades similares a la Agencia Tributaria para investigar aquellos casos donde puede haberse vulnerado el *fair play* entre los candidatos⁹⁸.

Las nuevas medidas que se implanten para contrarrestar los efectos nocivos de la “anarquía digital” y el nuevo papel que pueda cumplir la JEC deben ir de la mano con el objetivo final de proteger la libertad, especialmente sensible durante el periodo electoral. Para lograr este objetivo, una buena hoja de ruta es la que se puede deducir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), que ha venido a determinar que el libre debate público es esencial para cualquier sistema democrático⁹⁹, así como la libre circulación de informaciones y de opiniones¹⁰⁰; pero que en caso de que las informaciones busquen alterar las opiniones mediante falacias y distorsiones de la realidad,

⁹⁴ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA. “Una visión institucional del proceso electoral”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 73. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-39-septiembrediciembre-1993/una-vision-institucional-del-proceso-electoral-2>

⁹⁵ SANTAOLAYA MACHETTI, P.: *Juntas Electorales y separación de poderes*, en PAUNER CHULVI, C. y TOMÁS MALLÉN, B.: *Las administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 227-232.

⁹⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 279.

⁹⁷ DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, op. cit. p. 217.

⁹⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 280.

⁹⁹ STEDH de 2 de marzo de 1987 (asunto Matihou-Mobin y Clerfayt contra Bélgica). Párrafo 54.

¹⁰⁰ STEDH de 19 de febrero de 1998 (asunto Bowman contra Reino Unido). Párrafo 42.

el Estado puede imponer ciertas restricciones mediante la adopción de medidas positivas¹⁰¹ ya que éste es el garante último del pluralismo y de la libertad¹⁰².

Las medidas a realizar en nuestro cuerpo legislativo electoral deben dar respuestas a cuatro realidades según Sánchez Muñoz¹⁰³:

- Respuesta multinivel: deben ser medidas que combinen las soluciones dadas a nivel estatal, supranacional e internacional.
- Respuesta multidimensional: deben ser medidas que aborden todas las facetas de una desinformación, como el contenido, la difusión, la protección de datos, el procedimiento de actuación o la responsabilidad jurídica.
- Respuesta multidireccional: deben ser medidas que aúnen normas de obligado cumplimiento y de carácter coercitivo con propuestas de carácter colaborativo y de actuación ciudadana.
- Dentro de las normas de obligado cumplimiento, éstas pueden tener un carácter bidireccional; bien siendo medidas negativas dirigidas a imponer limitaciones, bien siendo medidas positivas dirigidas a mejorar los medios de comunicación e información de la sociedad.

Para lograr dar con una legislación que dé respuesta a estas necesidades, se puede seguir la referencia de la ley francesa de lucha contra la manipulación de la información¹⁰⁴, acompañado de otras medidas que puedan permitir un mejor funcionamiento de la misma, a diferencia de la poca efectividad que tiene en Francia. Esta tipificación puede ser de carácter administrativa o penal, pero en todo caso debe reunir tres elementos:

- Elemento material: debe perseguir a los contenidos falsos, engañosos o susceptibles de manipulación.
- Elemento instrumental: se debe castigar cuando su difusión sea hecha por un canal especialmente agresivo, invasivo o engañoso.
- Elemento finalista: se debe apreciar una finalidad de influir en el voto.

¹⁰¹ STEDH de 19 de febrero de 1998 (asunto Bowman contra Reino Unido). Párrafo 43.

¹⁰² STEDH de 10 de mayo de 2012 (asunto Özgürlük ve Dayanisma Partisi contra Turquía). Párrafo 27.

¹⁰³ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 94.

¹⁰⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. pp. 255-256.

LSE COMMISSION ON TRUTH, TRUST AND TECHNOLOGY. "Tackling the Information Crisis: A Policy Framework for Media System Resilience". *London School of Economics and Political Science*. 2018, pp. 36-41. <https://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis.pdf>

Junto a esta regulación deben de aparecer otro tipo de medidas¹⁰⁵:

- Registro previo de todas las personas y organizaciones que vayan a realizar publicidad electoral.
- Etiquetado o señalización de todos los contenidos de publicidad electoral.
- Archivo de todos los contenidos difundidos como publicidad electoral.
- Declaración de todos los gastos usados en la difusión.
- Elaboración de códigos de conducta específicos para los periodos electorales.

No obstante, no es necesario solo crear la “teoría”, sino que también debe de haber una aplicación práctica de la misma, por lo que un procedimiento efectivo es esencial. En este sentido debe jugar un papel fundamental la reforma a la JEC que hemos visto anteriormente, pero en la medida que es un órgano administrativo, no podrá tener la misma eficacia que un órgano judicial a la hora de imponer medidas, por lo que debe plantearse otro procedimiento complementario¹⁰⁶.

La propuesta con más aceptación es la de un sistema de corregulación entre la Administración electoral y las plataformas donde se difunde la publicidad electoral¹⁰⁷, favoreciendo la transparencia mediante la aplicación de las medidas anteriormente vistas y solo acudiendo a la infracción administrativa o delito cuando revista cierta gravedad. Este sistema es respetuoso con el principio de proporcionalidad y permite atribuir responsabilidad jurídica a las plataformas de redes sociales, que hasta ahora se han venido desentendiendo del problema.

En definitiva, una actualización de la LOREG que permita adaptarse a las nuevas realidades digitales se antoja imprescindible para lograr que el periodo electoral sea un espacio jurídicamente seguro donde no se vulnere ninguna de las limitaciones creadas por el legislador, especialmente durante la precampaña, ya que si no se frena estas prácticas oscuras, cada vez será más habitual la difusión de información falsa o distorsionada que implícitamente busca cambiar la orientación del voto y la percepción del votante sin ni siquiera señalarse a que partido político pertenece dicha información ni poder conocer que realmente es publicidad electoral (ya que se encuentra prohibido durante la misma), por lo

¹⁰⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, op. cit. p. 248.

¹⁰⁶ BAYER, J. et al. “Disinformation and propaganda: Impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States”. op. cit. p. 19. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU\(2019\)608864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf)

¹⁰⁷ GROWA, R. “What is platform governance?”. *Information, Communication & Society*, vol. 22, núm. 6, 2019, pp. 854-871. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1573914>

que la libertad política de cada ciudadano puede llegar viciada a la campaña electoral, y especialmente, al día de la votación.

6. INFRACCIONES Y SANCIONES EN CAMPAÑA ELECTORAL

A la hora de encarar un proceso electoral, se pueden vulnerar sus normas reguladoras por los “actores” que juegan un papel dentro de la misma de diversas formas, bien de forma directa actuando de forma contraria a los preceptos recogidos en la LOREG y demás normativa, bien de forma indirecta mediante fórmulas alternativas que no se encuentran recogidas taxativamente en la Ley pero que sí son contrarias al espíritu de la misma, como ya vimos en la financiación electoral o en el uso de las redes sociales durante el periodo electoral.

Un indicador bastante relevante para conocer cómo se encuentra la “salud” de nuestro sistema electoral es el conjunto de datos que aporta Perceptions of Electoral Integrity (en adelante PEI)¹⁰⁸, que recoge valoraciones de expertos en la materia tanto nacionales como extranjeros, sitúa a España con una puntuación de 69,3 puntos sobre 100, similar a la mayoría de los estados con un sistema democrático más desarrollados; aunque con ciertos deberes en lo relativo a la legislación electoral (como veremos más adelante) y al modo de participación de los actores, ya que el electorado manifiesta cierto riesgo de sentirse manipulados por los mismos.

Se antoja imprescindible regular el proceso electoral a través de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que implica castigar aquellas prácticas que atentan contra este proceso. De este modo, todos aquellos delitos que se consideren de carácter electoral, el bien jurídico que deben proteger es la “integridad electoral”, la cual Norris¹⁰⁹ define como: “conjunto de principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye la precampaña electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo”.

Junto al bien jurídico aparece la otra cara de la moneda, es decir, el concepto de “mala práctica electoral”, que, si bien puede tener diversos puntos de vista, el más correcto desde un punto de vista penal es el enfoque normativo, que lo define como “conjunto de

¹⁰⁸ NORRIS, P. et al. “Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-6.5)”. *Harvard Dataverse*. 2018. <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.7910%2FDVN%2FVEWJQI>

¹⁰⁹ NORRIS, P. “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”. *Electoral Studies*. 2013, p. 2. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379413001157>

procedimientos que se desvían de los modelos normativos de democracia”¹¹⁰. En España podríamos traducirlo como aquellas prácticas que se desvían de las disposiciones de la LOREG, del Código Penal y del resto de la regulación.

Una regulación completa y taxativa del proceso electoral es necesario para que los distintos aspectos del periodo electoral queden definidos y protegidos¹¹¹, en especial, aquellos vinculados temporalmente con la precampaña electoral, como conductas relativas a la inscripción electoral, como otros que mantienen una estrecha relación con la misma, como la financiación electoral o el uso de las redes sociales¹¹².

El actual “cuerpo electoral” se caracteriza por tener regulados en la LOREG los delitos electorales y no en el Código Penal, existiendo una relación entre ambas regulaciones, pero con preferencia de la ley especial. Históricamente se ha venido recogiendo los delitos electorales en una ley especial y no en los diversos códigos penales porque se trata de una materia muy específica que presenta muchas particularidades, entre ellas que solo son delitos aplicables en un periodo temporal concreto y que necesitan una mayor flexibilidad a la hora de responder las variadas formas en las que se puede presentar una actuación ilícita de esta naturaleza¹¹³.

La relación existente entre la LOREG y el Código Penal es una relación de ley especial y ley subsidiaria, tal y como se refleja en el artículo 138 de la LOREG: “En lo que no se encuentre expresamente regulado en este Capítulo se aplicará el Código Penal. También serán de aplicación, en todo caso, las disposiciones del Capítulo I, título 1.º, del Código Penal a los delitos penados en esta Ley”. Esta disposición sigue la línea establecida en el artículo 9 del Código Penal: “Las disposiciones de este Título se aplicarán a los delitos que se hallen penados por leyes especiales. Las restantes disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en lo no previsto expresamente por aquéllas”.

No obstante, aunque a priori parezca que tiene preferencia la aplicación de las disposiciones de la LOREG (tal y como enuncian ambas normas), posteriormente surgen dudas a la hora de aplicar el concurso penal al deberse tener en cuenta lo establecido en el

¹¹⁰ BIRCH, S.: *Electoral Malpractice*, Oxford University Press. 2011, pp. 11-13. https://books.google.es/books?id=NpnCZnQDjEiC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

¹¹¹ GARRIDO RUBIA, A.: “Delitos Electorales e Integridad Electoral: España en perspectiva comparada“, en *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales* (Dir. I. F. Benítez Ortúzar), Dykinson. Madrid, 2019, p. 26.

¹¹² CRUZ BLANCA, M. J. “La protección penal del derecho de sufragio en los delitos electorales”. *RECPC*. 2013, pp. 13-19. <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-13.pdf>

¹¹³ GROIZARD, A.: *El Código Penal de 1870*, Burgos, 1870. En ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 8, 1999, p. 168. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973864>

artículo 136 de la LOREG: “Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a esta Ley y al Código Penal lo serán siempre por aquel precepto que aplique mayor sanción al delito o falta cometidos”. Esto es contrario a la previsión del artículo 8, que establece que el primer criterio que se debe atender es el regulado en la ley especial, independientemente de que aquel tenga menor gravedad.

Ante este choque frontal, la doctrina opta por la solución lógica, que es aplicar la norma nueva en el tiempo, que en este caso es la del Código Penal¹¹⁴, aplicándose las penas de la LOREG aun cuando éstas sean inferiores a las reguladas en el Código Penal.

El Capítulo VIII del Título Primero de la LOREG se denomina “Delitos e infracciones electorales” y se divide en cuatro secciones:

- Sección I sobre disposiciones generales.
- Sección II sobre delitos electorales.
- Sección III sobre procedimiento judicial.
- Sección IV sobre infracciones electorales.

No todas las cuestiones que se recogen en este capítulo tienen relación con la precampaña electoral, por lo que es más adecuado entrar en aquellos aspectos de cada sección que sí tienen vinculación con la misma.

En primer lugar, en lo relativo a las disposiciones generales, lo más destacado serían las penas, debido a que las definiciones reguladas en el artículo 135 carecen de relevancia en la precampaña electoral y ya hemos hecho referencia a los artículos 136 y 138. El artículo 137 regula una pena general a los delitos electorales: “Por todos los delitos a que se refiere este capítulo se impondrá, además de la pena señalada en los artículos siguientes, la de inhabilitación especial para el derecho del sufragio pasivo”. En este sentido, destacar que solo será aplicable a aquellos hechos tipificados como delitos, pero no a las infracciones, lo que implica que sea poco frecuente que se aplique este castigo en hechos relacionados con la precampaña.

En segundo lugar, antes de adentrarnos en estudiar los delitos y las infracciones en profundidad, es necesario distinguir que los delitos están referidos a hechos considerados por la LOREG como infracción penal dando lugar a un proceso judicial y a una sentencia penal; mientras que las infracciones electorales tienen carácter administrativo, siendo resueltas por la Administración electoral competente mediante una resolución

¹¹⁴ MUÑOZ CUESTA, J. y MARTÍ CRUCHAGA, V. “Delitos electorales”. *Diario La Ley*. 2008. https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAXNjQyNDtbLUouLM_DzbsMz01LySVACiqQT7IAAAAAA==WKE

administrativa sancionadora (cabe proceso judicial a través del recurso, pero ante la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa y no ante la Jurisdicción Penal)¹¹⁵.

Como veremos más adelante, la técnica legislativa en los delitos electorales de la LOREG es bastante deficiente, por lo que solo existe un artículo que recoge las infracciones electorales (artículo 153) y de un modo “chapucero” al ser de carácter residual en caso de que algún hecho se escape de la regulación penal¹¹⁶, por lo que el criterio delimitador entre delito e infracción consistiría en la intensidad de la lesión a la integridad electoral, de manera que si ha sido relevante el daño realizado estaremos ante un delito, pero si ha sido poco significativa estaremos ante una infracción¹¹⁷.

En tercer lugar, profundizando en los delitos electorales, éstos se van a poder agrupar en nueve categorías¹¹⁸:

1. Delitos que obstaculizan el proceso electoral.
2. Falsedades.
3. Fraudes electorales.
4. Abandono de funciones.
5. Sobornos y coacciones.
6. Desórdenes públicos.
7. Propagandas ilegales.
8. Calumnias e injurias.
9. Malversación de fondos.

Dentro de estas categorías, algunas de ellas no tienen relación con la precampaña electoral, como es el caso de los fraudes electorales referidos a votos indebidos (artículo 142), el caso del abandono de funciones referidos a los miembros de la mesa electoral (artículo 143) o el caso de los desórdenes públicos referidos al día de la votación (artículo 147).

Otras categorías tienen una relación incidental con la precampaña electoral, resaltando en las mismas los siguientes aspectos:

- Los delitos por obstaculizar el proceso electoral (artículo 139) son una serie de actos que solo son castigados si los comete un funcionario público. Si bien muchos

¹¹⁵ MAZA MARTÍN, J. M.: *Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos*, Las Rozas Madrid: Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 49 y ss.

¹¹⁶ LLEDÓ BENITO, I. “Las sanciones en los delitos electorales: Naturaleza y límites” en *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales* (Dir. I. F. Benítez Ortúzar), Dykinson. Madrid, 2019 p. 92.

¹¹⁷ DOMÍNGUEZ IZQUIERDO, E. V. “Concurrencia de infracciones y sanciones penales y administrativas en el ámbito electoral: Manifestaciones del principio *Non Bis in Idem*” en *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales* (Dir. I. F. Benítez Ortúzar), Dykinson. Madrid, 2019 pp. 261-262.

¹¹⁸ ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *op. cit.*, p. 172.

de ellos son cometidos durante la precampaña electoral, la relación con ésta solo es temporal, pues no lo puede cometer ninguno de los sujetos que influyen en el proceso electoral ni buscan la captación del voto.

- Los delitos de falsedades (artículos 140 y 141) tienen un carácter técnico que se aleja de la naturaleza de la precampaña electoral, que es la búsqueda de la captación del voto, de manera que en estos se castigan manipulaciones del voto, pero no de los votantes; por lo que su relación con la precampaña se reduce al momento en el que se pueden producir. También el artículo 149 se refiere a falsedades, pero lo incluimos en el grupo de delitos de malversación de fondos.
- Los delitos de sobornos y coacciones (artículo 146) no son incluidos por su falta de proyección general, a pesar de que estos pueden ser cometidos durante todo el periodo electoral y por los sujetos que forman parte del proceso electoral, pero no pretender alterar la conciencia del votante para ser votados, sino directamente la compra de los votos o “ser votados a la fuerza”. Además, parte de la doctrina considera que es un delito innecesario que podría quedar perfectamente cubierto en la redacción del Código Penal¹¹⁹.
- Los delitos de calumnias e injurias (artículo 148) podrían haber tenido una relación directa con la precampaña, pues las declaraciones que se realicen por uno de los candidatos pueden incluir *fake news* (como hemos visto anteriormente) e influir en la decisión del voto. No obstante, el legislador únicamente establece una agravación del tipo recogido en el Código Penal si aquel delito se comete durante la campaña electoral, por lo que no regula ningún aspecto concreto relacionado con la manipulación del votante más allá de una agravación difícilmente aplicable por el común *animus criticandi* que se suele alegar por los declarantes y que exime de culpabilidad¹²⁰.

Por tanto, los grupos que tienen una relación directa con la precampaña electoral son los delitos de propaganda ilegal y los delitos de malversación de fondos. Respecto a los primeros, debemos observar los siguientes preceptos:

- Artículo 144.1 LOREG: “Serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o la de multa de seis a veinticuatro meses quienes lleven a cabo alguno de los actos siguientes:

¹¹⁹ ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *op. cit.*, p. 176.

¹²⁰ ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *op. cit.*, p. 177.

- a) Realizar actos de propaganda una vez finalizado el plazo de la campaña electoral.
 - b) Infringir las normas legales en materia de carteles electorales y espacios reservados de los mismos, así como las normas relativas a las reuniones y otros actos públicos de propaganda electoral.”.
- Artículo 144.2 LOREG: “Serán castigados con las penas de prisión de seis meses a dos años y la de multa de seis meses a un año los miembros en activo de las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y Locales, los Jueces, Magistrados y Fiscales y los miembros de las Juntas Electorales que difundan propaganda electoral o lleven a cabo otras actividades de campaña electoral”.
 - Artículo 145 LOREG: “Quienes infrinjan la normativa vigente en materia de encuestas electorales serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión, oficio, industria o comercio por tiempo de uno a tres años”.

El ámbito típico regulado en el artículo 144.1 comprende cualquier acto dirigido a la captación de sufragios realizado entre el final de la campaña electoral y el cierre de los colegios electorales el día de la votación, caracterizándose por ser un delito de simple actividad¹²¹, sin que requiera la consecución de algún objetivo concreto para ser un hecho típico; pero sí con la intención de influir o disuadir en la decisión del voto del electorado con una proyección pública general y no particular¹²² mediante un comportamiento activo y directo (no meramente pasivo). Además, debe reunir las condiciones de ser un hecho con la entidad lesiva suficiente para ser considerado como delito y no como una mera infracción administrativa¹²³.

Es especialmente destacada la referencia temporal descrita en el apartado a), pues hace referencia al periodo posterior a la campaña electoral, pero no a la precampaña electoral, que quedan excluidos de ser caracterizados como delito¹²⁴, sino que su vulneración será

¹²¹ SAP CC 375/2004 (Cáceres), a 19 de mayo de 2004.

¹²² ATSJ PV 123/2005, a 21 de febrero de 2005.

¹²³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. “Los delitos electorales: análisis jurisprudencial del delito de propaganda electoral”. *Revista General del Derecho Penal*. 2000, p. 29. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=405810

¹²⁴ SUÁREZ LÓPEZ, J. M. et al.: *Estudios penales y criminológicos en homenaje al Prof. Lorenzo Morillas Cueva*, Dykinson. Madrid, 2018, p. 1465.

considerada como una infracción administrativa¹²⁵ propia del artículo 153. En cambio, el apartado b), por su propia naturaleza, solo puede ser realizado dicho delito durante la campaña electoral y no durante la precampaña, al ser actividades que solo se pueden realizar durante en campaña al encontrarse prohibidas durante la precampaña, y no incluir a las actividades ordinarias que puedan realizar los partidos políticos, las cuales sí podrían ser realizadas en la precampaña¹²⁶.

También para determinar los comportamientos que pueden ser objeto de delito o de infracción, es importante resaltar que la jurisprudencia ha señalado reiteradamente que se debe interpretar restrictivamente¹²⁷, del tal modo que no es necesario solo con difundir una idea política, sino que se debe señalar de forma clara el voto a favor de uno de los candidatos, en especial cuando el declarante es un particular no perteneciente a ninguna de las candidaturas. Por tanto, acciones como incitar a la abstención¹²⁸, el reparto de sobres¹²⁹ o la exposición de una opinión y reflexión sin petición del voto¹³⁰ quedarían excluidas del tipo recogido en el artículo 144.1 de la LOREG.

En lo relativo al artículo 144.2, no tiene relevancia de cara a la precampaña electoral, pues se trata de una agravación que tienen cierto tipo de figuras públicas que por el especial cargo que ocupan no pueden participar en el sufragio pasivo mientras ejerzan dicho cargo; por lo que la participación de los mismos en actos de partidos políticos de carácter ordinario que sí se pueden realizar durante la precampaña electoral serían atípicos¹³¹.

El artículo 145 es uno de los preceptos considerados más excesivos en la legislación electoral, pues ya no solo acusa un excesivo formalismo injustificado, sino que es indistinguible de la conducta recogida en el artículo 153.2 de la LOREG: “Las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen de encuestas electorales serán sancionadas con multa de 3.000 a 30.000 de euros”.

¹²⁵ JIMÉNEZ DÍAZ, M. J.: *Delitos electorales. Su configuración según la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio*, Comentarios a la legislación penal, Tomo XVI, Madrid, 1994, p. 57.

¹²⁶ Instrucción 3/2011 de 24 marzo de 2011, *op. cit.*

¹²⁷ SAP BI 2101/2009 (Vizcaya) de 11 de noviembre de 2009 y SAP BI 1073/2010 (Vizcaya) de 7 de octubre de 2010.

¹²⁸ SAP B 6739/2011 (Barcelona), de 4 de julio de 2011.

¹²⁹ SAP OU 651/2004 (Orense), de 25 de junio de 2004 y SAP AL 216/2004 (Almería), de 18 de febrero de 2004.

¹³⁰ SAP VI 95/1998 (Álava), de 21 de marzo, citada en BENÍTEZ ORTÚZAR, I. F. “Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales”, *op. cit.* p. 168.

¹³¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. “Los delitos electorales: análisis jurisprudencial del delito de propaganda electoral”. *op. cit.* p. 39.

Para poder determinar que se aplique este artículo, debe tratarse de un hecho de una identidad notable que tenga repercusión real en los resultados finales de los comicios¹³². Además, este precepto plantea problemas muy diversos como señala Benítez¹³³:

“Los límites espacio-temporales que limitan la aplicación de la Ley penal, unidos a la globalización de la sociedad de la comunicación e información hacen, no obstante, muy discutible la virtualidad de esta figura delictiva. Así, por ejemplo, a la conducta consistente en la realización de una encuesta telefónica encargada a una entidad demoscópica extranjera por un determinado medio de comunicación extranjero sobre la intención de voto en España realizada en el periodo comprendido entre los cinco días anteriores al día de la votación y publicada *online* en castellano desde el extranjero, por ejemplo, el día de reflexión, al que tienen acceso en tiempo real los ciudadanos españoles llamados al voto, no le sería posible la aplicación del tipo del artículo 145 LOREG. También plantea discusión el alcance típico del medio español que se hace eco de la encuesta realizada en el extranjero sobre el sentido de voto en unas elecciones en España fuera del periodo permitido por la legislación electoral española para ello”.

En lo relativo al grupo de delitos por malversación de fondos, nos encontramos con:

- Artículo 149 de la LOREG: “1. Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.
2. Los Tribunales atendiendo a la gravedad del hecho y sus circunstancias podrán imponer la pena en un grado inferior a la señalada en el párrafo anterior.”.
- Artículo 150 de la LOREG: “1. Los administradores generales y de las candidaturas, así como las personas autorizadas a disponer de las cuentas electorales, que se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en esta Ley serán sancionados con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses, si los fondos apropiados o distraídos no superan los 50.000 euros, y de prisión de dos a seis años y multa de doce a veinticuatro meses, en caso contrario.

¹³² MUÑOZ CUESTA, J. y MARTÍ CRUCHAGA, V. “Delitos electorales”. *op. cit.* pp. 14-19
SUÁREZ LÓPEZ, J. M. et al.: *Estudios penales y criminológicos en homenaje al Prof. Lorenzo Morillas Cueva*, *op. cit.*, p. 1469.

¹³³ BENÍTEZ ORTÚZAR, I. F.: *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales*, *op. cit.* p. 178.

2. Los Tribunales teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida por éste, podrán imponer la pena de prisión de seis meses a un año y la de multa de tres a seis meses.”.

Las figuras aquí recogidas son muy específicas de la financiación de los partidos políticos, materia compleja y alejada de la precampaña electoral, por lo que no se ahondará en el tema, al igual que lo relativo a los medios de financiación, los límites y las prohibiciones existentes en materia de financiación electoral, que ya se ha explicado en el Capítulo 3º.

No obstante, ello no quita vinculación con la precampaña electoral, pues como ya vimos, las normas de financiación electoral se aplican durante todo el periodo electoral y este delito sí se puede cometer durante este espacio temporal¹³⁴. Y el objetivo con el que se crean estos preceptos es el de proteger la pureza y transparencia del proceso electoral desde la perspectiva financiera.

En este aspecto, resalta el argumento dado por la SJCP 3/2018 en el “caso Gürtel”: “...parece evidente que el bien jurídico protegido es de forma inmediata tratar de mantener la pureza de los procesos electorales, en definitiva, ‘el juego limpio’ electoral.”¹³⁵.

En cuarto lugar, como ya se ha ido avanzando, nos encontramos con las infracciones administrativas de carácter electoral, las cuales se caracterizan por ser sanciones impuestas por la administración electoral correspondiente al castigar una serie de conductas que no son recogidas expresamente en la LOREG, sino que existe una remisión genérica en el artículo 153.1 para castigar todos aquellos hechos ilícitos no constitutivos de delito.

Esta técnica, conocida como regulación *per relationem*, remite la descripción de la conducta castigada a otros preceptos de la misma norma, y en el caso de la materia electoral, uno de los mayores ámbitos donde se producen este tipo de infracciones es en el grupo de delitos de propagandas ilegales (artículos 144 y 145)¹³⁶, que se encuentran estrechamente ligados a la precampaña electoral; los cuales requieren una conducta suficientemente lesiva con la integridad electoral para ser considerados como delitos, pero que al no darse en la práctica en la mayoría de ocasiones, es frecuente ver como en este ámbito se imponen sanciones administrativas.

¹³⁴ JIMÉNEZ DÍAZ, M. J.: *Delitos electorales. Su configuración según la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio*, op. cit, p. 80.

¹³⁵ SJCP 3/2018, de 11 de junio (Caso Gürtel), en MORILLAS CUEVAS, L. “Delitos comunes en el desarrollo del proceso electoral: Artículos 146, 147, 148, 149 y 150” en *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales* (Dir. I. F. Benítez Ortúzar), op. cit. p. 217.

¹³⁶ DOMÍNGUEZ IZQUIERDO, E. V. “Concurrencia de infracciones y sanciones penales y administrativas en el ámbito electoral: Manifestaciones del principio *Non Bis in Idem*” en *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales* (Dir. I. F. Benítez Ortúzar), op. cit, p. 255.

El artículo 153 de la LOREG se divide en tres apartados:

- Apartado primero: “Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares”.
- Apartado segundo: “Las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen de encuestas electorales serán sancionadas con multa de 3.000 a 30.000 de euros”.
- Apartado tercero: “A las infracciones electorales consistentes en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales les será de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos”.

De este artículo, el primer apartado es el que guarda una mayor relevancia, pero antes de entrar a su análisis, destacar que:

- El apartado segundo regula el mismo hecho típico que el artículo 145 de la LOREG, por lo que es muy complicado determinar cuando existe delito y cuando existe infracción administrativa, acudiendo al criterio ya mencionado de la gravedad de la actuación y el daño que se realice al bien jurídico protegido¹³⁷.
- El apartado tercero es una remisión que hace el legislador a la LOFPP para castigar aquellas infracciones relacionadas con un uso superior de lo permitido en gastos electorales. La mismas se recogen en los artículos 17 y 17 bis de la misma, donde se gradúan de mayor a menor gravedad la infracción en función del tanto por ciento en que se hubiera superado; mientras que las sanciones también se graduarán en función de la gravedad de la infracción cometida.

Tal y como hemos descrito, el primer apartado es una remisión genérica a castigar como infracción aquellas conductas que infringen la ley, pero no entran en el hecho descrito en los tipos delictivos; y que incluso en muchas ocasiones requiere un esfuerzo por el aplicador de la norma para distinguir cuando existe un plus de antijuricidad que sobrepase la mera infracción administrativa¹³⁸.

No obstante, una regulación tan limitada como la descrita en la LOREG trae consigo dos problemas:

¹³⁷ MUÑOZ CUESTA, J. y MARTÍ CRUCHAGA, V. “Delitos electorales”. *op. cit.* pp. 14-19
SUÁREZ LÓPEZ, J. M. et al.: *Estudios penales y criminológicos en homenaje al Prof. Lorenzo Morillas Cueva, op. cit.*, p. 1469.

¹³⁸ Algunos ejemplos de ello creados por la JEC es el Acuerdo de 13 de mayo de 1999 o el Acuerdo de 31 de marzo de 2005 sobre la ausencia de sanción por acudir a inauguraciones de edificios.

- Problemas de legalidad: la ausencia de descripción de una conducta que posteriormente va a ser castigada ha llevado a la doctrina a ser muy crítica con el legislador, incluido la propia JEC¹³⁹:

“El sistema establecido originariamente en la LOREG no parece el más acorde con las exigencias de tipicidad del Derecho Administrativo sancionador, especialmente en cuanto a la garantía material –predeterminación normativa del tipo– y a la garantía formal –rango de la norma sancionadora–, en la forma que se infiere, según reiterada jurisprudencia constitucional, del contenido del artículo 25.1 de la CE, y, además, resulta de escasa eficacia disuasoria”.

- Problemas de graduación: la JEC también ha sido muy crítica con el modo de proceder del legislador en la LOREG, en parte incomprensible cuando en otras leyes vinculadas al ámbito, como la LOFPP, sí que se gradúa¹⁴⁰:

“De una parte, sería conveniente establecer una graduación de los diferentes tipos de infracciones, distinguiendo al menos entre infracciones muy graves, graves y leves. [...] Respecto a las sanciones, también podrían graduarse, adaptando las cuantías de las multas a la gravedad de las infracciones (incluso con algún tipo de sanción no meramente económica, como por ejemplo la difusión pública de la sanción impuesta). La reforma podría permitir, además, la conversión de la cuantía de las multas a euros”

No obstante, el Tribunal Constitucional (en adelante TC) sí que se ha pronunciado sobre ambos problemas, y si bien no los consagra como un modo de proceder, sí que salva este tipo de regulaciones y les da un encaje dentro de nuestro sistema¹⁴¹:

- En relación con la legalidad: “En relación con las infracciones y las sanciones administrativas, el principio de taxatividad se dirige, por un lado “al legislador y al poder reglamentario”, exigiéndoles el “máximo esfuerzo posible” para garantizar la seguridad jurídica, lo que en modo alguno veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, «aunque su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la

¹³⁹ JUNTA ELECTORAL CENTRAL. “Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa”. *Junta Electoral Central*. Madrid, 2009, p. 19. https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?esinstruccion=false&fecDesde=20/01/2009&fecHasta=20/01/2009&idacuerdoinstruccion=26966&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=3

¹⁴⁰ JUNTA ELECTORAL CENTRAL. “Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa”. *op. cit.*, p. 19.

¹⁴¹ STC 145/2013, de 11 de julio (FJ 4º).

posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia»”.

- En relación con la graduación: “...siendo cierto que el mismo reproche merece que se difiera por completo al momento aplicativo la gravedad de la infracción, también lo es que la calificación de la infracción en la categoría más liviana no causa un perjuicio efectivo y real”¹⁴².

Finalmente, vistas las infracciones electorales, hay que recordar que las mismas no son impuestas por un órgano judicial, sino por un órgano administrativo creado ad hoc para el proceso electoral, que es la Junta Electoral, tal y como se señala en el artículo 8.1 de la LOREG: “La Administración electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

Se trata de una administración que no pertenece al conjunto de las administraciones territoriales y que tiene su propio procedimiento de actuación (aunque supletoriamente se utiliza la Ley del Procedimiento Administrativo, tal y como reza el artículo 120 de la LOREG). Además, la JEC solo es la administración competente en las elecciones generales y al parlamento europeo, mientras que en las elecciones autonómicas se atenderá a lo dispuesto por los estatutos correspondientes, tal y como señala la Disposición Adicional Primera de la LOREG.

Estas administraciones electorales tienen potestad sancionadora, la cual viene dada por el artículo 19 de la LOREG: “1. Además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponde a la Junta Electoral Central:

- h) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
- j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
- k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.

Además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponderán, dentro de su ámbito territorial, a las Juntas Provinciales y de Zona las atribuidas a la Junta Electoral Central por los párrafos h), j) y k) del apartado anterior. La competencia en

¹⁴² STC 18/2005, de 1 de febrero.

materia de imposición de multas se entenderá limitada a la cuantía máxima de 1.200 euros para las Juntas Provinciales y de 600 euros para las de Zona.”.

No obstante, para ejercer esta potestad disciplinaria, no solo basta con apreciar un hecho contrario a la ley, sino que, en materia electoral, por la escueta redacción del artículo 153.1 de la LOREG, existe una especial exigencia de motivación a la hora de sancionar, tal y como refleja la jurisprudencia del TS¹⁴³:

“...No está de más añadir que, cuando, para imponer la sanción se parte de lo indicado en el art. 153 LOREG), lo lógico es partir de la precisa determinación de cuál sea la norma obligatoria de la LOREG que haya sido infringida”. En este sentido, las infracciones más comunes relacionadas con la precampaña electoral se suelen basar en el incumplimiento del artículo 50 sobre la campaña electoral¹⁴⁴, del artículo 53 sobre el periodo de prohibición de la precampaña electoral¹⁴⁵, del artículo 54 sobre la celebración de actos en la campaña electoral y del artículo 57 sobre actos electorales gratuitos¹⁴⁶, y del artículo 133 sobre la presentación de la contabilidad electoral¹⁴⁷.

En último lugar, los artículos 151 y 152 de la LOREG regulan el procedimiento judicial para perseguir los delitos (no las infracciones), aunque el mismo se remite a la Ley de Enjuiciamiento Criminal en búsqueda de una mayor brevedad en los plazos por la naturaleza del proceso electoral (aunque en muchas ocasiones es imposible lograr este objetivo en un proceso penal)¹⁴⁸. Sin embargo, el procedimiento poco tiene que ver con la precampaña electoral.

Finalmente, para completar una visión global de la legislación electoral, no solo basta con analizar las normas, sino la forma en la que la JEC, el TS y el TC las aplican en su respectiva doctrina y jurisprudencia; en especial aquellas resoluciones que estén vinculadas con la precampaña electoral.

En relación al artículo 19 de la LOREG sobre las diversas competencias de la JEC, se ha venido especificando ciertos aspectos vinculados a la precampaña electoral sobre los que el órgano es competente, como la afección de las subvenciones electorales por créditos para

¹⁴³ STS 2350/2014, de 16 de mayo (FJ 5º).

¹⁴⁴ Algunos supuestos ejemplificativos son el Acuerdos de la JEC de 11 de octubre de 2016 (Expediente 360/136), 20 de julio de 2016 (Expediente 360/131), 3 de marzo de 2016 (Expediente 293/683), 29 de octubre de 2015 (Expediente 360/125), 10 de mayo de 2012 (Expediente 360/58) y 30 de noviembre de 1987 (Expediente 000/87113009).

¹⁴⁵ Un ejemplo de ello es el Expediente 360/190 del Acuerdo de la JEC de 14 de marzo de 2018.

¹⁴⁶ Un ejemplo común a los artículos 54 y 57 de la LOREG es el Expediente 360/110 recogido en el Acuerdo de la JEC de 20 de noviembre de 2014.

¹⁴⁷ Un ejemplo de ello es el Expediente 349/279 de los Acuerdos de la JEC de 17 de junio de 2015 y 1 de julio de 2015.

¹⁴⁸ ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *op. cit.*, p. 179.

gastos electorales¹⁴⁹ o velar por el respeto del pluralismo político y social y de la neutralidad informativa en los medios de comunicación de titularidad pública y de televisión privadas durante el periodo electoral¹⁵⁰; o es incompetente, como en materia de actividades de publicidad y otras similares realizadas por los partidos políticos fuera del periodo electoral¹⁵¹.

En relación al artículo 50 de la LOREG, es un precepto estrechamente vinculado a la precampaña electoral, donde muchas sentencias y resoluciones tienen aristas que afectan a la misma:

- En lo relativo al primer apartado, sobre la posible campaña institucional de los poderes públicos, las resoluciones de la JEC se centran en los principios que deben regir a éstas, los sujetos que pueden realizarla, el contenido de las mismas para no realizar un uso partidista, los elementos que pueden acompañarlas, etc.
- En lo relativo al segundo apartado, la JEC ha ido decidiendo caso por caso qué tipo de campañas institucionales son admisibles y cuales no, recogándose con carácter general que están permitidas aquellas amparadas en la protección del interés general y en el correcto funcionamiento de los servicios públicos¹⁵²; pero prohibiéndose aquellas que contengan alusiones a los logros o éxitos obtenidos en la legislatura por los poderes públicos y que sean realizadas durante cualquier momento del periodo electoral¹⁵³.
- En lo relativo al tercer apartado sobre prohibición de acudir a inauguraciones, se centra especialmente en qué es una prohibición absoluta, la cual no se puede amparar en su programación previa a la convocatoria electoral¹⁵⁴.
- En lo relativo al cuarto y quinto apartado, se deben de estudiar conjuntamente al analizarse al mismo si tiempo si es un sujeto con capacidad o sin capacidad para llevar a cabo una precampaña electoral, existiendo una interpretación estricta de los mismos tanto por la JEC como por el TS, excluyendo a sujetos distintos como las

¹⁴⁹ Acuerdo de 11 de marzo de 1991, en Acuerdo 295/1991 de 18 de octubre de 1991, *Junta Electoral Central*.

¹⁵⁰ Acuerdo 438/1995 de 12 de diciembre de 1995, *Junta Electoral Central*.

¹⁵¹ Acuerdo 28/1998 de 28 de febrero de 1998 y Acuerdo 767/1999 de 9 de abril de 1999, *Junta Electoral Central*.

¹⁵² Acuerdo 137/2012 de 10 de octubre de 2012 y Acuerdo 66/2014 de 10 de abril de 2014, *Junta Electoral Central*.

¹⁵³ Acuerdo 204/2011 de 28 de abril de 2011 y Acuerdo 652/2011 de 27 de octubre de 2011, *Junta Electoral Central*.

STS 6916/2009, de 11 de noviembre.

¹⁵⁴ Acuerdo 150/2011 de 14 de abril de 2011, *Junta Electoral Central*.

organizaciones empresariales o sindicales¹⁵⁵, entidades políticas no concurrentes¹⁵⁶, asociaciones, etc. Pero en todo caso el TS ha dejado claro que no se puede vulnerar la libertad de expresión y que sí está permitida la influencia en el voto¹⁵⁷, como ya vimos en apartados anteriores.

El artículo 53 de la LOREG es el precepto que más acuerdos de la JEC reúne en materia de precampaña electoral al regularse en él la prohibición de hacer campaña electoral durante la precampaña. De manera consolidada, la JEC se ha mostrado como el órgano competente para conocer de las infracciones que ocurran durante la precampaña electoral¹⁵⁸, no así antes de la convocatoria electoral¹⁵⁹.

En nuestro ordenamiento está prohibida la realización de campaña electoral durante la precampaña con la intención del legislador de reducir los gastos relativos a publicidad y propaganda electoral¹⁶⁰, pero sí que está permitida la realización de actos y actividades que se enmarquen dentro de la actividad habitual de los partidos políticos¹⁶¹, así como de actividades dirigidas a dar a conocer la candidatura o el programa electoral¹⁶², o acudir a los medios de comunicación de titularidad pública¹⁶³.

El elemento central sobre el que se mueve la prohibición del artículo 53 de la LOREG es que contenga cualquier tipo de alusión al voto, de modo que otras actividades, por muy vinculadas que estén a la campaña electoral, como la colocación de carteles o la difusión de boletines de su propia edición, si no contienen una expresa petición del voto, se encuentran amparadas en la libertad de expresión y en las actividades habituales¹⁶⁴. No obstante, cuando sí contengan la petición del voto o puedan ser consideradas como propaganda electoral, los actos que en los que se llevasen a cabo podrán ser suspendidos si los mismos se celebran durante la precampaña electoral¹⁶⁵. En todo caso, la JEC examinará el cumplimiento de los requisitos del artículo 53 caso a caso.

¹⁵⁵ MATES, A. (1982, 1 de septiembre). “Elecciones y CEOE”. *El País*. https://elpais.com/diario/1982/09/01/espana/399679202_850215.html

¹⁵⁶ Acuerdos 189/1986 de 18 de junio de 1986 y Acuerdo 37/1989 de 14 de mayo de 1989, *Junta Electoral Central*.

¹⁵⁷ STS 3415/2016, de 6 de julio, *op. cit.*

¹⁵⁸ Acuerdo 218/1987 de 18 de mayo de 1987 y Acuerdo 148/2006 de 5 de octubre de 2006, *Junta Electoral Central*.

¹⁵⁹ Acuerdo 78/2015 de 25 de marzo de 2015, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁰ Acuerdo 391/2015 de 26 de agosto de 2015, *Junta Electoral Central*.

¹⁶¹ Acuerdo 151/2006, de 5 de octubre de 2006, *Junta Electoral Central*.

¹⁶² Instrucción 3/2011, *op. cit.*

¹⁶³ Acuerdo 4/1978 de 8 de mayo de 1978, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁴ Acuerdo 7/1985 de 28 de octubre de 1985 y Acuerdo 173/1989 de 11 de octubre de 1989, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁵ Acuerdo 85/1987 de 21 de mayo de 1987 y Acuerdo 168/2007 de 8 de mayo de 2007, *Junta Electoral Central*.

En el caso de que la propaganda electoral difundida de forma legal durante el periodo previo a la convocatoria electoral persista tras la misma, el responsable de la infracción será el candidato o formación política a la que pertenezca la propaganda¹⁶⁶. Sin embargo, si se acredita la debida diligencia en sus actuaciones y que la culpa corresponde al medio de comunicación difusor, podrá ser eximido de toda responsabilidad¹⁶⁷.

Todo lo señalado en la doctrina de la JEC para el artículo 53 de la LOREG también será de aplicación en las redes sociales, donde no se podrá llevar a cabo ningún tipo de acto que sea fruto de una contratación comercial antes de dar inicio a la campaña electoral¹⁶⁸.

Por último, en aquellos casos en los que haya un conflicto entre la integridad electoral y derecho a la libertad de expresión, todas las restricciones que se realicen deben superar un prisma muy restrictivo ya que estamos ante una limitación de un derecho fundamental (recogido en el artículo 20 de la CE), por lo que será necesario demostrar que existe un suficiente poder persuasivo del mensaje publicitario que pueda cambiar la orientación del voto¹⁶⁹.

El artículo 54 de la LOREG relativo a la celebración de actos públicos durante la campaña electoral tiene relación con la precampaña electoral desde dos perspectivas:

- En primer lugar, de forma conectada al artículo 50.5 de la LOREG, cuando el acto público sea llevado a cabo por un sujeto no electoral, no estará obligado a comunicación a la Junta Electoral correspondiente ni a declararla de carácter electoral, sino que su comunicación queda en manos de la Subdelegación del Gobierno¹⁷⁰.
- En segundo lugar, el TC ha venido a regular el conflicto entre la integridad electoral y el derecho a la libertad de reunión (artículo 21 de la CE) de forma similar a la que se protegió la libertad de expresión por tratarse también de un derecho fundamental, de modo que no permite prohibir manifestaciones y otros actos públicos durante el periodo electoral por el solo hecho de que pudieran tener incidencia indirecta o subliminal en el proceso electoral¹⁷¹.

Por su parte, el artículo 58 de la LOREG relativo a la publicidad electoral en medios de comunicación, influye en la precampaña electoral en la medida que se ha considerado por parte de la JEC que los gastos realizados en publicidad electoral en redes sociales no se

¹⁶⁶ Acuerdo 55/2011 de 17 de marzo de 2011, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁷ Acuerdo 231/2011 de 5 de mayo de 2011, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁸ Acuerdo 141/2015 de 22 de abril de 2015, *Junta Electoral Central*.

¹⁶⁹ Acuerdo 645/2011 de 27 de octubre de 2011, *Junta Electoral Central*.

¹⁷⁰ STSJ CLM 642/2004, de 3 de marzo.

¹⁷¹ STC 170/2008, de 15 de noviembre y STC 37/2009, de 9 de febrero.

imputan a las limitaciones de los gastos en prensa periódica, los cuales están vinculados a la precampaña electoral también, tal y como vimos en el apartado de la financiación electoral¹⁷². Por otra parte, en el artículo 60 de la LOREG, relativo también a la publicidad electoral, se ha reconocido que está permitido contratar publicidad no electoral fuera del periodo electoral, por lo que, en sentido contrario, está prohibido contratar cualquier tipo de publicidad electoral durante el periodo electoral¹⁷³.

El artículo 66 de la LOREG recoge el principio de pluralismo político y social en la publicidad electoral de los medios de comunicación, relacionándose con la precampaña electoral desde un punto de vista temporal, ya que la JEC señala que las entrevistas y otras apariciones de los candidatos durante la precampaña están permitidos siempre y cuando no contengan publicidad electoral conforme a las normas dadas en la Instrucción 4/2011 de la JEC¹⁷⁴.

El artículo 69 de la LOREG regula las encuestas electorales, las cuales son totalmente libres en precampaña electoral, y, además, desde la doctrina de la JEC se ha consagrado el derecho de los partidos políticos a acceder en condiciones de igualdad a los resultados de las encuestas sobre intención de voto realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS)¹⁷⁵; que viene regulado en el apartado 8 de este precepto y solo es aplicable durante el periodo electoral, pero no fuera de él.

En lo relativo a la jurisprudencia sobre la financiación electoral y los gastos electorales, ésta se centra más en los aspectos sustantivos de carácter más económico, como determinar que conductas sí se deben considerar como gastos electorales, pero tiene una intensa vinculación con la precampaña electoral en la medida que las limitaciones son aplicables a todo el periodo electoral, tal y como señala el propio TS¹⁷⁶.

Respecto del artículo 144 de la LOREG sobre delitos de propaganda electoral, si bien las actuaciones que se tipifican están relacionadas con la jornada de reflexión y no con la precampaña electoral, sí que sirve a ésta la definición dada por el TS de qué es “propaganda electoral”¹⁷⁷, similar al que se ha visto al analizar en su momento a este precepto.

Finalmente, en lo relativo al artículo 153 de la LOREG sobre las infracciones electorales, la práctica doctrinal de la JEC pone en relieve lo mencionado anteriormente sobre la necesidad de justificar su aplicación en la infracción de otro precepto de la LOREG, lo cual

¹⁷² Acuerdo 104/2018 de 29 de noviembre de 2018, *Junta Electoral Central*.

¹⁷³ Acuerdo 25/1994 de 4 de febrero de 1994, *Junta Electoral Central*.

¹⁷⁴ Acuerdos 4/1978, op. cit; y Acuerdo 78/2014 de 23 de febrero de 2014, *Junta Electoral Central*.

¹⁷⁵ Acuerdo 60/2001 de 8 de mayo de 2001 y Acuerdo 85/2001 de 8 de junio de 2001, *Junta Electoral Central*.

¹⁷⁶ STS 95/2020, de 22 de enero (FJ 4º).

¹⁷⁷ STS 15472/1992, de 14 febrero (FJ 6º).

se aprecia en el caso de la precampaña electoral que mayoritariamente tenga que probarse una vulneración del artículo 53 mayoritariamente¹⁷⁸ o de otro precepto que guarde relación con el caso concreto. Esta concepción ha sido consolidada por el TC en su jurisprudencia¹⁷⁹.

7. CONCLUSIONES

PRIMERA. A pesar de la ausencia de una definición en la LOREG de qué es la precampaña electoral y de las características que la configuran, a través del análisis de los elementos que la diferencian frente a otros periodos, como la campaña y la postcampaña electoral, y de apoyarse en los aspectos que la doctrina destaca como propios de la precampaña electoral, se puede alcanzar un significado de carácter jurídico sobre qué es la precampaña electoral. En primer lugar, es un periodo temporal que abarca hasta el comienzo de la campaña electoral y comienza, generalmente, a partir de la convocatoria de elecciones. En segundo lugar, es un periodo dirigido a la difusión del candidato, del partido político o de sus ideas entre el electorado con el objetivo de darse a conocer y movilizar a sus votantes potenciales de cara a la cita con las urnas. En tercer lugar, en ella se aplica la regla máxima de prohibición de petición expresa del voto, sin perjuicio de que los candidatos busquen todo tipo de formas de flexibilizar esa prohibición a través de diversas vías, como la financiación o la publicidad. La combinación de estas cuestiones da lugar a una institución de sumo interés para la preservación de la integridad en el proceso electoral, que requiere ser tenida en cuenta en múltiples cuestiones a pesar de la falta de reflejo legislativo de la que carece.

SEGUNDA. En principio, el ámbito de la financiación electoral no parece vincularse estrechamente con la precampaña electoral, sin embargo, el hecho de que el legislador haya hecho un mayor esfuerzo en este ámbito ha implicado una mayor regulación de muchos aspectos, entre otros, los relativos a límites temporales, donde se descubre la concepción que se tiene de la precampaña electoral y su posible extensión interpretativa a otros ámbitos. El tipo de financiación que permite una mayor visión de la precampaña electoral es el de la financiación pública directa, ya que por el lado de la obtención de las subvenciones se dota a la precampaña electoral de importancia financiera al ser el momento

¹⁷⁸ Acuerdo 407/2007 de 25 octubre de 2007, *Junta Electoral Central*.

¹⁷⁹ STC 14/2021, de 28 de enero.

en que se puede solicitar un adelanto de las mismas conforme al apartado 1 del artículo 127 BIS de la LOREG; mientras que por el lado de los gastos electorales, es doctrina consolidada que solo se puedan considerar como tales a aquellos que se hubieran realizado a partir de la convocatoria electoral hasta el día de las elecciones con la intención de promover el voto. De la unión de ambos aspectos se puede concebir a la precampaña electoral como un periodo incluido dentro de otro periodo más extenso, que es el periodo electoral, que tiene sus propias especificaciones y limitaciones; de modo que no se puede reducir a la precampaña electoral como un simple periodo de tiempo donde no se puede pedir el voto, sino en el que también se deben aplicar muchas de las cautelas y garantías creadas para la campaña electoral que tengan como misión preservar un justo proceso electoral.

TERCERA. Aunque el apartado 5 del artículo 50 de la LOREG expresa de forma clara que ningún tercero puede participar en la campaña electoral, el alcance del precepto en la práctica se vuelve difuso, en especial cuando se estudia la jurisprudencia del TS y la doctrina de la JEC, que sí permiten la realización de actos aislados por terceros a pesar de las implicaciones que tengan durante el proceso electoral. De este modo, la precampaña electoral se convierte en el terreno perfecto para que los terceros, amparados en su derecho de libertad de expresión, comiencen a realizar actuaciones que influyen en la orientación del voto, pudiendo ir desde el posicionamiento de temas en el debate público o la realización y difusión de encuestas con carácter electoral que materialicen los intereses de uno de los candidatos hasta destinar medios económicos a través de la financiación privada que puedan propiciar que se lleve a cabo una campaña paralela. La falta de previsión legislativa que regule esta cuestión, especialmente en el régimen de la precampaña electoral, da lugar a que gran parte de la doctrina considere necesario que se lleven a cabo diversas medidas que posibiliten una mayor transparencia y un mayor control de este tipo de actuaciones.

CUARTA. La precampaña electoral tiene un papel de periodo de presentación de la candidatura y de sus propuestas, además de suponer el comienzo del proceso electoral, que a su vez conlleva intentar posicionar ciertos temas en el debate político del momento que cada partido político considere más conveniente para sus intereses. No obstante, esta labor puede estar en peligro con el avance de las nuevas tecnologías, de manera que, al utilizarse nuevas herramientas como las *fake news*, las *granjas de trolls* o la inteligencia artificial, puede

dar lugar a que el electorado entre en una situación de desinformación en la que no conoce el alcance de la situación y es bombardeado con distintas versiones de un mismo hecho sin que pueda discernir cuál es la correcta. La LOREG en la actualidad sigue siendo una norma desactualizada, de modo que las principales propuestas de mejora recaen en la doctrina, que apuestan por aunar una remodelación de la concepción de la Junta Electoral dotándola de nuevas y mayores competencias con un carácter más permanente y por crear una regulación que apueste por la colaboración entre la Administración y las plataformas de difusión para velar por una publicidad electoral veraz durante todo el periodo electoral.

QUINTA. El régimen punitivo de las conductas contrarias al régimen legal de la precampaña electoral se puede calificar como mayoritariamente administrativo debido a que la mayoría de los hechos quedan encuadrados en el artículo 153 de la LOREG, que regula las infracciones administrativas de carácter electoral. Al aplicar este precepto se debe utilizar la técnica *per relationem*, que implica la necesidad de citar los propios preceptos que regulan el periodo electoral (los artículos 50 y siguientes de la LOREG), de modo que las normas que regulan las características de la precampaña electoral se convierten al mismo tiempo en la descripción de las conductas que pueden ser castigadas como infracción administrativa del artículo 153. No obstante, esto no implica que algunas conductas que puedan estar vinculadas o ser realizadas durante la precampaña electoral puedan recaer en el régimen de los delitos electorales también recogido en la LOREG, aunque sí que será de una conexión más reducida y menos frecuente en la práctica, quedando vinculada la precampaña electoral mayoritariamente con los artículos 144 y 145 de la LOREG relativos a los delitos de propaganda ilegal y de encuestas electorales ilegales.

SEXTA. Al tratarse de conductas que en su mayoría se encuadran dentro del régimen administrativo y no del penal, el órgano encargado de enjuiciarlas en la mayoría de las ocasiones es la Junta Electoral, en especial la JEC al conocer también de los recursos que se produzcan en las Juntas Electorales de menor demarcación. La JEC ha sido el órgano encargado de ir creando una doctrina consolidada aplicable a la precampaña electoral e incluso de dotarla de una serie de características propias a partir de las resoluciones dictadas en cada caso, especialmente en lo relativo al artículo 53 de la LOREG que regula la prohibición de pedir el voto antes de la campaña electoral y haciendo especial hincapié en las diferencias que existen entre pedir el voto y otros actos dirigidos a dar a conocer la

candidatura que se enmarcan dentro de la actividad habitual de los partidos políticos y que sí son permitidos. No obstante, a pesar del protagonismo que tiene en la materia la Junta Electoral, tanto el TS como el TC han contribuido también en diversas cuestiones, el primero especialmente en el enjuiciamiento de los delitos de propaganda ilegal y de financiación ilegal al reconocer la vinculación que tienen estas materias con la precampaña electoral, y el segundo especialmente al regular los conflictos de intereses que pueden surgir entre un derecho fundamental y la integridad del proceso electoral.

8. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS UTILIZADOS.

8.1. Libros y revistas.

AIGNEREN, M. “Propaganda y Elecciones”. *La Sociología en sus Escenarios*. 1998, pp. 22 y 23. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/1492/1149>

ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 8, 1999, pp. 172, 176, 177 y 179. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973864>

ARTÉS CASELLES, J. y GARCÍA VIÑUELA, E. “La economía política de las reformas de la financiación electoral”. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 15, 2006, p. 49 <https://doaj.org/article/249764fda1f5428bbf0a525f03d55065>

BARRANCO SAIZ, F.: *Marketing Político y Electoral*, PIRÁMIDE. Madrid, 2010, pp. 146-147

BASSOLS COMA, M. “Jurisprudencia electoral”. *Revista de Derecho Político*, núm 16, 1983, pp. 315-316. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8161>

BAYER, J. et al. “Disinformation and propaganda: Impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States”. *Policy Departmen for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs of European Union*. 2019, pp. 15 y 19. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU\(2019\)608864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf)

BENÍTEZ ORTÚZAR I. F. et al.: *Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales*, Dykinson. Madrid, 2019, pp. 26, 92, 178, 255 y 261-262.

BIGLINO CAMPOS, P. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, p. 492. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/20707/17202>

- BIRCH, S.: *Electoral Malpractice*, Oxford University Press. 2011, pp. 11-13. https://books.google.es/books?id=NpnCZnQDjEIC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- BLANCO VALDÉS, R. L. “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Era)*, núm. 87, 1995, p. 181. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/download/46833/28317/0>
- BLANCO VALDÉS, R. L.: *Los partidos políticos*, Tecnos. Madrid, 1997, p. 198
- BUTCHER, P. “Disinformation and democracy: The home front in the information war”. *European Policy Center*. 2019. p. 5.
- CHESTER J. y MONTGOMERY, K. “The digital commercialisation of US politics - 2020 and beyond.” *Internet Policy Review*, vol. 8, num. 4, p. 8. <https://policyreview.info/node/1443/pdf>
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. L.: *El régimen jurídico de las elecciones a las Cortes de Aragón*, Tecnos-Gobierno de Aragón. Madrid, 1995, p. 56.
- CRUZ BLANCA, M. J. “La protección penal del derecho de sufragio en los delitos electorales”. *RECPC*. 2013, pp. 13-19. <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-13.pdf>
- DE ESTEBAN, J.: *El proceso electoral*, Labor. Barcelona, 1977, p. 117
- DEL CASTILLO VERA, P. (1985). “La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales”. *Centro de Investigaciones Sociológicas*. pp. 64 y ss, 190.
- DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. “Campaña electoral y redes sociales”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8/2015, 2015, pp. 952-955. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5055085>
- ENTRENA CUESTA, R. “Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Trabajos Parlamentarios”, *Congreso de los Diputados*, Vol I, 1986, p. 129. <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/8367/8003/12305>
- FERRANDIS, J. P. y CAMAS GARCÍA, F.: *La cocina electoral en España. La estimación de voto en tiempos de incertidumbre*, Catarata, Madrid, 2019, 2019.
- GABRIEL, M. y DE COCK BUNING, M., “A multi-dimensional approach to disinformation”. *Comisión Europea*. Luxemburgo, 2018, pp. 5, 10-11. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>
- GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial. Madrid, 1986, pp. 65 y ss.

- GARCÍA SORIANO, M.: *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2010, p. 105
- GROIZARD, A.: *El Código Penal de 1870*, Burgos, 1870, 1870, citado en ALTÉS MARTÍ, M. A. “El delito electoral”. *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 8, 1999, p. 6. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973864>
- GROWA, R. “What is platform governance?”. *Information, Communication & Society*, vol. 22, núm. 6, 2019, pp. 854-871. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1573914>
- HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2003, pp. 38, 49 y ss.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M. “Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, p. 459. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20914/17388>
- INTERNATIONAL IDEA. “Digital microtargeting”. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. 2018. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-microtargeting.pdf>
- JIMÉNEZ DÍAZ, M. J.: *Delitos electorales. Su configuración según la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio*, Comentarios a la legislación penal, Tomo XVI, Madrid, 1994, p. 57.
- KALOGEROPOULOS, A. “How Younger Generations Consume News Differently”. *Reuters Institute Digital News Report*. 2019. <https://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/how-younger-generations-consume-news-differently/>
- KOVIC, M. “Digital astroturfing in politics: Definition, typology and countermeasures”. *Studies in Communication Sciences*, vol. 2018, num. 1, pp. 71 y ss.
- LÓPEZ GUERRA, L. “Las campañas electorales en occidente”. *Fundación Juan March*, Madrid, 1977, p. 281. <https://www.jstor.org/stable/40182600>
- LSE COMMISSION ON TRUTH, TRUST AND TECHNOLOGY. “Tackling the Information Crisis: A Policy Framework for Media System Resilience”. *London School of Economics and Political Science*. 2018, pp. 36-41. <https://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis.pdf>
- MARTÍNEZ I COMA, F.: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008, p. 2.

MATEOS CRESPO, J. L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, ARANZADI, 2023, pp. 243, 328-348, 353, 366-370, 403, 407, 408, 415-417.

MATEOS CRESPO, J. L. “La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 10, 2017, p. 100.
<https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/32722>

MAZA MARTÍN, J. M.: *Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos*, Las Rozas Madrid: Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 49 y ss

MORLOK, M. “Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 187.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5099948.pdf>

NOHLEN, D.: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica USA, 2007, pp. 710-728.
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>

NORRIS, P. “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”. *Electoral Studies*. 2013, p. 2. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379413001157>

PAJARES MONTOLÍO, E. “La financiación de las elecciones”. *Congreso de los Diputados*. Madrid, 1998, p. 277

PARRAMORE, L. “The Filter Bubble”. *The Atlantic*. 2010.
<https://www.theatlantic.com/daily-dish/archive/2010/10/the-filter-bubble/181427/>

PÉREZ-MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M. y PANO PUEY, E.: *Derecho electoral español*, Editorial Juruá, Oporto, 2019, pp. 227-250

PÉREZ ROYO, J. “Derecho a la información”. *Boletín de la ANABAD*, 1999, p. 20-27.
<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/56244/DerechoALaInformacion.pdf?sequence=1>

PEYTIBI X.: *Las campañas conectadas: Comunicación política en campaña electoral*, Editorial UOC. Barcelona, 2019, p. 165 y ss.

RÍOS VEGA, L. E. y SPIGNO, I.: *Estudio de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol XV: Las elecciones limpias: el control del gasto electoral*, Tirant lo Blanch. México, 2020, p. 236.

RODRÍGUEZ DÍAZ, A. “El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral”. *Revista de Derecho Político*, núm 31, 1990, pp. 111-112. <http://e->

spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1990-31-2548E8DB&dsID=PDF

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. “Los delitos electorales: análisis jurisprudencial del delito de propaganda electoral”. *Revista General del Derecho Penal*. 2006, p. 29. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=405810

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La regulación de las campañas electorales en la era digital: desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, Universidad de Valladolid; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, pp. 25 y ss, 36, 69-78, 94, 185-186, 233, 238-239, 243, 247, 248, 255-256, 279, 280.

SANTANO, A. C.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 144.

SANTAOLAYA MACHETTI, P.: *Juntas Electorales y separación de poderes*, en PAUNER CHULVI, C. y TOMÁS MALLÉN, B.: *Las administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 227-232

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA. “Una visión institucional del proceso electoral”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 73. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-39-septiembrediciembre-1993/una-vision-institucional-del-proceso-electoral-2>

SOLER SÁNCHEZ, M.: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I. Castellón, 2001, pp.190 y ss.

STOLWIJK, S. B. “Who is driving whom: The media, voters and the bandwagon”. *Universidad de Ámsterdam*. Ámsterdam, 2017. https://pure.uva.nl/ws/files/8102415/Stolwijk_Thesis_zonder_Dankwoord_p.183_186.pdf

SUÁREZ LÓPEZ, J. M. et al.: *Estudios penales y criminológicos en homenaje al Prof. Lorenzo Morillas Cueva*, Dykinson. Madrid, 2018, p. 1465

SUNSTEIN, C. “The law of group polarization”. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, num. 2, 2002, p. 181. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9760.00148>

TORRES DEL MORAL, A. “El Estado español de partidos”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, pp. 141-142. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35393rcec08097.pdf>

VEGA, E. “Grupos de Presión Política”. *Universidad Rey Juan Carlos; Eserp Business School*, 2014, pp. 677-678. https://acmpublicaciones.revistabarataria.es/wp-content/uploads/2017/05/36.2014.Alm_Vega_676_708.pdf

VISIEDO MAZÓN, F.: *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Madrid, 2014, p. 589, 616 y ss

WARDLE, C. y DERAKHSHAN, H. “Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking”. *Consejo de Europa*. 2017, pp. 5, 20 y ss. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>

8.2. Recursos online.

APPLETON, T. (2018, 7 de febrero). “Qué es Momentum: ¿el Podemos británico?”. *blogs.elconfidencial.com* https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2018-02-07/que-es-momentum-politica-britanica-podemos_1517968/

BONILLA, P. (2023, 24 de mayo). “La Policía atribuye pertenencia a organización criminal a los diez detenidos por la compra de votos en Melilla.” *newtral.es* <https://www.newtral.es/diez-detenidos-compra-votos-melilla/20230524/>

CAMPOS, C. (2019, 17 de marzo). “Las 12 ‘fake news’ más delirantes de la precampaña electoral”. *elspanol.com* https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-16/big-data-ferraz-rascar-votos-calle-campana-personalizad_3628501/

Com Valenciana (Interna PSPV): el PP ganaría, pero Ximo gobernaría. (2023, 22 abril). *electomania.es*. <https://electomania.es/com-valenciana-interna-pspv-el-pp-ganaria-pero-ximo-gobernaria/>

COMES, A. (2017, 10 de octubre). “¿Es posible una campaña electoral sin voluntarios?”. *beersandpolitics.com* <https://beersandpolitics.com/posible-una-campana-electoral-sin-voluntarios>

Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos. Expediente nº 57/2014. <https://servicios.mpr.es/transparencia/VisorDocTransparencia.ashx?data=EACjbTbraKb77H82e04LMInEP%2F1wVtHQOfcC38jpbqRUs5RhkjTMljTAHdJDOKWz6j2yrcLz2wNx fEOBN6eh994jJongzwVADQRJTWZW5EGXBVB7MoouKVjHms19otlvzQfAl9GGT%2BJZRh8qmKhkx7GY%3D>

EUROPA PRESS. (2008, 31 enero). La SGAE cree que el PP utiliza el canon como medida electoralista. *20minutos.es*.

<https://www.20minutos.es/noticia/342145/0/sgae/canon/digital/>

GIL, I. (2023, 16 de mayo). “El ‘big data’ de Ferraz para rascar votos calle a calle con una campaña personalizada”. *elconfidencial.com*. https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-16/big-data-ferraz-rascar-votos-calle-campana-personalizada_3628501/

“Influencia de las noticias falsas en la opinión pública” (2018, septiembre). *ESUTIDOS DE COMUNICACIÓN* y *Servimedia*

https://www.servimedia.es/sites/default/files/documentos/informe_sobre_fake_news.pdf

JUNTA ELECTORAL CENTRAL. “Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa”. *Junta Electoral Central*. Madrid, 2009, p. 19.

https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?esinstruccion=false&fecDesde=20/01/2009&fecHasta=20/01/2009&idacuerdoinstruccion=26966&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=3

MATES, A. (1982, 1 de septiembre). “Elecciones y CEOE”. *El País*. https://elpais.com/diario/1982/09/01/espana/399679202_850215.html

MUÑOZ CUESTA, J. y MARTÍ CRUCHAGA, V. “Delitos electorales”. *Diario La Ley*. 2008.

https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAA AAAAEAMtMSbF1CTEAAXNjQyNDtbLUouLM_DzbsMz01LySVACiqQT7IAAAAAA==WKE

NORRIS, P. et al. “Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-6.5)”. *Harvard Dataverse*. 2018. <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.7910%2FDVN%2FV EWJQI>

ROCA, D. (2019, 20 de diciembre). “Investigadores de la UMU detectan 27.000 cuentas en Twitter manejadas mediante software en las elecciones generales del 10N”. *Notas de Prensa de la Universidad de Murcia*. <https://www.um.es/web/sala-prensa/-/investigadores-de-la-umu-detectan-27-000-cuentas-en-twitter-manejadas-mediante-software-en-las-elecciones-generales-del-10n>

Sabadell (Opinòmetre 20My): Según la encuesta interna de ERC, los socialistas serían los mas votados. (2023, 20 mayo). *electomania.es*. <https://electomania.es/sabadell-opinometre-20my-segun-la-encuesta-interna-de-erc-los-socialistas-serian-los-mas-votados/>

SÁNCHEZ HIDALGO, E. (2019, 21 febrero). “¿Qué diferencia la campaña y la precampaña electoral (además del prefijo)?” *Verne. EL PAÍS*. https://verne.elpais.com/verne/2019/02/21/articulo/1550760208_504177.html

Talavera de la Reina (Interna PP 19My): el PSOE ganaría pero no gobernaría. (2023, 19 mayo). *electomania.es*. <https://electomania.es/talavera-de-la-reina-interna-pp-19my-el-psyoe-ganaria-pero-no-gobernaria/>

Trabajadores autónomos de toda España piden en Madrid más derechos laborales y una rebaja de impuestos. (2023, 16 abril). *rtve.es*. <https://www.rtve.es/noticias/20230416/manifestacion-trabajadores-autonomos-madrid/2439011.shtml>

Vecinos de Gamonal y mineros de Asturias y León protestan ante Rajoy. (2015, 17 mayo). *lasexta.com*. https://www.lasexta.com/noticias/nacional/elecciones-autonomicas-municipales/vecinos-gamonal-mineros-asturias-leon-protestan-rajoy_20150517572506836584a81fd882ff5b.html

“¿Sabes distinguir una noticia falsa de una verdadera?” (2017, 31 de mayo). *Preesdigital*. <https://www.simplelogica.com/wp-content/uploads/2018/11/pressdigital.es-310517.pdf>

8.3. Acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central.

Acuerdo 4/1978 de 8 de mayo de 1978.

Acuerdo 7/1985 de 28 de octubre de 1985.

Acuerdo 254/1986 de 26 mayo de 1986.

Acuerdos 189/1986 de 18 de junio de 1986.

Acuerdo 218/1987 de 18 de mayo de 1987.

Acuerdo 85/1987 de 21 de mayo de 1987.

Acuerdo 37/1989 de 14 de mayo de 1989.

Acuerdo 173/1989 de 11 de octubre de 1989.

Acuerdo de 11 de marzo de 1991, citado en Acuerdo 295/1991 de 18 de octubre de 1991.

Acuerdo 88/1993 de 21 de mayo de 1993.

Acuerdo 25/1994 de 4 de febrero de 1994.
Acuerdo 438/1995 de 12 de diciembre de 1995.
Acuerdo 28/1998 de 28 de febrero de 1998.
Acuerdo 767/1999 de 9 de abril de 1999.
Acuerdo 60/2001 de 8 de mayo de 2001.
Acuerdo 85/2001 de 8 de junio de 2001.
Acuerdo 148/2006 de 5 de octubre de 2006.
Acuerdo 151/2006, de 5 de octubre de 2006.
Acuerdo 168/2007 de 8 de mayo de 2007.
Acuerdo 407/2007 de 25 octubre de 2007.
Acuerdo 55/2011 de 17 de marzo de 2011.
Acuerdo 150/2011 de 14 de abril de 2011.
Acuerdo 204/2011 de 28 de abril de 2011.
Acuerdo 231/2011 de 5 de mayo de 2011.
Acuerdo 645/2011 de 27 de octubre de 2011.
Acuerdo 652/2011 de 27 de octubre de 2011.
Acuerdo 137/2012 de 10 de octubre de 2012.
Acuerdo 78/2014 de 23 de febrero de 2014.
Acuerdo 66/2014 de 10 de abril de 2014.
Acuerdo 78/2015 de 25 de marzo de 2015.
Acuerdo 141/2015 de 22 de abril de 2015.
Acuerdo 206/2015 de 13 de mayo de 2015.
Acuerdo 391/2015 de 26 de agosto de 2015.
Acuerdo 56/2016 de 13 de abril de 2016.
Acuerdo 104/2018 de 29 de noviembre de 2018.
Acuerdo 328/2023 de 8 de junio de 2023.
Acuerdo 531/2023 de 20 julio de 2023.
Acuerdo 575/2023 de 5 de octubre de 2023.
Instrucción 2/2011 de 24 marzo de 2011.
Instrucción 3/2011 de 24 marzo de 2011.

8.4. Resoluciones judiciales

- ATSJ PV 123/2005, a 21 de febrero de 2005.
- SAP AL 216/2004 (Almería), de 18 de febrero de 2004.
- SAP B 6739/2011 (Barcelona), de 4 de julio de 2011.
- SAP BI 2101/2009 (Vizcaya) de 11 de noviembre de 2009.
- SAP BI 1073/2010 (Vizcaya) de 7 de octubre de 2010.
- SAP CC 375/2004 (Cáceres), a 19 de mayo de 2004.
- SAP OU 651/2004 (Orense), de 25 de junio de 2004.
- SAP VI 95/1998 (Álava), de 21 de marzo, citada en Benítez Ortúzar, I. F. "Corrupción electoral: delitos e infracciones electorales", *op. cit.* p. 168.
- STC 18/2005, de 1 de febrero.
- STC 170/2008, de 15 de noviembre.
- STC 37/2009, de 9 de febrero.
- STC 145/2013, de 11 de julio.
- STC 76/2019, de 22 de mayo.
- STC 14/2021, de 28 de enero.
- STEDH de 2 de marzo de 1987 (asunto Matihau-Mobin y Clerfayt contra Bélgica).
- STEDH de 19 de febrero de 1998 (asunto Bowman contra Reino Unido).
- STEDH de 10 de mayo de 2012 (asunto Özgürlük ve Dayanisma Partisi contra Turquía).
- STSJ CLM 642/2004, de 3 de marzo.
- STS 15472/1992, de 14 febrero.
- STS 6916/2009, de 11 de noviembre.
- STS 2350/2014, de 16 de mayo.
- STS 3415/2016, de 6 de julio.
- STS 95/2020, de 22 de enero.

8.5. Otras resoluciones

Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas. "INSTRUCCIÓN RELATIVA A LA FISCALIZACIÓN DE LAS CONTABILIDADES DE LAS ELECCIONES A CORTES GENERALES DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2019". *Tribunal de Cuentas*. p. 4-8.

<https://www.tcu.es/export/sites/default/.galleries/pdf/Elecciones/InstruccionElecciones10nov2019.pdf>

Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas. “Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas”. *Tribunal de Cuentas*, 2018 p.35.

[https://www.tcu.es/export/sites/default/.galleries/pdf/DocResOficiales/NUEVO_PCA_FP_aprobado Pleno 20-12-2018.pdf](https://www.tcu.es/export/sites/default/.galleries/pdf/DocResOficiales/NUEVO_PCA_FP_aprobado_Plano_20-12-2018.pdf)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Expedientes SUP-REP 16 y 22 del 2016, acumulados.