

**LA REFORMA DE LA LOREG
PARA EL SUPUESTO
DE CONVOCATORIA AUTOMÁTICA
DE ELECCIONES EN VIRTUD
DEL ARTÍCULO 99.5 CE:
¿UNA OPORTUNA ADAPTACIÓN
TÉCNICA O UNA CONCULCACIÓN
DEL DERECHO DE SUFRAGIO?**

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PECULIARIDADES FORMALES Y MATERIALES DE LA LO 2/2016, DE 31 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LOREG 1. La tramitación de la ley y su contextualización en el calendario del proceso de investidura. 2. Una visión sinóptica del contenido material de la reforma. III. LAS GRAVES INCIDENCIAS QUE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PUEDE ACARREAR LA NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA DE LA LOREG. 1. La duración del proceso electoral, el efecto dominó y el anclaje jurídico de las especialidades procedimentales. 2. Presentación, publicación y proclamación de las candidaturas: el difícil equilibrio en materia de igualdad. 3. Los recursos contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos: La no afectación de las garantías jurisdiccionales y la peligrosa excepción. 4. El impacto de la reducción del proceso electoral en el derecho de sufragio de los españoles residentes ausentes (CERA). 5. Las campañas electorales: principales novedades y riesgos. IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 15.06.2017
Fecha aceptación: 12.09.2017

LA REFORMA DE LA LOREG PARA EL SUPUESTO DE CONVOCATORIA AUTOMÁTICA DE ELECCIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 99.5 CE: ¿UNA OPORTUNA ADAPTACIÓN TÉCNICA O UNA CONCULCACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO?

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT*

Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en el escenario político de diversas fuerzas parlamentarias y la enorme fragmentación política que se produjo en España en el marco de las elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015 abocaron a un escenario político inédito en nuestro país con consecuencias concretas de orden político y jurídico. La más inmediata: por primera vez en nuestra historia democrática se accionaba el artículo 99.5 CE ante el hecho de que ningún candidato a la Presidencia de Gobierno obtuviera la confianza parlamentaria del Congreso en los términos exigidos por el artículo 99 CE. De forma que, transcurrido el

* Catedrática de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Público. Edificio JC2. Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Universitat Jaume I. Avda. de Vicent Sos Baynat, s/n. E-12071 Castelló de la Plana. España (Spain). Email: garciar@dpu.uji.es

plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura sin que ningún candidato obtuviera dicha confianza, el Rey disolvía ambas Cámaras y convocaba nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Nos sumamos así a lo que comienza a darse con frecuencia en nuestro entorno de derecho comparado: una fragmentación política en las cámaras legislativas que no permite conformar mayorías estables de gobierno en los sistemas parlamentarios en los que, como nuestro caso, la confianza del Presidente depende de la mayoría del Congreso. Por ello, no puedo dejar de compartir con Fusaro la afirmación de que los «cambios sociales y culturales de estas décadas han creado las condiciones para una fragmentación política sin precedentes que se refleja en la composición de muchas asambleas parlamentarias, en varios países»². Lo que, sin duda, tiene efectos letales para la gobernabilidad justamente cuando más necesitamos de la misma.

La nula experiencia de pasar del bipartidismo imperfecto a la imperfecta ingobernabilidad³ ha evidenciado la necesidad de reflexionar sobre numerosos aspectos normativos de orden jurídico-constitucional⁴ para hacer frente a las consecuencias que genera esa nueva realidad política, que se puede dar con naturalidad, y que en nuestra adulta democracia demanda respuestas claras en clave de actualización constitucional.

Son muy variados los efectos de una profunda fragmentación política en el arco parlamentario que impide, a la postre, la formación de Gobierno y que impactan inexorablemente en un universo normativo⁵ que no termina de dar respuestas al abanico de posibilidades que se abre en busca de la estabilidad gubernamental; tampoco a las consecuencias que genera un malogrado proceso de investidura, entre ellas, las funciones propias de un Gobierno en funciones

² FUSARO, C., «La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil», *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016, p. 548.

³ Expresión utilizada por BLANCO VALDÉS, R., «El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la imperfecta ingobernabilidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, pp. 63-96.

⁴ Por no mencionar las consecuencias que se extraen de las intrínsecas conexiones entre los resultados electorales, el sistema electoral y los efectos que ello tiene para el sistema de partidos. Sobre el particular remitimos a SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, pp. 237-260.

⁵ Remitimos, para una reflexión genérica sobre las mismas, a ARAGÓN REYES, M., «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

perpetuado en el tiempo⁶. A estos desafíos no ha resultado ajena la doctrina constitucionalista que, ante una situación *de facto*, ha abordado un primer diagnóstico ponderándose el papel que constitucionalmente le corresponde ejercer a órganos constitucionales⁷ y reflexionando sobre la conveniencia de acometer reformas concretas⁸.

El fallido primer proceso de investidura, la convocatoria de nuevas elecciones para el 26 de junio de 2016 y los resultados electorales no muy alejados del anterior proceso, hacen caer en la cuenta al legislador orgánico de que la convocatoria de unas terceras elecciones a Cortes Generales podía constituir un escenario más que factible.

El crispado ambiente político, la incapacidad de llegar a acuerdos, el cansancio junto con la desafección ciudadana y la posibilidad de que unas terceras elecciones coincidieran con el día de Navidad, domingo 25 de diciembre, animaron al legislador a modificar la LOREG, a través de Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, que previó un acortamiento de los plazos del proceso electoral en una semana.

No puede obviarse el marco de oportunidad política que rodea el proceso de alumbramiento de la Ley Orgánica que modifica a la LOREG, tanto en lo que afecta a aspectos procedimentales de la tramitación (tramitación de urgencia y lectura única) como por lo que afecta a la fundamentación de la misma, que impacta inexorablemente en la regulación material de las especificidades en el procedimiento electoral. Un contenido material imbuido de una idea basilar: las elecciones que se convocan fruto de una malograda investidura *ex* artículo 99.5 CE, y que en palabras textuales de la exposición de motivos de la proposición de reforma electoral presentada por el Grupo Popular⁹, «deberían considerarse, en la medida de lo posible, como una repetición de las inmediatamente anteriores. El espíritu de esta modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General responde plenamente a esta idea básica».

⁶ Recomendamos sobre el particular el análisis de REVIRIEGO PICÓN, F., «La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo»; *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, pp. 379-405.

⁷ Véase, por ejemplo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA J., «La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, pp. 35-61.

⁸ REVENGA SÁNCHEZ, M., «La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, pp. 97-120.

⁹ *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-1, de 7/10/2016.

De ahí que la reforma de LOREG según la citada proposición «sólo pretende adaptar el procedimiento general, con todas sus garantías, de nuestro sistema electoral a una situación de repetición de elecciones...». Por ello, «en consonancia con la idea de repetición de elecciones que preside esta modificación de la Ley Electoral, se establecen una serie de medidas que facilitarán el proceso electoral repetido (...)». Entre las mismas destaca la reducción del tiempo de la campaña electoral a una semana en lugar de los quince días del procedimiento general y ello se fundamenta en la idea de que tales *elecciones* al ser una *repetición de las anteriores* «los candidatos no necesitan el mismo tiempo para realizar las actividades destinadas a la captación de sufragios».

La LO 2/2016 no diseña un nuevo procedimiento electoral, concretamente regula las especialidades del procedimiento electoral a seguir. Formalmente, la técnica utilizada ha sido adicionar a la LOREG una séptima Disposición Adicional (en adelante, DA séptima) que regula las especificidades del procedimiento electoral que se ven afectadas en un proceso electoral que ahora dura 47 días en lugar de los 54 días previstos con carácter general.

La necesidad de una específica regulación y de las especialidades normativas que rigen para el procedimiento electoral en este concreto supuesto se fundamenta en el hecho de que, utilizando expresión literal del Preámbulo de la ley, «la convocatoria de elecciones como consecuencia de este supuesto debe considerarse como una situación especial de nuestro sistema constitucional...». Ello evidencia, a juicio del legislador, la necesidad de una regulación que *haga factible* recurrir a trámites ya utilizados en el proceso electoral inmediatamente anterior, así como simplificar y reducir determinados plazos del procedimiento.

Las especialidades del procedimiento giran en torno a dos grandes ejes. Por un lado, la reducción del tiempo previsto para la realización de la campaña electoral. En íntima conexión con ello, se minoran las cantidades relativas a las subvenciones por gastos electorales así como los límites de los gastos electorales de quienes concurren a las elecciones. Por otro lado, se establece una serie de medidas que se supone facilitan el proceso electoral.

En este estudio se abordarán los pormenores del nuevo procedimiento electoral y, especialmente, aquellas cuestiones que aunque puedan revestir la apariencia de ajustes técnicos de carácter procedimental pudieran afectar nuclearmente al contenido esencial del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo previstos en el artículo 23 CE.

II. LAS PECULIARIDADES FORMALES Y MATERIALES DE LA LO 2/2016, DE 31 DE OCTUBRE, DE REFORMA DE LA LOREG

1. *La tramitación de la ley y su contextualización en el calendario del proceso de investidura*

De sobra resulta conocido que, *ex* artículo 99.1 CE, después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. Los apartados 2, 3 y 4 del mismo artículo regulan el proceso para la obtención de la confianza parlamentaria. Ahora bien, si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Eso es exactamente lo que ocurrió con la frustrada investidura del candidato a Presidente del Gobierno tras las elecciones a Cortes Generales del 20 de diciembre 2015. Expirado el plazo legal para la investidura, la noche del 2 de mayo de 2016, el 3 de mayo el Rey dictaba el Real Decreto 184/2016 por el que disolvía el Congreso y el Senado elegidos y convocaba nuevas elecciones para el día 26 de junio con el refrendo del Presidente del Congreso¹⁰, de acuerdo con los plazos generales previstos en la LOREG de 54 días. Era la primera vez en nuestra historia democrática que se repetían unas elecciones generales porque ningún candidato a la Presidencia del Gobierno había obtenido la confianza del Congreso.

Las nuevas elecciones arrojaron parecidos resultados y la incapacidad de los partidos políticos para llegar acuerdos parlamentarios dibujaba un escenario político muy parecido al anterior. Las nuevas Cámaras se constituían el día 19 de julio de 2016, por mandato del artículo 5 del RD 184/2016, y ante la posibilidad de que ninguno de los candidatos propuestos a la presidencia del Gobierno obtuviera, por segunda vez, la mayoría necesaria para ser investido en los plazos constitucionalmente establecidos, se aprobó la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 CE.

¹⁰ Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

En este punto conviene detenerse en la tramitación de la ley contextualizada en el calendario político del proceso de investidura del Presidente del Gobierno.

La secuencia temporal del proceso político de la investidura y la cuenta atrás en términos de plazos para la convocatoria, en su caso, de nuevas elecciones fue el que sigue: el día 31 de agosto el candidato propuesto por el Rey, el Sr. Rajoy, se sometía a la votación de la primera sesión de investidura. El Congreso de los Diputados no le otorgó su confianza en los términos exigidos por el artículo 99.3 CE, es decir, no obtuvo la confianza de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (170 votos a favor, 180 votos en contra)¹¹. El día 2 de septiembre¹², 48 horas más tarde, se sometió de nuevo a votación la propuesta que tampoco obtuvo la mayoría simple, tal y como también exige el artículo 99.3 CE.

Así las cosas, el día 31 de octubre de 2016 quedaba sentenciado como fecha límite e inamovible para que, si ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolviera ambas Cámaras y convocara nuevas elecciones. Salvo, evidentemente, que se tramitaran sucesivas propuestas de candidatos y alguna prosperara en términos de obtención de la confianza parlamentaria. Hecho que aconteció, tras una dura crisis en el Partido Socialista, el día 29 de octubre. El día 31 de octubre se aprobaba la LO 2/2016 de modificación de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones.

La tramitación de la proposición y aprobación de esta Ley orgánica se produjo en un tiempo récord. El día 3 de octubre de 2016, con el Gobierno en funciones, el Grupo Parlamentario Popular presentó la Proposición de Ley orgánica de modificación de la LOREG¹³. El 18 de octubre fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso¹⁴ y la Mesa acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia así como, además de su publicación, estableció un plazo de presentación de enmiendas que finalizaba el día siguiente, 19 de octubre, a las 14 horas¹⁵.

¹¹ DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 4, de 31/08/2016, p. 108.

¹² DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 5, de 02/09/2016, p. 24. Puede comprobarse cómo los medios de comunicación ya se hacían eco del cálculo de los 54 días y de la posibilidad de que unas nuevas elecciones coincidieran con el 25 de diciembre: «si no hay otra investidura, se convocará a las urnas para el 25 de diciembre o el 18 de diciembre si los partidos logran modificar la Ley Electoral para acortar la campaña» (*El País*, 3 de septiembre, http://politica.elpais.com/politica/2016/09/02/actualidad/1472832339_635560.html).

¹³ Véase el texto en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-1, de 07/10/2016.

¹⁴ DS. Congreso de los Diputados, núm. 9, de 18/10/2016, p. 23.

¹⁵ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-2, de 19/10/2016.

El 20 de octubre se procedió a la votación de las enmiendas al articulado¹⁶ y a la votación de conjunto¹⁷ en el Congreso de los Diputados. Con independencia de que alguna de las enmiendas presentadas obtuviera el voto favorable de casi todos los integrantes de la Cámara con contadas abstenciones y muy pocos votos en contra, lo cierto es que efectuada la votación de conjunto el resultado que arrojó la misma sobre los 345 votos emitidos fue de 253 votos a favor y 92 abstenciones. No obtuvo ningún voto en contra, a pesar de que se presentaron dos enmiendas a la totalidad con texto alternativo¹⁸. El 25 de octubre, el Pleno del Senado aprobó la Proposición sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados¹⁹.

El 25 de octubre, el Rey presentó al Congreso, tras otra ronda de consultas, la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, de nuevo, al Sr. Rajoy. Una vez tramitada, la primera sesión de investidura se sustanció los días 26 y 27 de octubre en el Pleno no alcanzando la mayoría absoluta exigida en primera votación²⁰. Se convocó el Pleno para la segunda votación 48 horas más tarde, el sábado día 29 de octubre a las 18.30 horas, donde el candidato a la Presidencia del Gobierno obtuvo la confianza parlamentaria por el voto favorable de la mayoría simple de la Cámara²¹.

2. Una visión sinóptica del contenido material de la reforma

Detengámonos en los vectores materiales sobre los que el legislador orgánico hace descansar el contenido de la reforma. Desde un punto de vista material, la reforma se concibe como una regulación específica en el régimen electoral de una situación especial del sistema constitucional: la convocatoria automática de elecciones.

¹⁶ *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-3, de 27/10/2016.

¹⁷ *DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 10, de 20/10/2016.

¹⁸ Véase la enmienda a la totalidad de texto alternativo número 11 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Sr. Homs Molist) (Sí: 17; No: 322; Abstenciones: 6) y la enmienda a la totalidad de texto alternativo número 55 presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (Sí: 24; No: 257; Abstenciones: 64) [*BOCG*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-3, pp. 8 y 46, respectivamente].

¹⁹ *BOCG*. Senado, apartado I, núm. 28-358, de 28/10/2016.

²⁰ El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 350; votos a favor del candidato, 170; votos en contra, 180; abstenciones, 0 (*DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 13, de 27/10/2016, p.103)

²¹ El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 349; votos a favor del candidato, 170; votos en contra, 111; abstenciones, 68 (*DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 14, de 29/10/2016, p. 22).

Para el procedimiento electoral resultante de tal convocatoria se aplica, como afirma la DA séptima, 2, lo dispuesto en la LOREG con una serie de especificidades que pasa a enumerar. Concretamente, veintidós especificidades normativas recorren todo el procedimiento electoral —desde la publicación del real decreto de convocatoria hasta el día de las elecciones— y todas ellas contenida en la DA séptima, 2, de la LOREG.

En este proceso de 47 días, no solamente se acorta una semana el periodo de campaña electoral, se adelantan los plazos para la designación de los representantes generales de los partidos, federaciones y coaliciones; la designación de los administradores generales y los de las candidaturas; la comunicación de coaliciones; la presentación, publicación y proclamación de las candidaturas; los recursos contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos, así como aquellos otros aspectos procesales que a modo de fichas de dominó se ven afectados por el adelantamiento de estos plazos. Así, por ejemplo, los plazos de envío del voto por correo en España, el envío del voto de los españoles en el exterior, etc.

La cuestión estriba en que el legislador no concibe tales especialidades como una simple adaptación de los plazos a un proceso de 47 días, sino que distingue entre quienes han concurrido a las elecciones inmediatamente anteriores en los mismos términos y quiénes no. Los trámites se facilitan para los primeros y pueden resultar desproporcionados para los demás. Ciertamente las consecuencias ni son idénticas ni surten los mismos efectos en las distintas fases ni en todos los ámbitos.

Convocatoria automática y repetición de las elecciones inmediatamente anteriores parecen anudarse como un solo acto. Sin embargo, hay un problema conceptual que termina permeando y es que se convocan nuevas elecciones, no se repiten las inmediatamente anteriores. Es más, la dicción literal que emplea el artículo 99.5 de la CE es «... el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará *nuevas elecciones* con el refrendo del Presidente del Congreso».

Simplificar y facilitar algunos de los trámites relacionados con las elecciones inmediatamente anteriores tiene todo el sentido cuando se trata de dotar de mayor eficiencia la organización administrativa del proceso, incluidos aquellos trámites que facilitan el ejercicio del derecho de sufragio.

Sirva de botón de muestra la más que recomendable previsión contenida en la DA séptima, 2, a), cuando dispone que las Juntas Electorales Provinciales (JEP) y las Juntas Electorales de Zona (JEZ) se constituyen el día siguiente al de la convocatoria y determina que su composición sea idéntica a la que tuvieron en el momento de la finalización de su mandato. De tal modo que si este mandato no hubiera finalizado se entiende prorrogado. Dicha prórroga, a todos

los efectos, se considera como un nuevo nombramiento. Ello redundará en una mayor eficacia de la organización administrativa de la Administración electoral.

Otras previsiones, incluso menores, alcanzan una gran trascendencia práctica a efectos organizativos, por ejemplo, la excepción para estas elecciones de la obligación que impone el artículo 71.2 de la LOREG de posponer la confección de las papeletas en aquellas circunscripciones donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la LOREG, se han interpuesto recursos contra la proclamación de candidatos, hasta la resolución de dichos recursos. Esta prohibición se levanta (DA séptima, 2, p) de la LOREG).

Prever que puedan seguir en el ejercicio de sus respectivas funciones los administradores generales y los de las candidaturas en las circunscripciones en las que hubieran aceptado su designación en las elecciones inmediatamente anteriores redundará en una mayor agilidad del proceso (DA séptima, 2, t) de la LOREG).

La exención para los electores del Censo Electoral de los Residentes Ausentes (CERA) de solicitar de nuevo el voto si ya lo hicieron en las elecciones pasadas trata de facilitar las condiciones del ejercicio del derecho fundamental de participación política. Cuestión distinta es que lo consiga, como analizaremos posteriormente.

En fin, otras previsiones, sin embargo deben ser analizadas en íntima conexión con el adelanto de los plazos y/o la reducción de los mismos.

III. LAS GRAVES INCIDENCIAS QUE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PUEDE ACARREAR LA NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA DE LA LOREG

1. *La duración del proceso electoral, el efecto dominó y el anclaje jurídico de las especialidades procedimentales*

Salvo para los referéndum²² los procesos electorales en España duran 54 días, plazo que transcurre entre la publicación del Real Decreto de convocatoria de las elecciones y la celebración de las mismas. El procedimiento electoral se ordena dentro de ese periodo donde se van encajando temporalmente todas las fases procesales que garantizan el ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo y pasivo.

²² Que deberán celebrarse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio real decreto de convocatoria (art. 3 de la LO 2/1980 de las distintas modalidades de referéndum).

El artículo 42 de la LOREG, relativo a los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, concreta en su primer y segundo apartado, referidos ambos a las elecciones a Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, que «los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria». La diferencia entre ambos apartados consiste en distinguir los supuestos en los que el Presidente del Gobierno de la nación o el Presidente del Gobierno autonómico que tuviera tal facultad reconocida hagan uso o no de la disolución anticipada de las Cortes o de la respectiva Asamblea legislativa autonómica.

Por su parte, el artículo 42.3 de la LOREG prevé que «En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones».

En consecuencia, el proceso electoral también dura 54 días para las elecciones locales y para aquellos Parlamentos autonómicos en los que su respectivo Presidente del ejecutivo autonómico no tenga expresamente atribuida la facultad de disolución anticipada.

Por si ello no resultara suficiente, y en aras de las competencias que la Constitución reserva al Estado para garantizar el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio, la DA primera, 2, de la LOREG declara aplicable el artículo 42 de la LOREG a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En lo que parece blindarse como condición básica del ejercicio del derecho de sufragio para las legislaciones electorales autonómicas la duración de 54 días del proceso electoral cuando se procede a la elección de dichas Asambleas.

A ello debemos añadir que, en las disposiciones especiales que regula la LOREG para las elecciones al Parlamento Europeo, no se hace referencia expresa a los 54 días del proceso electoral pero los calendarios del proceso electoral se ajustan a los 54 días desde el decreto de convocatoria hasta la celebración de las mismas.

En el término de los 54 días se van acomodando de forma generalizada los plazos para la presentación de las candidaturas, proclamación provisional, recursos contra las mismas, campaña electoral, voto por correo, voto CERA, voto de los españoles temporalmente ausentes (en adelante, ERTA), y todo aquello que afecta a los tres pilares básicos sobre los que se asienta el proceso electoral: la administración electoral, los representantes e interventores y las garantías judiciales.

¿Cuál es el anclaje normativo para prever un proceso electoral más corto y con especialidades procedimentales?

Si algo ha evidenciado que por primera vez en nuestra historia democrática nos hayamos encontrado en la tesitura de sucesivas convocatorias electorales para investir al Presidente del Gobierno es que la LOREG, efectivamente, no había contemplado el supuesto —ni realizado mención alguna y mucho menos previsto especialidad alguna— de celebración de elecciones por aplicación del apartado 5 del artículo 99 CE en términos de duración del proceso electoral. El artículo 68.6 CE de forma genérica solo establece que las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato y que el Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones. Es la LOREG la que concreta los plazos.

El artículo 42 de la LOREG, cuando regula los requisitos generales de convocatoria de elecciones (y la duración de los 54 días del proceso electoral), no hace referencia expresa a los supuestos de disolución automática y convocatoria de elecciones porque ningún candidato haya podido obtener la confianza del Congreso de los Diputados. Sí a los otros supuestos (disolución anticipada o finalización de mandato). Tampoco se hace mención en las disposiciones especiales relativas a las elecciones al Congreso y al Senado contenidas en la LOREG. El artículo 167.1 de la LOREG solo establece que la convocatoria de elecciones al Congreso de los Diputados, al Senado o ambas Cámaras conjuntamente se realiza mediante Real Decreto y el artículo 167.4 de la misma contiene la salvedad expresa de que el Presidente del Congreso de los Diputados refrenda el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de nuevas elecciones en el supuesto previsto en el artículo 99.5 CE. Tampoco nada dice la Ley del Gobierno ni nada se deduce del Reglamento del Congreso (Título preliminar y artículos 170 a 172). En consecuencia, y a pesar de que la LOREG diseña todo el procedimiento electoral en base a un proceso electoral de 54 días —con salvedades específicas para las elecciones de según qué ámbito— lo cierto es que el legislador orgánico puede prever especificidades en relación con la duración del proceso electoral como aquellos aspectos procedimentales que deban acomodar-

se a tales plazos, siempre que su desarrollo no conculque el derecho a la participación política y se vele por un eficaz sistema de garantías.

De hecho, el RD 184/2016 por el que el Rey disolvía ambas Cámaras y convocaba nuevas elecciones no hacía alusión directa a la duración del proceso como, por otro lado, tampoco ocurre en los supuestos de convocatoria anticipada o por terminación de mandato, pero sí que se ceñía a los plazos propios que regula la LOREG de forma genérica²³ en cuanto a la duración del proceso electoral de 54 días (art. 42 de la LOREG). En coherencia con ello, se disolvían las Cámaras, se convocaban elecciones para el día 26 de junio y se establecía preceptivamente que la campaña electoral duraba quince días, «comenzando a las cero horas del viernes 10 de junio y finalizando a las veinticuatro horas del viernes 24 de junio».

Resulta, pues, factible que la convocatoria de elecciones fruto de este supuesto admita una previsión normativa expresa al considerar el legislador, como se recoge en el Preámbulo de la LO 2/2016, que se está ante una situación especial de nuestro sistema constitucional que requiere una regulación específica en el régimen electoral. Cuestión diferente es que su desarrollo legal pueda partir de un concepto que coloque en seria desventaja a quienes deseen concurrir a las nuevas elecciones afectando al pluralismo político por partir del hecho de que se repiten unas elecciones, las inmediatamente anteriores.

2. *Presentación, publicación y proclamación de las candidaturas: el difícil equilibrio en materia de igualdad*

Uno de los aspectos más relevantes de la especialidad procedimental en las elecciones que se convocan automáticamente a Cortes Generales en aplicación del artículo 99.5 CE es el adelanto y la reducción de algunos de los plazos del proceso electoral. Una de las fases nucleares o de mayor relevancia constitucional sobre las que descansa ese adelanto y/o la reducción de los plazos es en el ámbito de la presentación de las candidaturas y de la proclamación de las mismas. De ahí que no quepa obviar, como reiteradamente recuerda el TC²⁴, que el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal aunque, indefectiblemente, «la participación ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral (arts. 53.1 y 81.1 CE), *siempre*

²³ El artículo 6 del RD 184/2016 expresamente recoge la previsión de que «las elecciones convocadas por el presente Real Decreto se regirán por la LOREG y su normativa de desarrollo».

²⁴ Véase, entre otras, la STC 125/2013, de 23 de mayo.

que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales»²⁵.

Teniendo presente lo anterior, y por lo que afecta a la presentación de las candidaturas, debe subrayarse que a diferencia de lo que taxativamente dispone el artículo 45 de la LOREG que preceptúa que las candidaturas, suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores, se presentan ante la Junta electoral competente entre *el decimoquinto y el vigésimo* día posteriores a la convocatoria, la DA séptima, 2 e) adelanta la presentación de tales candidaturas ante la JEP entre *el octavo y el decimotercer* día posteriores a la convocatoria.

El adelanto en los plazos de presentación de las candidaturas es drástico. El plazo máximo del que disponen los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales para preparar y presentar sus candidaturas tras la convocatoria es de 13 días frente a los 20 días de los que disponían en el procedimiento general. Sin duda se adelantan los plazos de la presentación de las candidaturas, si bien formalmente el término de presentación de la candidatura es de 7 días. La trascendencia, los efectos y el gravamen que supone este adelanto no es igual para todos los que concurren a las elecciones.

El adelanto de los plazos no tiene trascendencia alguna para aquellas candidaturas que se presentaron a las elecciones a las Cortes Generales inmediatamente anteriores mientras no se modifique en ningún extremo la candidatura para las nuevas elecciones. Se facilita la presentación de las mismas hasta tal punto que lo único que se les exige es manifestar, mediante escrito dirigido a la JEP, su voluntad de mantener las candidaturas presentadas para las elecciones a Cortes Generales inmediatamente anteriores. Escrito en el que se acompañará la declaración de aceptación de la candidatura que se mantiene y los documentos acreditativos de las condiciones de elegibilidad²⁶.

No obstante, también se prevé para estos supuestos que, si se da la circunstancia de que en las circunscripciones en las que el número de Diputados a elegir hubiese cambiado²⁷ respecto de las elecciones inmediatamente anteriores a Cortes Generales, los representantes de las candidaturas no podrán presentar escrito de mantenimiento de candidaturas y deberán presentar en el mismo plazo el escrito de presentación de candidatura²⁸.

²⁵ STC 153/2014, de 25 de septiembre. La cursiva es nuestra.

²⁶ DA séptima, 2, e), segundo inciso, de la LOREG.

²⁷ Conforme a lo previsto en el artículo 162 de la LOREG.

²⁸ DA séptima, 2, e), cuarto inciso, de la LOREG.

En relación con los pactos de coalición y atendiendo al mandato contenido en el artículo 44.2 de la LOREG, los partidos y federaciones que establecen un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los *diez días* siguientes a la convocatoria.

Pues bien, en el nuevo proceso electoral este plazo *se acorta y se adelanta* debiendo ser comunicado a la JEC, o a la JEP si el ámbito de la coalición se reduce a la circunscripción, en los *cinco días* siguientes a la convocatoria. Ahora bien, ello tampoco rige en las nuevas elecciones para aquellos supuestos en los que se desee mantener en los mismos términos el pacto de coalición con el que se concurrió a las elecciones generales inmediatamente anteriores. Basta con comunicar expresamente dicha voluntad mediante escrito dirigido a la JEC o a la JEP si su ámbito se reduce a la circunscripción²⁹.

¿Quiénes se ven afectados con este adelanto en la presentación de las candidaturas? Claramente aquellos partidos, federaciones o coaliciones de partidos y agrupaciones de electores que se presenten por primera vez a las elecciones o que, presentándose en la anterior convocatoria presenten nuevas candidaturas, fruto de nuevos pactos o nuevas decisiones y, en menor medida, aquéllas que modifiquen en algún extremo las candidaturas presentadas para las elecciones a Cortes Generales inmediatamente anteriores.

El plazo de publicación de las candidaturas presentadas se adelanta también significativamente, *del vigésimo segundo día*³⁰ ahora *al décimo quinto día*³¹ desde la convocatoria, es decir, siete días. Tampoco podemos dejar de mencionar que el plazo que se establece en los dos procedimientos y que media entre la publicación y la proclamación de candidatos³² por parte de las JEP es exactamente el mismo, cinco días³³. En ambos casos, las candidaturas proclamadas se publican al día siguiente de ser proclamadas³⁴.

Llegados a este punto, conviene abordar una problemática de calado que conecta directamente con los efectos que alcanza el adelantamiento de los plazos,

²⁹ DA séptima, 2, d) de la LOREG.

³⁰ Artículo 47.1 de la LOREG.

³¹ DA séptima, 2, f) de la LOREG.

³² A estos efectos debe tenerse presente lo establecido por el artículo 47.4 de la LOREG y la reiterada jurisprudencia constitucional en relación con la no proclamación de candidaturas que no cumplan con los requisitos legales así como la obligación de supervisión por parte de las Juntas competentes (Véase, por todas, la STC 86/2015, de 7 de mayo, FJ 4, y la relación de STC allí contenidas —STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; SSTC 86/1987, de 25 de junio, FJ 4; 24/1989, de 28 de febrero, FJ 6; 95/1991, de 29 de mayo, FJ 2; 175/1991, de 10 de octubre, FJ 2; 114/2007, de 8 de junio, FJ 3, y 115/2007, de 8 de junio, FJ 4—).

³³ Artículo 47.3 y DA séptima, 2, g) de la LOREG.

³⁴ Artículo 47.5 y DA séptima, 2, h) de la LOREG.

en esta fase procedimental y si la diferencia de trato legal entre quienes han concurrido o no a las elecciones inmediatamente anteriores es constitucionalmente adecuada, o si, por el contrario, ello pudiera vulnerar el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo en condiciones de igualdad.

A mi juicio, para abordar esta cuestión resulta esencial ponderar si los requisitos legales que exige la ley para presentar candidaturas a quienes legítimamente pueden concurrir a las elecciones no solo les coloca en una situación de desventaja frente a quienes concurrieron en términos más ventajosos en las elecciones inmediatamente anteriores sino que, además, puede obstaculizar las condiciones para el ejercicio efectivo de un derecho fundamental, en este caso, el derecho de participación política en condiciones de igualdad. No resulta ocioso recordar, en palabras del TC, que «lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos»³⁵.

Esa diferencia de trato ante unas nuevas elecciones fruto de una disolución automática de las Cámaras que facilita el camino a aquellas candidaturas que ya se presentaron en el proceso inmediatamente anterior ¿constituye una justificación objetiva y razonable y es proporcionada a la finalidad perseguida? La finalidad perseguida, por mucho que el legislador lo obvie en el Preámbulo de la Ley, era evitar que las elecciones coincidieran con el 25 de diciembre. Un cálculo político referido solo a una situación *de facto* que al final no prosperó y que pudiera no sortearse en otras convocatorias.

Evidentemente, no se vulnera el principio de igualdad normativa por prever distintas situaciones a las que se otorgue idéntico tratamiento o incluso se exijan requisitos diferentes. De hecho, el legislador orgánico ha contado con el aval del TC cuando se han previsto requisitos legales diferentes para la presentación de candidaturas³⁶. Por ejemplo, a las agrupaciones de electores se les exige un

³⁵ Véase la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia en la STC 153/2014, de 25 de septiembre, FJ 3.

³⁶ Partiendo de la libertad de configuración que al legislador le reconoce el artículo 23.2 CE, utilizando expresión del TC «es evidente que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos (que, por lo demás, en ésta como en sus demás actividades están sometidos a la Constitución y a la ley, como expresa el artículo 6 CE) no es, ni puede ser absoluta». El legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos puede limitar esa libertad, y así lo ha hecho, imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (STC 12/2008,

número de firmas que no se les exige a los partidos políticos con representación parlamentaria o sin representación.

La cuestión estriba en responder a la pregunta de si es razonable concebir materialmente un desarrollo del procedimiento electoral como una repetición automática de las mismas elecciones y no una nueva convocatoria de elecciones, en modo que tal automatismo obstaculiza efectivamente que otros partidos, federaciones o coaliciones de partidos, o agrupaciones electorales concurren a esas nuevas elecciones. Es cierto que se dispensa el mismo trato ante las mismas condiciones pero no resultan proporcionadas al fin que se persigue cuando el pueblo titular de la soberanía debe elegir a sus representantes y debe hacerlo en un nuevo proceso en el que se garantice, entre otros muchos principios, la igualdad de oportunidades de quienes concurren a las elecciones.

En mi opinión, ese adelanto en el procedimiento de la fecha de presentación de las candidaturas puede resultar gravoso y desmedido, particularmente para quienes irrumpen por primera vez en esta nueva competición. Especialmente gravoso lo es para las agrupaciones electorales y para aquellos partidos que, sin representación parlamentaria, deben recabar firmas³⁷. Recordemos que el artículo 169.3 de la LOREG, tras la reforma de 2011, exige a los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones la firma, al menos, del 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección³⁸.

Resulta más que pertinente en este punto traer a colación que la nueva exigencia de avales a los partidos que no habían conseguido en las elecciones anteriores representación parlamentaria³⁹ recibió el pleno respaldo del TC al resolver que tal exigencia legal no resultaba contraria al contenido del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. La aplicación de esta disposi-

FJ 5) o, en lo que interesa a este proceso constitucional, para su presentación. Lo relevante, por lo tanto, en cuanto a la limitación que ahora nos ocupa, es si tiene o no un fundamento constitucional que justifique la posible restricción del derecho fundamental concernido» (STC 163/2011, de 2 de noviembre, FJ 5).

³⁷ Se exige de presentar tales avales a las agrupaciones de electores, partidos, federaciones o coaliciones que lo presentaron en el proceso inmediatamente anterior [DA séptima, 2.c) de la LOREG].

³⁸ Amén de la previsión ya contemplada en la anterior redacción del apartado 3 del artículo 169 de la LOREG, de que las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción.

³⁹ También denominadas por algún sector doctrinal como «candidaturas de oportunidad» (CHUECA RODRÍGUEZ, R., «Cambios, reformas y adaptaciones», en *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEPC, Madrid, 2011, p. 51).

ción en las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, y a pesar de la Instrucción dictada por la JEC 7/2011, del 5 de septiembre, provocó una cascada de recursos contra la proclamación de las candidaturas que habían realizado numerosas JEP.

Contra las mismas el TC tuvo la ocasión de pronunciarse en los numerosos recursos de amparo electoral que se presentaron sobre la proclamación de las candidaturas⁴⁰. A nuestros efectos, resulta de enorme interés subrayar que el TC en su Sentencia 163/2011, de 2 de noviembre, resuelve sobre el fondo de la cuestión y si tal exigencia vulneraba el principio de igualdad en relación con el derecho de sufragio pasivo⁴¹. El TC resulta categórico: a su juicio, el nuevo requisito no es contrario al contenido del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). En concreto, el TC destaca que «Sin perjuicio de que no quepa excluir que en alguna concreta ocasión y en razón de especiales circunstancias que pudieran concurrir pudiera apreciarse insuficiente dicho plazo, *en principio no resulta desproporcionado el plazo fijado en atención a la finalidad a la que obedece el requisito de la obtención de firmas* (la acreditación de un mínimo arraigo o respaldo electoral con ocasión de una determinada convocatoria electoral por quien no ha obtenido representación en las anteriores elecciones) y al porcentaje o cuantía de las firmas exigidas. Plazo, además, que puede verse ampliado por el legalmente previsto para la subsanación de irregularidades (art. 47 LOREG), como más adelante se pondrá de manifiesto al enjuiciar la subsanabilidad del requisito establecido en el artículo 169.3 LOREG»⁴².

Esa diferenciación de trato puede, quizás, contar con una justificación razonable pero podría resultar desproporcionada, especialmente si se tiene en cuenta el contexto: el afán de que unas elecciones no se celebren un 25 de diciembre. El carácter *ad hoc* de la reforma también resulta trascendente. Estamos ante una ley aprobada en medio de una crisis institucional que cambia algunas de las reglas del juego que tienen como objeto determinar quiénes conforman las Cámaras y sus mayorías. Y una de las reglas más importantes es la que regula el procedi-

⁴⁰ Dada la imposibilidad de detenernos en los entresijos de los recursos que tenían como objetivo básicamente que pudiera ser subsanable el número de avales en el trámite de subsanación, remitimos a SANTOLAYA MACHETTI, P., *Procedimiento y garantías electorales*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 100 a 102.

⁴¹ Exigencia cuya pertinencia ha sido valorada y analizada desde la perspectiva del respeto del principio de igualdad por la doctrina, por todos, remitimos a GAVARA DE CARA, J. C.; «La reforma de la LOREG: expectativa y alcance», en *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEPC, Madrid, 2011, pp. 110 a 114.

⁴² STC 163/2011, de 2 noviembre, FJ 7.

miento, las condiciones y los requisitos que permiten el acceso a la competición electoral en condiciones de igualdad.

A mi juicio, con el adelantamiento de los plazos para presentar las candidaturas y el mantenimiento de la duración de los mismos a quien más se castiga es a quienes se les exige un plus para presentar sus candidaturas. Especialmente, se grava a las nuevas agrupaciones de electores que quieran concurrir a las nuevas elecciones.

3. *Los recursos contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos: La no afectación de las garantías jurisdiccionales y la peligrosa excepción*

En el ámbito de las garantías jurisdiccionales, en lo que afecta a la interposición y la resolución de los recursos contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos, salvo con la excepción que afecta al artículo 49.5.c) de la LOREG, el legislador no ha establecido ninguna disposición específica que reduzca los brevísimos, perentorios y taxativos plazos contenidos en el artículo 49 de la LOREG para la interposición y resolución los distintos recursos (contencioso-administrativo y de amparo electoral) contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos. No obstante, conviene tener presente que ahora, en el calendario electoral de 47 días, el plazo para interponer los recursos pertinentes se adelanta por el efecto del adelanto del plazo de la proclamación de las candidaturas.

Ahora bien, el legislador orgánico sí que introduce una especificidad en relación con los plazos que afectan a la interposición y resolución de los recursos que se pudieran presentar frente aquellas candidaturas que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido.

Recordemos que para estos supuestos el artículo 49.5.c) de la LOREG prevé que, si durante la campaña electoral las partes legitimadas para interponer el recurso tuvieran conocimiento de circunstancias que, con arreglo al artículo 44.4 de la LOREG, impiden la presentación de candidaturas; el recurso podrá interponerse hasta el *cuadragésimo cuarto día* posterior a la convocatoria, debiendo resolver la Sala especial del TS *dentro del tercer día* a partir de la interposición. No cabe olvidar que tras la sentencia se puede interponer recurso de amparo constitucional. El cuadragésimo cuarto día está previsto en un proceso de 54 días y con una campaña electoral que dura 15 días.

Pues bien, la especificidad procedimental que se introduce en el supuesto de convocatoria automática de elecciones por efecto del artículo 99.5 CE para este

caso concreto (candidaturas que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido)⁴³ en el ámbito de los recursos es aparentemente menor pero de honda relevancia constitucional⁴⁴.

En efecto, la letra o) de esa DA séptima, 2, literalmente preceptúa que «El recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos previsto en el apartado 5 del artículo 49 de esta Ley Orgánica podrá interponerse hasta *el cuadragésimo día* posterior a la convocatoria. La Sala especial del Tribunal Supremo deberá resolver en los *dos días* siguientes a la interposición del recurso. El amparo ante el Tribunal Constitucional deberá solicitarse al día siguiente y el Tribunal Constitucional resolver sobre el mismo en los *dos días* siguientes»⁴⁵. Es decir, se reducen en 1 día los ya perentorios plazos de los que disponían la Sala especial del Tribunal Supremo y el TC en la resolución del recurso de amparo. No deja de resultar llamativa esta reducción de los plazos en la resolución de los recursos muy especialmente cuando el propio TC ha llamado incisivamente⁴⁶ la atención al legislador orgánico sobre el particular, precisamente, por el escaso tiempo del que se dispone para garantizar una efectiva tutela de los derechos en juego y le demanda realizar un especial esfuerzo en orden a lograr un mejor acomodo procesal.

En términos generales, a pesar del adelanto en el calendario electoral, el procedimiento respeta los ya cortísimos plazos que prevé el artículo 49 de la LOREG en materia de recursos, lo cual garantiza que uno de los pilares sobre el que se asienta el sistema de garantías del proceso electoral, las garantías jurís-

⁴³ Sin ánimo de ofrecer una bibliografía detallada sobre el particular, resultan de interés las reflexiones que sobre los recursos judiciales en este ámbito ofrece FIGUERUELO BURRIEZA, A. y LEÓN ALONSO, M.: «Límites y garantías del derecho de sufragio pasivo. Reflexiones en torno a la LO 3/2011 de reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral general», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 25, 2011, pp. 35 a 67.

⁴⁴ Por cierto, en no muy buena técnica legislativa dado que lo más oportuno, desde la sistemática normativa, hubiera sido regularlo antes de las disposiciones relativas a la campaña electoral [DA séptima, 2.i) de la LOREG], es decir, tras la regulación de la presentación, proclamación y publicación de las candidaturas.

⁴⁵ La cursiva es nuestra.

⁴⁶ Sirva por todas, la contundente advertencia del TC al legislador en la STC 62/2011 dictada en el recurso de amparo que promovió la coalición electoral Bildu-Eusko Alkartasuna frente a la sentencia de la Sala especial del artículo 61 de la LOPJ del TS sobre anulación de candidaturas para las elecciones locales y forales de 2011 donde insiste «(...) en la dificultad de insertar un supuesto tan complejo como el contemplado en el artículo 44.4 LOREG en el proceso contencioso-electoral que regula su artículo 49, caracterizado por las notas de celeridad, perentoriedad, preclusión de plazos y concentración de las fases de alegaciones y prueba e inicialmente concebido para cuestiones de menor entidad (...)» (STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 2).

dicionales en la fase de proclamación de candidaturas y candidatos, no se vea diezmado en el supuesto concreto de convocatoria automática de elecciones automáticas. Valoración distinta merece la reducción del plazo de resolución de los oportunos recursos de los que dispone la Sala especial del TS y del TC [DA séptima, 2, o) de la LOREG].

4. *El impacto de la reducción del proceso electoral en el derecho de sufragio de los españoles inscritos en el CERA*

Como de todos es conocido el artículo 75 de la LOREG, en su redacción dada por la LO 2/2011, reguló un nuevo procedimiento de votación para los electores CERA⁴⁷ que, como he estudiado y analizado en profundidad, lejos de garantizar la efectividad del derecho de sufragio —esto es, entre otras, que el voto llegue a destino y que sea susceptible de ser escrutado en tiempo y forma— cabe afirmar que todos los datos que arroja la realidad práctica sigue avalando la afirmación de que el procedimiento de votación articulado exige una urgente reforma⁴⁸.

De hecho, la JEC, en su Acuerdo 261/2016, aprobó el pasado noviembre un «Informe sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero (texto refundido)». Este Informe es fruto del seguimiento de la aplicación del artículo 75 de la LOREG en las convocatorias electorales que se fueron sucediendo desde la constitución de la JEC, en julio de 2012, hasta las elecciones del 26 de junio de 2016 y de la utilización del procedimiento previsto por el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, por los electores residentes en España pero temporalmente ausentes el día de las elecciones. El resultado de ese seguimiento es demoledor: «se concluye que, con el régimen jurídico vigente de las elecciones,

⁴⁷ Esta reforma procedimental fue deudora de las grandes disfuncionalidades que había arrojado la articulación de legislaciones anteriores sobre las condiciones de ejercicio del derecho de voto y el modo de ejercer ese derecho de sufragio por parte del elector CERA. Sobre el particular remito a mi trabajo y a la bibliografía allí contenida: GARCÍA MAHAMUT, R., «El Voto de los Residentes Ausente y la Ley 40/2006 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior» en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y CEPC, Madrid, 2009 pp. 523 a 560. Sobre los distintos aspectos del propio Informe del Consejo de Estado en la materia, véase, entre otros, el análisis de PRESNO LINEIRA, M. A., «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero. A propósito del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009.

⁴⁸ GARCÍA MAHAMUT, R., «La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA): La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 259-289.

es muy difícil corregirlos y se propone como alternativa estudiar la implantación de un procedimiento de voto telemático para estos electores»⁴⁹.

Efectivamente, los mecanismos que articulan el ejercicio del derecho de sufragio claramente no funcionan y conculcan a la postre el artículo 23.1 CE al resultar contrarios a la efectividad del derecho fundamental del votante CERA por la dificultad de realizar todos los trámites en plazos realmente escasos, como ya he puesto de relieve⁵⁰.

De ello vuelven a dar buena cuenta los datos que ha aportado la Oficina del Censo Electoral (en adelante, OCE)⁵¹ de las dos últimas elecciones generales. En las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, de los 1.880.064 electores inscritos en el CERA, las solicitudes aceptadas constituyeron un 8,03 %. De esas solicitudes los votos efectivamente escrutados fueron el 4,73%. En las elecciones del 26 de junio de 2016, la cifra de electores inscritos en el CERA ascendió a 1.924.087, las solicitudes aceptadas alcanzaron el 8,78 % y los votos efectivamente escrutados fueron el 6,30 %. Sin duda, son datos más que elocuentes.

Dado que hemos estudiado en profundidad los obstáculos y las razones del porqué de la ineffectividad del procedimiento —e independientemente que se comparta o no la propuesta que realiza la JEC⁵², que no voy a abordar por exceder del límite de este trabajo— procede analizar si la nueva regulación ahonda aún más en la ineffectividad del derecho de sufragio activo.

La DA séptima, 2 letras m) y n) de la LOREG regula básicamente las especialidades procesales y materiales en el procedimiento de votación del CERA. Por lo que afecta a la primera especialidad de carácter procedimental se establece lo que sigue: «Se entenderá válida y no requerirá que vuelva a ser formulada para el nuevo proceso electoral la solicitud aceptada por la Oficina del Censo Electoral que los españoles inscritos en el censo de los electores residentes-ausentes en el extranjero hubieren formulado para las elecciones a Cortes Generales inmediatamente anteriores, siempre que dichos españoles sigan inscritos en el censo de electores residentes-ausentes vigente para las nuevas elecciones». Sin duda, esta previsión favorece la primera parte del procedimiento para quienes

⁴⁹ Acuerdo de la JEC 261/2016 de 16/11/2016, p. 1.

⁵⁰ GARCÍA MAHAMUT, R., *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA)...*, *op. cit.*, p. 285. Ello sin mencionar incidencias de relevancia tales como descubrirse sobres electorales en dependencias consulares que no se habían remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores (véanse los Acuerdos de la JEC 261/2016 y 59/2016).

⁵¹ Los datos se pueden consultar, además de la página web del INE, en el Acuerdo de la JEC 261/2016, p. 7.

⁵² Que las Cortes Generales y el Gobierno consideren la posibilidad de establecer para los electores CERA y los ERTA un procedimiento de voto telemático.

ya habían cursado la solicitud del voto. Debe hacerse notar que el voto rogado es uno de los primeros escollos a salvar en el procedimiento general previsto en el artículo 75 de la LOREG tras su reforma⁵³ y no se restringe el plazo de solicitud de los 25 días previstos para el proceso general.

Por lo que se refiere a la otra especialidad procedimental y antes de adentrarnos en la misma, recuérdese que una vez solicitado el voto, proclamadas las candidaturas, y finalizado el plazo de recursos, la OCE envía la documentación⁵⁴ al elector CERA para poder votar. El envío de la documentación, tal y como preceptivamente mandata el artículo 75.3 de la LOREG, se realiza *no más tarde del trigésimo cuarto día* posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, *no más tarde del cuadragésimo segundo*.

Ello debe tenerse muy presente para comprender la magnitud de lo que dispone la especialidad contenida en la DA séptima.2.n): «Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral realizarán el envío al que alude el apartado 2 del artículo 75 de la presente Ley Orgánica *no más tarde del vigésimo séptimo día* posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos y, en las restantes, *no más tarde del trigésimo quinto día* posterior a la convocatoria».

Obsérvese que el plazo que transcurre entre la fecha límite de la que dispone la OCE para enviar la documentación a los electores CERA es exactamente el mismo tanto para el proceso electoral de 54 días como en el de 47 días. En ambos supuestos, entre el plazo límite previsto para el envío y el día de las elecciones, transcurren 20 días —en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos— y 12 días si se han impugnado. Ello no es más que la expresión de la traslación automática del adelanto de los plazos en la presentación, proclamación y recursos contra la proclamación de los candidatos en un proceso electoral que ahora dura 47 días.

⁵³ Ello a pesar de que se ha facilitado el trámite previéndose la posibilidad del envío de la solicitud del voto de forma telemática de quienes están inscritos en el CERA. Véase la Orden INT/358/2015, de 27 de febrero, por la que se modifica el anexo 6 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (BOE n. 54, de 4 de marzo de 2015) y la Resolución de 9 de marzo de 2015, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establece el procedimiento para la solicitud de voto de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero (BOE n. 63, de 14 de marzo de 2015).

⁵⁴ La documentación que envía la OCE al elector CERA es, básicamente, la hoja informativa, las papeletas y sobres de votación, dos certificados de inscripción en el censo electoral de residentes ausentes, el sobre dirigido a la Junta Electoral Provincial y el sobre dirigido al Consulado o Embajada en la que están inscritos (art. 75.2 de la LOREG).

Si bien los plazos a los que hemos hecho referencia sirven para visualizar el automatismo y las correspondencias de ambos procesos, lo cierto es que el elector CERA no dispone materialmente de esos plazos. Primero, porque tras recibir la documentación, tiene dos opciones, votar por correo o depositar el voto en urna y, en ambos supuestos, su voto debe llegar a la Oficina o Sección Consular por taxativo mandato legal antes del día de las elecciones. De forma que, una vez recibida la documentación para poder votar, el elector que opte por ejercer por correo su derecho de voto, lo deberá enviar a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la misión Diplomática a la que el elector esté adscrito, por correo certificado no más tarde del quinto día anterior al de la elección (art. 75.4 de la LOREG). Aquel elector que opte por depositar el voto en urna, lo hará entre el cuarto y el segundo día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección entregando personalmente los sobres en aquellas Oficinas o Secciones Consulares en la que esté inscrito o en las que a tales efectos se habiliten (art. 75.5 de la LOREG). Segundo, porque los plazos reales con los que cuenta el elector depende de cuándo la documentación llega a su poder. No cabe soslayar que la documentación sale de España y debe ser entregada al elector, la mayor parte de las veces, en la otra parte del mundo.

Las cuentas también parecen claras para el proceso electoral de 47 días en aquellas circunscripciones en las que se impugne la candidatura y la OCE envíe la documentación desde España el día 35: desde ese día hasta el día 42 —fecha límite que tiene el elector para enviar su voto por correo— median 7 días. En esos 7 días la documentación tiene que salir de España, llegar a destino y el elector enviarlo por correo a la Oficina Consular (que, incluso, podría no estar en ese mismo país). Así y todo, no se garantiza que el servicio postal de los distintos países hagan llegar a tiempo el voto al Consulado correspondiente (3 días). No se olvide que finalizado el plazo del depósito del voto en urna (día 45) «el funcionario consular expedirá un acta que contendrá el número de certificaciones censales recibidas y, en su caso, las incidencias que hubieran podido producirse, así como el número de sobres recibidos por correo hasta la finalización del depósito del voto en urna. Al día siguiente, los sobres depositados por los electores y los recibidos por correo junto al acta expedida por el funcionario consular deberán ser remitidos, mediante envío electoral, a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual, a su vez, procederá al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes».

En fin, las especificidades contenidas para el procedimiento de votación del CERA incurren en exactamente los mismos defectos del procedimiento general. Porque lo realmente determinante son los plazos que median entre el envío de la documentación desde España —la recepción de la misma por el

elector— y los plazos para ejercer el derecho de voto en un procedimiento que crea la ficción jurídica del voto en embajada, cuando realmente debe ser enviado a la JEP correspondiente que es la que realiza el escrutinio.

Ello sin contar que, aunque no se planteen recursos, el envío de la documentación electoral se sigue retrasando porque, entre otras razones, la documentación debe remitirse por correo certificado y no es posible controlar el tiempo que los servicios postales de otros países tardan en entregarla al elector⁵⁵. Recuérdese, entre otros, algunos de los acuerdos adoptados por la JEC que en relación a estas quejas se formularon en los procesos electorales de 2015⁵⁶.

Tal y como he puesto de relieve en diversas ocasiones, son precisamente los plazos de envío de la documentación los que comienzan a poner en jaque la efectividad del sufragio, especialmente, la que afecta a aquellos envíos que se realizan al elector que reside en países de Iberoamérica y que agota el plazo de envío del día 42 y cuya recepción no se produce al menos hasta el día 45. Ser deudores del funcionamiento del correo postal de otros países es una seria espada de Damocles que pende sobre el sistema. Esta limitación del plazo cobra además especial relieve cuando se conecta con los plazos límites de depósito del voto, ya se deposite en urna, ya se envíe por correo.

Finalmente, no podemos obviar que también la DA séptima, 2, ñ), de la LOREG establece una mención sobre el procedimiento a aplicar a los electores residentes en España temporalmente ausentes en el extranjero (ERTA). Recordemos que el procedimiento de votación para estos ciudadanos se regula mediante el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, y las diferencias más relevantes en el régimen general del procedimiento de votación entre el elector CERA y el ERTA residen, por un lado, en que los electores ERTA presentan la solicitud de voto personalmente en las oficinas consulares en lugar de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral correspondiente y, por otro lado, que su voto se remite desde el país donde residen a la mesa electoral y no a las oficinas consulares. Los plazos de solicitud y de remisión son prácticamente idénticos a los del voto CERA, de ahí

⁵⁵ Por no mencionar otro tipo de peticiones como, por ejemplo, la que trasladó el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en el que se hacía alusión a las dificultades para que la documentación electoral llegase a los ciudadanos incluidos en el Censo de Residentes Ausentes en Kosovo, planteando la posibilidad de dicha documentación fuera dirigida a la Embajada en Skopje, para desde allí hacerla llegar a los ciudadanos (Acuerdo de la JEC 119/2015, de 25 de abril); o la que traslada la información de las huelgas que afectan a los servicios postales de Finlandia y Perú y a la implicación que ello puede tener para el voto CERA en las elecciones a Cortes Generales (Acuerdo de la JEC 481/2015, de 20 de noviembre).

⁵⁶ Acuerdos de la JEC 167/2015, de 30 de abril; 506/2015, de 25 de noviembre; 551/2015, de 9 de diciembre.

que la nueva DA prevea expresamente que los plazos regulados en las letras l) y n) se apliquen también a los electores españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. En consecuencia, cabe afirmar que en estos supuestos se reproducen los obstáculos que actualmente no permiten que muchos de los votos lleguen a tiempo de ser escrutado por las Mesas electorales⁵⁷.

5. *Las campañas electorales: principales novedades y riesgos*

Una de las ideas nucleares sobre la que pivota la reducción de los plazos del proceso electoral es justamente el acortamiento del tiempo previsto para la realización de la campaña electoral. Esta se reduce a ocho días en lugar de los quince días previstos en la LOREG. En íntima conexión con ello, se minora la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, las cantidades relativas a las subvenciones por gastos electorales así como los límites de los gastos electorales de quienes concurren a las elecciones.

Efectivamente, la DA séptima, 2, i) de la LOREG establece que, la campaña electoral, que empezará el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, dura ocho días. No obstante, se prevé expresamente que el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral se puede realizar a partir del día trigésimo primero posterior a la convocatoria. Por otro lado, y tal y como ocurre en el procedimiento general, la letra j) de la referida DA taxativamente determina que la campaña electoral termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Finalmente, la letra s), señala expresamente que «La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que estos tengan, se reduce a la mitad del previsto en el baremo del artículo 64 de esta Ley Orgánica».

Para la determinación de los gastos y subvenciones electorales, tal y como literalmente establece la DA séptima, 2, u), se atenderá a lo dispuesto en el artículo 175 de la presente Ley Orgánica con las siguientes modificaciones:

1.º Las cantidades previstas en el apartado 1 para subvencionar los gastos que originen las actividades electorales se reducirán, en función de los votos y escaños obtenidos por cada candidatura, en un treinta por ciento.

2.º El límite de los gastos electorales previsto en el apartado 2 se reducirá en un cincuenta por ciento. Los porcentajes de gasto previstos en el apartado 3 del artículo 55 y en el apartado 1 del artículo 58 se entenderán referidos a este límite reducido.

⁵⁷ Véase a este respecto el Informe de la JEC contenido en el Acuerdo 261/2016, pp. 5 a 13.

Debe mencionarse que la Proposición de Ley presentada por el grupo Popular fijaba a este respecto un específico apartado 4 que, lacónicamente, hacía referencia a que las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales impulsarían un acuerdo para reducir los gastos derivados de la campaña electoral⁵⁸.

Independientemente de que pudiera evaluarse como razonables o no las cantidades establecidas finalmente en la DA séptima tanto para la subvención de los gastos como para los límites de los mismos, el problema, a mi juicio, estriba en el fundamento que aduce el propio legislador como justificación para limitar la campaña electoral y, también por ende, todo el proceso electoral revistiendo la apariencia de mera adaptación de la reducción de los 7 días de la campaña. Merece la pena reproducir en este punto el tenor literal del Preámbulo de la LO 2/2016 «Dicha disminución del tiempo de la campaña se justifica en la idea de que en estas elecciones, convocadas de forma automática de acuerdo con el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución, *los candidatos no necesitan el mismo tiempo para realizar las actividades destinadas a la captación de sufragios*».

Quizás no para las candidaturas que se presentaron en las elecciones inmediatamente anteriores que no hayan variado su posición respecto a lo defendido en la convocatoria inmediatamente anterior, pero sí para quienes se presenten con un nuevo programa o con una nueva visión de cómo resolver el futuro escenario. Por no mencionar a los que se presentan por primera vez planteando su alternativa de programa y de gobierno a los ciudadanos que, en última instancia, deberán dirimir con su voto el propio bloqueo.

Resulta difícilmente justificable esta posición de principio por parte del legislador porque garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones constituye un objetivo prioritario de nuestro sistema democrático. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades constituyen la clave de bóveda de las elecciones como institución esencial de un régimen democrático. De ahí que, como se repite hasta la saciedad, nuestro ordenamiento trata de evitar cualquier posición de abuso dominante entre los competidores electorales a través de distintos mecanismos y principios que garantizan la igualdad de oportunidades, la competitividad y la libre concurrencia⁵⁹.

⁵⁸ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 48-1, p. 5.

⁵⁹ Remitimos, por todos, a SÁNCHEZ MUÑOZ, O., *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.

De entre éstos no solamente destacan los de ámbito económico⁶⁰ —como los límites impuestos a los partidos para los gastos electorales⁶¹ o a las subvenciones para el envío de propaganda y publicidad⁶² o los límites de las aportaciones a los partidos de las personas físicas o jurídicas, por no mencionar la prohibición de aportaciones a las cuentas electorales de los fondos públicos⁶³— sino también los que afectan al tratamiento informativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, los que obligan a ponderar el ejercicio de las libertades constitucionales de información y expresión que garanticen la vigencia efectiva de los principios de libre concurrencia, objetividad y transparencia en el proceso electoral e igualdad de armas. De ahí que también se imponga el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa a los medios de titularidad pública que ahora, tras la reforma de la LOREG de 2011, se extiende a las privadas⁶⁴.

Por todo ello, entiendo que las previsiones para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en aplicación del artículo 99.5 CE vulneran, en el ámbito de las campañas electorales, en términos globales, el principio de igualdad de oportunidades en la competición electoral. No porque el legislador decida ahorrar en las subvenciones o reducir los gastos, ni siquiera o exclusivamente porque se reduzca la duración de la campaña, sino porque todo ello se anuda a

⁶⁰ No cabe negar la conexión jurídica inescindible que se produce entre los límites de gastos electorales, la campaña electoral y el principio de igualdad de armas. En esta línea, véase, SANCHEZ MUÑOZ, O., «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación», *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 617 y ss.

⁶¹ Debemos hacer notar que tras la reforma de la ley de financiación de los partidos políticos —(art. 17, 2, b)—, operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, se tipifican las infracciones —muy graves, graves y leves— por superar los límites de gasto electorales previstos en la LOREG y se establecen las sanciones correspondientes (art. 17 bis), sin perjuicio de lo previsto en el artículo 134 de la LOREG.

⁶² Recordemos que las subvenciones por tales gastos y que afectan a las elecciones a Diputados y Senadores, regulados en el artículo 175 de la LOREG, han sido parcialmente reformados por la mencionada Ley Orgánica 3/2015.

⁶³ Sobre las implicaciones de la LO 3/2015, remitimos al análisis detallado que sobre la misma realiza SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp. 49-82.

⁶⁴ Sobre el particular remitimos, entre otros, a GARCÍA MAHAMUT, R. y RALLO LOMBARTE, A., «Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: La reforma de la LOREG de 2011», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013, pp. 201 a 240.

la idea de que estas elecciones *son una repetición de las anteriores* y los candidatos no necesitan el mismo tiempo para realizar las actividades destinadas a la captación de sufragios. Sin duda, coloca en desventaja a las fuerzas políticas que se presentan con un programa distinto, con propuestas diferentes, con candidaturas distintas o coaligadas de otro modo. A mi juicio, se aboca, especialmente en el ámbito de la información y en una lectura sistemática de los límites impuestos por la LOREG, a una especie de desigualdad informativa que juega en favor, o beneficia de forma desproporcionada, a quienes no se mueven de la «foto» de las elecciones celebradas anteriormente. Ello coloca en clara desventaja al resto de las fuerzas políticas concurrentes. Por el contrario, y ante la reducción de los plazos en campaña electoral que de forma efectiva puede incidir en la desventaja material para determinadas fuerzas políticas, no se apuesta de una vez por la celebración preceptiva de debates electorales que, sin duda, alcanza un impacto claro sobre los votantes que quieren obtener respuestas contrastadas y formarse una opinión sin intermediarios para decidir su voto.

En fin, no está de más recordar, al modo en que lo hace el TC, que el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE resultaría conculcado si se produjera cualquier género de discriminación o preterición infundada en el procedimiento de acceso al cargo representativo. Pero, además de un derecho de igualdad, el artículo 23.2 CE «incorpora un contenido sustantivo propio si se pone en relación, como es preciso, con el párrafo primero del mismo precepto, que preserva el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, en lo que ahora interesa, por medio de representantes, pues el concepto constitucional de representación incorpora, sin duda, una referencia a un modo de constitución democrática de determinadas instituciones públicas que debe ser respetado como contenido necesario de ambos derechos»⁶⁵.

IV. CONCLUSIONES

La reforma parte de un hecho incontestable, se repiten unas elecciones en la que permea a través de todo el procedimiento una idea nuclear: las fuerzas políticas que concurren a unas elecciones que se repiten *deberían ser* las mismas que concurren en el anterior proceso electoral. De ahí, la minoración del tiempo para realizar la campaña electoral porque «los candidatos no necesitan el mismo tiempo para realizar las actividades destinadas a la captación de sufragios» y de ahí también la simplificación de muchos de los trámites que se prevén para

⁶⁵ STC 163/2011, de 2 de noviembre, FJ 3.

quienes concurrieron en las elecciones inmediatamente anteriores en los mismos términos.

Sin duda, simplificar y facilitar algunos de los trámites relacionados con las elecciones inmediatamente anteriores constituyen medidas razonables y proporcionadas cuando se trata de dotar de mayor eficiencia la organización administrativa del proceso, incluidas las medidas que facilitan el ejercicio del derecho de sufragio en condiciones de igualdad.

Sin embargo, las fases de relevancia constitucional, desde la perspectiva de la concurrencia a un proceso electoral en condiciones de igualdad entre los distintos contendientes, donde se puede truncar el derecho fundamental es en el acceso en sí a la competición electoral y cuando no se respeta el principio de igualdad de armas de la que gozan los distintos actores electorales que compiten por captar el sufragio.

En relación con el acceso a la competición electoral debe destacarse que las nuevas candidaturas que se presentan cuentan con desventajas añadidas respecto de quienes concurrieron a las elecciones inmediatamente anteriores. Las especialidades procedimentales previstas para el supuesto de convocatoria de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE facilitan la tramitación a quienes concurrieron a las elecciones anteriores y grava a quienes no concurrieron o no concurrieron en los mismos términos. No de forma directa sino indirectamente, ello se visualiza con el adelanto de los plazos en la presentación de las candidaturas y de la proclamación de los candidatos. Fundamentalmente resulta gravoso para quienes tienen que recoger firmas y presentar avales.

Por otro lado, el margen de campaña para los nuevos partidos, federaciones o coaliciones de partidos, y agrupaciones de electores parten con una desventaja clara en una campaña electoral reducida a ocho días. Ello podría poner en jaque el principio de igualdad de armas entre los distintos contendientes electorales. Especialmente de los que concurren por vez primera.

A mi juicio, cabría una legislación mucho más favorable al ejercicio del derecho de sufragio y es manteniendo los mismos plazos que en el procedimiento general pero aprovechando la simplificación de trámites que claramente podría redundar en un mejor derecho. Es decir, efectivamente, son unas elecciones que se convocan de forma automática en un plazo corto. Por lo tanto, se puede dar por válido que quienes no modifiquen su candidatura la sigan manteniendo, pero aquéllos que quieran cambiarla dispongan del plazo general.

El hartazgo ciudadano de concurrir repetidamente a nuevas elecciones —por la incapacidad política de los partidos de llegar a acuerdos y pactos tanto a la hora de otorgar la confianza en el proceso de investidura como de llegar a acuerdos de legislatura— no se mitiga con la repetición *ad infinitum* de elecciones, ni

de 47 días ni de 54 días. Tampoco con procesos electorales cuyo zoom normativo se enfoque sobre unos contendientes políticos más que sobre otros. Parece evidente que si el electorado tiene que concurrir de nuevo a unas elecciones para dirimir con su voto el nuevo escenario debe ser con unas reglas que garanticen con pulcritud el derecho a la participación política en su doble vertiente de derecho de sufragio activo y pasivo.

Por todo ello, a mi juicio, y a pesar de la excepcionalidad de la situación contemplada en el artículo 99.5 CE, conviene seguir reflexionando y profundizando sobre la necesidad de introducir mecanismos que eviten *ad infinitum* la convocatoria de nuevas elecciones en estos supuestos.

Title:

The reform to the Spanish People Institutional Act (LOREG) for the automatic call of elections under article 99.5 CE: A timely technical adaptation or a breach of the right to vote?

Summary:

I. Introduction. II. The formal and material peculiarities of the representation of the people institutional act 2/2016, october 31st, modifying the spanish «LOREG». 1. The drafting of the law and its contextualization in the calendar of the investiture process. 2. A synoptic overview of the material content of the reform. III. The serious incidents that the new additional seventh provision of the loreg may add to the exercise of the voting rights act: 1. The length of the electoral process, the domino effect and the legal anchorage of procedural specialities. 2. Presentation, publication and proclamation of candidacies: the difficult balance on gender equality. 3. The appeals against the proclamation of candidacies and candidates: The non-affectation of the jurisdictional guarantees and the dangerous exception. 4. The impact of the reduction of the electoral process on the right to vote of the Spaniards Residents Abroad. Electoral campaigns: main developments and risks. IV. Conclusions.

Resumen:

Este trabajo aborda un análisis detallado de la LO 2/2016 de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)

para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE. La nueva Disposición adicional séptima de la LOREG regula las especificidades procedimentales de un proceso electoral que, para este supuesto, dura 47 días en lugar de los 54 días. Se reduce el tiempo destinado a la campaña electoral y se establece una serie de medidas que permiten recurrir a trámites utilizados en el proceso electoral inmediatamente anterior. En este estudio se analizan pormenorizadamente aquellas especialidades procedimentales que, aunque revisten la apariencia de ajustes técnicos en el calendario electoral, pueden afectar de forma nuclear al contenido esencial del derecho de sufragio activo y pasivo amparado en el artículo 23 CE.

Abstract:

This paper provides a detailed analysis of the current Act 2/2016, October 31st, modifying the Spanish People Institutional Act (LOREG) which regulates the organisation of the automatic call of an election under article 99.5 of the Spanish Constitution (CE). The new 7th Additional Provision of the Spanish «LOREG» examines the procedural specificities of an electoral process which, in this case, lasts 47 days instead of 54. On the one hand, the time assigned to the electoral campaign is reduced and, on the other hand, a series of measures are provided in order to allow the implementation of the procedures used in the immediately preceding electoral process. This study analyses in detail those procedural singularities that, although they may seem as technical adjustments of the electoral timetable, they can directly affect the essential content of the right to vote and stand for election protected by artículo 23 CE.

Palabras claves:

Convocatoria automática de elecciones, investidura del Presidente del Gobierno, Ley Orgánica del Régimen Electoral General, proceso electoral, derecho de sufragio activo y pasivo, procedimiento electoral, presentación de candidaturas, partidos políticos, recursos electorales, campaña electoral, principio de igualdad y participación política.

Key words:

Automatic call of elections, investiture of the President of the Government, Spanish People Institutional Act, electoral process, right to vote and stand for election, election procedure, candidate nomination, political parties, electoral resources, electoral campaign, principle of gender equality, political participation.