



Universidad
Zaragoza

Facultad de
Derecho



TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Curso 2016/2017

**EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS
ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL
EXTRANJERO**

The right of suffrage for the Spaniards who live abroad

MANUEL TURMO PEÑA
DIRECTORA: ROSA RUIZ LAPEÑA

Junio de 2017.

*“El derecho de voto es un derecho
que nada ni nadie puede quitar a
los ciudadanos”.*

Jean-Jacques Rousseau.

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

Art. – Artículo.

BOE – Boletín Oficial del Estado.

CE – Constitución Española.

CERA – Censo de Españoles Residentes Ausentes.

CERE – Censo de Españoles Residentes en España.

CTT – Clave de Tramitación Telemática.

DNI – Documento Nacional de Identidad.

ERTA – Españoles Residentes Temporales Ausentes.

FJ – Fundamento Jurídico.

INE – Instituto Nacional de Estadística.

INT – Ministerio del Interior.

JEC – Junta Electoral Central.

LO – Ley Orgánica.

LOREG – Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

OCE – Oficina del Censo Electoral.

PERE – Padrón de Españoles Residentes en el extranjero.

RD – Real Decreto.

STC – Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ – Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TC – Tribunal Constitucional.

ÍNDICE.

I.	Introducción.....	Pág. 1
II.	Titularidad del derecho de sufragio. ¿Nacionalidad o residencia?.....	Pág. 3
III.	Marco normativo.....	Pág. 6
	1. Un punto de partida: la Constitución Española de 1978.	
	2. Marco legal.	
IV.	Españoles residentes en España y españoles residentes en el extranjero.	Pág. 11
V.	Régimen jurídico del censo electoral.....	Pág. 15
	1. El censo como elemento esencial del proceso electoral.	
	2. El Censo de Españoles Residentes Ausentes.	
	3. El registro de matrícula consular. ¿Principal causa de abstención?	
VI.	Procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles residentes ausentes (voto CERA).....	Pág. 18
	1. La solicitud del voto. El denominado «voto rogado».	
	2. El ejercicio del derecho de voto por los electores CERA.	
	3. La remisión de los votos emitidos a la Junta Electoral competente para su escrutinio.	
VII.	Procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio por los españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero (voto ERTA).....	Pág. 24
	1. La situación de los españoles residentes temporalmente ausentes como una categoría jurídica distinta.	
	2. Requisitos para el ejercicio del voto ERTA.	
	3. Solicitud del ejercicio de sufragio.	
	4. La recepción de la documentación electoral y el ejercicio del voto.	

VIII. Las causas que dificultan la participación política de los españoles residentes en el extranjero.....Pág. 28

1. Los retrasos en la recepción de la documentación electoral por los electores y por las oficinas consulares.
2. Las limitaciones de las oficinas consulares y algunas deficiencias en su funcionamiento.
3. Problemas derivados del ejercicio del voto por correspondencia.
4. El estrecho margen temporal.

IX. Análisis de las principales propuestas de mejora.....Pág. 35

1. La creación de una circunscripción especial para las elecciones a Cortes Generales.
2. La posibilidad de introducir el voto por Internet para facilitar el voto de los electores residentes en el exterior.

X. Conclusiones finales.....Pág. 38

XI. Bibliografía utilizada.....Pág. 39

I. INTRODUCCIÓN.

La aprobación de la Constitución Española supuso el reconocimiento de una amplia variedad de derechos y libertades. Quizá el más representativo lo sea el de sufragio en la medida en que de su existencia depende la garantía de todos los demás derechos¹.

Fue mi propio interés personal en la asignatura de Derecho constitucional y, en especial, en el ámbito del Derecho electoral, el que me llevó a escoger el derecho de sufragio de los españoles residentes en el extranjero como tema sobre el que fundamentar el presente Trabajo de Fin de Grado. Una materia respecto de la que se plantean numerosos interrogantes que trataré de resolver en las páginas siguientes.

A través de los datos proyectados en las últimas convocatorias electorales trataré de analizar el procedimiento de votación para los electores que se encuentran fuera de España y su incidencia en la disminución de la participación política de estos ciudadanos.

En primer lugar se estudiará la nacionalidad como criterio de atribución de la titularidad del derecho de sufragio y la progresiva vinculación de la residencia en las elecciones municipales, para posteriormente examinar las particularidades que presentan los españoles ausentes respecto de los electores residentes en España, cuya ausencia afecta básicamente a dos elementos: el Censo y la emisión del voto.

Más adelante haré especial énfasis a la distinción entre las dos categorías de electores ausentes, para luego exponer las causas que redundan en la ineffectividad de su derecho de sufragio. Por último, se atenderá a las principales propuestas de mejora del sistema que versan sobre la creación de una circunscripción electoral especial y la aplicación de las nuevas tecnologías a una situación que se presenta tan conflictiva como trascendental.

Para la realización de este Trabajo de Fin de Grado me he servido del manejo de diversas fuentes bibliográficas y normativas en especial de la Constitución, la LOREG y los reglamentos que la desarrollan. Asimismo he contado con informes, acuerdos e

¹ Tribunal Supremo de Estados Unidos, *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, del 10 de mayo de 1886, http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0118_0356_ZO.html.

instrucciones de la Junta Electoral Central, la Oficina del Censo Electoral y el Consejo de Estado, con jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con datos proporcionados por el sitio web del Instituto Nacional de Estadística.

II. TITULARIDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO. ¿NACIONALIDAD O RESIDENCIA?

¿Qué diferencia existe entre «el extranjero que viene a disfrutar del sol mediterráneo seis meses en España y que tienen propiedades en suelo español, de aquél que reside y trabaja permanentemente en España? ¿Y que distingue al español que reside permanentemente en el extranjero y que ni siquiera posee propiedades en España?»². Para el profesor Villaverde Menéndez, tales preguntas sólo pueden ser contestadas desde la óptica de la «**ciudadanía multinivel**».

Podemos preguntarnos entonces qué puede aportar a este trabajo la delimitación entre unos y otros sujetos cuando todos los ciudadanos, tanto nacionales como extranjeros, están obligados a cumplir con las normas del concreto Estado en el que residen. Por este motivo podría entenderse que ambas categorías de ciudadano participasen en un plano de igualdad en la toma de decisiones políticas. La concesión del ejercicio del derecho de sufragio únicamente a los nacionales del Estado sólo puede explicarse desde la tradición histórica.

«La **configuración del extranjero como grupo diferenciado** de la organización político-social, que hunde sus raíces en la antigüedad, continúa en la Edad Media y se mantiene durante la Ilustración en el siglo XVIII³», consideración que alcanza a la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano, precursora del constitucionalismo europeo.

Al mismo tiempo en que se fundamentaba en la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos civiles, el texto francés de 1789 estableció una diferencia entre nacionales y extranjeros, al atribuir únicamente a los primeros la titularidad del derecho fundamental de sufragio. Ningún individuo podía ejercer autoridad alguna que no emanase expresamente de la Nación⁴.

² VILLAVERDE MÉNENDEZ I., «La ciudadanía borrosa. Ciudadanías multinivel» en: *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, N. 7, 2012.

³ AJA FERNÁNDEZ E., y MOYA MALAPEIRA D., «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes» en *La inmigración en la encrucijada*, 2008, Barcelona, págs.. 64-81.

⁴ «El principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella» (artículo 3 de la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano).

De esta manera, mientras que a los no nacionales se encontraban sometidos a las mismas leyes penales que los franceses y se les permitía contratar y adquirir bienes en condiciones de igualdad, se les excluía de la participación política. Como señala el profesor Ajá Fernández, en aquélla época «los extranjeros no sólo quedaban al margen de las elecciones que se celebraban en el país en que residían sino que además carecían tradicionalmente de todos los derechos políticos porque tenían prohibida la actividad política, aún en sus formas más elementales»⁵.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las democracias europeas **extendieron el ejercicio de derechos sociales y laborales** a los ciudadanos extranjeros. Inicialmente previstos para los nacionales del Estado, las constituciones más garantistas terminaron por reconocer ciertos derechos políticos, como el de reunión, asociación o el de manifestación. Nuevamente no fue así respecto del derecho de participación política por excelencia: el sufragio.

Después de esta breve introducción histórica, no es de extrañar que la **Constitución Española de 1978** estuviera predispuesta a vincular el derecho de sufragio a la nacionalidad, ya fuera adquirida o de origen. Sólo los ciudadanos españoles⁶ serán titulares del derecho a participar en los asuntos públicos⁷.

No obstante, la Carta Magna posibilitó la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales⁸ atendiendo a criterios de reciprocidad. Precisamente, la legislación electoral de los países de nuestro entorno tiende a **disociar el criterio de la nacionalidad en las elecciones locales para progresivamente vincular el derecho de sufragio en este tipo de elecciones a la residencia** y a la vecindad, «habida cuenta de la relevancia del fenómeno migratorio»⁹.

⁵ AJA FERNÁNDEZ E., y MOYA MALAPEIRA D., cit.

⁶ «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (artículo 13.2 CE).

⁷ «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» (artículo 23.1 CE).

⁸ Recordemos precisamente que, con ocasión de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el artículo 13.2 CE fue reformado en 1992 para adaptarlo al texto europeo añadiendo la expresión «y pasivo».

⁹ STC 153/2014, de 25 de septiembre de 2014.

Un ejemplo de esta tendencia lo constituye la **LO 2/2011, de 28 de enero**, cuyas particularidades tendremos ocasión de analizar más adelante, que acogió la recomendación del Consejo de Estado de unir el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones locales a la condición de vecino de un municipio. En otras palabras, se excluyó a los emigrantes españoles de la participación electoral en este tipo de elecciones¹⁰.

A la vista de la tendencia a vincular el voto a la residencia parece razonable hacerse la siguiente pregunta: ¿Por qué debe mantenerse el derecho de sufragio a los emigrantes españoles que se han asentado y residen en otro país?¹¹

El Estado debe velar especialmente por la salvaguarda de los derechos de los trabajadores españoles en el exterior, orientando la política hacia su retorno (artículo 42 CE). Quienes han emigrado al extranjero no lo han hecho debido a su “espíritu aventurero”¹². Se trata de españoles que, en su mayoría, se han visto forzados a abandonar su país en busca de un empleo por la crisis económica. Según la Constitución «ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad» (art. 11.2 CE), a lo que creo conveniente añadir: **ningún español puede ser privado del ejercicio del derecho de sufragio.**

¹⁰ Preámbulo (III), de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

¹¹ PRESNO LINERA M.A., «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, Madrid, 2009, págs. 183-214.

¹² <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-gobierno-cree-emigracion-jovenes-no-debe-solo-crisis-tambien-impulso-aventurero-20121129190823.html>, consultada el 26 de mayo de 2017.

III. MARCO NORMATIVO.

Con la intención de facilitar la comprensión del procedimiento de emisión del voto de los españoles que residen en el exterior, es conveniente realizar una breve descripción del marco histórico, constitucional y legal sobre el cuál se asienta.

1. UN PUNTO DE PARTIDA: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Podría concebirse el reconocimiento constitucional del derecho de sufragio de los residentes en el extranjero como una mención innecesaria cuando ya existen otros preceptos constitucionales que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículos 9.2 y 23 CE).

No obstante, la Constitución española adoptó una **posición especialmente protectora del hecho emigrante**. «La voluntad del constituyente quiso expresar, de manera explícita, el ejercicio de este derecho por parte de los españoles que viven fuera de nuestras fronteras, poniendo su punto de mira sobre todo en los emigrantes españoles, e incluso en los que por motivos políticos tuvieron que exiliarse¹³».

El específico **reconocimiento del voto exterior** se efectúa en el artículo 68.5 CE, al considerar como electores a los ciudadanos españoles que, encontrándose en pleno uso de sus derechos políticos, se sitúen fuera del territorio nacional, compeliendo al Estado a facilitar el ejercicio de su derecho de sufragio.

A pesar de que algunos autores, como Alzaga Villaamil hayan negado que la redacción del artículo 68.5 CE suponga una verdadera **obligación para los poderes**

¹³ .«Prueba de esta voluntad inequívoca de los redactores de la Constitución en recoger expresamente este deseo fue que este párrafo del artículo 68 ya constaba en el Anteproyecto Constitucional (Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978) y no sufrió modificación alguna durante todo el proceso constituyente». RUIZ NAVARRO PINAR J.L., «Ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero (art. 75 LOREG)», en Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Cazorla Prieto (dir.), Editorial Cívitas, Madrid, 1986.

públicos¹⁴, conforme a la doctrina mayoritaria su contenido sería directamente vinculante. Así, en palabras de García-Morillo¹⁵ el precepto sería «lógica consecuencia de la proclamación de la universalidad del sufragio, del principio de igualdad y de la salvaguarda de los derechos de los emigrantes que predica el artículo 42». Por tanto, «no es posible excluir a ningún ciudadano por razones económicas o sociales, que son precisamente las que pesan sobre los emigrantes, para ejercer el derecho de sufragio».

2. MARCO LEGAL.

En función de un elemento de carácter subjetivo –el ánimo de residir en el extranjero con vocación de permanencia- la legislación electoral distingue dos categorías de electores ausentes: los **españoles residentes ausentes** (voto CERA) y los **españoles residentes temporalmente ausentes** (voto ERTA), asignando a cada una de ellas un procedimiento de emisión del voto diferenciado.

2.1. Marco legal de los españoles que residen permanentemente en el extranjero.

El ejercicio del voto CERA se encuentra legalmente regulado en el artículo 75 de la LOREG y su ámbito de aplicación se circunscribe a las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo –cuando se opte por la elección en España-.

¹⁴ «El segundo párrafo de este núm. 5 del art. 68 contiene un principio realmente laudable en cuanto a facilitar el derecho al voto de los españoles que se encuentren fuera de España, que si tiene una redacción no directamente vinculante para los poderes públicos, es por las dificultades graves que en la práctica encierra este derecho para un país como España, que tiene un elevadísimo número de emigrantes, de forma que el expeditivo mecanismo de situar urnas electorales en las Embajadas y los Consulados resulta totalmente inviable, aunque sólo sea porque la formación de grandes colas ante nuestras representaciones exteriores ubicadas en zonas de mayor número de residentes españoles crearía graves problemas, entre los que no sería el menor el de que muchos países extranjeros, por razones de policía prohibiesen sistemáticamente tales concentraciones, aunque sea por motivos tan justificados como los electorales». ALZAGA VILLAAMIL O., «Ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero» en *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ed. Marcial Pons, 2ª edición, Madrid, 2016, pp. 365.

¹⁵ GARCÍA MORILLO J., *El régimen constitucional español*, vol. II, Alonso y López Guerra (dir.), Madrid, 1981, pág. 50.

a) El originario procedimiento de votación de los residentes en el extranjero.

En su redacción original, que entró en vigor el 21 de junio de 1985, se preveía el **envío de oficio** de la documentación electoral requerida para emitir el voto a todos los ciudadanos residentes en el extranjero que se encontraban previamente inscritos en el CERA, la cual se realizaba a **instancia de parte**. Posteriormente los electores ejercían su derecho enviando el voto por correo certificado.

Respecto de las elecciones municipales, el procedimiento regulado inicialmente en cierta medida puede ser considerado como el **precursor del actual sistema de voto rogado**, pues el antiguo artículo 190 de la LOREG atribuía a los electores CERA que deseaban ejercer su derecho al voto la carga de comunicarlo a Oficina del Censo Electoral. Una vez recibida la solicitud, la documentación electoral se enviaba a todos los interesados que figurasen como inscritos en el censo de su municipio y nuevamente los electores remitían su voto mediante correo certificado.

b) Una primera revisión al sistema: La Ley Orgánica 3/1995.

Diez años después de la puesta en práctica del inicial procedimiento de votación, mediante la **Ley Orgánica 3/1995** y el posterior Real Decreto 157/1996 se introdujo un cambio significativo en el sistema de emisión del voto respecto de las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo –cuando se optase por la elección en España-. Esta reforma no afectó a las elecciones municipales, cuyo procedimiento no sufrió ningún cambio sustancial.

Por primera vez se ofrecía la posibilidad de ejercer este derecho **entregando personalmente el sobre** de votación en el consulado en el que estuvieren inscritos. Ahora bien, esta circunstancia no debe confundirse con lo que tradicionalmente sí se ha entendido como un auténtico sistema de voto presencial. Como subraya García Mahamut, «en modo alguno el legislador optó por un modelo de voto presencial. El sistema elegido

fue el del voto por correspondencia que revistió, básicamente, dos modalidades con especialidades, dependiendo el tipo de elecciones y de la modalidad elegida¹⁶».

c) La configuración del sistema actual. La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

De la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General resulta particularmente afectado el ya mencionado artículo 75, cuya letra es sustituida por completo, **extendiendo el voto rogado para el resto de elecciones**. La aplicación extensiva de este precepto a las elecciones autonómicas se justificó en base a la Disposición Adicional 1ª 2ª de la misma Ley Orgánica¹⁷.

Acogiendo la recomendación del Consejo de Estado, en aras de unir el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, el legislador introdujo la exigencia de figurar como inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España¹⁸.

En otras palabras **se optó por suprimir la participación de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales**, sustituyendo la nacionalidad por el criterio de la residencia, vía derogación del artículo 190 LOREG.

2.2. Marco legal de los españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

Circunstancias como la globalización, la generalización de programas de estudio internacionales (Erasmus, Leonardo, etc.) o la dispersión de las empresas españolas por todo el mundo han contribuido significativamente a la formación de una **nueva**

¹⁶ 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», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30. 2012, p. 259-289.

¹⁷ «En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: (...) 75 (...)».

¹⁸ *Preámbulo (III)* de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

modalidad migratoria¹⁹ que incluye a quienes, con carácter temporal, se encuentran en el extranjero.

Tradicionalmente, los electores que se encontraban accidentalmente fuera de España no podían emitir el voto desde el extranjero, pues la LOREG únicamente preveía el voto desde el extranjero de los españoles inscritos en el CERA y de los embarcados así como de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado destinados fuera del territorio nacional²⁰. El resto de los ciudadanos residentes temporal o transitoriamente en el extranjero, y por tanto inscritos en el censo ordinario y no en el especial de residentes ausentes, no podían votar por correo ni apoderar a otra persona para que pudiera votar en su nombre²¹.

Ciertas voces reconocidas en la materia señalaron entonces que «sólo cabía el tratamiento común del voto por correo, solicitado desde España, una vez el proceso electoral se hubiera iniciado, lo que excluía a quienes ya estaban fuera cuando se convocan elecciones²²». Por otro lado, la Junta Electoral Central trasladó al Gobierno su preocupación acerca de las dificultades jurídicas que suponía dicha situación²³.

Para resolver dicho problema, mediante la **Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre** se añadió un nuevo inciso al artículo 74 de la LOREG permitiendo el establecimiento de un procedimiento de votación distinto para los españoles residentes temporalmente en el extranjero (lo que se conoce como voto ERTA).

¹⁹ RIPOLLÉS M.R. «Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA», en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, pp. 237-225.

²⁰ DELGADO-IRIBARREN M (Coord.) en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, 2014, pp. 823.

²¹ Acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de septiembre de 2005.

²² RIPOLLÉS M.R. «Algunas reflexiones...», cit.

²³ Acuerdo 320/84de la Junta Electoral Central, de 7 de febrero de 1996.

IV. ESPAÑOLES RESIDENTES EN ESPAÑA Y ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.

Partiendo de la afirmación de que todos los españoles tienen derecho a participar en los procesos electorales en la medida en que son los titulares del derecho de sufragio parece razonable pensar que los españoles que se encuentran en el extranjero puedan ejercer su derecho al mismo tiempo que los ciudadanos que residen en España.

Como bien acierta en señalar la Exposición de Motivos de la **Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior**, «estos españoles, por su condición y características peculiares exigen un tratamiento específico por parte del Estado que permita, en cumplimiento del artículo 14 de la Constitución Española de 1978, garantizar a los españoles residentes en el exterior el ejercicio de los deberes constitucionales en condiciones de igualdad con los residentes en España, con el compromiso de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan hacerlos reales y efectivos».

Es una ley que protege a las dos modalidades de electores que se encuentran en el extranjero, al ser de aplicación tanto a quienes ostentan la nacionalidad española y residen fuera del territorio nacional como a la ciudadanía española que se desplace temporalmente al exterior. En relación al ejercicio del derecho de sufragio, el artículo 4.1 del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior pretendía reforzar el imperativo constitucional al proclamar que «los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, **en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español**»

De la lectura de este precepto cabe preguntarse: ¿De verdad los españoles que residen en el extranjero están ejerciendo su derecho en las mismas condiciones que quienes residen en el territorio nacional? Mi respuesta ha de ser negativa en base a varias razones.

Una de las circunstancias más palpables que diferencian una y otra emisión del voto radica en la **ausencia de regulación de la campaña electoral en el exterior**, lo que ocasiona que el elector se encuentre alejado de las propuestas políticas, desincentivando

su participación. Y es que como señala Cristina Pauner Chulvi, «el elector que vive fuera de España parte de una posición de desigualdad a causa de la falta de información acerca de aquéllos problemas o cuestiones que afectan al ámbito interno y sobre las que debaten las distintas políticas en liza²⁴».

Es cierto que el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido un mayor contacto de las formaciones políticas con los españoles que se encuentran en el extranjero, principalmente a través de redes sociales (por ejemplo, a través de la «exposición de vídeos en los que se presenta su proyecto, la creación de foros de debate político, cadenas de mensajes a móvil,...»).

Recalca la profesora Pauner, a cuya opinión me suscribo, la necesidad de reformar en este sentido la LOREG, en aras de regular la «distribución de locales para hacer actos de campaña, la distribución de los espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública que se emiten en el exterior o la reserva de lugares para colocación gratuita de carteles e instrumentos de propaganda incorporando, asimismo, los nuevos medios que sobre estas cuestiones aportan los avances tecnológicos.»

En segundo término, cabe preguntarse qué sentido tiene la incorporación de la solicitud de voto. **¿Está realmente justificada la generalización del voto rogado?** El legislador identificó entonces el voto rogado como una garantía para «impedir que determinados empadronamientos fraudulentos o de conveniencia con fines electorales consiguieran su objetivo»²⁵.

Concretamente la Junta Electoral Central constató un deterioro en la calidad del CERA, debido principalmente a la existencia de «datos erróneos o no actualizados de los electores, especialmente el domicilio; la inscripción de altas de oficio de personas no residentes en la demarcación o la inclusión en el Censo de personas fallecidas²⁶».

²⁴ PAUNER CHULVI C., «Los derechos de participación política de los ciudadanos españoles en el exterior», en *Régimen jurídico de la ciudadanía española en el exterior*, Tirant lo Blanch, 1ª edición, Madrid, 2010.

²⁵ Exposición de motivos de la LO 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

²⁶ Informe de la Junta Electoral Central, de 20 de enero de 2009, sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa.

A pesar de que la información contenida en el CERA debía ser lo suficientemente precisa «no siempre se pudo llevar a cabo con un nivel de calidad satisfactorio», pues no existía un cauce eficaz para conocer las defunciones que se producían en el extranjero, a diferencia de las que tienen lugar en España que obligatoriamente han de registrarse en los Registros Civiles y éstos las comunican mensualmente al Instituto Nacional de Estadística.

No obstante, lo cierto es que con el tiempo el Instituto Nacional de Estadística fue depurando el CERA, de manera que en 2008 las papeletas que se devolvieron por causa de fallecimiento conformaban únicamente el **0,45%** del total de los envíos²⁷.

Desde mi punto de vista, **la introducción del voto rogado podría no respetar el principio de proporcionalidad** puesto que aún persiguiendo la legítima finalidad de evitar el fraude, no es la única medida posible para ello, debiéndose optar por otra menos gravosa para el ejercicio del derecho de sufragio, si la hubiere. Podría entenderse que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, **se lesiona con ella el contenido esencial** del derecho de sufragio al «someterlo a limitaciones que lo hagan impracticable, lo dificulten más allá de lo razonable o lo priven de la necesaria protección»²⁸.

En aras de mejorar la fiabilidad y la revisión de los datos censales se podría, por ejemplo, formalizar convenios de colaboración con los países en que estos se encuentran para lograr el cruce de dichos datos.

Por último, existiría otra situación problemática a la que el Derecho no puede dar respuesta en atención al sistema actual, y es que quienes residen en el extranjero tienen que votar con una antelación tal que les impide conocer las últimas propuestas de las candidaturas, usualmente las más impactantes. Incluso llegado al caso podrían votar a favor de una candidatura que optase por retirarse una vez que el voto hubiera sido enviado.

²⁷ Informe de la Junta Electoral Central, cit.

²⁸ STC 11/1981, de 25 de abril.

En todo caso, los poderes públicos deben contrarrestar, mediante la legislación electoral, los inconvenientes que presenta la situación de ausencia del territorio nacional y facilitar su participación de la forma más sencilla posible y que no sea disuasoria. La ausencia del elector afecta básicamente a dos elementos: el Censo electoral y la emisión del voto, cuestiones que serán analizadas en los epígrafes siguientes.

V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL CENSO ELECTORAL.

La razón del tratamiento del Censo Electoral como epígrafe diferenciado radica en que éste se configura como un **requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio**²⁹ (artículo 2.2 LOREG).

1. EL CENSO COMO ELEMENTO ESENCIAL DEL PROCESO ELECTORAL.

Todo censo **debe ser cierto**, preciso. En palabras del profesor Sánchez Muñoz, «su exactitud es una exigencia que deriva del propio derecho de sufragio, ya que sólo un censo tendencialmente exacto permite que se realicen apropiadamente los principios de universalidad, igualdad y libertad del sufragio. Un censo exacto quiere decir, ni más ni menos, un censo completo y veraz. En el censo electoral deben estar incluidos todos los ciudadanos titulares del derecho de sufragio y sólo ellos, debiendo además ser correctos todos los datos que aparecen en el mismo»³⁰.

El Censo Electoral es «el documento público en el que constan los electores con derecho de sufragio» (...), siendo el instrumento fundamental para la organización de las elecciones³¹». Según defiende García Soriano³², cumpliría **tres funciones esenciales** en todo proceso electoral:

- «Resulta esencial para que la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para poder votar se realice de manera separada a la votación y que se lleve a cabo con anterioridad a ésta. De este modo, no podrán votar sino los inscritos en las listas.»

²⁹ STC 154/1988, de 21 de julio.

³⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español» en *Revista de las Cortes Generales*, N° 51, 2000, págs. 75-102.

³¹ ARAGÓN REYES M., y AGUADO RENEDO., «El Censo Electoral», en *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del Derecho*, Temas básicos de Derecho Constitucional, vol. 1., Editorial Civitas, 2011, Pamplona.

³² GARCÍA SORIANO, MV., en *Elementos de Derecho Electoral*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, 2010.

- «Supone, para el elector, la concreción de su derecho de voto en una determinada circunscripción, evitando cualquier confusión. A la vez, imposibilita que un ciudadano pueda votar más de una vez en unas mismas elecciones».
- «Contribuye a la organización electoral de los partidos políticos».

2. EL CENSO DE ESPAÑOLES RESIDENTES AUSENTES.

«El Censo Electoral está compuesto por el **Censo de los Españoles Residentes en España** (CERE) y por el **Censo de los Electores Residentes-Ausentes** que viven en el extranjero (CERA)³³». Los residentes temporalmente ausentes continúan figurando como inscritos en el primero -al consistir en una modalidad más del voto por correspondencia, como tendremos ocasión de analizar más adelante-.

El ciudadano que reside permanentemente en el exterior debe reunir, con carácter previo, los **requisitos generales para ser elector**, -esto es, ser mayor de edad y no hallarse privado definitiva o temporalmente del derecho de sufragio- (art. 31.1 LOREG). La inscripción en el CERA conlleva la baja inmediata del CERE de manera que ningún elector pueda figurar inscrito simultáneamente en ambos censos.

Por español residente ausente se entiende aquél que se encuentra permanentemente fuera de España. Esta noción se completa con la de «**residencia habitual en el extranjero**», que es introducida por el RD 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.

Según su artículo 1.3, «tendrán la consideración de residentes **los españoles que residen habitualmente en la demarcación consular y quienes trasladen allí su residencia habitual**. Los inscritos como residentes causarán alta en el padrón de españoles residentes en el extranjero (PERE) y, los mayores de edad, en el correspondiente censo electoral de residentes ausentes (CERA)».

³³ Artículo 31.2 LOREG.

3. EL REGISTRO DE MATRICULA CONSULAR. ¿PRINCIPAL CAUSA DE ABSTENCIÓN?

Sobre los españoles que residen habitualmente en el extranjero y que trasladen su residencia habitual pesa la obligación de inscribirse en el consulado que corresponda a la circunscripción en la que se encuentren. Una vez inscrito en el Registro de Matrícula Consular, el propio consulado tramita su inscripción en el PERE, sobre el que se elabora el Censo de Españoles Residentes Ausentes³⁴.

Me atrevo a apuntar que **la obligación de inscribirse en el Consulado como requisito previo para formar parte del CERA podría constituir la principal causa de abstención** de los españoles que residen en el extranjero.

A los partícipes del proceso electoral se les exige una especial diligencia dada la propia naturaleza del proceso electoral³⁵, pero no podemos olvidar que los poderes públicos deben facilitar los medios necesarios para que quienes se encuentran fuera de España puedan ejercer su derecho de sufragio.

La inscripción a distancia la permiten solo unos pocos consulados, la mayoría en Europa y siempre fuera del periodo electoral. Normalmente cada uno de ellos tiene sus propias reglas. Según datos facilitados por Marea Granate³⁶, en la mayoría, sobre todo en Latinoamérica aún se exige la inscripción presencial, desincentivando su desplazamiento y, en consecuencia, la participación política, al suponer un gran impedimento para quienes no puedan desplazarse al mismo, ya sea por motivos laborales, de distancia o de horarios –ya que muchos de ellos únicamente abren entre semana y por las mañanas-.

³⁴ MARTÍ MARTÍ, X., «La actividad consular de España en el extranjero» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 21, pp. 21, 2011.

³⁵ «El proceso electoral es, por su propia naturaleza, un procedimiento extremadamente rápido, con plazos perentorios en todas sus fases y tanto en su vertiente administrativa como en los recursos jurisdiccionales que se establecen para el control de la regularidad de todo el proceso. Tal naturaleza requiere en todos los partícipes una extremada diligencia, cuya falta determina la imposibilidad de alegar con éxito supuestas vulneraciones de derechos derivados del artículo 23 de la Constitución, que no habrían existido de mediar esa activa diligencia» (STC 93/1999 FJ3, STC 73/1995 FJ3, STC 67/1987 FJ2).

³⁶ Información facilitada a través de correo electrónico.

VI. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PARA LOS ESPAÑOLES RESIDENTES AUSENTES (VOTO CERA).

Para todas las elecciones celebradas en España –a excepción de las municipales-, los españoles inscritos en el CERA inician el procedimiento para el ejercicio de su derecho rogando su voto.

1. LA SOLICITUD DEL VOTO. EL DENOMINADO «VOTO ROGADO».

El aspecto más relevante de la reforma se asienta sobre la «generalización» del voto rogado. Para hacer efectivo el derecho de sufragio, los españoles residentes en el extranjero que ya se encuentran inscritos en el CERA se ven compelidos, desde enero de 2011, a solicitar el voto.

1.1. Formulación de la solicitud mediante impreso oficial.

Siguiendo la redacción del artículo 75 de la LOREG, la formulación de dicha solicitud se articula en torno a un **impreso oficial** (que se adjunta como ANEXO UNO), el cuál debe dirigirse a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria.

Este impreso se envía a los españoles que residen en el extranjero por el mero hecho de figurar inscritos en el CERA, encontrándose asimismo disponible en las Oficinas Consulares desde el día siguiente al de la convocatoria electoral. Con la finalidad de garantizar su acceso, el mismo se encuentra igualmente a disposición de los electores en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores que se facilita ante cada convocatoria electoral.

Junto al impreso oficial de solicitud del voto deberá acompañarse una fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o, de no disponerse, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedidas por el Consulado de España en el país de residencia (art. 75.1 LOREG).

1.2. El envío de la solicitud de voto. Especial consideración a la tramitación telemática.

Desde la incorporación del sistema de voto rogado para todas las elecciones, han sido relativamente frecuentes los **intentos de ampliar los cauces previstos** para el envío de la solicitud del voto, siempre basados en la falta de concreción de la norma. En este punto, cabe señalar que, poco después de la introducción de la reforma, la Junta Electoral ya argumentó que, en la medida en que el voto rogado constituye una condición previa para el ejercicio del voto, «se hace precisa una interpretación no restrictiva de las condiciones de la solicitud³⁷».

A la opción de realizar el envío por **correo ordinario**, la Junta admite asimismo «las solicitudes presentadas por **fax**, dado que la Ley no lo imposibilita y teniendo en cuenta las dificultades que en determinados territorios tienen los servicios postales». Por otro lado, consideró igualmente válidas aquéllas «solicitudes que hayan sido recibidas por correo postal en un mismo sobre y en las que sin existir indicios de una gestión colectiva del voto por terceros se traten de una agrupación de la la solicitud del voto de colectivos o familiares».

Preguntada acerca de la posibilidad de proceder al envío de la solicitud del voto mediante correo electrónico, la Oficina del Censo Electoral ha rechazado su utilización, como ha recalcado en diversas ocasiones la Junta Electoral Central³⁸, «por considerar que no es un medio de envío que reúna las debidas condiciones de seguridad».

Continúa la Junta avanzando que en su lugar, la OCE tenía previsto «desarrollar un procedimiento de remisión de los impresos de solicitud como formularios web, a los que se acceda con un certificado electrónico reconocido o, si fuera considerado un medio suficientemente garantista de la acreditación de la identidad del solicitante, mediante una clave de tramitación telemática que se ponga a disposición de los electores en las comunicaciones personales de los impresos de solicitud que se les envíen de oficio, para cada elección».

³⁷ Acuerdo 583/2011, de la Junta Electoral Central, de 6 de noviembre.

³⁸ Acuerdo 43/2014, de la Junta Electoral Central, de 27 de febrero.

Como se señala más arriba, precisamente la intención de interpretar la disposición normativa de manera no restrictiva lleva a introducir en el año 2015 la **tramitación telemática de la solicitud del voto** como un mecanismo más con el objeto de facilitar, dentro de las posibilidades que el precepto admite, el ejercicio efectivo del derecho fundamental de sufragio por los ciudadanos que residen permanentemente fuera de España.

«El nuevo modelo posibilita que los envíos puedan realizarse además por Internet, para lo cual se incluirá en el impreso de solicitud remitido de oficio una **Clave de Tramitación Telemática (CTT)**, generada para cada elección y cada elector, con esa única finalidad³⁹». Ahora bien, conviene matizar que para poder realizar el envío por Internet será preciso estar inscrito en el Censo de Electores Residentes Ausentes vigente para las elecciones a la fecha de la convocatoria⁴⁰.

1.3. La remisión de la documentación electoral.

En el momento en que la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral haya recibido la solicitud del voto, a los electores solicitantes se les remitirán las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el CERA, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que están inscritos (art. 75.2 LOREG).

Tal y como prescribe la Ley, *“Dicho envío debe realizarse por correo certificado y no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en aquéllas provincia donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo”* (art. 75.3 LOREG).

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

2. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VOTO POR LOS ELECTORES CERA.

2.1. El ejercicio del voto por correspondencia.

La modalidad de votación por correo se encuentra regulada en el apartado cuarto del artículo 75 de la LOREG, norma que desde su revisión, ha sido objeto de diversos problemas de interpretación.

En atención a su tenor literal, «los electores que opten por ejercer el voto por correo deberán incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral correspondiente, junto al sobre o sobres de votación y el certificado de estar inscrito en el censo, fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de nacionalidad o certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedidas por el Consulado de España en el país de residencia y enviar todo ello en el sobre dirigido 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 a la elección».

A diferencia del procedimiento de 1995 (en el cuál el sobre de votación era enviado directamente a la Junta Electoral competente), y tal y como subraya García Mahamut⁴¹, **tras la reforma debe remitirse en primer lugar, a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática** en la que el elector esté adscrito, y esta a su vez «deberá remitirlo a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual, a su vez, los remite a través de envío urgente a las Juntas Electorales correspondientes».

Y es precisamente este cambio el que ha originado cierta confusión en los electores que residen en el extranjero respecto las diferentes elecciones que se celebraron con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, situación que se analizará con detalle más adelante.

⁴¹GARCÍA MAHAMUT, R., «La reforma electoral...», cit.

2.2. El depósito del voto en urna.

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, mantiene la existencia de una alternativa al ejercicio del voto por correspondencia, si bien con ciertas novedades respecto del sistema de 1995. Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero pueden así optar por ejercer su derecho «**entregando personalmente los sobres** en aquéllas Oficinas o Secciones Consulares en las que estén inscritos o en los lugares que a tal efecto se habiliten para ello» (art. 75.5 LOREG). En el caso de optar el elector por esta vía, la Ley prevé un plazo que comprende el cuarto y segundo día anteriores al día de la elección (ambos inclusive).

La diferencia respecto del procedimiento anterior es que en el actual dicha entrega se articula en torno al **depósito del voto en una urna**, custodiada por un funcionario consular que debe encontrarse a disposición del elector en las dependencias consulares habilitadas al efecto. En tal caso, habiendo acreditado el elector su identidad ante el funcionario consular y previa entrega de uno de los certificados de inscripción del CERA que con anterioridad habrá recibido junto con el resto de la documentación electoral, éste procederá a depositar el sobre dirigido a la Junta Electoral competente para su escrutinio, «una vez que el funcionario consular estampe en dicho sobre el sello de la Oficina Consular en el que conste la fecha de su depósito» (art. 75.6 LOREG).

Con la intención de maximizar la garantía del secreto del voto, la Ley exige que en todo momento los funcionarios de las Oficinas Consulares establezcan las **medidas necesarias «para la correcta guarda y custodia de las urnas»**, incluyendo el precintado de las mismas al finalizar cada jornada. Al respecto, la Junta Electoral Central acordó hacer constar en dicho precinto «las firmas del funcionario consular correspondiente y de los representantes de las formaciones electorales debidamente acreditados, a fin de evitar cualquier posible manipulación del contenido de la urna⁴²».

Por otro lado, apunta la Junta que la urna que se ponga a disposición del elector residente en el extranjero «deberá ser de un material resistente y transparente, y una vez montada, deberá ser inviolable, de modo que sea imposible su manipulación una vez

⁴² Acuerdo de la Junta Electoral Central 685/2011, de 10 de noviembre de 2011.

cerrada y precintada, así como el acceso a los sobres depositados en su interior o la introducción de otros nuevos por lugar distinto a la ranura prevista para tal fin».

3. LA REMISIÓN DE LOS VOTOS EMITIDOS A LA JUNTA ELECTORAL COMPETENTE PARA SU ESCRUTINIO.

Una vez concluya el plazo de depósito del voto en urna, el funcionario consular debe expedir 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.⁴³»

Para el día del escrutinio general, se prevé que con anterioridad al mismo la Junta Electoral correspondiente se constituya en Mesa Electoral, a las ocho horas de la mañana, con los interventores designados por las formaciones políticas concurrentes a las elecciones⁴⁴. A continuación, y siguiendo el tenor del art. 75.11 LOREG, «su Presidente procede a introducir en la urna o urnas los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese día» y el Secretario de la Mesa anotará los nombres de los votantes CERA en la lista correspondiente. «Acto seguido, la Junta escruta todos estos votos e incorpora los resultados al escrutinio general», finalizando así el procedimiento de votación de los españoles residentes ausentes.

⁴³ Artículo 75.8 LOREG.

⁴⁴ Artículo 75.19 LOREG.

VII. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO POR LOS ESPAÑOLES QUE SE ENCUENTRAN TEMPORALMENTE EN EXTRANJERO (VOTO ERTA).

1. LA SITUACIÓN DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES TEMPORALMENTE AUSENTES COMO UNA CATEGORÍA JURÍDICA DISTINTA.

Como punto de partida, el artículo 74 de la LOREG faculta al Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, a regular el ejercicio del voto de los ciudadanos que se encuentran temporalmente en el extranjero como una especialidad del voto por correspondencia. Se trata de una posibilidad más de las que la Ley ofrece para aquéllos electores que prevean no hallarse en la localidad donde les correspondiera ejercer el derecho de voto o no pudieran personarse el día de las elecciones⁴⁵.

Desde la perspectiva del régimen común, la especialidad del voto ERTA implica, en líneas generales, la sustitución de los plazos para el ejercicio del voto por correo por los previstos para los españoles que residen permanentemente en el extranjero, cuestiones que se desarrollan a través del **Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero**, con la finalidad última de permitir ejercer su derecho de sufragio sin obstáculos y con plenas garantías (artículo 1 RD 1621/2007).

Se observa, por tanto, que la situación de los españoles que residen temporalmente en el extranjero se configura como una categoría jurídica distinta. Según apunta su exposición de motivos, se trataría de electores que no pueden votar en las mesas el día de la elección, al no encontrarse en el territorio nacional, pero que «tampoco pueden ejercer su derecho de sufragio mediante el voto por correo, porque los trámites para ejercer dicha modalidad deben ser realizados por el propio elector, personalmente, en las oficinas de correos en España. Y finalmente, no pueden hacer uso del procedimiento de voto de los residentes en el extranjero que regula el artículo 75 de la LOREG, al no residir con carácter permanente en el extranjero y, por lo tanto, no estar inscritos en el CERA».

⁴⁵ Vid. artículos 72 y 73 LOREG.

2. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO ERTA.

A los electores que quieran acogerse a este procedimiento se les exige «**encontrarse temporalmente fuera del territorio nacional** y que prevean permanecer en esta situación hasta el día de la votación» y «**figurar inscritos en el Registro de Matrícula consular como no residentes**» (artículo 2 RD 1621/2007), cuestión de nuevo regulada por el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre la inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.

La inscripción en el Registro de Matrícula consular como no residente se predica para aquéllos que se encuentren en una demarcación consular con carácter temporal, es decir, «sin ánimo de fijar allí su residencia habitual» (artículo 1.4 RD 3425/2000). Para causar baja como no residente basta con tener constancia de haber abandonado la demarcación consular, o bien por el transcurso de un año desde la solicitud de inscripción, en cuyo caso deberá procederse a la inscripción como residente para adecuarse a la realidad (artículo 5.3 RD 345/2000).

«La inscripción como no residente en el Registro de Matrícula Consular será obligatoria para el ejercicio del voto de los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero» (artículo 5.4 RD 345/2000).

En este momento, conviene retomar la idea de qué se entiende por censo electoral a los efectos de la legislación vigente, y es que si el censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España (CERE) y por el censo de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero (CERA) y si ningún elector puede figurar inscrito simultáneamente en ambos censos⁴⁶, cabe preguntarse en cuál de ellos se encontrarán inscritos los españoles que temporalmente residen el extranjero.

Pues bien, a tenor del artículo 1.4 del RD 345/2000, quienes se encuentran en una demarcación consular temporalmente conservan su inscripción en el padrón y en el censo electoral del municipio español de procedencia y en consecuencia, los electores residentes

⁴⁶ Artículo 31.2 LOREG.

temporalmente en el extranjero continuarán figurando como inscritos en el censo de electores residentes en España.

Por tanto, quienes no se hubieran inscrito en el Registro de Matrícula Consular, al seguir inscritos en el censo, únicamente podrían votar en su colegio electoral, con la correspondiente exigencia de desplazamiento. Otra consecuencia gravosa sería la posibilidad de ser llamados a ser miembros de una mesa electoral el día de los comicios.

3. SOLICITUD DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO.

Una vez cumplidos los requisitos citados, los españoles que se encuentren temporalmente fuera de España y que deseen participar en las elecciones deben solicitar la documentación electoral necesaria para ejercer su derecho de sufragio desde el extranjero, solicitud (adjuntada a este trabajo como ANEXO DOS) que debe realizarse «mediante impreso específico que podrá recogerse en las Oficinas Consulares telemáticamente desde la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación»⁴⁷. Dicha solicitud irá dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, «no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria del respectivo proceso electoral»⁴⁸

No obstante, ordena el artículo 3.3 RD 1621/2007 que **la solicitud cumplimentada deba ser entregada personalmente**, previa identificación, en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Embajada, compeliendo al funcionario consular a verificar que el solicitante se encuentra inscrito como no residente en el Registro de Matrícula Consular y la coincidencia de la firma, con la intención de garantizar la pureza del sufragio. Posteriormente, «la Oficina Consular de Carrera o la Sección Consular de la Embajada remitirá la solicitud, de manera inmediata, a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral correspondiente» (artículo 3.4 RD 1621/2007).

Afirmando su carácter temporal, concluye el precepto limitando la validez de la solicitud exclusivamente a un proceso electoral concreto o para varios si se celebran en

⁴⁷ Vid. artículo 3.2 RD 1621/2007.

⁴⁸ Vid. artículo 3.1 RD 1621/2007.

la misma fecha, ahora bien, siempre que, una vez solicitado el derecho de sufragio, se efectúe desde el extranjero.

4. LA RECEPCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL Y EL EJERCICIO DEL VOTO.

La documentación electoral⁴⁹ es enviada mediante correo certificado por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral al domicilio situado en el extranjero que previamente haya indicado el elector en su solicitud, «no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria o, en el caso de que se haya producido impugnación de la proclamación de candidaturas, el cuadragésimo segundo día posterior a la convocatoria» (artículo 4.2 RD 1621/2007).

Finalmente, según determina el artículo 5 del ya citado Real Decreto, una vez escogida la papeleta de voto el elector deberá introducirla en el sobre de votación facilitado al efecto, debiendo repetir dicha operación en caso de celebrarse varias elecciones simultáneamente. En el sobre dirigido a la correspondiente mesa electoral se incluirá tanto el sobre o sobres de votación junto con la acreditación de encontrarse inscrito en el censo electoral, y el mismo deberá ser enviado por correo certificado, «en todo caso antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones».

⁴⁹ Documentación electoral compuesta por el certificado de la inscripción en el censo, las papeletas de votación, un sobre en el que figurará la dirección de la correspondiente mesa electoral y una hoja explicativa (artículo 4.1 RD 1621/2007).

VIII. LAS CAUSAS QUE DIFICULTAN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.

Mientras que históricamente los españoles que emigraban al extranjero eran trabajadores poco cualificados, desplazándose a otro país con vocación de permanencia, la emigración de los últimos años es «generalmente más cualificada en lo profesional, vinculada a las inversiones españoles en el extranjero, y en muchos casos, de carácter temporal, itinerante y transitoria»⁵⁰. Se trata de españoles que, en su mayoría, se han visto forzados a emigrar al extranjero por la imposibilidad de encontrar un empleo por la incidencia que la crisis económica ha tenido en sus vidas.

Con carácter previo a la entrada en vigor del actual procedimiento de votación, de los 1.214.317⁵¹ electores CERA que fueron llamados a votar a las elecciones a Cortes Generales de 2008 fueron recibidas 405.618 papeletas, es decir, porcentualmente ejercieron el derecho de sufragio un **33,40%** de los votantes que inscritos en el Censo.

Son cifras que contrastan con las pasadas elecciones (19 de junio de 2016). De los 1.932.692 electores que se encontraban inscritos en el CERA solicitaron el ejercicio del voto 175.551 residentes en el extranjero (lo que supone un 9,08% del Censo). En total, únicamente fueron entregados a las Juntas Electorales Provinciales 121.277 votos, lo que significa que sólo el **6,30%** de los electores ejercieron de manera efectiva su derecho de sufragio.

A la vista de estos datos resulta claro que, desde la introducción del actual procedimiento de votación, el porcentaje de votos que finalmente fueron escrutados ha sufrido una disminución considerable. Por otro lado, «este descenso se corresponde con el importante aumento desde 2009 de los españoles que residen en el extranjero»⁵², llegando a alcanzar a 1 de enero de 2017 la cifra de 1.978.984⁵³ electores inscritos en el Censo de Españoles Residentes Ausentes.

⁵⁰ RIPOLLÉS M.R. «Algunas reflexiones...», cit.

⁵¹ Fuente: Sitio web del INE: www.ine.es

⁵² Informe de la Junta Electoral Central, de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero.

⁵³ Fuente: Sitio web del INE: www.ine.es

El nuevo procedimiento de voto para los electores CERA ha sido ampliamente criticado desde distintas vías, llegando incluso a ser calificado por algunos autores (Antón Merino) como un «mecanismo de abstención inducida⁵⁴». En este punto, es esencial realizar un análisis de las dificultades que supone el ejercicio del sufragio para los españoles residentes en el extranjero.

Como punto de partida, el **Informe de la Junta Electoral Central, de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero** ha identificado entre las principales causas que pueden explicar esta realidad las siguientes:

- «La disposición del elector a tomar la iniciativa de comunicar su propósito de votar».
- «El retraso en la recepción por los electores de la documentación remitida por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral».
- «El retraso con que las Oficinas Consulares reciben los sobres que les remiten los electores».
- «Las limitaciones de dichas oficinas para organizar los horarios de depósito de los sobres electorales en las urnas».
- «Algunos defectos en el funcionamiento de las Oficinas Consulares».
- «La necesaria remisión desde la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores de las Juntas Electorales Provinciales de los sobres recibidos».
- «El escaso tiempo en que han de realizarse todas las operaciones necesarias para que el voto del elector que desee acogerse a este sistema llegue a ser escrutado».

Dada la limitación de espacio, en las siguientes páginas me dispondré a estudiar los principales defectos que presenta el nuevo procedimiento de votación para los electores CERA.

⁵⁴ ANTÓN MERINO, J., «La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 32, 2015, pp. 51-73.

1. LOS RETRASOS EN LA RECEPCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL POR LOS ELECTORES Y POR LAS OFICINAS CONSULARES.

Según he señalado más arriba, una vez que las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral han recibido la solicitud para el ejercicio del voto deben remitir la documentación electoral⁵⁵ a la dirección facilitada (artículo 75.2 LOREG) y, posteriormente, si el elector ha optado por ejercer su voto por correspondencia, lo enviará mediante correo certificado a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que esté adscrito (artículo 75.4 LOREG).

La introducción de la posibilidad de tramitar telemáticamente la solicitud del voto mediante el sistema CTT ha contribuido a la mitigar este problema, suponiendo de esta manera un notable ahorro de tiempo, «al evitar que la formulación y la recepción de la solicitud experimenten retrasos en esta fase»⁵⁶.

No obstante, a día de hoy aún persisten ciertos retrasos en la recepción de la documentación electoral. Según la Junta Electoral Central, al realizarse el envío por correo certificado «no es posible controlar el tiempo que los servicios postales o las compañías aéreas de otros países tardarán en entregarla al elector»⁵⁷. Por otra parte, se han constatado **errores en el funcionamiento de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos**, resultando especialmente llamativo el envío de documentación electoral a ciudades o países distintos de los que correspondían⁵⁸.

La problemática expuesta se repite de igual manera cuando el elector opta por ejercer su voto por correo, que debe ser enviado a la Oficina Consular de su país de residencia. Y es que en este supuesto, la posibilidad de controlar los tiempos es mucho menor, pues «es una operación que se lleva a cabo en el servicio postal del país de su residencia y sobre él poco se puede hacer salvo, como se ha hecho en algún caso, requerir

⁵⁵ Documentación electoral que consiste en la remisión de las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el Censo de Residentes Ausentes, un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que los electores estén inscritos.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Acuerdos 167/2015, de 30 de abril; 506/2015, de 25 de noviembre; y 551/2015, de 9 de diciembre.

⁵⁸ Acuerdos de la Junta Electoral Central 59/2016, de 13 de abril y 100/2016, de 19 de mayo.

su colaboración». En relación con este problema, la Junta apunta la siguiente conclusión: el éxito del procedimiento depende en gran medida del buen funcionamiento de los servicios postales⁵⁹.

2. LAS LIMITACIONES DE LAS OFICINAS CONSULARES Y ALGUNAS DEFICIENCIAS EN SU FUNCIONAMIENTO.

En diversas ocasiones se ha subrayado la necesidad de dotar con más medios a las Oficinas Consulares con el fin de que puedan desarrollar correctamente sus funciones, habiéndose constatado gestiones deficientes en las operaciones electorales más elementales, en especial, el descubrimiento en dependencias consulares de sobres electorales no remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.⁶⁰ Al respecto, la Junta ha requerido al Ministerio a adoptar las medidas que estime adecuadas para resolver el problema.

Por otro lado, con motivo de la limitación horaria a la que se encuentran sujetas las Oficinas Consulares, la Junta ha instado a establecer unos horarios de apertura lo suficientemente amplios para que el mayor número de electores posible pueda depositar el voto, incluso permitiendo la apertura de las dependencias consulares los sábados y domingos como medida excepcional⁶¹.

3. PROBLEMAS DERIVADOS DEL EJERCICIO DEL VOTO POR CORRESPONDENCIA.

Como he señalado más arriba, según el artículo 75 de la LOREG el sobre de votación debe remitirse en primer lugar, a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que el elector esté adscrito, que «deberá remitirlo a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la

⁵⁹ Acuerdos de la Junta Electoral Central 119/2015, de 15 de abril; 481/2015, de 25 de noviembre y 604/2015, de 17 de diciembre.

⁶⁰ Acuerdo de la Junta Electoral Central 59/2016, de 13 de abril y 261/2014, de 20 de noviembre.

⁶¹ Acuerdo de la Junta Electoral Central 610/2015, de 18 de diciembre.

cual, a su vez, los remite a través de envío urgente a las Juntas Electorales correspondientes»⁶².

Pues bien, con motivo de la celebración de las elecciones a miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras la reforma, a requerimiento de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, se planteó una consulta sobre la tramitación de los sobres de votación de electores inscritos en el CERA, que en lugar de ser enviados a los Consulados habían sido remitidos directamente a las Juntas Electorales Provinciales.

La Junta Electoral, teniendo en cuenta la novedad del procedimiento, y «en aras de una interpretación más favorable al ejercicio efectivo del derecho fundamental de participación política» entendió que en tal proceso electoral, debían considerar tal supuesto como una «irregularidad excepcionalmente no invalidante». Este criterio fue nuevamente reiterado para las elecciones a Cortes Generales, celebradas el 20 de noviembre del mismo año⁶³.

Sin embargo, tras la celebración de elecciones al Parlamento de Asturias el 25 de marzo de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de la citada Comunidad declaró la nulidad del escrutinio de la mesa de electores del CERA, por entender que el criterio mantenido por la Junta Electoral Central era contrario a la previsión del legislador⁶⁴. La decisión judicial fue recurrida en amparo por diversas candidaturas.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en la **Sentencia 105/2012, de 11 de mayo**. Según el Tribunal, «es evidente que una lectura atenta y sistemática de las normas contenidas en el nuevo artículo 75 LOREG lleva a la conclusión de que el voto por correo de los electores inscritos en el CERA debe hacerse, en todo caso, a través de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que el elector estuviera adscrito, y no por remisión directa del elector a la Junta Electoral, de modo tal que puede y debe afirmarse que la remisión directa de dicho voto por el elector a la Junta Electoral correspondiente constituye una **clara irregularidad** (art. 75.4 LOREG).»

⁶² GARCÍA MAHAMUT, R., «La reforma electoral...», cit.

⁶³ Acuerdo 358/2011, de 22 de mayo, de la Junta Electoral Central.

⁶⁴ STSJA 539/2012, de 27 de abril.

Respecto de la decisión de invalidar los votos remitidos directamente a las Juntas Electorales Provinciales, el Tribunal Constitucional entiende que «no merece reproche alguno la consecuencia de nulidad o de invalidez del voto que el incumplimiento de esa imposición legal conlleva, por más que dicho efecto no quede explícitamente recogido en la propia LOREG (art. 96). Nada puede objetarse, por consiguiente a la invalidación de los sufragios remitidos sin mediación consular directamente a la Junta Electoral, en cuanto que incumplen lo exigido en el artículo 75.4 LOREG».

En consecuencia, la Junta Electoral Central acordó computar como **votos nulos** los contenidos en los sobres de votación que hubieran sido enviados directamente a las Juntas Electorales encargadas del escrutinio, apercibiendo a la Oficina del Censo Electoral a hacer constar expresamente y de forma destacada este nuevo criterio interpretativo en la información que acompaña la documentación electoral⁶⁵.

4. EL ESTRECHO MARGEN TEMPORAL.

La reforma del sistema en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero ha supuesto una **reducción injustificada de los plazos** en comparación con la regulación anterior.

A título ilustrativo, si anteriormente los electores residentes en el extranjero debían enviar el sobre de votación por correo certificado no más tarde del día anterior al de la elección, actualmente se precisa enviar el sobre no más tarde del quinto día anterior al día de la elección (artículo 75.4 de LOREG), con lo cuál el plazo para ejercer el voto se acorta cuatro días. A ello debe sumarse la introducción de nuevos trámites que dificultan la efectividad del sufragio.

A pesar de que la reforma inicialmente perseguía una agilización del procedimiento, según García Mahamut⁶⁶, la consecuencia práctica habría sido

⁶⁵ Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 75.4 de la LOREG en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en el CERA que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados (BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2012).

⁶⁶ GARCÍA MAHAMUT, R., «La reforma electoral...», cit.

precisamente la contraria, y es que «alrededor del 50% de los votos emitidos no han podido ser escrutados en los procesos electorales en los que se ha aplicado el nuevo procedimiento».

Ante la problemática expuesta, la Junta Electoral Central ha recibido diversas peticiones de ampliación de los plazos para que la Oficina del Censo Electoral pudiera remitir la documentación necesaria y los previstos tanto para el depósito en urna o para el ejercicio del voto por correspondencia⁶⁷. También se ha llegado a solicitar el retraso en el comienzo del escrutinio general, petición a la que la Junta no puede responder, pues «la LOREG es taxativa y encadena el momento en que ha de realizarse el escrutinio general con el curso sucesivo del procedimiento electoral».⁶⁸ Entiende que **«cuanto más se retrasen esos pasos, más probable es que estos últimos no lleguen a tiempo a la Junta Electoral competente»**⁶⁹. Únicamente se ha optado por ampliar los plazos previstos legalmente en determinadas situaciones calificadas como “excepcionales”⁷⁰.

⁶⁷ Informe de la Junta Electoral Central, cit.

⁶⁸ Acuerdos de la Junta Electoral Central 429/2015, de 27 de septiembre y 190/2016, de 24 de junio.

⁶⁹ Acuerdos de la Junta Electoral Central 237/2015, de 20 de mayo; 380/2015, de 26 de agosto; y 407/2015, de 17 de septiembre.

⁷⁰ Acuerdos 64/2016, de 12 de mayo y 96/2016, de 19 de mayo.

IX. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE MEJORA.

Desde su inicio, sobre el sufragio de los residentes ausentes se han planteado numerosas propuestas políticas y doctrinales destinadas a mejorar el procedimiento. Son iniciativas que no sólo persiguen agilizar el proceso de votación mediante la eliminación de ciertos trámites, sino que también pretenden facilitar que quienes se encuentran fuera de España puedan hacer valer sus intereses específicos.

En este epígrafe me limitaré a describir dos de las principales propuestas para mejorar el ejercicio del derecho de sufragio: la creación de una circunscripción electoral especial para los electores CERA y la posibilidad de introducir el voto por Internet.

1. LA CREACIÓN DE UNA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL PARA LAS ELECCIONES A CORTES GENERALES.

La posibilidad de crear una circunscripción electoral especial para los electores residentes ausentes fue inicialmente planteada por el Consejo de Estado en su Informe de 24 de febrero, sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, al concebir como «ficción» la identificación de los electores ausentes con un determinado municipio. «De esta forma, a cada residente en el extranjero le corresponde un voto que ha de ser escrutado en el lugar correspondiente al municipio y provincia españoles de inscripción a efectos electorales».

De llevarse a cabo, la creación de una circunscripción especial traduciría los votos emitidos por los ciudadanos inscritos en el CERA en escaños. Es una iniciativa que parte de las «escasas opciones que tienen estos electores de hacer valer sus intereses específicos, derivados de la ausencia física del Estado del que son ciudadanos y de la lejanía de las autoridades del mismo, al diluirse sus sufragios en diferentes circunscripciones territoriales a las que no están vinculados por la residencia».

Sería, por tanto una **medida apta para favorecer su participación** en los procesos electorales, «al darles más peso en la toma de decisiones». Se trataría de una reforma «encaminada a la organización conjunta de la emigración, que contaría con un número de escaños reservados. Como consecuencia de ello, la adscripción ficticia de cada ausente a

una circunscripción territorial, origen de múltiples distorsiones, dejaría de ser precisa para el cómputo de los votos emitidos en el extranjero⁷¹».

Ahora bien, que la Constitución señale a la provincia como circunscripción electoral⁷² dificulta enormemente la aplicación práctica de esta medida, pues aún existiendo voluntad política para reformar la LOREG en este sentido, **se requeriría de una reforma del texto constitucional**, tanto respecto del artículo 68.2 CE para las elecciones de Diputados como del artículo 69 en cuando a la elección de Senadores, no siendo posible crear una circunscripción exterior «sin forzar la interpretación de la Constitución más allá de límites razonables⁷³».

2. LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR EL VOTO POR INTERNET PARA FACILITAR EL VOTO DE LOS ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTERIOR.

En atención a la problemática expuesta, la Junta Electoral Central ha introducido una propuesta realmente novedosa: la **informatización del procedimiento electoral**. Según apunta en el reciente Informe sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero, emitido el 16 de noviembre de 2016, «básicamente tal cosa consistiría en que el elector pudiera, a través de un canal seguro, votar por las opciones preferidas que se le ofrecerían en una aplicación informática». Posteriormente su voto encriptado viajaría a una urna electrónica para ser contado en el momento adecuado, tras su desencriptación, junto con los otros votos emitidos».

En relación con los residentes ausentes, como principales **ventajas** se afirma que la incorporación del voto electrónico a los procesos electorales permitiría votar a personas con discapacidad, aceleraría el recuento y la proclamación de los resultados, evitaría los errores humanos, reduciría costes y beneficiaría a aquéllos votantes residentes en el extranjero que residen en ciertos países donde los servicios postales no funcionan adecuadamente.

⁷¹ Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero, sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general.

⁷² Artículo 68.2 CE.

⁷³ Informe del Consejo de Estado cit.

Ahora bien, la falta de generalización del voto electrónico y los **problemas legales, constitucionales y técnicos** que su introducción plantea dificulta enormemente su aplicación práctica.

Como es lógico, dada la fecha en que la Constitución es aprobada, ésta no tiene en cuenta la posibilidad de aplicar la tecnología informática a los procesos electorales. Según argumenta la Junta Electoral Central en el citado Informe, «el silencio de la Constitución no puede interpretarse como prohibición, sino como concesión de un margen amplio al legislador para que éste concrete las modalidades de sufragio». Ello significa que, en principio, bastaría con articular el voto electrónico mediante una reforma de la LOREG, concibiéndose el mismo como una modalidad más del voto por correspondencia.

Ahora bien, recordemos que la Constitución española sí establece los requisitos que ineludiblemente deben cumplirse para la validez del sufragio. El voto debe ser **«universal, libre, igual, directo y secreto»**⁷⁴. Pues bien, este último requisito constituiría, sin lugar a dudas, el principal obstáculo al que se enfrenta la regulación del voto por Internet, pues se requiere establecer un mecanismo capaz de garantizar la completa separación de la identidad del elector del voto por él emitido.

Por otro lado «no cabe desconocer la complejidad que la introducción del voto por Internet entraña, debido a las dificultades de controlar el medio. Los principales problemas pueden ser los ataques informáticos y el intento de manipulación del sistema para favorecer a una de las fuerzas que concurren a las elecciones».

Atendiendo al desarrollo tecnológico y a su progresiva implantación en los procesos electorales en distintos países, el Consejo de Europa aconsejó el seguimiento de unos **estándares legales, procedimentales y técnicos**⁷⁵. Se trata de unos requisitos mínimos que son aplicables antes, durante y después de la emisión del voto. Asimismo, se prevé la puesta en marcha de un sistema de auditoría como parte integrante del sistema de votación electrónica, a fin de verificar que los resultados obtenidos reflejan de manera exacta la realidad.

⁷⁴ Artículo 68.1 CE.

⁷⁵ Recomendación del Consejo de Europa, de 30 de septiembre de 2004, sobre los estándares legales, procedimentales y técnicos de los sistemas de votación electrónica.

X. CONCLUSIONES FINALES.

Más allá de la especial protección que la Constitución le otorga, el reconocimiento del derecho fundamental de sufragio conduce a la esencia misma del sistema democrático. A pesar de la tendencia a separar la nacionalidad del derecho de sufragio en favor de la residencia -al menos en las elecciones locales- lo cierto es que el texto constitucional es muy claro al respecto, atribuyendo su titularidad únicamente a los españoles. Sobre los poderes públicos recae la importante tarea de posibilitar su participación en la vida política de su país mediante la supresión de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En los últimos años, la crisis económica ha originado que millones de ciudadanos se hayan visto obligados a abandonar España en busca de un empleo. La modificación electoral operada en 2011 supuso la introducción de un procedimiento de votación que, lejos de facilitar el voto, no ha hecho sino dificultar el ejercicio del derecho de sufragio por los españoles que residen en el extranjero.

La complejidad del proceso, unida al estrecho margen temporal del que disponen los electores para votar desde el exterior, ha contribuido a disminuir su participación política. Con la generalización del voto rogado se ha afectado al contenido esencial del derecho de sufragio al suponer un trámite que quizá lo limite más allá de lo razonable.

Resulta por ello indispensable la configuración de un nuevo marco que posibilite la participación efectiva de los ciudadanos que residen fuera de España. La agilización del proceso, la ampliación del tiempo de escrutinio o la creación de una circunscripción electoral especial para los electores ausentes se revelan como medidas idóneas para tratar de mejorar su situación, sin olvidar los mecanismos de participación que la evolución tecnológica puede facilitar para la emisión del voto.

XI. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AJA FERNÁNDEZ E., y MOYA MALAPEIRA D., «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes» en *La inmigración en la encrucijada*, 2008, Barcelona, págs.. 64-81.

ALCUBILLA ARNALDO E., y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO M., *Código Electoral*, Editorial La Ley, Wolters Kluwer, 8ª edición, 2015, Madrid.

ALZAGA VILLAAMIL O., «Ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero» en *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978. Ed. Marcial Pons, 2ª edición*, Madrid, 2016, pp. 365.

ANTÓN MERINO, J., «La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 32, 2015, pp. 51-73.

ARAGÓN REYES M., y AGUADO RENEDO., «El Censo Electoral», en *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del Derecho*, Temas básicos de Derecho Constitucional, vol. 1., Editorial Civitas, 2011, Pamplona.

ARNALDO ALCUBILLA E., «El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

DELGADO-IRIBARREN M (Coord.) en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, 2014, pp. 823.

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», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30. 2012, p. 259-289.

GARCÍA MORILLO J., *El régimen constitucional español*, vol. II, Alonso y López Guerra (dir.), Madrid, 1981, pág. 50.

GARCÍA SORIANO, MV., en *Elementos de Derecho Electoral*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, 2010.

GAVARA DE CARA J.C., «La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

MARTÍ MARTÍ, X., «La actividad consular de España en el extranjero» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 21, pp. 21, 2011.

PAUNER CHULVI C., «Los derechos de participación política de los ciudadanos españoles en el exterior», en *Régimen jurídico de la ciudadanía española en el exterior*, Tirant lo Blanch, 1ª edición, Madrid, 2010.

PRESNO LINERA M.A., «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, Madrid, 2009, págs.. 183-214.

RIPOLLÉS M.R. «Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA», en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, pp. 237-225.

ROMERO VALIENTE J.M., «El registro consular: magnitudes y efectos en las estadísticas de emigración española», en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 9, n ° 2, 2014, pp. 377-407.

RUIZ NAVARRO PINAR J.L., «Ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero (art. 75 LOREG)», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Cazorla Prieto (dir.), Editorial Cívitas, Madrid, 1986.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español» en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 51, 2000, págs. 75-102.

VILLAVERDE MÉNENDEZ I., «La ciudadanía borrosa. Ciudadanías multinivel» en *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, N. 7, 2012.

2. REFERENCIAS NORMATIVAS.

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 5/1985, de 21 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

- Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción del mismo (actualmente derogado).
- Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran en el extranjero.
- Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.
- 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.

3. JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

- STC 11/1981, de 25 de abril.
- STC 67/1987, de 21 de mayo.
- STC 154/1988, de 21 de julio.
- STC 73/1995, de 12 de mayo.
- STC 93/1999, de 27 de mayo
- STC 153/2014, de 25 de septiembre de 2014.
- STSJA 539/2012, de 27 de abril.

4. DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL.

- Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 75.4 de la LOREG en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en el CERA que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados (BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2012).
- Informe de la Junta Electoral Central, de 20 de enero de 2009, sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa.
- Informe de la Junta Electoral Central, de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero.

Acuerdos:

- Acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de septiembre de 2005.
- Acuerdo 96/2016 de la Junta Electoral Central, de 19 de mayo.
- Acuerdo 685/2011 de la Junta Electoral Central, de 10 de noviembre de 2011.
- Acuerdo 64/2016 de la Junta Electoral Central, de 12 de mayo.
- Acuerdo 610/2015 de la Junta Electoral Central, de 18 de diciembre.
- Acuerdo 604/2015 de la Junta Electoral Central, de 17 de diciembre.
- Acuerdo 59/2016 de la Junta Electoral Central de 13 de abril.
- Acuerdo 583/2011, de la Junta Electoral Central, de 6 de noviembre.
- Acuerdo 551/2015 de la Junta Electoral Central, de 9 de diciembre.
- Acuerdo 506/2015 de la Junta Electoral Central, de 25 de noviembre.
- Acuerdo 481/2015 de la Junta Electoral Central de 25 de noviembre.
- Acuerdo 43/2014, de la Junta Electoral Central, de 27 de febrero.
- Acuerdo 429/2015 de la Junta Electoral Central de 27 de septiembre
- Acuerdo 407/2015 de la Junta Electoral Central, de 17 de septiembre.
- Acuerdo 380/2015 de la Junta Electoral Central de 26 de agosto.
- Acuerdo 358/2011, de 22 de mayo, de la Junta Electoral Central.
- Acuerdo 261/2014 de la Junta Electoral Central, de 20 de noviembre.
- Acuerdo 237/2015 de la Junta Electoral Central de 20 de mayo.
- Acuerdo 190/2016 de la Junta Electoral Central, de 24 de junio.
- Acuerdo 167/2015 de la Junta Electoral Central, de 30 de abril.
- Acuerdo 119/2015 de la Junta Electoral Central de 15 de abril.
- Acuerdo 100/2016 de la Junta Electoral Central de 19 de mayo.

5. OTRAS FUENTES DOCUMENTALES.

- Tribunal Supremo de Estados Unidos, *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, 1886, http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0118_0356_ZO.html, consultada el 24 de mayo de 2017.
- Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).
- <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-gobierno-cree-emigracion-jovenes-no-debe-solo-crisis-tambien-impulso-aventurero-20121129190823.html>, consultada el 26 de mayo de 2017.
- Sitio web del INE: www.ine.es, consultada el 16 de mayo de 2017.
- Recomendación del Consejo de Europa, de 30 de septiembre de 2004, sobre los estándares legales, procedimentales y técnicos de los sistemas de votación electrónica.

DOCUMENTOS ANEXOS

DOCUMENTO ANEXO UNO.

SOLICITUD DE VOTO DE LOS ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO (CERA) (CUMPLIMENTE TODOS LOS APARTADOS DEL IMPRESO EN LETRAS MAYÚSCULAS)

primer apellido		

segundo apellido		

nombre		
Fecha de nacimiento:	_____	
día	mes	año
Identificador: <input type="checkbox"/> DNI <input type="checkbox"/> Pasaporte		
Número _____		

país de residencia		

provincia de inscripción electoral		

municipio de inscripción electoral		
A la presente solicitud adjunto el siguiente documento marcado con "X":		
<input type="checkbox"/> Fotocopia del Documento Nacional de Identidad español (DNI)		
<input type="checkbox"/> Fotocopia del pasaporte expedido por autoridades españolas		
<input type="checkbox"/> Certificación de nacionalidad española (de expedición gratuita en el Consulado o Embajada en que esté inscrito)		
<input type="checkbox"/> Certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular (de expedición gratuita en el Consulado o embajada en que esté inscrito)		
Datos de contacto del/de la elector/a (OPCIONAL):		
_____	_____	
teléfono	correo electrónico	

..... de de

Firma del/de la interesado/a

Enviar la solicitud de voto por correo postal o por fax a:

DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL DE

DOCUMENTO ANEXO DOS.

Solicitud de certificado para el voto por correo de electores temporalmente en el extranjero

Una vez remitida esta solicitud, en el caso de resultar aceptada, **NO PODRÁ VOTAR PERSONALMENTE EN LA MESA ELECTORAL EL DÍA DE LA VOTACIÓN**

Espacio reservado para la Oficina Consular
COMPROBADA IDENTIDAD DEL FIRMANTE, FECHA Y SELLO DE LA OFICINA CONSULAR:

Muy importante: Sin fecha y sello esta solicitud no es válida

Espacio reservado para la OCE
Num. orden OCE:

Datos del/de la elector/a (Por favor, escriba en letras mayúsculas):

primer apellido _____
segundo apellido _____
nombre _____
nacionalidad (solo para no españoles) _____
Fecha de nacimiento: día _____ mes _____ año _____

Identificador:
 DNI Pasaporte Tarjeta de residencia
Número _____

Solicita la remisión de la documentación para el voto por correo al siguiente domicilio en el extranjero:

domicilio _____
domicilio (continuación) _____
domicilio (continuación) _____ código postal _____
ciudad _____
ciudad (continuación) _____
país _____

En el caso de enfermedad que impida la formulación personal de la solicitud, datos de la persona autorizada notarial o consularmente para realizar la solicitud (1):

primer apellido _____ segundo apellido _____
nombre _____ nacionalidad (solo para no españoles) _____
Identificador: DNI Pasaporte Tarjeta de residencia
Fecha de nacimiento: día _____ mes _____ año _____ Número _____

(1) OBLIGATORIO: Adjuntar certificado médico oficial (en impreso gratuito o no) y autorización de representación notarial o consular.

Datos de contacto del/de la elector/a o de la persona autorizada (OPCIONAL):

teléfono _____ correo electrónico _____

Fecha y firma del/de la elector/a o de la persona autorizada (sin firma esta solicitud no es válida)

Fecha: día _____ mes _____ año _____ Firma: _____

(Ejemplar para la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral)