

Cristina Pauner Chulvi

PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLÓN

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA PROPUESTA LIMITATIVA DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO DE LOS EMIGRANTES

Apéndice sobre el voto emigrante en las elecciones municipales y autonómicas en la Comunidad Valenciana de 27 de mayo de 2007*

RESUMEN

Durante la campaña electoral previa a las recientes elecciones municipales y autonómicas del 27 de mayo se planteó la propuesta de restringir la participación electoral de los emigrantes españoles a los comicios generales excluyéndoles, por tanto, de las elecciones municipales y autonómicas. La sugerencia se fundamenta en el grado de vinculación del ciudadano al territorio como requisito para el ejercicio de los derechos políticos de forma que las personas que decidan sean asimismo las destinatarias de las normas. Resulta muy llamativo que este mismo argumento se esgrime para reclamar exactamente lo contrario: la ampliación del reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros que residen en España. Las líneas que siguen pretenden un análisis jurídico para examinar la viabilidad de la propuesta: el concepto de nacionalidad, la posibilidad de su gradación o los límites constitucionales de la misma son algunos de los aspectos sobre los que se reflexionará.

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación sobre parlamentos financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-07 del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Referencia SEJ-2006-15075-C03-03/CPOL).

RESUM

Durant la campanya electoral prèvia a les recents eleccions municipals i autonòmiques del 27 de maig es va plantejar la proposta de restringir la participació electoral dels emigrants espanyols als comicis generals i excloure'ls, per tant, de les eleccions municipals i autonòmiques. El suggeriment es fonamenta en el grau de vinculació del ciutadà al territori com a requisit per a l'exercici dels drets polítics, de manera que les persones que decideixen siguen així mateix les destinatàries de les normes. Resulta molt cridaner que aquest mateix argument s'esgrimeix per a reclamar exactament el contrari: l'ampliació del reconeixement del dret de sufragi als estrangers que resideixen a Espanya. Les línies que segueixen pretenen una anàlisi jurídica per a examinar la viabilitat de la proposta: el concepte de nacionalitat, la possibilitat de la gradació o els límits constitucionals d'aquest són alguns dels aspectes sobre els quals es reflexionarà.

ABSTRACT

During the election campaign just before the latest municipal and autonomous elections of the past 27th May a proposal was raised to restrict the election participation of the Spanish emigrants in the general elections therefore excluding them from the autonomous and municipal elections.

The proposal was based in the level of involvement and links the citizen has within the territory as a requirement to exercise the political rights so that the people who are deciding will be the same one to whom the rules are aimed to.

It is very shocking that this very same argument is used to claim exactly the opposite: the enlargement of the recognition of the right to vote to the foreign people living in Spain.

The following text is a legal analysis to examine the feasibility of the proposal: the concept of nationality, the possibility of its gradation or its constitutional limits. I am going to reflect about all these aspects.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN: RAZONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE UNA PROPUESTA POLÉMICA
- II. LA INTERVENCIÓN DE LOS RESIDENTES AUSENTES EN EL PROCESO ELECTORAL
 - A. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EMIGRANTES
 - B. EL CENSO ELECTORAL DE LOS RESIDENTES AUSENTES
 - C. PROCEDIMIENTOS CONCRETOS DE VOTACIÓN DE LOS EMIGRANTES EN LAS DISTINTAS CONVOCATORIAS ELECTORALES
- III. ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO POR LOS EMIGRANTES
 - A. LA AUTENTIFICACIÓN DEL VOTANTE
 - B. LAS PAPELETAS DE VOTACIÓN EN LOS COMICIOS LOCALES
 - C. LA CAMPAÑA ELECTORAL EN EL EXTERIOR
- IV. LA EXCLUSIÓN DEL DERECHO DE VOTO DE LOS EMIGRANTES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS
 - A. EL FENÓMENO DE LA EMIGRACIÓN EN CIFRAS. SU IMPACTO ELECTORAL
 - B. EL CONCEPTO DE NACIONALIDAD REGRESIVA: LÍMITES CONSTITUCIONALES
 - C. LA IMPORTANCIA DE LA FILIACIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA ¿NECESIDAD DE UNA REVISIÓN?
 - D. LA RESIDENCIA COMO CONDICIÓN DE EJERCICIO DEL SUFRAGIO ACTIVO
 - E. LA REPRESENTACIÓN ESPECÍFICA DE LOS EMIGRANTES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

I INTRODUCCIÓN: RAZONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE UNA PROPUESTA POLÉMICA

El derecho de sufragio constituye el fundamento del régimen constitucional democrático y, en palabras del Tribunal Constitucional, “el más importante ejercicio de la soberanía por los ciudadanos” (STC 144/1999, de 22 de julio, fj 4). Dada su relevancia, ha sido y continúa siendo objeto de innumerables estudios en algunos de los cuales se aborda tangencialmente el análisis de una cuestión que, sorpresivamente, ha cobrado protagonismo durante la campaña de las recientes elecciones autonómicas y municipales de 27 de mayo de 2007.

A raíz de la propuesta presentada por algún responsable político se ha introducido en el debate público una reforma que vendría a afectar al ejercicio del derecho de sufragio de los emigrantes en nuestro ordenamiento: en clara contraposición con las actuales tendencias de ampliación del sufragio al mayor número de personas posible (ciudadanos comunitarios, ciudadanos extracomunitarios y extranjeros) se ha sugerido una modificación legal que supondría una restricción en el reconocimiento del derecho de sufragio activo a los emigrantes españoles residentes en el extranjero para los comicios locales y autonómicos reservándoles únicamente este derecho para el caso de las elecciones generales¹.

Esta iniciativa se ha justificado, principalmente, en razones de tipo jurídico: motivos de seguridad y limpieza (debido a la falta de control que se ejerce sobre las acciones de los partidos políticos en sus campañas en el exterior), motivos de transparencia y objetividad (a causa de las continuas e históricas denuncias sobre la manipulación del voto de los emigrantes o el clientelismo) y motivos prácticos y de justicia (se concede la participación en la formación del gobierno de una comunidad a personas que durante mucho tiempo han estado alejadas de la misma reconociéndose este derecho, incluso, a sus descendientes aunque nunca hayan vivido en el territorio al que afectan los comicios)². También se han esgrimido razones políticas: al partir la sugerencia de un representante del actual Gobierno español, se ha postulado la legitimación de la propuesta ya que, históricamente, el voto emigrante es un voto que se alinea con el partido en el poder³.

- 1 El estudio de P. SANTOLAYA MACHETTI, "Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio", en *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, Madrid, 2007, págs. 11 a 82, constituye la más aguda y reciente aportación a la materia que nos ocupa. Debe mencionarse, a pesar de su falta de actualización, la monografía de E. ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, CEC, Madrid, 1995. Asimismo, la obra colectiva *Emigración y Constitución*, J. I. Cases Méndez (coord.), UIMP, Guadalajara, 1983 contiene numerosas aportaciones sobre el derecho de voto de los emigrantes.
- 2 Sobre estas cuestiones, véase la interpelación urgente al Ministro del Interior sobre la situación del CERA ante las elecciones del 27 de mayo (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 248, de 18 de abril de 2007).
- 3 Los datos indican que, entre 1982 y 2004, el Gobierno que convoca elecciones legislativas las gana en el extranjero. En algunas Comunidades Autónomas, los resultados generales de los votos de los residentes ausentes confirman también esta tendencia. Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas con mayor censo de residentes ausentes, el escrutinio de los votos CERA al Parlamento de Canarias ha otorgado un 55% para Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario, un 25% para PSOE, un 8% para PP, un 6% para Centro Canario, un 2% para Coalición Canaria-Agrupación Herreña Independiente y un 1% para Los Verdes. En el Parlamento de Asturias, el porcentaje de voto CERA del PSOE fue el 60.3%, el PP obtuvo el 27.9% y IU-BA-Verdes el 4.5%. Sin embargo, en el resto de Comunidades Autónomas encontramos excepciones a esta presunción: si bien el PSOE fue el más votado entre los electores CERA en Aragón (54.22%), Castilla-La Mancha (61.24%) y Extremadura (64.18%), también obtuvo la mayoría de estos votos en Cantabria (41.19%), Castilla y León (49.95%), Murcia (56.69%) y la Comunidad Valenciana (52.06%). El PP resultó el más votado en las Islas Baleares (47.59%), Madrid (43.9%), La Rioja (56.13%) y Navarra (con el sello UPN, 41.1%) (Fuente: www.europapress.es, de 17 de junio de 2007).

Al margen de la dispar recepción que esta idea ha tenido, existe práctica unanimidad en la doctrina para reconocer que el derecho de sufragio de las personas que no residen en nuestro país adolece de una serie de problemas que, sin llegar a imposibilitarlo, sí dificultan su ejercicio.

En cualquier caso, de llevarse a cabo una reforma en el sentido apuntado, podría afectar a algo más de un millón de españoles que se encuentran inscritos como electores en el Censo de Electores Residentes Ausentes del Estado español (CERA, en adelante). En España existen algunos municipios en los que esta cuestión resulta de vital importancia puesto que el cuerpo electoral en el extranjero es de gran peso y relevancia llegando a tener más vecinos fuera que en el propio municipio, contabilizándose episodios especialmente polémicos⁴.

Finalmente, aunque la limitación del voto de los emigrantes a las elecciones generales sea el asunto crucial en la reforma planteada, también se han apuntado algunos otros cambios sobre los que el Congreso de los Diputados ha iniciado su estudio y que se refieren a la modalidad de voto de los emigrantes y a su contabilización en el reparto de escaños en las elecciones autonómicas y/o generales.

II LA INTERVENCIÓN DE LOS RESIDENTES AUSENTES EN EL PROCESO ELECTORAL

A. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EMIGRANTES

El art. 23 de la Constitución Española (CE, en adelante) reconoce en su apartado primero que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Derecho de sufragio cuyo desarrollo legislativo se realizó a tra-

⁴ El escrutinio del voto emigrante en Pontevedra mantuvo la incógnita en las elecciones autonómicas del 2005: una sola papeleta hizo perder al BNG su undécimo concejal en el Ayuntamiento de Pontevedra. Precisamente, Galicia es la Comunidad Autónoma española que cuenta con el censo más elevado de residentes ausentes y en el que, en cada convocatoria electoral, se producen sistemáticamente denuncias debido al crecimiento espectacular del CERA frente al menor aumento e incluso disminución del censo de votantes empadronados y residentes en territorio gallego. En la convocatoria electoral de 2007, la Comunidad Autónoma de Canarias vivió una campaña electoral agitada debido a una controvertida reforma normativa en relación con el voto emigrante a la que nos referimos más adelante.

vés de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG, en adelante) que ha sido objeto de numerosas reformas, alguna con incidencia directa sobre la materia que nos ocupa⁵.

Pero, junto a este artículo constitucional básico, en relación con el voto de los emigrantes debemos destacar otros dos preceptos.

En primer lugar, el art. 42 CE, encuadrado en el capítulo III correspondiente a los principios rectores de la política social y económica, establece el siguiente mandato programático y vinculante para los poderes públicos: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.

En segundo término, el art. 68.5 CE que determina que “Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”.

La interpretación de ambos preceptos debe hacerse sin perder de vista el contexto histórico en el que fueron redactados: en el momento de aprobación de la Constitución de 1978 España era un país que generaba emigración y, pensando en ello, se puede comprender la mínima atención que el modelo constitucional español presta a la inmigración y su preocupación en materia migratoria centrándose en la protección a los españoles que debieron emigrar en el pasado, en la salvaguarda de sus derechos y en facilitar su retorno.

Sobre cada uno de los artículos reflejados presentamos unas breves reflexiones. En lo que respecta al art. 42 CE, este precepto constitucional ha sido objeto de desarrollo tardío por la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior⁶ en cuyo contenido podemos advertir que no se limita a recono-

5 Nos referimos a la reforma operada en la LOREG por la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, (*BOE* núm. 71, de 24 de marzo) que afectó a las condiciones de elaboración y actualización del censo electoral incluyendo la inscripción de oficio en el censo por las Oficinas Consulares de los españoles residentes en su demarcación (art. 32.3 LOREG), la actualización del CERA con carácter mensual (art. 36 LOREG) y el procedimiento de remisión del voto por correo de los residentes ausentes (art. 75.3 LOREG).

6 *BOE* núm. 299, de 15 de diciembre de 2006. Esta norma incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, no sólo a los españoles emigrados sino “a la ciudadanía española que se desplace temporalmente al exterior” (art. 2.1.b).

cer derechos de carácter prestacional sino también derechos que deben calificarse, sin duda, de fundamentales como es el derecho de sufragio. Concretamente, el art. 2.1 de la Ley expresa que “Los españoles que residan 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, en los términos previstos en la normativa de aplicación”.

Debe advertirse sobre el hecho de que nos hallamos ante una ley de carácter ordinario lo que permite un par de observaciones: en primer lugar, resulta curioso que este precepto carezca de contenido normativo constituyendo una pura declaración política que necesitará en un futuro ser normatizada. Santolaya denuncia que “lo llamativo es que nuestro Parlamento haya realizado eso precisamente por Ley, es decir que utilizando el instrumento normativo idóneo para hacerlo, se conforme con decir que lo tiene que hacer”⁷. En segundo lugar, la constatación de que hubiera resultado mucho más eficaz la redacción y, en su caso, aprobación de una ley de carácter orgánico con el objeto de desarrollar en profundidad el contenido de la misma.

Por lo que se refiere al art. 68.5 CE resulta sorprendente que el mandato dirigido al legislador se refiera únicamente en el precepto que define los elementos esenciales del sufragio activo para el Congreso de los Diputados pero no se reitera ni en el precepto siguiente – relativo a la elección de los senadores –, ni para la elección de los concejales (art. 140 CE), ni de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 152 CE)⁸. Será la LOREG, como veremos, la que extiende la participación de los españoles residentes en el extranjero a toda clase de procesos electorales. Entiende García Morillo que este precepto es 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 lo que 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 sufragio⁹.

7 P. SANTOLAYA MACHETTI, “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”..., pág. 68.

8 M. A. PRESNO LINERA, “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 190.

9 J. GARCÍA MORILLO, *El régimen constitucional español*, vol. II, en J. de Esteban y L. López Guerra, Labor, Barcelona, 1982, pág. 50.

Por su parte, la normativa electoral se preocupa especialmente por regular la participación de los españoles que se encuentren en el extranjero en los comicios que tienen lugar en nuestro país a la vista de las detalladas previsiones que comentamos en los siguientes apartados.

B. EL CENSO ELECTORAL DE LOS RESIDENTES AUSENTES

Según el art. 2 LOREG, la titularidad del derecho de sufragio activo se reconoce a los ciudadanos mayores de edad que no están incurso en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente¹⁰ y para su ejercicio es indispensable la inscripción en el Censo electoral vigente. Como ha señalado reiteradamente la doctrina, es importante diferenciar en este artículo, entre el derecho de sufragio activo (que corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos del artículo 3) y el ejercicio de dicho derecho de sufragio activo (para el que es indispensable la inscripción en el censo electoral)¹¹.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto “la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren adscritos en el censo —y así lo reconoce la Ley (arts. 2 y 4)—, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio”¹². Proclama, por tanto, que se trata de dos derechos de naturaleza distinta puesto que la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma.

El Censo electoral, según el art. 31.2 LOREG, está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes

10 En concreto, los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme que declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del sufragio y los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial durante el período de su internamiento siempre que se declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio. Con anterioridad a la reforma del Código Penal por LO 10/1995, de 23 de noviembre, también podían verse privados del derecho de sufragio activo los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento. La reforma operada suprime las penas de privación y suspensión del derecho de sufragio activo contempladas en el anterior CP de 1983, manteniendo en el art. 39 las de inhabilitación absoluta y especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo como penas privativas de derechos.

11 A. FIGUERUELO BURRIEZA, “La ratificación del censo en período electoral (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 154/1993)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993, págs. 119 a 148.

12 STC 154/1988, de 21 de julio, f.º 3, reiterada posteriormente en STC 144/1999, de 22 de julio, f.º 7.

que viven en el extranjero y es único para toda clase de elecciones sin perjuicio de su posible ampliación para las elecciones municipales y del Parlamento europeo donde, como se sabe, tienen reconocido el voto los ciudadanos comunitarios residentes en España y aquellos extranjeros con cuyos países se ha firmado un Tratado de reciprocidad¹³.

La importancia del censo en el procedimiento electoral es difícil de exagerar y de ella se deduce la pormenorizada regulación legal contenida en la LOREG, como ha repetido el Tribunal Constitucional en múltiples pronunciamientos, pudiendo ser considerado como instrumento “esencial” para la ordenación del ejercicio de derecho de sufragio activo por parte de los electores (por todas, STC 86/2003, de 8 de mayo, fj 4) por lo que las demandas de depuración y actualización del censo de residentes ausentes cobran máxima virtualidad a la hora de garantizar un resultado justo en las elecciones.

El art. 32 LOREG determina que la inscripción en el Censo electoral es obligatoria siendo tramitada de oficio por los Ayuntamientos la de los residentes en su término municipal y por las Oficinas Consulares de Carrera y Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas la de los españoles residentes en su demarcación. El procedimiento de inscripción en el CERA cambió de manera sustancial tras la ya comentada modificación de la LOREG en 1995 y, en concreto, con la aprobación del Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, que regula la inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero (BOE núm. 3, de 3 de enero de 2001) de manera que los españoles que residan habitualmente en el extranjero y aquéllos que trasladen allí su residencia habitual son inscritos de oficio en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares o de la Sección Consular de la Misión Diplomática que corresponda a la circunscripción donde se encuentren. Este registro es el que suministra los datos relevantes para el cumplimiento de las funciones de las Oficinas Consulares en el extranjero, entre ellas y muy especialmente, la elaboración, mantenimiento y actualización del CERA ya que se permite la inscripción simultánea del residente español en el extranjero en ambos registros, el Registro de matrícula y el CERA, este último lógicamente si el residente es mayor de

13 En puridad, puede hablarse de tres censos distintos: el censo de residentes en España (CER), el censo de españoles residentes en el extranjero (CERA) y el censo de extranjeros residentes en España (CERE) que sólo se emplea en las elecciones municipales en las que pueden votar los españoles de ambos censos, CER y CERA, y también los electores de la Unión Europea y de Noruega inscritos específicamente para esos comicios.

edad. La actualización de este Censo electoral debe realizarse mensualmente por las Oficinas y Secciones¹⁴. La revisión mensual del censo ha significado una notable ampliación de la efectividad del derecho subjetivo de los ciudadanos a estar inscritos en él puesto que la reclamación es ahora posible en todo momento y no sólo durante el plazo de exposición de las listas provisionales que se abría después de cada revisión anual según la normativa anterior¹⁵.

Finalmente, con la información recibida la OCE procede a la actualización mensual del censo y las Delegaciones Provinciales envían a los Ayuntamientos y a las Oficinas Consulares el censo actualizado y comunican a los interesados las altas, bajas por inclusión indebida y las modificaciones de datos producidas en el Censo electoral. De conformidad con lo dispuesto en el art. 34.3 LOREG, para cada elección se utiliza el Censo electoral vigente el día de la convocatoria, es decir, el cerrado el día primero del mes anterior al de la convocatoria conforme al art. 39.1 LOREG. Los electores podrán consultar las listas electorales vigentes en cada convocatoria electoral durante el plazo de ocho días a partir del sexto día posterior a la convocatoria estando obligados los Consulados a mantener este servicio de consulta (art. 39.2 LOREG en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo).

C. PROCEDIMIENTOS CONCRETOS DE VOTACIÓN DE LOS EMIGRANTES EN LAS DISTINTAS CONVOCATORIAS ELECTORALES

La LOREG resulta de aplicación, en general, a las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales —sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el art. 69.5 CE—, a las elecciones de los miembros de las corporaciones locales y a las de los Diputados del Parlamento Europeo (art. 1.1). La Ley también se aplica a las elecciones de las

14 El art. 39 LOREG explicita este mandato desarrollado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de abril de 1996, por la que se dictan normas para la actualización mensual del Censo electoral (*BOE* núm. 102, de 27 de abril de 1996). En el caso de los residentes ausentes que viven en el extranjero, la Orden obliga a las Oficinas Consulares a la actualización mensual del CERA a través de la remisión a la Oficina del Censo Electoral (OCE, en adelante) de las variaciones correspondientes a altas por traslado a la demarcación consular, altas por omisión en el censo electoral, bajas por defunción (que también se comunican a las Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de Estadística – INE, en adelante – a los efectos de modificación de los Registros Civiles), bajas por inclusión indebida, cambios de domicilio en su demarcación consular y modificaciones de cualquiera de los restantes datos de la inscripción (norma segunda).

15 En este sentido, O. SÁNCHEZ MUÑOZ, “Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 51, 2000, pág. 90. Sobre las garantías que rodean a la formación del censo puede consultarse A. RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución*, CEPC/BOE, Madrid, 1997, págs. 141 a 153.

Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en los términos de su Disposición Adicional primera (art. 2.2). Concretamente, el ejercicio de sufragio activo de los emigrantes españoles se encuentra regulado en los arts. 75 y 190 LOREG, aplicables, respectivamente, al derecho de voto en las elecciones generales, a las autonómicas y al Parlamento Europeo y al derecho de voto en los comicios municipales¹⁶.

Para las elecciones generales y autonómicas, el art. 75 LOREG dispone que las Delegaciones Provinciales de la OCE envían de oficio a los inscritos en el CERA que vivan en el extranjero un certificado de inscripción en el censo, las papeletas y sobres de votación así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral Provincial (JEP, en adelante) mediante correo certificado. El sobre o sobres de votación con la papeleta correspondiente de voto y el certificado deberán incluirse en el sobre dirigido a la Junta correspondiente y será remitido por correo certificado no más tarde del día anterior al de la elección. En las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo los electores podrán ejercer también su derecho no más tarde del séptimo día anterior a la elección entregando personalmente los sobres en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en que estén inscritos. Todo el procedimiento será gratuito.

El día del escrutinio general —esto es, tres días después de la celebración de los comicios— la Junta Electoral competente se constituye en Mesa Electoral procediéndose a introducir en la urna o urnas los sobres de los residentes ausentes recibidos ese día realizándose posteriormente su cómputo y la incorporación de los resultados al escrutinio general.

Por su parte, el procedimiento de ejercicio del derecho de voto de los residentes ausentes que vivan en el extranjero para las elecciones municipales aparece regulado en el art. 190 LOREG en la modalidad conocida como *voto rogado*¹⁷. Este precep-

16 Ambos procedimientos se encuentran extensamente comentados en E. ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español...*, págs. 341 a 378.

17 La modalidad de voto rogado se ha esgrimido como una de las causas que más influyen en el bajo índice de participación de los electores emigrados en los comicios municipales. En las pasadas elecciones presentó la solicitud de voto por correo el 11% de los españoles inscritos en el CERA desestimándose un 20% de las solicitudes presentadas.

to obliga a los emigrantes que deseen ejercer su derecho de voto en las elecciones municipales a comunicarlo a la OCE que les remitirá un certificado de inscripción en el censo, una papeleta de votación en blanco, una copia de las candidaturas proclamadas en el Municipio, el sobre de votación y el sobre que deberá dirigir a la Mesa electoral que le corresponda. Frente a lo que ocurre en las elecciones legislativas y autonómicas, los votos de los electores inscritos en el CERA se depositan y computan en las Mesas electorales (no en las JEPs) no previéndose una urna específica para su recepción.

Conforme al art. 16.4 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, “a los efectos electorales, los españoles que residan en el extranjero se considerarán vecinos o domiciliados en el municipio en cuyo Padrón figuraran inscritos” y el art. 17.3 dispone que “Los Ayuntamientos confeccionarán un padrón especial de españoles residentes en el extranjero en coordinación con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Resulta interesante, a nuestros efectos, conocer qué se dispone en la normativa que regula la determinación del municipio de inscripción en España a efectos electorales puesto que con ella se crea una “ficción” sobre la que reflexionamos más adelante. Según expone la norma tercera de la Orden de 24 de abril de 1996, por la que se dictan normas para la actualización mensual del Censo electoral, los criterios para la determinación del municipio de inscripción son: para los nacidos en territorio nacional el municipio de la última residencia o el de mayor arraigo; para los nacidos fuera del territorio nacional el municipio de la última residencia o el de mayor arraigo de alguno de los ascendientes o, en su caso, del propio interesado; en el supuesto de que existan vínculos de hecho o de derecho se puede optar por el municipio de inscripción de cualquier otro miembro de la unidad de hecho o de derecho. Finalmente, en defecto de todas estas previsiones, el municipio de inscripción en España a efectos electorales lo determinará de oficio la Oficina Consular con los datos que disponga.

III ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS DEL EJERCICIO DE SUFRAGIO POR LOS EMIGRANTES

Partiendo de que cabe realizar un juicio globalmente positivo de la regulación contenida en la LOREG sobre el derecho de voto de los emigrantes y de las reformas operadas para optimizar su ejercicio, hay una triple línea crítica que debe ser considerada: la carencia de garantías suficientes en torno a la autenticación del votante, la diferenciación en el modelo de papeletas de votación en las elecciones municipales y la ausencia de regulación específica de la campaña electoral en el extranjero.

A. LA AUTENTIFICACIÓN DEL VOTANTE

Un primer punto débil que se achaca al procedimiento de voto de los electores residentes ausentes es el de la autenticación del votante. En los casos de electores inscritos en el CERA, el art. 75.2 LOREG no exige que la documentación sea recibida personalmente por el elector ya que no se aplica la previsión contenida en el art. 73.2 LOREG formulada para los españoles residentes que deciden ejercer el voto por correo y que les obliga a recoger personalmente la documentación electoral para lo que se les requiere la previa acreditación de su identidad.

Esta situación motivó la instrucción de 20 de abril de 1998 de la Junta Electoral Central sobre requisitos del voto de los electores inscritos en el Censo Especial de Residentes Ausentes (BOE núm. 97, de 23 de abril de 1998) que, a su vez, revocó la instrucción de 3 de noviembre de 1989. En esta última se sentó el criterio favorable a la validez del voto de los electores inscritos en el CERA en cuyo sobre de remisión del mismo no se incluía el certificado de inscripción en el censo especial siempre que constasen suficientemente los datos identificativos del elector mediante el remite del sobre o mediante el boleto para el reintegro de los gastos efectuados.

En la instrucción de abril de 1998, la JEC entiende que “el prescindir de la exigencia de inclusión del certificado de inscripción en el censo a los efectos de la validez del sufragio puede plantear graves problemas, tanto de autenticidad del mismo como de

nulidad de los votos válidamente emitidos, ya que a los Servicios de Correos de los países extranjeros en los que se depositan los votos no les es exigible por la Administración electoral ni por la postal españolas el deber de comprobar la identidad del remitente de los sufragios; incluso en el supuesto permitido por el artículo 75.3 de que, en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo, el voto no se remita por correo sino mediante entrega personal en las Oficinas Consulares o Secciones Consulares españolas, difícilmente cabe también exigir a las citadas Oficinas el control de la identidad del firmante, control que, por otra parte, no les impone expresamente el citado precepto”. Por ello, determina que “Para la validez del voto de los electores inscritos en el CERA en toda clase de elecciones, será requisito inexcusable que en el sobre dirigido a la Mesa se incluya el certificado de inscripción en el citado censo electoral especial, remitido a cada elector por la Oficina del Censo Electoral”.

Posteriormente, la JEC ha reconocido explícitamente la necesidad de cumplir con sus funciones garantistas en el proceso electoral cuando afecta al voto de los residentes ausentes “tanto en lo relativo a la elaboración del Censo Especial de Residentes Ausentes como a la autenticidad y carácter personal del ejercicio del derecho de sufragio y al control de la licitud de las actuaciones dirigidas a la captación del sufragio de cualesquiera electores” (Acuerdo de 8 de junio de 2001).

Esta regulación, sin embargo, no ha impedido que se viertan denuncias en las que se presume la manipulación de votos mediante la suplantación de la personalidad de los votantes. Se afirma que, con la fórmula actual del voto rogado, una mera copia del pasaporte y un garabato ilegible permitirían a los partidos políticos solicitar a la Junta Electoral que envíe el certificado censal a una dirección convenida. Con esa documentación cualquiera puede enviar su papeleta a España porque muchos departamentos de correos en el exterior —como Argentina, Uruguay o Venezuela— no exigen que sea el titular del voto. El reto, pues, es tutelar la personalidad y secreto del voto no emitido ante la Mesa electoral y asegurar su efectividad.

Como posible solución a la problemática apuntada, se aconseja la de facilitar que el ejercicio del derecho de voto de los residentes ausentes pueda hacerse directamen-

te en una urna de la Mesa electoral que se constituyese al efecto en las sedes diplomáticas¹⁸.

En realidad y atendiendo al modo de ejercicio del derecho de voto de los residentes ausentes, la LOREG admite una fórmula mixta¹⁹: en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo los electores pueden ejercer su derecho de voto personalmente en las oficinas consulares en las que estén inscritos y, con carácter general para las diferentes convocatorias electorales, permite el voto por correspondencia vedando en cualquier caso el voto personal en la Mesa electoral de los españoles inscritos en el censo especial de residentes ausentes, incluso para los que al tiempo de la votación se encuentren en España que podrán, asimismo, ejercer su derecho de sufragio activo por correo siempre que se haga constar en la solicitud de documentación que están inscritos en dicho censo especial y señalen el domicilio en el que se encuentran en España para el envío de la documentación electoral (Acuerdos JEC de 24 y 27 de febrero de 1986, de 3 de mayo y de 10 de junio de 1999) ni se admite tampoco el voto por procuración, por ser el sufragio un derecho personalísimo e intransferible (Acuerdos JEC de 21 de noviembre de 1980, de 15 de septiembre de 1982 y de 25 de mayo de 2003).

Las proposiciones referidas sobre votación personal en los consulados y otras dependencias oficiales de las representaciones de España en los países de residencia encuentran apoyo legal en la previsión contenida en el art. 4.5 de la Ley 40/2006 que, con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, formaliza el mandato de promoción de las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales y la habilitación de los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico en una alusión indirecta al voto electrónico.

18 En este sentido, J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, "Una visión institucional del proceso electoral", en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 37 y 38.

19 Sólo 24 países admiten exclusivamente el voto postal y otros 27 aceptan fórmulas mixtas. España se encuentra entre estos últimos pues admite el voto por correo y en las oficinas consulares pero está lejos aún de los países más avanzados tecnológicamente, como Holanda y Estonia, pioneros en el voto electrónico.

Se trata, sin duda, de una opción que mantiene el carácter personal, libre y secreto del voto y prácticamente asimila las condiciones en las que ejercerían el voto los emigrantes a las que existen en el territorio nacional para los residentes reproduciendo casi miméticamente el procedimiento ordinario de votación. Sin embargo, no deja de plantear algunos problemas de índole práctica cuyas consecuencias serían, con toda probabilidad, más gravosas.

Los primeros problemas serían de carácter organizativo —elevado número de Mesas a constituir, dificultad de presencia de representantes de las candidaturas en ellas, carga de trabajo burocrático a soportar por las representaciones en el exterior, complejidad y coste de la operación— pero, previamente, se formula una cuestión de mayor envergadura: debido a la carencia de sedes diplomáticas o consulares en todo el mundo, se excluye a quienes viven en países donde no existen y a los habitantes de zonas alejadas de ellos. Se puede prever, razonablemente, que esta solución no contribuiría a garantizar el derecho y la igualdad de todos los españoles que estén fuera a participar en los procesos electorales que se convoquen en España.

La articulación del voto personal en urna en los Consulados puede asimismo plantear un importante conflicto con el secreto del voto haciéndolo peligrar en los países en los que el número de electores residentes ausentes no es elevado.

Por último, antes de adoptar una medida tan importante entendemos razonable sopesar su efectividad y, en este sentido, resulta desalentador comprobar el bajísimo índice de votantes españoles inscritos en el CERA que, en las elecciones en las que resulta posible, acuden a los Consulados para ejercer su derecho de voto personalmente: en la última convocatoria de elecciones generales de 14 de marzo de 2004 este índice fue del 5,92%²⁰.

B. LAS PAPELETAS DE VOTACIÓN EN LOS COMICIOS LOCALES

El segundo problema relativo al procedimiento de voto de los electores inscritos en el CERA se concreta en las papeletas de votación que se emplean para las elecciones

20 Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.es/censo/censo_cerrado/index.html>.

nes municipales. En este tipo de comicios, las papeletas de votación para los electores del CERA son diferentes de las que se utilizan en el resto de procesos electorales puesto que se trata de papeletas en blanco en las que el elector escribe el nombre o siglas de la candidatura a la que desea votar.

Este peculiar sistema de votación da lugar a numerosos errores y alteraciones y propició una línea jurisprudencial y de la JEC de menor formalismo en la emisión del voto acuñando la doctrina de la primacía del principio de la verdad material que da preferencia a la intención de voto de los ciudadanos y al principio de conservación de los votos emitidos cuando, a pesar de alguna alteración, no existen dudas sobre la voluntad del elector al adjudicar clara e inequívocamente su voto a una candidatura. Por ejemplo, la STSJ de Castilla y León, de 23 de junio de 2003, que declara que el hecho de escribir el nombre del candidato junto al del partido en la papeleta de votación “no puede interpretarse como intención de excluir o de votar únicamente a dicho candidato” por lo que valida el voto. Y, en el mismo sentido, el Acuerdo de la JEC de 22 de junio de 1999, dispuso que “es válido el voto en papeleta en blanco poniendo el nombre del partido a la que se acompaña otra confeccionada por el propio partido, pues ambas son coincidentes no siendo de aplicación lo previsto en el art. 96.1 LOREG” o el Acuerdo de 3 de junio de 2003 en el que la JEC, ante el supuesto en que el elector, además de la denominación y las siglas —o, en su caso, únicamente las siglas— de la candidatura a la que desea dar su voto, ha hecho constar en la papeleta el nombre de un candidato de la referida candidatura, dándose la circunstancia de que dichos candidatos son el cabeza de lista o el segundo y el tercer candidato de la misma, entendió que “como quiera que el elector ha dado su voto clara e inequívocamente a una candidatura, en la que ha hecho constar su denominación y siglas, cumpliendo con lo exigido en el artículo 190.4 de la LOREG, procede reputar válidas las papeletas impugnadas según el criterio adoptado ya por la Junta Electoral de Zona, que dio preferencia a la intención de voto de los ciudadanos al no ofrecer dudas respecto a la voluntad del elector junto con el principio de conservación de los votos emitidos”.

Finalmente, sobre este asunto, ha terciado el Tribunal Constitucional pronunciándose en su sentencia 153/2003, de 17 de julio, en la que abandonó la citada doctrina de la primacía del principio de la verdad material y del principio de conservación de

los votos emitidos. En la sentencia mencionada, el Alto Tribunal —en contra del criterio de la JEC y del TSJ de Galicia— anuló tres papeletas de las que dependía la adjudicación del último concejal en disputa al entender que la inclusión del nombre de un candidato que no era el cabeza de lista junto al de la formación política no permitían determinar la inequívoca voluntad del elector (fj 10). Esta línea rigorista en el aspecto formal puede propiciar una disminución de los votos computables emitidos por los residentes ausentes.

Sin embargo, la JEC parece retomar los principios superados en su Acuerdo de 24 de mayo de 2007 en el que resuelve una consulta elevada desde la Junta Electoral Provincial de Baleares sobre la validez de votos de residentes ausentes cuando en las papeletas, que deben ser cumplimentadas por el elector según dispone el art. 190.4 LOREG, se designe un partido político y, en el municipio en cuestión, ese partido concorra formando coalición. La JEC declara la validez de los votos emitidos “siempre que no resulten dudas de identificación de las candidaturas, toda vez que es doctrina reiterada de esta Junta —que ha de aplicarse con mayor razón en un supuesto como el de referencia en el que se pide al elector que sea el que rellene la papeleta de votación— el respeto, en la medida de lo posible, de la voluntad del elector siempre que ésta resulte inequívoca y patente, como sucedería de la inscripción del nombre de una fuerza política, aun sin hacer referencia a las otras fuerzas que concurren en coalición con ella”.

Por ello, como medida muy sencilla de articular, quizás debiera plantearse la supresión del voto rogado al que se acusa de añadir dificultades y estimular la abstención y, a semejanza de la previsión legal para los restantes comicios, proceder al envío de la documentación electoral con la suficiente antelación y de forma automática eliminando las diferencias en cuanto a los modelos de papeletas y, por tanto, la intervención del elector rellenando su opción electoral.

C. LA CAMPAÑA ELECTORAL EN EL EXTERIOR

Por último, en tercer lugar, la doctrina ha denunciado reiteradamente la ausencia de la más mínima previsión legal sobre la campaña electoral en el extranjero²¹. La LOREG contiene la regulación de la campaña electoral en sus arts. 50 a 69 y no se aprecia ninguna especialidad que aluda a la que se realiza fuera de nuestro país. La principal consecuencia derivada de este vacío legal es un déficit generalizado en el suministro de información electoral que llega al extranjero y una falta de control sobre las actividades que los partidos políticos realizan fuera de nuestras fronteras. La importancia de la campaña electoral, tanto política como jurídica, es determinante en relación con la manifestación libre del sufragio. Para formarse la opinión electoral, los votantes deben disponer de información suficiente, suministrada en condiciones de libertad, igualdad y neutralidad, acerca de los programas e ideas de las fuerzas concurrentes a las elecciones. Y los emigrantes cuentan con un importante handicap de partida puesto que la información sobre las actividades de los partidos políticos se circunscribe prácticamente a los períodos de campaña mientras que los ciudadanos residentes en el país vivimos inmersos en lo que se ha bautizado como “campaña permanente”, estrategia heredera de las campañas presidenciales norteamericanas, que implica que los partidos traten de conseguir la atención mediática durante todo el ciclo político²².

Son los candidatos, partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores quienes llevan a cabo el conjunto de actividades lícitas que se realizan en orden a la captación de sufragios, en dicción del art. 50.2 LOREG.

En general, estos sujetos encuentran innumerables dificultades prácticas para articular la campaña electoral en el territorio extranjero (falta de un aparato organizado

21 En esta materia continúa siendo obra referente, L. LÓPEZ GUERRA, *Las campañas electorales en Occidente*, Fundación Juan March-Editorial Ariel, Madrid, 1977. También puede consultarse, entre otros, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, “Regulación de las campañas electorales y financiación de los partidos”, *Documentación Administrativa*, núm. 173, 1987; L. JIMÉNEZ QUESADA, “La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 4, 1993, págs. 87 a 109; I. CRESPO MARTÍNEZ, *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión de voto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; E. J. PAJARES MONTOLIO, “La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22, 2004, págs. 239 a 294.

22 I. GARCÍA BLANCO, “Las campañas electorales y su adaptación al contexto mediático”, <http://www.portalcomunicacion.com/esp/monografico_texto.asp?monografico_text_id=2&monografico_id=2>. Sobre esta cuestión, entre otros, F. PAU I VALL, “Democracia e internet”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998, págs. 195 a 213; M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 230 a 235 y J. DEL REY MORATÓ, *Comunicación política, internet y campañas electorales*, Tecnos, Madrid, 2007.

fuera de nuestro país, imposibilidad de reproducción de los medios de expresión, restricciones impuestas en el país de residencia, etc...). Tan sólo los principales partidos políticos cuentan con la existencia de delegaciones en los Estados en los que se concentra el mayor número de emigrantes, son capaces de sufragar algún tipo de viaje al exterior de sus candidatos para la celebración de reuniones y, en los últimos tiempos, han empleado la figura del “agente electoral” o “conseguidor”, eufemismo con el que se designa a una persona contratada por un partido político para realizar campaña electoral a su favor y cuyo sueldo fluctúa en función del número de sufragios recaudados.

Estas prácticas han creado una imagen negativa de la actuación de los partidos políticos en el exterior lo que unido a las acusaciones que periódicamente se filtran sobre los fondos con los que se sufragan las actividades electorales explican que se reclame con urgencia una adecuada fiscalización del gasto electoral sobre este concreto aspecto.

A ellos les corresponde explotar al máximo las posibilidades que las nuevas tecnologías les ofrecen aprovechando los canales de información que más acercamiento a los electores les aporten. Hace ya mucho tiempo que la propia JEC sentenció la adecuación a la normativa electoral de la remisión de propaganda electoral a través de Internet (Acuerdo JEC de 3 de junio de 1991): la exposición de videos en los que el partido exponga su programa, la creación de foros de debate político, cadenas de mensajes a móviles, ... son estrategias que ya se han adoptado por los partidos políticos aprovechando algunas potencialidades que ofrecen las novedades tecnológicas. A todas ellas se refiere la Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónica como instrumento de propaganda electoral (BOE núm. 94, de 19 de abril de 2007), considerándoles de aplicación las limitaciones establecidas por la LOREG en materia de campaña electoral y propaganda.

Asimismo, pesa sobre los partidos políticos la obligación de aproximarse a sus potenciales votantes mediante un discurso electoral atractivo puesto que la realidad demuestra el escaso interés de los emigrantes por participar no sólo en los comicios convocados sino en la propia contienda electoral: en las pasadas elecciones, ningún

partido político incluyó a ningún candidato emigrante lo que trasluce una falta de interés recíproco²³. Sobre esta cuestión concreta se cuenta con el apoyo del art. 4.3 de la Ley 40/2006 que dispone que “El Estado promoverá las medidas necesarias para facilitar la incorporación de la ciudadanía española en el exterior en las listas electorales de los partidos políticos, con transparencia y publicidad de las distintas opciones políticas”.

El Estado, por su parte, además de esforzarse en dar cumplimiento a este desideratum legal, como responsable de la campaña institucional a que se refiere el art. 50.1 LOREG, está obligado a paliar el déficit de información con el que parte el electorado residente en el exterior e intentar garantizar su posición de igualdad de partida en relación con los residentes en el país. De nuevo, encontramos que la Ley 40/2006 ha regulado este aspecto concreto en el art. 4.6 donde señala que “para garantizar la concurrencia electoral en igualdad de todos los partidos políticos, listas electorales y coaliciones, se facilitará información actualizada por parte del Estado, así como el acceso a los medios públicos de comunicación con proyección en el exterior”.

En cuanto a la obligación que la LOREG determina para los Ayuntamientos de cesión de locales oficiales para la realización de actos de propaganda y de lugares públicos para la colocación de publicidad electoral puede entenderse trasladada —con las limitaciones que procedan en virtud del lugar de residencia— a los Consulados y órganos de representación exterior del país. Asimismo, debe seguir garantizándose —como desde 1989 se hace gracias a la interpretación extensiva realizada por la JEC— que el reparto de los espacios de publicidad electoral que estén en los medios de comunicación pública se realice en los canales internacionales públicos tanto de Radio como de Televisión, sobre todo, desde la consideración de que la población emigrante se informa casi exclusivamente a través de esta última. Finalmente, en relación con el mailing electoral que permite comunicar de manera individualizada el programa electoral de las candidaturas, la normativa electoral se refiere a “envíos postales de propaganda electoral” (art. 59 LOREG) sin discriminar a la hora de conceder la subvención pública en atención al destinatario sugiriéndose una revisión de

23 La JEC ha insistido expresamente en el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo de los emigrantes españoles en los comicios locales con independencia de que tengan su residencia en el extranjero (Acuerdo de 21 de septiembre de 2000) llegando incluso a interpretar que no es necesaria la condición de vecino del municipio (vecindad administrativa) para ser candidato en las elecciones locales ni para, en su caso, desempeñar el cargo de concejal (Acuerdo de la JEC de 29 de enero de 1997).

este criterio a la vista de la importancia que tiene el CERA en algunas convocatorias electorales.

Hay que continuar en la línea de depurar al máximo estas deficiencias puesto que entendemos con Santolaya que la importancia de estos elementos del procedimiento electoral “se advierte cuando las críticas que se lanzan sobre ellos hace que toda la legislación electoral se resienta (corrección del censo, escrutinio en las mesas, voto por correo) porque lo que se pone en duda es su carácter democrático, la limpieza misma del proceso, su carácter representativo”²⁴.

IV LA EXCLUSIÓN DEL DERECHO DE VOTO DE LOS EMIGRANTES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS

A. EL FENÓMENO DE LA EMIGRACIÓN EN CIFRAS. SU IMPACTO ELECTORAL

El proyecto de restringir el ejercicio del derecho de sufragio activo a los emigrantes españoles residentes en el extranjero para los comicios locales y autonómicos se concretó en los siguientes términos: participación de los emigrantes únicamente en las elecciones generales, creación de dos circunscripciones específicas (una para Europa y otra para América) y asignación de un número determinado de diputados en el Congreso (entre dos y cinco escaños). Antes de analizar en términos jurídicos la propuesta, podemos dar cuenta de lo que, en términos cuantitativos, significaría su reconocimiento. Puede parecer que nos hallamos ante una temática que, desde un punto de vista práctico, es de escasa relevancia pero lo cierto es que, como adelantábamos en la introducción, en España el CERA de fecha 1 de marzo de 2007 asciende a 1.167.744 nacionales que sería el número de hipotéticos electores afectados²⁵. Desde un punto de vista territorial, resultarían concernidas principalmente las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias y Galicia en las que el número de votantes en el

24 P. SANTOLAYA MACHETTI, “La crisis del procedimiento electoral español”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid, 1997, págs. 446 y 447.

25 Fuente: INE, <http://www.ine.es/censoe/censo_cerrado/index.html>.

extranjero constituye una cifra no ya relevante, sino decisiva en los resultados electorales²⁶.

Esta realidad se refleja en algunas de las leyes electorales autonómicas que contienen previsiones específicas en relación con las fechas en las que se realiza el escrutinio general en razón del elevado número de votantes residentes en el exterior y que, por tanto, remiten su voto por correo. Tanto la Comunidad Autónoma de Galicia como la Comunidad Autónoma de Canarias —que en una polémica modificación de su ley electoral autonómica se equiparó a la primera— amplían el plazo establecido para el comienzo del escrutinio a los efectos de posibilitar el cómputo de los votos emitidos desde el extranjero y disponen que las juntas electorales provinciales realizarán el escrutinio general el octavo día siguiente al de la votación que concluirá no más tarde del undécimo día posterior a las elecciones²⁷.

Y esto a pesar de la indiscutible situación actual en la que España ha dejado de ser un país productor de emigración para pasar a ser receptor de inmigrantes. Sin embar-

26 En concreto, en el caso de Canarias el porcentaje de electores emigrantes se acerca al 7% mientras que en Asturias se supera ligeramente. Cinco de los 87 municipios canarios contaron en las pasadas elecciones municipales y autonómicas del 27 de mayo con más del 30% de sus votantes en el extranjero, la mayoría emigrantes y sus descendientes (veinticinco municipios superan el 10%; diez superan el 20% y uno llega al 40%). En Asturias son seis —de un total de 78— los municipios que cuentan con más del 30% de electores en el extranjero; veinticinco municipios superan el 10%; doce superan el 20% y dos superan el 40%. En Galicia, se contabilizan 319.073 residentes en el extranjero sobre un censo de 2.311.879 con lo que el voto de los residentes ausentes representa casi un 14% del censo total, uno de cada ocho. Sin embargo, esta cifra no aclara de manera meridiana la importancia del CERA puesto que es en municipios concretos donde ese censo casi iguala al de los residentes. Así, Ourense duplica prácticamente la media de votantes ausentes del resto de las provincias gallegas: allí existen ocho municipios con un censo emigrante por encima del 40%.

27 Art. 37.bis de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia modificado por Ley 12/2004, de 7 de diciembre y art. 27.1 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias modificado por Ley 11/2007, de 18 de abril. La polémica que plantea la Ley canaria de modificación de la ley electoral se deduce de la fecha en la que fue aprobada y publicada (BOCan núm. 79, de 20 de abril) entrando en vigor el día siguiente de su publicación; todo ello con posterioridad a la publicación del Decreto 44/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se convocan elecciones al Parlamento de Canarias (BOCan, núm. 67, de 3 de abril y BOE núm. 80, de 3 de abril). Esta situación forzó, en primer lugar, la publicación de un nuevo modelo de Acta de constitución de Junta Electoral de Canarias para el escrutinio general de las elecciones al Parlamento de Canarias (Acuerdo de la JEC de 8 de mayo de 2007, BOE núm. 126, de 26 de mayo) y, en segundo término, provocó la interposición de una cascada de recursos comenzando por el presentado por el PSOE ante la JEC contra el acuerdo de la Junta Electoral de Canarias en relación con el escrutinio del voto CERA. El Acuerdo de la JEC de 1 de junio de 2007 revoca el de la Junta Electoral de Canarias y entiende no aplicable al proceso electoral la Ley 11/2007 argumentando motivos de seguridad jurídica y el hecho de que la mencionada ley no establece expresamente su retroactividad ni tampoco su aplicabilidad al proceso electoral convocado. De este modo, declara no computables los votos no entregados a la Junta Electoral de la Comunidad Canaria con posterioridad a las 8.00 horas del 31 de mayo de 2007, en razón del carácter festivo del día 30, y decide que todos los votos recibidos desde ese momento hasta las 8.00 del día 4 de junio se conserven separados por la propia Junta. El siguiente Acuerdo de la JEC de 9 de junio de 2007 resuelve la solicitud de CC-PNC de revisión del Acuerdo de 1 de junio y declara que debe procederse al escrutinio y cómputo de los votos CERA que fueron objeto de la medida cautelar. Es destacable que el propio acuerdo reconoce los riesgos que supone la aprobación de una ley que modifique algún elemento del procedimiento electoral que resulte aplicable a unas elecciones ya convocadas aunque resuelve finalmente que este principio (“prevención” en la denominación de la JEC) debe ceder ante la finalidad de la ley que es la de “procurar una mayor efectividad del derecho fundamental de sufragio de los electores residentes ausentes en el extranjero”.

go, el movimiento migratorio sigue produciéndose en nuestros días originado, eso sí, por otro tipo de motivos.

La Exposición de Motivos de la Ley 40/2006 pone en claro ese cambio en las razones del fenómeno emigratorio: los factores que determinaron, en la década de los años 60, el desplazamiento masivo de trabajadores al exterior fueron, por una parte, el incremento demográfico de España que provoca un excedente de mano de obra y, por otra, la expansión industrial y el crecimiento económico de los países europeos. Los actuales movimientos migratorios tienen un alcance y significación diferentes enmarcados en el ejercicio del derecho a la libre circulación en el contexto de la Unión Europea y en la globalización de la economía. Por ello, “En los países desarrollados, en los que el Estado satisface las necesidades básicas de su ciudadanía, el desplazamiento a otro país responde a motivaciones de distinta índole que persiguen ampliar las expectativas personales y profesionales o mejorar la calidad de vida, como es el caso de los funcionarios públicos y trabajadores al servicio de la Administración española en el exterior, los cooperantes y los trabajadores y profesionales de las empresas españolas destinados temporalmente al extranjero”.

Siguiendo con el análisis cuantitativo, la Ley cifra en alrededor de un millón y medio el número de españoles y su descendientes que residen fuera del territorio español. Siendo considerable esta suma, hay que llamar la atención sobre la tramitación que actualmente se sigue en el Congreso de los Diputados del proyecto de Ley de Adopción Internacional que extiende la nacionalidad española a los nietos de los emigrantes nacidos en el extranjero. De esta manera, el Gobierno español da cumplimiento al mandato que recoge la Disposición Adicional segunda de la Ley 40/2006 según la cual “El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, promoverá una regulación del acceso a la nacionalidad de los descendientes de españoles y españolas que establezca las condiciones para que puedan optar por la nacionalidad española, siempre que su padre o madre haya sido español de origen, con independencia del lugar y de la fecha de nacimiento de cualquiera de ellos”.

Concretamente, el proyecto de Ley en tramitación ante las Cortes Generales incluye una disposición final que modifica varios artículos del Código Civil. Esta reforma permitirá que los nietos de españoles nacidos en el extranjero puedan adquirir la nacionalidad española sin exigir, como ocurre en la actualidad, que el padre o madre de quien solicite haya sido originariamente español y, además, que haya nacido en España. De aprobarse la modificación propuesta, estos ciudadanos —nietos del español que emigró— ostentarían el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales ejerciendo el derecho con respecto al último municipio español donde hubieran residido ellos o sus ascendientes lo que tendría, en su caso, un efecto alcista considerable en el número de electores inscritos en el CERA.

B. EL CONCEPTO DE NACIONALIDAD REGRESIVA: LÍMITES CONSTITUCIONALES

La articulación práctica del proyecto de excluir a los emigrantes del derecho de sufragio activo en comicios locales y autonómicos tropieza con algunos obstáculos jurídicos de envergadura, entre ellos, el de implicar una reforma constitucional.

En efecto, la Constitución Española en su artículo 2 afirma que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado” y reconoce solamente a los españoles (art. 13.2) “el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (art. 23). En cuanto a la conformación de las instituciones representativas del Estado, las Cortes Generales “representan al pueblo español” (art. 66) siendo “electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos” (art. 68.5 CE). Finalmente, se adquiere el compromiso de reconocer y facilitar “el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España” (art. 68.5 *in fine* CE).

Como vemos, la nacionalidad es el *status* que condiciona la participación en el ejercicio de la soberanía. Sólo los nacionales del Estado tienen reconocida la titularidad de los derechos políticos. Excepcionalmente, la condición de extranjero para el disfrute del sufragio sólo se ha admitido en elecciones locales y, precisamente, por entender que en este caso no se adopta una decisión política que tenga que ver con

el ejercicio de las funciones soberanas, en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/1992. Sobre ello volveremos más adelante.

Brevemente, se trataría de crear, frente al concepto de *ciudadanía progresiva* que gradúa el disfrute de determinados derechos (nacional/extranjero; comunitario/no comunitario)²⁹, un concepto de *nacionalidad regresiva* que asimismo graduaría el disfrute de los derechos políticos a los nacionales. Esta graduación no implicaría, en ningún caso, la pérdida de la nacionalidad sino la introducción de un elemento territorial que se tendría en cuenta a la hora del ejercicio del derecho de sufragio en el ámbito municipal y/o autonómico.

C. LA IMPORTANCIA DE LA FILIACIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA ¿NECESIDAD DE UNA REVISIÓN?

La Constitución de 1978 se refiere al término nacionalidad en el art. 11 CE que remite al legislador el establecimiento de las condiciones para su adquisición y pérdida, prohibiéndole expresamente que esta última tenga lugar respecto de los españoles de origen. La regulación de la nacionalidad se encuentra desarrollada en el Libro Primero del Código Civil, específicamente en su Título I. A nuestros efectos, hemos de destacar que la adquisición de la nacionalidad, tras la reforma operada por la Ley 36/2002, de 8 de octubre, se regula a partir de una combinación de los criterios del *ius sanguinis* y del *ius soli*, en la que, teniendo en cuenta el tradicional carácter emigratorio de nuestro país, predomina el primero de los criterios.

Además, de conformidad con la distinción implícita en el art. 11 de nuestro texto constitucional, se distingue entre nacionalidad de origen y nacionalidad derivativa, correspondiendo la primera a los nacidos de padre o madre españoles, a los nacidos en

29 El criterio de vinculación al ordenamiento es el fundamento de una tendencia doctrinal y legislativa expansiva de los sujetos del derecho de sufragio. Se parte de la idea de que los individuos a los que se debe otorgar el derecho a participar en el ejercicio del poder local son los sometidos a las decisiones políticas y a las consiguientes disposiciones que ese poder del Estado puede adoptar. En esta línea se inscribe la Ley 40/2006, cuyo art. 6 establece que podrá reconocerse el derecho político de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros residentes. Entre la doctrina, puede citarse a M. F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997; J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, "La nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 103, 1999, págs. 171 a 185; B. ALÁEZ CORRAL, "Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2005, págs. 129 a 160 y P. SANTOLAYA MACHETTI y M. REVENGA SÁNCHEZ, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio...*, especialmente, págs. 62 a 64, 73 a 81 y 95.

España de padres extranjeros si al menos uno de ellos hubiese nacido en España, a los nacidos en España de padres extranjeros apátridas cuyas legislaciones nacionales no atribuyesen la nacionalidad a sus hijos, a los nacidos en España cuya nacionalidad no resulte determinada y, finalmente, a los extranjeros menores adoptados por españoles.

La nacionalidad derivativa se adquiere por opción (arts. 19 y 20.1 CC, en los supuestos de determinación de la filiación o nacimiento que dan lugar a la atribución de la nacionalidad de origen después de los 18 años de edad), por carta de naturaleza (art. 21.1 CC, otorgada discrecionalmente por Real Decreto cuando concurren circunstancias excepcionales) y por residencia (art. 22 CC, que va desde uno a diez años dependiendo del grado de vinculación del extranjero con nuestro ordenamiento)³⁰.

La doctrina ha destacado que, el primero de los criterios para la adquisición de la nacionalidad (art. 17.1.a CC), se cifra únicamente en la filiación sin especificar ningún criterio adicional del que pueda deducirse una mayor vinculación con el ordenamiento jurídico de nuestros nacionales y denuncia que “Ciertamente, si los padres son españoles es sociológicamente probable que residan en España y este dato puede ser asumido por el legislador dentro de la apertura constitucional democrática, para suponer que tanto los padres como los hijos españoles, en virtud de las específicas obligaciones de cuidado y custodia que conforme al art. 39 CE pesan sobre los primeros, van a hallarse más intensamente sujetos a nuestro ordenamiento como consecuencia del contacto espacio-temporal que la residencia genera. *Sin embargo, es también posible que los padres y, por dependencia de ellos, los hijos, no residan en nuestro territorio, sino que se encuentren emigrados, en cuyo caso, con independencia de congruencia democrática de conservar la nacionalidad, y los consiguientes derechos de ciudadanía a ella asociados, al nacional emigrante que durante largo tiempo ha perdido la intensa vinculación con el ordenamiento que se requeriría, resultaría de difícil adecuación al principio democrático incluir en el*

30 Concretamente, las personas extranjeras pueden solicitar por residencia la nacionalidad española cuando han residido de forma regular, continuada e ininterrumpida en España durante un período de diez años. No obstante, existen determinadas excepciones: cinco años para las personas asiladas o refugiadas; dos años para las personas de Latino América, Portugal, Andorra, Guinea Ecuatorial, Filipinas o de origen sefardí; un año para personas casadas durante al menos un año con españoles/as, nacidos en territorio español, nacidos fuera de España con padre, madre, abuelo o abuela españoles de origen, quienes hayan estado sujetos legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución española, durante dos años consecutivos incluso si continuaran en esta situación en el momento de la solicitud, los viudos o viudas de origen español o española si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.

*sujeto colectivo nacional a los hijos de aquél, cuando por sí mismos éstos no han tenido esa vinculación nunca*³¹.

Esta falta de vinculación al ordenamiento jurídico también se detecta en algún supuesto de nacionalidad derivativa: en el supuesto de nacionalidad por opción que se concede —según el art. 20 CC— a quienes están sujetos a la patria potestad de un español, así como a los adoptados por españoles una vez alcanzada la mayoría de edad, o quienes sólo pueden probar la filiación o el nacimiento en España una vez cumplidos los 18 años. De esta forma, “al igual que sucedía anteriormente con la nacionalidad de origen tampoco es jurídicamente posible —aunque sociológicamente sea probable— que el extranjero nacionalizado por opción por sí mismo o indirectamente a través de la sujeción a la patria potestad de sus padres haya tenido aquella mayor vinculación con nuestro ordenamiento que otorga la residencia pues es posible que el español a cuya patria potestad estaban sujetos o cuya filiación determinaron después de cumplir los 18 años no residiese en España”³².

Sólo en el supuesto de adquisición de la nacionalidad por carta de naturaleza, el art. 220 del Reglamento del Registro Civil exige indicar dentro de la solicitud de nacionalidad que se posee la residencia en el territorio español así como si se propone residir permanentemente en España y con qué medios de vida se cuenta.

En definitiva, esta crítica a la regulación sobre adquisición de la nacionalidad pretende resaltar la incoherencia que supone para el principio democrático que personas totalmente desvinculadas de la vida municipal o autonómica participen en la configuración de los órganos de gobierno y determinen la orientación de unas normas que, debido a su ausencia del territorio, raramente les serán de aplicación³³. Por ello

31 B. ALÁEZ CORRAL, “Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática”, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno Linera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 64 y 65. La cursiva es nuestra. En el resto de los supuestos de atribución de la nacionalidad de origen, por el contrario, se presupone más o menos nítidamente, a través del criterio de *ius soli*, la vinculación del individuo al que se atribuye la nacionalidad con nuestro ordenamiento a través del elemento territorial.

32 B. ALÁEZ CORRAL, “Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática”..., págs. 64 y 65.

33 Si “la exigencia obvia en una democracia es que puedan participar en la toma de las decisiones los destinatarios de las mismas, no nos parece que se pueda considerar destinatario a una persona que, si bien conserva el vínculo de la nacionalidad con un determinado ordenamiento, puede ocurrir que haya dejado de residir en el ámbito geográfico de aplicación de sus normas muchos años atrás, o que ni siquiera hayan estado allí, como sucede cuando se trata de nacidos fuera de España” (M. A. PRESNO LINERA, “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”..., pág. 191).

se sugiere la introducción de algún criterio de territorialidad que gradúe ese derecho a semejanza de lo que ocurre en algunos ordenamientos de nuestro entorno.

D. LA RESIDENCIA COMO CONDICIÓN DE EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO

La idea de poner en conexión los derechos consustanciales a la ciudadanía política con el sometimiento de una persona al ordenamiento jurídico plantea numerosos interrogantes: ¿Significa que vale más el voto de un ciudadano que reside habitualmente en un municipio o autonomía que el de aquél que, por diversos motivos, está viviendo fuera de España? ¿Puede considerarse discriminatorio que la ausencia de residencia continuada en el territorio del Estado y, por tanto, de pérdida del contacto y de vinculación con el ordenamiento jurídico lleve aparejada la consecuencia de merma de derechos políticos? ¿Pueden crearse dos categorías de nacionales en función de la residencia en el interior o en el exterior del país?

La nacionalidad está concebida como una cualidad unida a la persona como elemento esencial de ésta lo que explica que no pueda dissociarse persona y nacionalidad y confiere al individuo la plena participación en la voluntad política de la comunidad. Así, “El legislador de la nacionalidad puede reconocer que la nacionalidad española se adquiere transcurrido un determinado período de tiempo de residencia u otro más reducido, puede también establecer condiciones diferentes para acceder a la ciudadanía-nacionalidad, pero lo que le está constitucionalmente vedado es, una vez reconocida la ciudadanía, dotarla de un estatus menor de derechos de los que corresponden a otros ciudadanos, y ello porque conceptualmente la ciudadanía implica una igualdad fundamental de derechos entre los individuos”³⁴.

El derecho de sufragio se encuentra íntimamente ligado a la condición de nacional de nuestro Estado de forma que sólo cabría excepcionarlo si condicionásemos la nacionalidad a la residencia o a la presencia estable en el territorio nacional. Esta dificultad puede obviarse si se diferencia entre la titularidad del derecho de sufragio —que se mantiene intacta con independencia de la pérdida de la residencia en

34 P. SANTOLAYA MACHETTI, “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”..., págs. 30 y 31.

el país— y el ejercicio del derecho de sufragio quedando el emigrante suspendido en el mismo³⁵.

La suspensión en el ejercicio del derecho de sufragio no se produciría cuando se diesen determinadas condiciones como, por ejemplo, que no hayan transcurrido muchos años desde la marcha del nacional de nuestro territorio o que se produzca un retorno periódico³⁶.

En cierta forma, la posibilidad de restringir el derecho de voto a los emigrantes en los comicios locales cuenta con un mayor margen de maniobra mayor y es donde se aprecia una mayor permeabilidad al concepto de ciudadanía basada en la residencia a la hora de relacionarla con el disfrute de los derechos sociales, civiles y, ahora, políticos.

Esta propuesta podría encontrarse respaldada, en primer lugar, por la jurisprudencia derivada del art. 3 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos que, poniendo de manifiesto el carácter no absoluto del derecho de sufragio activo y la admisibilidad de ciertos límites que no lo desnaturalicen y que resulten proporcionados, ampara determinadas restricciones, específicamente, la residencia³⁷.

En segundo término, por la línea de argumentación que empleó el Tribunal Constitucional en la Declaración de 1 de julio de 1992 sobre la reforma de la Constitución de 1978 que conformó el contenido del art. 13.2 a lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y añadió la coletilla “y pasivo” permitiendo el sufragio pasivo en las elecciones municipales a los extranjeros³⁸. En su Declaración el Alto

35 En los países que excluyen del cuerpo electoral a los nacionales que han abandonado su residencia en el Estado, se distinguen estos dos modelos: aquéllos en los que la pérdida de la residencia comporta la pérdida de la titularidad misma del derecho de sufragio (Austria, Islandia, Grecia, Irlanda, Chipre y Latinoamérica) y aquéllos en los que el emigrante queda suspendido del ejercicio del derecho de sufragio dejando intacta la titularidad (Noruega).

36 M. A. PRESNO LINERA, “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”..., pág. 192 y B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC/Tribunal Constitucional, Madrid, 2006, pág. 154.

37 *Cour Européenne des Drotis de l'Home*, Caso X y otros contra Bélgica, Demanda 1065/61 y Caso X contra Reino Unido, Demanda 7730/76, en A. RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución...*, pág. 86.

38 Entre otros, puede consultarse los comentarios de A. RALLO LOMBARTE, “El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1993, págs. 91 a 127 y, del mismo autor, “Los derechos de los ciudadanos europeos”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 18 (monográfico), 1994, págs. 251 a 276; J. F. LÓPEZ AGUILAR, “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992, págs. 57 a 93; F. RUBIO LLORENTE, “La Constitución Española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 253 a 265; M. ARAGÓN REYES, “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, págs. 9 a 26; A. MANGAS MARTÍN, “La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los

Tribunal argumentó que “tampoco la proclamación inscrita en el artículo 1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera, por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros. Sin entrar en otras consideraciones, ahora ociosas, será suficiente advertir, para fundamentar lo dicho, que la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos sólo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional, si tales órganos fueran de aquellos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía” (fj 3). Es decir, el TC distingue entre elecciones que implican ejercicio y transferencia de poder soberano y elecciones “administrativas” o de segundo grado, como sería el caso de las elecciones locales³⁹.

Tampoco el art. 140 CE constituye un obstáculo insalvable por cuando dispone que la elección de los concejales se realizará “por los vecinos del municipio” —esto es, los inscritos en el Padrón municipal según determina el art. 15 LRRL— y será la ley a la que se remite *in fine* el precepto citado la que determine si cabe la vinculación de una persona a un municipio como parte integrante del mismo aun a pesar de no encontrarse residiendo en el mismo. Tal como vimos anteriormente, en el caso de las elecciones municipales, el ordenamiento jurídico construye una ficción jurídica de residencia en un registro administrativo del Estado para poder vincular a los emigrantes con algún municipio del territorio español (Orden de 24 de abril de 1996).

Entendemos, sin embargo, que el criterio de reciprocidad que se establece para el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros en la práctica totalidad de ordenamientos impone un límite a la restricción del derecho de sufragio activo de los emigrantes.

extranjeros): una reforma constitucional innecesario o insuficiente”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1992, págs. 381 a 393.

39 Esta interpretación, según Revenga, resulta contradictoria con la práctica efectiva de una democracia en la que la representación se articula en distintos niveles de gobierno singularizados no por la mayor o menor implicación de poder soberano, sino por el diferente carácter de los intereses que cada uno de ellos pone en juego (M. REVENGA SÁNCHEZ, “El reto de la normalización del inmigrante”, en *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio...*, pág. 96). También Santolaya tacha de erróneo el razonamiento del Tribunal al considerar que los municipios no ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía (P. SANTOLAYA MACHETTI, “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”..., pág. 21).

En concreto, de prosperar la iniciativa y en tanto no se reconociera el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones del país de residencia, los españoles residentes en el extranjero que se vieran privados del derecho de sufragio activo en los procesos electorales locales de su país de origen, también se verían impedidos de participar en la configuración de los órganos de poder en los que se toman las decisiones que más directamente les afectan⁴⁰.

En este sentido, Santolaya realiza un estudio lo suficientemente significativo sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros residentes y, al margen del *status* que conforma la ciudadanía comunitaria, la mayoría de países excluyen expresamente a los extranjeros del reconocimiento del derecho de sufragio, especialmente las Constituciones iberoamericanas donde reside un 52.7% de los electores españoles emigrados⁴¹. Por tanto, en estos países nuestros emigrantes están excluidos expresamente del goce de los derechos políticos por no ser ciudadanos del Estado. Sin el reconocimiento de los mismos en el Estado del que son ciudadanos, “los residentes en el extranjero quedarían convertidos en apátridas privados del derecho a participar en la toma de decisiones tanto de su comunidad nacional como de su comunidad de residencia”⁴².

Queda al margen de esta reflexión el ámbito comunitario puesto que, conforme a lo dispuesto en nuestra legislación electoral, se admite la posibilidad de voto doble para los españoles residentes en algún Estado europeo. La posibilidad del voto doble en los comicios locales es plenamente justificable, en primer lugar, porque no atenta contra el principio de “una persona, un voto” ya que cada elector emite un voto con el mismo valor que el de sus conciudadanos de municipio; y, en segundo término, porque si un individuo tiene una doble residencia municipal en distintas localidades de la Unión

40 Revenga Sánchez critica la exigencia de reciprocidad en el art. 23 CE para el reconocimiento de los derechos de participación política de los extranjeros en España y explica que, en los momentos de aprobación de la Constitución, este requisito aparecía como un complemento necesario del mandato de velar por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los “trabajadores españoles en el extranjero” (art. 42 CE). Sin embargo, considera que actualmente la defensa del derecho de sufragio de los españoles en el extranjero se ha convertido en un asunto de poca relevancia práctica y se pregunta: “¿Alguien puede cuantificar la cifra de españoles residentes en los países de origen de los inmigrantes que viven en España interesados de hecho en hacer valer la reciprocidad para votar (o concurrir como candidatos) en las elecciones locales que en tales países puedan celebrarse?” (M. REVENGA SÁNCHEZ, “El reto de la normalización del inmigrante”..., pág. 87).

41 Tan sólo ocho países reconocen el ejercicio del derecho de sufragio de todos los extranjeros tras un cierto período de residencia (desde 6 meses a 6 años) y exclusivamente para las elecciones municipales (Irlanda, Suecia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Finlandia, Luxemburgo, Bélgica) (P. SANTOLAYA MACHETTI, “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”..., págs. 13 a 15).

42 E. ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español...*, pág. 49.

Europea resulta coherente desde un punto de vista democrático permitir su participación en todos los ámbitos de poder a cuyas decisiones queda sometido además de que su sufragio no se refiere a las mismas instancias de poder⁴³. El voto ha de ser único cuando se decide sobre lo mismo (sería el caso de las elecciones al Parlamento Europeo en la que el ciudadano aún contando con doble residencia sólo puede emitir una vez el voto)⁴⁴.

En relación con la limitación del derecho de sufragio activo de los emigrantes en las elecciones autonómicas recordamos que su ejercicio queda sometido a las Disposiciones comunes de la LOREG así como a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía y leyes electorales de cada Comunidad Autónoma. En el supuesto de las elecciones autonómicas, los Estatutos de Autonomía no exigen mayor vinculación que la mera inscripción en un Consulado aunque añaden la exigencia de poseer la condición política de vecino de la Comunidad Autónoma para otorgar la titularidad del derecho de sufragio activo y contemplan una previsión de reconocimiento del derecho de participación en las elecciones autonómicas a los emigrantes y a sus descendientes previa solicitud⁴⁵.

Si nos referimos al ámbito autonómico, la restricción del derecho de sufragio activo de los no residentes en la Comunidad Autónoma no contaría con el respaldo de la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992 puesto que, en su interpretación, estas elecciones sí implican ejercicio y transferencia de poder soberano.

⁴³ M. A. PRESNO LINERA, "La participación política como forma de integración", en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos...*, pág. 29.

⁴⁴ En relación con la cuestión del doble voto, Santolaya avisa sobre la llamativa conclusión a la que conduce la lectura conjunta del apartado primero y segundo del art. 4 de la Ley 40/2006. Según dispone el art. 4.2 "El Estado fomentará los Tratados internacionales oportunos para que los residentes españoles en el exterior vean reconocido el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de su lugar de residencia, bajo los criterios de reciprocidad que se establezcan en dichos Tratados o en la Ley..." mientras que el primer apartado del mismo precepto, como recordamos, reconocía el derecho de sufragio activo y pasivo de los españoles que residen en el exterior en todos y cada uno de los comicios en España. De esta manera, afirma Santolaya, si se dan los pasos necesarios, gozarán del derecho de voto en las elecciones municipales del país donde residan así como en las españolas lo que parece encerrar una cierta contradicción con el sufragio universal en su significado de "una persona, un voto" y les otorgará, por definición, capacidad de decidir el gobierno de un municipio en el que no residen (P. SANTOLAYA MACHETTI, "Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio"... , pág. 68).

⁴⁵ Art. 3.2 ECVal: "Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto. Este mismo régimen se aplicará a sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado". Con dicción muy similar, art. 5.2 EAnd, art. 4.2 EAR, art. 7.2 EAs, art. 9.2 EB, art. 4.2 ECan, art. 4.2 ECant, art. 6.2 ECLM, art. 7.2 ECat, art. 3.2 EE, art. 3.2 EGal, art. 7.3 EM, art. 6.2 y 3 EMur, art. 5.2 EN, art. 7.2 EPV y art. 6.2 ER.

Sin embargo, la doctrina ha señalado que, si se toma como punto de partida la propia jurisprudencia del TC, adolece de una incoherencia conceptual ya que, siguiendo el razonamiento de que en las elecciones municipales el pueblo no ejerce la soberanía, tampoco lo hace en la configuración de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas⁴⁶. Al menos, esto es lo que se deduce de una de las primeras sentencias del TC en la que sostiene que “ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido” (STC 4/1981, de 2 de febrero, fj 3). De esta interpretación se colige que no hay una diferencia sustancial entre los comicios autonómicos y los locales.

La exclusión de los emigrantes en la formación de órganos municipales basándonos en el argumento de la residencia —no participan porque no contribuyen a formar la voluntad de los órganos de representación porque no les afectan sus decisiones— abre el camino para que, por el mismo motivo, esa participación se rechace también en el ámbito autonómico.

No obstante, debemos advertir que, extendiendo al máximo esta argumentación basada en el elemento del sometimiento efectivo al ordenamiento jurídico —aunque resulta óptima para reclamar el derecho de sufragio de los extranjeros—, se deja expedito el camino para, en nuestro objeto de estudio, excluir a los emigrantes de la participación en las instituciones políticas del Estado de representación general. El Estado español ha realizado muchos esfuerzos por hacer efectiva e implantar, a través de normativa legal, la concepción expansiva de ciertos derechos fundamentales a todas las personas obviando requisitos como la nacionalidad. Por estas razones, con la privación del derecho de voto de los emigrantes sometida a condiciones de reciprocidad que actualmente no se reconocen creemos que se inaugura una línea contradictoria y limitativa de derechos que puede resultar poco compatible con los fundamentos de nuestro Estado democrático de Derecho.

46 M. A. PRESNO LINERA, *“La participación política como forma de integración”...*, pág. 32.

E. LA REPRESENTACIÓN ESPECÍFICA DE LOS EMIGRANTES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

La sugerencia de restringir el derecho de sufragio activo de los residentes ausentes a los comicios generales se completa con la propuesta de asignarles un número de escaños —entre dos y cinco en la idea original— en el Congreso de los Diputados y la creación de circunscripciones especiales para los emigrantes.

La idea no resulta novedosa en el marco comparado europeo ya que la Constitución italiana de 1947 y Constitución portuguesa de 1976 han previsto la existencia de circunscripciones en el exterior.

El art. 48 de la Constitución italiana, modificado por la Ley constitucional 1/2000, de 17 de enero, determina que “La ley establecerá los requisitos y formas de ejercicio del derecho de voto para los ciudadanos residentes en el extranjero y garantizará la efectividad del mismo. Con este fin se instituirá una circunscripción del Extranjero para las elecciones de las Cámaras, a las que se asignará el número de escaños que se establezca por norma de rango constitucional y con arreglo a los criterios que disponga la ley”. Por su parte, los arts. 56 y 57 de la Constitución italiana, modificados por Ley constitucional 1/2001, de 24 de enero, asignan doce diputados (sobre 630) y seis senadores (sobre 315) a la circunscripción del Extranjero. En el ámbito de esta circunscripción se diferencian cuatro divisiones territoriales: 1) Europa (incluye Rusia y Turquía), 2) América meridional, 3) América septentrional y central y 4) África, Asia, Oceanía y Antártida. En cada una de ellas se elige un senador y un diputado mientras que los restantes escaños (dos para el Senado y ocho para la Cámara de diputados) se distribuyen en proporción al número de ciudadanos italianos que residen en cada territorio.

La Constitución portuguesa, por su parte, agrupa a los electores residentes fuera del territorio nacional en dos circunscripciones electorales: una abarcando todo el territorio de los países europeos, otra el resto de países; ambas con sede en Lisboa (art. 12.4 de la Constitución portuguesa). El número total de diputados es de 230, de los cuales 226 son elegidos en las circunscripciones electorales del territorio nacional, correspondiendo dos diputados a cada una de las circunscripciones electorales del exterior (art. 13.3 de la Constitución portuguesa). El régimen electoral aplicable fuera

del territorio nacional también es objeto de una previsión específica puesto que la organización del proceso electoral, la campaña electoral y la elección son reguladas por decreto ley, dentro de los principios establecidos en la Constitución (art. 172.1 de la Constitución portuguesa)⁴⁷.

En relación con la posibilidad de importar este modelo, podemos realizar una doble observación.

En primer lugar, debe señalarse que la constitucionalización de la provincia como circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE) impide, sin la preceptiva reforma, la configuración de una representación específica para este grupo de españoles.

En segundo lugar, esta opción conlleva implícitamente la admisión de los residentes ausentes en el cómputo para calcular los escaños de la Cámara parlamentaria y ello obliga a cuantificar el número de “escaños reservados” que debería ser, en cualquier caso, respetuoso con el principio de proporcionalidad en la distribución de los mismos lo que, seguramente, relativizará mucho el grado de influencia de este electorado que además debe responder al porcentaje que supone el electorado CERA respecto del censo electoral global (un 3,5%). Conviene recordar, no obstante, la relatividad del concepto de proporcionalidad mantenido por la jurisprudencia constitucional⁴⁸.

Si, finalmente, se procediera a constituir estas circunscripciones especiales en España, habría que analizar cuantitativa y cualitativamente la distribución por países de los electores españoles emigrados. El CERA, a fecha de 1 de junio de 2007, reflejaba que la cifra de emigrantes que reside en América es algo superior a la suma del resto de

⁴⁷ El Presidente de Ecuador, país que cuenta con un 14% de población emigrada, ha anunciado que prevé reformar la Constitución para crear una “quinta región” e institucionalizar la representación parlamentaria de los emigrantes asignándoles 6 representantes en el Congreso Nacional (*El País*, 11 de julio de 2007, pág. 8).

⁴⁸ Por todas, la STC 75/1985, de 21 de junio, donde afirmó que la Constitución no ha pretendido “introducir, agotando la regulación en la materia, un sistema puro de proporcionalidad, y si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos, debe decirse que semejante sistema ni existe entre nosotros, desde luego, ni en el Derecho Comparado en parte alguna, ni acaso en ningún sistema imaginable. La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada” (fj 5).

países lo que supondría determinar una circunscripción americana y otra para los demás Estados⁴⁹.

Teniendo en cuenta el número de electores residentes ausentes, la creación de estas dos circunscripciones en el extranjero para los emigrantes, reproducirá los problemas de sobrerrepresentación de las circunscripciones provinciales menos pobladas denunciados en relación con el sistema electoral previsto para el Congreso de los Diputados. El número de votantes de cada circunscripción especial para residentes ausentes sería similar al censo que manejan provincias como Badajoz, Guipúzcoa, Jaén o Tarragona (para el caso de la circunscripción americana) y Gerona o Navarra (para el caso de la circunscripción que engloba al resto de países)⁵⁰. El primer grupo de provincias pueden catalogarse de circunscripciones medianas en la clasificación realizada por Nohlen (eligen entre 6 y 16 diputados) y el segundo serían circunscripciones pequeñas (eligen 5 diputados o menos) que se encuentran sobrerrepresentadas en el Congreso de los Diputados.

Con todo, entendemos que el aspecto más controvertido lo constituye el reconocimiento de una “circunscripción personal” ya que plantea problemas de compatibilidad con el texto constitucional al suponer la representación diferenciada de un sector de nacionales en el Congreso de los Diputados, que es la cámara de representación popular. Ciertamente, la creación de circunscripciones en el exterior aportaría la incuestionable ventaja de incentivar un acercamiento del electorado a los partidos políticos y viceversa de forma que los problemas específicos de este sector de españoles fuesen objeto de campaña y, en su caso, tuvieren reproducción en el Parlamento español produciéndose una incorporación específica de estos electores en la vida política del país. Pero cabe entender que esa representación diferenciada implica una quiebra del principio de representación en la Cámara baja.

En este sentido, la misma cuestión se planteó en Portugal donde se llegaron a aprobar leyes que crearon circunscripciones para los no residentes en las elecciones a las Asambleas legislativas regionales. Sin embargo, la Comisión Constitucional conside-

49 Concretamente y por continentes: África, 8.397 electores; América, 676.760 electores; Asia, 8.631 electores; Europa, 467.750 electores y Oceanía, 12.479 electores.

50 T. VIDAL MARÍN, *Sistemas Electorales y Sistema Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2006, págs. 87 y 88.

ró que la atribución del derecho de sufragio a los no residentes vulneraba la Constitución por cuanto consagra una especie de “nacionalidad regional que contradice el principio de unidad del Estado”.

APÉNDICE:

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA Y EL VOTO EMIGRANTE

Participación del electorado CERA en las elecciones a las Cortes Valencianas

Convocatoria	1995	1999	2003	2007
Censo	29.242	44.584	51.079	54.727
Nº votos	7.588	5.776	9.898	12.220
Votantes % censo	25,95	12,96	19,37	22,33

La participación de los valencianos residentes ausentes en el exterior en las pasadas elecciones autonómicas del 27 de mayo de 2007 fue de 22,33 por ciento tras ejercer su derecho al voto un total de 12.220 emigrantes de los 54.727 inscritos en el CERA. Esta cifra es superior a la de la anterior convocatoria electoral de 2003 cuando se produjo una participación del 19,37% del Censo. El aumento de participación es relevante no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos puesto que el CERA ha sufrido un incremento en el número de votantes pasando de 51.079 electores residentes en el extranjero en 2003 a 54.727 en 2007.

A medida que retrocedemos en el tiempo puede comprobarse el aumento espectacular que ha experimentado el CERA en la Comunidad Valenciana: en los comicios autonómicos de 1995 el número de votantes potenciales era de 29.242 y en 1999 de 44.584. Con respecto a la primera convocatoria, el CERA casi ha duplicado su número.

La participación por provincias queda como sigue: Alicante registró un 23,57% de participación entre los emigrantes; Castellón un 22% y Valencia un 21,69%.

Partidos más votados por los residentes ausentes

Elecciones	1995	1999	2003	%	2007	%
Total votos	7.688	6.776	9.898	19,37	12.220	22,33
Partidos						
PSOE	4.618	2.852	4.155	44,89	6.066	53,24
PP	1.430	1.713	3.273	35,36	3.932	34,51
IU		442	681	7,35	569	4,99
OTROS	857	517	1.145	12,37	827	7,26

El reparto de los votos entre los partidos políticos concurrentes a las elecciones autonómicas supuso una línea de continuidad con la habitual victoria del PSPV-PSOE que obtuvo 6.066 sufragios, lo que supuso el 53,24% de los votos emitidos por los valencianos residentes ausentes en el extranjero. El PP aumentó el número total de votos obtenidos con respecto a los comicios de 2003 (un 20% más al contabilizar 3.932 votos en 2007 frente a los 3.273 de la anterior convocatoria) aunque este aumento no signifique mayor porcentaje de voto sobre el global sino al contrario (supone el 34,51% frente al 35,36% en 2003). Izquierda Unida experimenta una importante bajada en votos y en tanto porcentual frente a los resultados obtenidos en la anterior cita electoral (4,99% frente a 7,35%).

La traducción de estos votos en escaños ha significado que el voto de los residentes en el extranjero otorgó un escaño más al PSPV-PSOE en Les Corts Valencianes por la provincia de Castellón. El número total de escaños obtenidos por las agrupaciones

políticas es de 54 para el PP; 38 del PSPV-PSOE y 7 para la coalición de izquierdas nacionalista de Esquerra Unida, Bloc Nacionalista Valencià y Els Verds.

Voto de los inscritos en el Censo Especial de Residentes Ausentes

	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	COMUNIDAD
Nº electores	17.878	4.431	32.455	54.727
Votos candidaturas	3.602	968	6.821	11.391
Votos blancos	77	3	175	255
Votos válidos	3.679	971	6.999	11.649
Votos nulos	527	4	40	571
Total votantes	4.206	975	7.039	12.220

Número de votos obtenidos por las formaciones políticas entre electorado CERA

	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	COMUNIDAD
PP	1.170	279	2.483	3.932
PSOE	1.977	544	3.545	6.066
IU	179	66	324	569
OTROS	276	79	472	827

Participación de los residentes ausentes en las elecciones municipales

Convocatoria 27-M	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	COMUNIDAD
Censo	17.878	4.431	32.455	54.727
Nº votos emitidos	4.131	1.038	7.912	13.081
Votantes % censo	23,11%	23,43%	24,38%	23,9%

BIBLIOGRAFÍA:

ALÁEZ CORRAL, B.,

— “Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática”, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno Linera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

— “Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2005.

— *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC/Tribunal Constitucional, Madrid, 2006.

ARAGÓN REYES, M., “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994.

ARNALDO ALCUBILLA, E., *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, CEC, Madrid, 1995.

CRESPO MARTÍNEZ, I., *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión de voto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

DEL REY MORATÓ, J., *Comunicación política, internet y campañas electorales*, Tecnos, Madrid, 2007.

FIGUERUELO BURRIEZA, A., “La ratificación del censo en período electoral (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 154/1993)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993.

GARCÍA BLANCO, I., “*Las campañas electorales y su adaptación al contexto mediático*”, <http://www.portalcomunicacion.com/esp/monografico_texto.asp?monografico_text_id=2&monografico_id=2>.

GARCÍA MORILLO, J., *El régimen constitucional español*, vol. II, en J. de Esteban y L. López Guerra, Labor, Barcelona, 1982.

JIMÉNEZ QUESADA, L., “La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 4, 1993.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992.

LÓPEZ GUERRA, L., *Las campañas electorales en Occidente*, Fundación Juan March-Editorial Ariel, Madrid, 1977.

MANGAS MARTÍN, A., “La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesario o insuficiente”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1992.

MASSÓ GARROTE, M. F., *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997.

PAJARES MONTOLIO, E. J., “La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22, 2004.

PAU I VALL, F., “Democracia e internet”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998.

PRESNO LINERA, M. A.,

— *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.

— “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

— “La participación política como forma de integración”, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno Linera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

RALLO LOMBARTE, A.,

— “El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1993.

— “Los derechos de los ciudadanos europeos”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 18 (monográfico), 1994.

— *Garantías electorales y Constitución*, CEPC/BOE, Madrid, 1997.

REVENGA SÁNCHEZ, M. y SANTOLAYA MACHETTI, P., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, Madrid, 2007.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., “La nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 103, 1999.

RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución Española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 51, 2000.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Regulación de las campañas electorales y financiación de los partidos”, *Documentación Administrativa*, núm. 173, 1987.

SANTOLAYA MACHETTI, P., “La crisis del procedimiento electoral español”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

SANTOLAYA MACHETTI, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, Madrid, 2007.

SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, J. J., “Una visión institucional del proceso electoral”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

VIDAL MARÍN, T., *Sistemas Electorales y Sistema Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2006.

VVAA, *Emigración y Constitución*, J. I. Cases Méndez (coord.), U.I.M.P., Guadalajara, 1983.