

# Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales

Profesora de Derecho Constitucional ICADE

## Resumen

El artículo parte de la base de que, en lo referente a estas materias, el tiempo desde la entrada en vigor de la Constitución no ha pasado en balde, porque si en los años setenta del siglo xx el peso de la emigración española dio lugar a que la Constitución de 1978 optara por un generoso reconocimiento de los derechos de la emigración, incluido el derecho a participar en las elecciones, ejerciendo su derecho al voto, con formulas cercanas a lo que hoy se da en llamar «discriminación positiva»; en los primeros años del siglo XXI, mas de treinta años después de aprobada la Constitución, la tendencia se ha invertido y de ser un país de emigración, España ha sido estas últimas décadas un país de migración, cuya plasmación electoral realista tiene dificultades en el tenor literal de la Constitución.

Estos fenómenos ponen de manifiesto la necesidad de actualización de normativas que permitan adecuar el contenido constitucional a las realidades actuales y estudiar métodos de respuesta a circunstancias propias de la sociedad política actual.

Ciertamente algunas de estas cuestiones ya han sido resueltas con mayor o menor fortuna, por ejemplo el voto de los españoles transeúntes temporales en el extranjero, con la reciente reforma de la LOREG por ley orgánica 9/2007 de 8 de octubre y desarrollada en el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

Ahora bien a estos efectos resulta muy relevante la reciente propuesta de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de posibles modificaciones del Régimen Electoral General que aprobó el 30 de junio de 2010 un Informe que contiene sugerencias de hipotéticas e importantes reformas de la LOREG, como, por ejemplo, en la materia que nos ocupa, la posibilidad de votar en urnas en los consulados, o, incluso la muy relevante de suprimir el voto de los

integrantes del CERA, (censo que pasó de estar integrado por unas 100.000 personas en 1985, a casi 1.300.000 en 2009), en las elecciones locales para quienes no sean residentes en el municipio o entidad local.

### Resum

L'article parteix de la base que, pel que fa a aquestes matèries, el temps des de l'entrada en vigor de la Constitució no ha passat debades, perquè si en els anys setanta del segle xx el pes de l'emigració espanyola va donar lloc al fet que la Constitució de 1978 optara per un reconeixement generós dels drets de l'emigració, inclòs el dret a participar en les eleccions i exercir el dret al vot, amb fórmules pròximes al que avui s'anomena «discriminació positiva», en els primers anys del segle XXI, més de trenta anys després d'aprova la Constitució, la tendència s'ha invertit i, de ser un país d'emigració, Espanya ha passat a ser aquestes últimes dècades un país de migració, la plasmació electoral realista del qual té dificultats en el tenor literal de la Constitució.

Aquests fenòmens posen de manifest la necessitat d'actualització de normatives que permeten adequar el contingut constitucional a les realitats actuals i estudiar mètodes de resposta a circumstàncies pròpies de la societat política actual.

Certament algunes d'aquestes qüestions ja han estat resoltes amb major o menor fortuna, per exemple el vot dels espanyols transeünts temporals en l'estranger, amb la reforma recent de la LOREG per la Llei orgànica 9/2007, de 8 d'octubre, i desenvolupada en el Reial decret 1621/2007, de 7 de desembre, pel qual es regula un procediment de votació per als ciutadans espanyols que es troben temporalment a l'estranger.

Ara bé, a aquests efectes resulta molt rellevant la recent proposta de la subcomissió de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats per a l'estudi de possibles modificacions del règim electoral general, que va aprovar el 30 de juny de 2010 un informe que conté suggeriments d'hipotètiques i importants reformes de la LOREG, com, per exemple, en la matèria que ens ocupa, la possibilitat de votar en urnes als consolatats, fins i tot, la molt rellevant de suprimir el vot dels integrants del CERA (cens que va passar d'estar integrat per unes 100.000 persones el 1985 a quasi 1.300.000 el 2009) en les eleccions locals per als qui no siguin residents al municipi o l'entitat local.

### Abstract

This article takes as its starting point the fact that in terms of electoral law the period from the passing of the Constitution until now has not been in vain. The weight of Spanish emigration in the 1970s led the Spanish Constitution of 1978 to a generous recognition of emigrants' rights, including the right to vote in every kind of elections, with formulae close to what is now called 'positive discrimination'. However, at the start of the 21st century and over thirty years after the passing of the Constitution, the tendency has reversed and in recent decades Spain has become a country of immigration, and the expression of this reality in electoral processes makes a literal interpretation of the Constitution difficult.

These phenomena highlight the need to reform current legislation and adjust Constitutional content to the current realities, and thus study methods appropriate to our current political society.

It is true that some of the questions have been resolved with more or less success; for example the vote for Spaniards temporarily in foreign countries, through the recent reform of the LOREG electoral law by means of the Organic Law 9/2007 of 8th October, developed in the Royal Decree 1621/2007 of 7th December.

Nevertheless, to this end it is interesting to analyse the proposal of the subcommittee of the Constitutional Committee of the Chamber of Deputies for the study of possible modifications to general electoral law, which passed on 30th June 2010 a report suggesting important reforms to the LOREG, such as, and relevant here, the possibility of voting with ballot boxes in consulates, or even withdrawing the vote from those on the CERA census (the census of registered Spaniards abroad which went from 100.000 people in 1985 to 1.300.000 in 2009) in local elections if the people are not registered residents in the constituency.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. El derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero
- III. El derecho al voto de los residentes temporales en el extranjero



## I. Introducción

En materia de ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos españoles confluyen un conjunto de derechos de distinta índole, pues, de una parte, el derecho al voto es un derecho fundamental de los ciudadanos españoles, a salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para extranjeros en cuanto al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 13.2 CE); que goza de un tratamiento específico en la Constitución respecto de los españoles que se encuentren fuera del territorio de España (art. 68.5 CE); y, forma parte del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23 CE). De otra parte puede entenderse que la facilitación del voto es una facultad del derecho social previsto en el art. 42 de la CE que atribuye al Estado la competencia de velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientar su política hacia el retorno.

Sucede que en lo referente a estas materias, como en otras, pero en esta marcadamente, el tiempo desde la entrada en vigor de la Constitución no ha pasado en balde, porque si en los años setenta el peso de la emigración española se dejaba sentir fuertemente sobre la sociedad, la economía y la sociedad política y la Constitución optó por un generoso reconocimiento de los derechos de la emigración, incluido el derecho a participar en toda clase de elecciones, ejerciendo su derecho al voto, con formulas cercanas a lo que hoy damos en llamar «discriminación positiva»; en los primeros años del siglo XXI, mas de treinta años después de aprobada la Constitución, la tendencia se ha invertido y de ser un país de emigración, España ha sido estas últimas décadas un país de migración, cuya plasmación electoral realista tiene dificultades en el tenor literal de la Constitución.

Por otro lado nuestros emigrantes actuales son sociológicamente muy distintos a cómo eran hace cien, cincuenta o cuarenta años, ahora ya no hay masivamente emigración económica de trabajadores sin cualificación o de «aventureros a la fuerza» lanzados a «hacer las Américas», una emigración en busca de trabajo y fortuna, tan típica de determinados períodos y territorios españoles como Asturias, Galicia o Canarias; en la que, además, es posible distinguir el primer estrato migratorio del segundo, e incluso tercero, que si bien mantienen o han recuperado la nacionalidad española, suelen tener la doble nacionalidad, especialmente en Iberoamérica, y culturalmente se encuentran adaptados a la sociedad en que viven, en algunos casos bastante mas que respecto de la sociedad española.

Por el contrario la emigración de las últimas décadas es una emigración generalmente mas cualificada en lo profesional, vinculada a las inversiones españolas en el extranjero y en muchos casos de carácter temporal, itinerante y transitoria.

Estos fenómenos ponen de manifiesto la necesidad de actualización de normativas, procedimientos o protocolos que permitan adecuar el contenido constitucional a las realidades actuales y reclaman revisar conceptos y procedimientos en algunos casos ya obsoletos y comenzar a estudiar vías y métodos de respuesta a circunstancias propias de la sociedad política actual.

Ciertamente algunas de estas cuestiones ya han sido resueltas con mayor o menor fortuna –por ejemplo el voto del personal militar en misiones en el exterior o el voto de los españoles transeúntes temporales en el extranjero, con la reciente reforma de la LOREG por ley orgánica 9/2007 de 8 de octubre–, o bien se han tratado de perfeccionar procedimientos para hacerlos más reales y más garantistas, caso del CERA (censo español de residentes ausentes); incluso, con carácter más general, una Subcomisión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de posibles modificaciones del Régimen Electoral General, constituida en octubre de 2008, ha aprobado el pasado 30 de junio un Informe que contiene sugerencias de hipotéticas e importantes reformas de la LOREG, como, por ejemplo, en la materia que nos ocupa, una proposición de modificación del art. 39 de la LOREG para que tanto ayuntamientos como consulados estén obligados a tener un servicio de consulta de listas electorales vigentes, preferentemente informático, ocho días a partir del sexto posterior a la convocatoria de elecciones, previéndose, además, la posible impugnación del censo por parte de los representantes de candidaturas si observaran que ha habido un incremento significativo y no justificado del mismo; o la previsión de la posibilidad de votar en urnas en los consulados, o, incluso la muy relevante de suprimir el voto en las locales para quienes nos eran residentes en el municipio o entidad local.

Ahora bien a nadie se le oculta la dificultad de cualquier reforma electoral al menos por dos razones: en primer lugar porque quienes tienen que proponer y aprobar la reforma son quienes han ganado las elecciones con la vieja normativa y el poder tienen una evidente tendencia a mantener el statu quo. Y, en segundo lugar, porque pocas materias son tan rebeldes a la reforma como la electoral, ya que una pequeña y aparentemente inocua modificación puede dar al traste con un edificio construido mediante complejos equilibrios, ajustes de cargas y de tensiones perfectamente previstos.

Desde esta perspectiva resulta relevante que en la sesión plenaria del Congreso de 10 de noviembre de 2010, se haya tomado en consideración la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Catalán (Ciu) y Vasco (EAJ-PNV), que articula como iniciativa legislativa los trabajos de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso, con concretas reformas que, entre otros aspectos, afectan al voto de los integrantes del CERA. (Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, BOCG, Congreso D, Serie B, núm. 282-1).

Desde estas consideraciones se exponen a continuación algunas reflexiones sobre un aspecto concreto del sistema electoral: el voto de los ciudadanos españoles en el

extranjero, en su doble modalidad de residentes ausentes, o dicho de forma mas precisa, españoles residentes con carácter permanente fuera del territorio nacional, y el voto de los españoles temporalmente residentes en el extranjero, ya sea por negocios, desplazamientos temporales de carácter profesional, laboral, de estudios, etc.

## **II. El derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero**

El acrónimo C.E.R.A se corresponde con el censo español de residentes ausentes, en otras palabras, el censo de los nacionales españoles que residen en el extranjero de forma permanente y que reúnen los requisitos para ser elector; y como tal, según el art. 31.2 de la LOREG, forma parte, junto con CERE –censo de electores residentes en España– del censo electoral único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de las ampliaciones correspondientes a las elecciones municipales y al Parlamento europeo, por nuestra pertenencia la Unión Europea o por el principio de reciprocidad previsto en tratados internacionales. Cabe destacar que el artículo 31.2 de la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, expresamente prevé que no cabe figurar simultáneamente inscrito en ambos.

La existencia de este censo de «residentes-ausentes» trae causa de lo dispuesto en el artículo 68.5 de la CE que establece que «[...] La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», apartado cuya ubicación en el artículo 68 de la CE que regula la composición y elección del Congreso de los Diputados, resulta ciertamente singular pues no solo parece referirse al Congreso, sino también a cualquier otra elección, toda vez que el primer párrafo del mismo aborda el sufragio activo y pasivo y el segundo esta prescripción de extensión del sufragio a los españoles ausentes, disposiciones ambas que van mas allá de las meras elecciones al Congreso de los Diputados, como, por otra parte, así ha sido interpretado por la normativa de desarrollo de este precepto constitucional.

La causa social de esta disposición de la Constitución se situaba en las Constituyentes en el reconocimiento y consideración del papel de la emigración en la nueva sociedad democrática, concediendo y facilitando el acceso a las elecciones a los emigrantes que mantenían la residencia fuera de España.

El precedente normativo fue el Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre de 1977 de Formación del censo electoral de residentes ausentes que viven en el extranjero, que preveía que todos los españoles mayores de 17 años que residan habitualmente en el extranjero podían censarse por correo en el último municipio de su residencia en España o en el de su nacimiento, a través del consulado español de la demarcación en que residían, y, para quienes no hubieran nacido en España, en el municipio de la última residencia de sus padres o en el de nacimiento de los padres o ascendientes directos.

Este Decreto de vigencia temporal desde el 6 de enero hasta el 15 de febrero de 1978, atribuía a los Ayuntamientos la verificación de si el solicitante estaba previamente inscrito en el censo electoral ordinario y, en tal caso, disponía que serían dados de baja en el censo electoral ordinario aquellos inscritos en el censo de residentes ausentes.

Después de aprobada la Constitución, la LOREG –LO 5/1985 de 19 de junio– contemplaba el CERA en el art. 31 y disponía en el 32 que los españoles residentes en el extranjero deberían instar su inscripción en el CERA al correspondiente consulado. En desarrollo de estas disposiciones un Real Decreto de 10 de febrero de 1986 dispuso que para la formación del fichero de electores residentes-ausentes que viven en el extranjero los documentos electorales se tramitarían a través de los consulados correspondientes.

Hasta este momento el CERA era un censo electoral de inscripción voluntaria y rogada y actualización anual, razón por la cual el «número de electores del CERA, cuando se aprueba la LOREG, apenas llegaba a 100.000 personas» y en los años siguientes a 1985 el número de solicitudes aumentó hasta llegar a 458.916 a personas en las elecciones locales y autonómicas de 1995 («Informe sobre el funcionamiento del CERA y el procedimiento de votación», 29/10/2001. Oficina del Censo Electoral, en adelante OCE).

Así las cosas, la reforma de la LOREG operada por LO 3/1995 de 3 de marzo introdujo en esta cuestión importantes modificaciones, pues el nuevo artículo 32 disponía la obligatoriedad de la inscripción censal y que las oficinas consulares de carrera y secciones consulares de las misiones diplomáticas tramitarían de oficio la inscripción de los españoles residentes en su demarcación en la forma que se disponga reglamentariamente; por otra parte el art. 34, también modificado con esta reforma de la LOREG, preveía que el censo electoral es permanente y su actualización mensual, lo que completaba el art. 36 de la reforma de la Ley orgánica del régimen electoral, estableciendo que «Para la actualización del censo de los electores residentes ausentes que vivan en el extranjero, los Consulados tramitarán conforme al mismo procedimiento que los Ayuntamientos las altas y bajas de los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio.»

Por otra parte el RD 157/1996, de 2 de febrero, desarrollaba la actualización mensual del CERA por las oficinas consulares, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, a quienes se atribuía la tarea de enviar mensualmente a la OCE las altas y bajas tramitadas de oficio, cambios de domicilio y modificaciones de datos personales de los españoles residentes en sus respectivas demarcaciones.

Debido a estas tres nuevas características incorporadas por la reforma de la LOREG de 1995: obligatoriedad de la inscripción censal, tramitación de oficio de las inscripciones por las secciones y oficinas consulares, y actualización mensual; a partir de este año se contó con una de las legislaciones más avanzadas en materia de votación de nacionales residentes en el extranjero; asunto que, por otra parte, era una petición recurrente de los consejos generales de emigración y de los propios emigrantes.

Ahora bien la exigencia de poner en marcha estas disposiciones con carácter inmediato, pues la reforma de la ley electoral preveía su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, motivó que desde la propia OCE se urgiera a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores para que se hiciera un volcado de los Registros de matrícula consular en el CERA del correspondiente consulado, obviamente con los oportunos controles y la debida actualización.

El problema fue que el Registro de matrícula consular no tenía nada que ver con el CERA, pues este registro, creado en 1849 y que en su forma actual, apareció con un RD de 5 de septiembre de 1871, reformado en 1955 y 1984 y, posteriormente, en 2001, era un registro acumulativo que no siempre ha estado del todo actualizado, por lo que desde Exteriores se solicitaron mas medios personales y materiales para los consulados; pero estas carencias endémicas no se pudieron resolver en la medida deseada y necesaria y, entonces, desde la Dirección General de Asuntos Consulares de Exteriores se dieron instrucciones para volcar, con una verificación mínima previa, el Registro de matrícula consular en el CERA.

Téngase en cuenta que los Registros de matrícula consular son un instrumento concebido para «extender la protección diplomática y consular de España a todos los españoles que se encuentren viviendo en el extranjero, bien sea como residentes permanentes, o bien en una estancia provisional o temporal, pues, cuando se detecta una catástrofe temporal o un conflicto bélico o, simplemente se produce un accidente o una situación personal digna de protección, todos los españoles tienen el mismo derecho a ser protegidos por nuestros agentes diplomáticos o consulares.» (Preámbulo del RD 3425/2000, de 15 de diciembre, Sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero), de ahí que, pese a las mejoras de la normativa del año 2000, como por ejemplo el tratamiento específico de los españoles que tienen doble nacionalidad; o la distinción entre el PERE (padrón de españoles residentes en el extranjero) del que se obtendrá el CERA, formado por los inscritos en el PERE mayores de edad; o la participación de un representante vocal permanente del MAE en la composición del Consejo de Empadronamiento creado por la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, el CERA haya sido un registro que no cuenta con las mismas garantías de configuración objetiva y actualizada que sí tiene el CERE, que recibe las comunicaciones mensuales obligatorias de los Registros Civiles, comunicaciones de cambios de domicilio, traslados, e incluso fallecimientos, información que los consulados solo conocen si lo comunican los familiares o el propio interesado.

Antes al contrario el CERA desde 1995 a 1997, cuando con ocasión de las elecciones de la Comunidad Autónoma de Galicia se detectaron frecuentes anomalías, estaba deteriorado por la existencia de «datos erróneos o no actualizados de los electores, especialmente el domicilio; la inscripción de altas de oficio de personas no residentes

en la demarcación y la inclusión de personas fallecidas» (Informe de la OCE de 29-10-2001, antes citado).

Esta circunstancia llevó a adoptar una serie de medidas por la OCE para remediar las deficiencias del CERA, como fueron: contrastar el CERA con los ficheros de defunciones existentes en el INE para detectar los fallecidos en España que se mantuvieran en el CERA y proceder a las bajas; estudiar las devoluciones de documentación para el voto enviada en cada proceso electoral y remitir la lista a los consulados correspondientes indicando la causa de la devolución, para que pudieran efectuar las rectificaciones oportunas; envió a los consulados de listados de lectores con edades más avanzadas a efectos de la comprobación de su supervivencia; y comunicación directa a los electores.

De este modo desde la OCE se ha venido llevando a cabo, con carácter ordinario la actualización mensual, conforme a la legislación vigente, y actuaciones especiales para depurar el CERA (Informe OCE de 29-10-2001).

Lo cierto es que, según datos de la OCE, el CERA pasó de unos 100.000 electores en 1985, al aprobarse la LOREG, a 458.916 en las elecciones locales y autonómicas de 1995, y a 930.068 en las generales de 2000. A partir del comienzo del siglo XXI el CERA fue objeto de numerosos movimientos, debido a un mayor impulso en los consulados en la actualización del CERA, que produjo numerosas altas por la inscripción de oficio y bajas por las comprobaciones más exhaustivas, no obstante, se llegó a un período de cierta estabilización en las cifras del CERA.

Ahora bien la reforma del sistema de nacionalidad española operada por la Ley 36/2002 de 8 de octubre de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, que permitía a los hijos de padre o madre originariamente español y nacido en España adquirir la nacionalidad española y la adquisición sin límite de edad, así como la posibilidad de recuperación de la nacionalidad, sin el requisito de residencia en España, para los emigrantes e hijos de emigrantes, incrementó el número de personas que podían pasar a formar parte del CERA, de forma que este en enero de 2009 contaba con 1.237.832 integrantes (Datos de la OCE. INE).

En cuanto a la participación electoral de los integrantes del CERA esta empezó siendo relativamente alta en las elecciones generales de 1996 –un 34,72 por ciento según el INE– y algo más baja en siguientes elecciones, especialmente en las locales.

Con todo, el voto de los ciudadanos españoles residentes con carácter permanente en el extranjero plantea algunas cuestiones sobre las que parece conveniente reflexionar y que a continuación se indican.

Un elemento importante en cuanto al voto de los españoles no residentes en España es el de la circunscripción de votación, según se trate de elecciones generales en las que la circunscripción es la provincia, o locales en las que es el municipio, puesto que en las europeas la existencia de circunscripción única evita que haya necesidad de contar con el municipio de referencia. Así pues, el municipio es la clave de la geografía

electoral del voto de los españoles que no residen en España, pues determina dónde procede el voto local; el de las Elecciones Generales, ya que los municipios se integran en provincias que son la circunscripción para las elecciones generales; y también en las autonómicas, por cuanto el municipio de referencia permite reconstruir la «vecindad autonómica» que es la base del derecho al voto en elecciones autonómicas.

Como es sabido la determinación de la circunscripción en que se contabiliza el voto de los españoles residentes en el extranjero se regulaba por OM de 24 de abril de 1996, sobre la base de unos criterios amplísimos pues dispone que la fijación del municipio de inscripción en España a efectos electorales la determinara, en primer lugar el elector, según los siguientes criterios: para los nacidos en territorio nacional el de la última residencia o mayor arraigo; para los nacidos fuera de 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; es mas, en el supuesto de que existan vínculos de hecho o de derecho –añadía la citada Orden Ministerial– se puede optar por el municipio de inscripción de cualquier otro miembro de la unidad de hecho o de derecho. En defecto de estas circunstancias el municipio de inscripción en España a efectos electorales lo determina de oficio la oficina consular con los datos de que disponga. Sistema, como se observa, muy poco riguroso y de finalidad mas que garantista facilitadora de la inscripción, con el fin de tratar de cumplir con la obligatoriedad de la misma según la reforma de la LOREG de 1995.

Estas formulas tan abiertas dieron lugar a que hubiese adscripciones meramente coyunturales y se encuentran muy probablemente en la causa de la sugerencia de modificación del art. 39 de la LOREG que ha planteado el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados, para permitir impugnar inscripciones desmesuradas e irrealistas. Y es que, al parecer, hasta tal punto ha sido así en algunos casos, que en comparencias ante la ponencia de estudio sobre los derechos electorales de los españoles que residen en el extranjero, constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Senado en la VII Legislatura, que estuvo trabajando a lo largo de 2001 a 2003, hubo algunos comparecientes expertos en el tratamiento del CERA en los consulados que hablaban de adscripciones de españoles de segunda o tercera generación basadas incluso en la simpatía hacia determinados equipos de football, al haberse perdido la memoria sobre los rasgos de stirpe territorial.

Es mas, en la misma sede, algunos comparecientes expresaron sus dudas acerca de si la previsión constitucional primaria sobre el voto de españoles que residen permanentemente fuera de España, contenida en el art. 68.2 CE, referido al Congreso de los Diputados y, podría considerarse que, por extensión, a las Cortes Generales, era lógico que se hubiera extendido a los municipios por la LOREG y a las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por las correspondientes leyes autonómicas, a título de ejemplo, en el caso de Madrid, la ley electoral autonómica

–ley 11/1986– y el Estatuto de Autonomía –LO 3/1983, cuyo artículo 7.2 atribuye derecho al voto a los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y lo acrediten ante el consulado español, derechos que son extensibles a sus hijos.

Ciertamente, sobre todo en el ámbito municipal, parece que la residencia es condición relevante en la participación electoral, puesto que lo contrario conduce a situaciones muy peculiares como que mas del 30 por ciento del censo de algunos municipios sean miembros del CERA, lo que puede dar lugar a que prácticamente quienes deciden el equipo municipal sean personas que no residen en ese municipio y que, en algunos casos, ni siquiera lo conocen, o, incluso, supuestos límite aunque no abundantes, en que el censo del municipio tiene mas miembros del CERA que del CERE (Informe de la OCE 29-10-2001).

Lo cierto es que en la actualidad, septiembre de 2010, y por desarrollo de las previsiones constitucionales los españoles residentes permanentes en el extranjero pueden votar en igualdad de condiciones en todo tipo de elecciones que se lleven a cabo en España. Aunque tanto el Informe de la Subcomisión del Congreso, cuanto la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, haciéndose eco del Informe del Consejo de Estado que incidía en lo dispuesto en el art. 140 CE acerca de que «los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio», suprimen el voto de los integrantes del CERA en elecciones municipales, cabildos, consejos insulares, Consejo del Valle de Aran y Juntas Generales.

Otra cuestión es cómo venían votando los integrantes del CERA, puesto que la lejanía del territorio español impide el voto en urna, los mecanismos de votación son bien el voto por correo o bien el voto depositado en consulados para su remisión al Ministerio de Exteriores que lo enviará con urgencia a las respectivas Juntas Electorales, tal y como establece el art. 75 de la LOREG para las Elecciones Generales, al Parlamento europeo y las Autonómicas; procedimiento que tiene algunas especialidades como son el envío de oficio por las delegaciones provinciales de la OCE (salvo en el caso de las elecciones locales en que el inscrito en el CERA ha de solicitarlo) a todos los integrantes del CERA del certificado de inscripción censal, papeletas y sobres de votación, así como un sobre con la dirección de la Junta electoral provincial correspondiente a la que remitir por correo certificado, no mas tarde del día anterior a la elección, las papeletas de votación. El día del escrutinio general y con carácter previo al mismo la Junta electoral competente, constituida en mesa electoral, con los interventores designados por las candidaturas, introduce los votos recibidos hasta ese día en las urnas y los escruta, incorporándolos al escrutinio general.

El método más habitual para el voto de los inscritos en el CERA es el voto por correo, a diferencia del voto de los inscritos en el CERE en que el voto por correo es bastante menos utilizado. Se trata de una correspondencia que en lo que afecta a los sobres de votación es

sin cargo para el votante, pues no necesita franqueo, sino que es el correo español quien abona al operador postal del país de envío con posterioridad los gastos originados.

El circuito postal de envío de la documentación electoral en el caso del CERA es, según manifestó el entonces Director General de Correos y Telégrafos, –Sr. Núñez Feijoo– en su comparecencia ante la ponencia del Senado el 5 de noviembre de 2001, el siguiente: las oficinas provinciales del censo preparan la documentación electoral agrupándolas por países de destino y una relación de destinatarios que depositan en las oficinas provinciales de correos; desde allí se envía a la «Oficina de cambio de avión de Barajas» que centraliza todos estos correos urgentes y certificados; desde esta oficina del propio aeropuerto se preparan los despachos especiales para cada país, que se reflejan en una lista titulada «documentación electoral»; estos tipos de envíos salen en el primer enlace aéreo que existe y con la misma fecha se envía un fax al responsable de correos del país de destino con el número de documentaciones electorales remitidas e identificación del vuelo que las transporta.

En cuanto al circuito de los votos emitidos, según la misma fuente consiste en los siguientes pasos: desde los distintos países se reciben en la misma oficina de Barajas, ya sea en despachos directos, separados del resto de la correspondencia, como sucede con los que provienen de Argentina, Uruguay o Brasil, o en los objetos postales que envía cada país a España; en esta oficina se comprueban, y se separan los sobres con votos del resto de la correspondencia, se clasifican por delegaciones provinciales de correos de destino, y diariamente se despachan certificados urgentes, normalmente en la red aérea nocturna. En las delegaciones provinciales se relacionan todos los votos internacionales por países hasta un máximo de 200 votos y se entregan relaciones a la Junta Electoral Provincial (JEP), a las ocho de la mañana de cada día, incluido el del escrutinio general se van entregando los votos por correo recibidos a la JEP. Los votos recibidos con posterioridad en entregan también pero con la indicación de que son «fuera de plazo».

A destacar que el apartado 6 del art. 75 de la LOREG faculta al Gobierno, previo informe de la JEC, para que regule los criterios y limite los supuestos de aplicación de este artículo, y establezca otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que viven en Estados extranjeros allí donde no sea practicable lo dispuesto en el art. 75.

Este ha venido siendo, como antes se indicaba, el sistema para el voto de los españoles residentes en el extranjero para toda clase de elecciones, excepto las municipales, que se regulan en el art. 190 de la LOREG, siendo la principal diferencia entre uno y otro tipo de procedimientos que, en el caso de las elecciones locales, quienes estando en el CERA deciden votar en las mismas deben comunicarlo a la correspondiente delegación provincial de la OCE, no mas tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria, por escrito acompañado de fotocopia del DNI o pasaporte; esto es, se trata de una participación electoral a instancia de parte o rogada y no de oficio; la otra diferencia radica en que una vez la delegación provincial de la OCE ha recibido la petición,

remite por correo certificado el certificado de inscripción censal y una papeleta de votación en blanco acompañada de copia del Boletín Oficial de la Provincia con las candidaturas proclamadas en el municipio, mas un sobre con la dirección de la mesa electoral que le corresponda y una hoja explicativa. El elector ha de escribir en la papeleta el nombre de la candidatura que vota y remitir su voto por correo certificado.

En la práctica tanto el sistema general como el especial para las elecciones municipales cuentan con dificultades no menores: comenzando por las propias de gestión administrativa de las delegaciones provinciales de la OCE para el envío de documentación, ya sea de oficio o a petición de los interesados; o los exiguos plazos del procedimiento electoral, sobre todo cuando se presentan recursos –que no es infrecuente– contra la proclamación de candidatos, en que los plazos ya ajustados de 19 días si el elector opta por el voto por correo o 13 si entrega el voto en consulados, se acortan hasta 11 y 5 días respectivamente.

A ello hay que añadir las propias dificultades de los servicios de correos de los países en que residen los españoles en el extranjero, en los que hay toda clase de servicios, muy eficaces, o escasamente eficaces, pero que, en todo caso no siendo el sistema de correos español, aunque hay convenios suscritos con los operadores postales de muchos países para que la correspondencia electoral circule con carácter urgente y certificado, hay casos en que no tienen capacidad o no pueden hacer los repartos o envíos con la misma diligencia y garantías que tiene el voto por correo de los residentes en España gestionado de manera impecable por el servicio de correos propio que ha de ajustarse a normas muy rigurosas.

A la vista de estas dificultades se han planteado diversas posibilidades para resolver los problemas del envío del voto y su llegada en plazo para el momento de escrutinio general. Estas propuestas van desde la posibilidad de estudiar una ampliación de los plazos, por ejemplo ampliando en tres días la entrega del voto, o bien enviar la documentación electoral con independencia de si hay impugnaciones o recursos en materia de proclamación de candidatos, lo que supondría cambiar también para otras elecciones el modelo de papeleta en la que, de modo similar a cómo se efectúa en el caso de las elecciones municipales, el votante se limita a poner las siglas de la candidatura, lo que no se vería afectado por las posibles impugnaciones respecto de la proclamación de candidatos; o prorrogar dos días mas el escrutinio general, como sucedía antes de la reforma de la LOREG por LO 8/1991, para facilitar la llegada de los votos por correo; o estudiar la posibilidad del voto electrónico remitido a una «urna electrónica» en las correspondientes «mesas electrónicas» los votos para su escrutinio ante las Juntas electorales; o el voto en urnas en los consulados y secciones consulares de las misiones diplomáticas, fuera en urnas convencionales, que resultan difíciles de organizar porque requerirían bien tantas urnas, dobles, cuantas provincias, o bien arbitrar medios imaginativos con indicación en la papeleta de la circunscripción de destino, o en urnas

electrónicas; o que los consulados y embajadas actuasen como administración electoral en el exterior a efectos de recoger los votos, contabilizar y remitir a la Junta Electoral que haya de llevar a cabo el escrutinio general, todo ello solo o alternativamente (lo que parece mas aconsejable) con el mantenimiento del voto por correo.

Como se desprende de la sucinta enumeración de posibilidades de perfeccionamiento del sistema de voto de los integrantes del CERA, tres son las mas reiteradas por los expertos y analistas de la materia: las modificaciones de plazos en la LOREG y del envío y características de las papeletas de votación; el voto por urna en consulados y embajadas con sus distintas variables; y el recurso al voto electrónico, como seguramente el método mas sencillo y menos costoso, ya sea como única posibilidad o como procedimiento alternativo junto con el voto por correo.

Otros elementos de mayor alcance que se apuntan como materia a considerar son: la posibilidad de extender el carácter rogado de las elecciones locales a las demás elecciones, si bien este criterio es opuesto a la opinión de los consejos generales de la emigración que, antes al contrario, desearían que se suprimiera el carácter rogado para la participación en las elecciones locales; o delimitar de manera mas precisa el municipio de destino; o estudiar la posibilidad de renovar cada cierto tiempo la inscripción consular de los residentes permanentes, para actualizar el CERA. Incluso no faltan quienes consideran que habría de estudiarse la «circunscripción exterior única» para la emigración, reservando un número de escaños del Congreso y/o del Senado para esta circunscripción, propuesta que tropieza con dificultades constitucionales y que al decir de algunos expertos (Santolaya Machetti, entre otros) requeriría una reforma constitucional, al estar constitucionalizada la provincia como circunscripción electoral única para el Congreso de los Diputados, salvo las poblaciones de Ceuta y Melilla (art. 68.2 CE) y también en gran parte para el Senado, con las excepciones insulares, las poblaciones de Ceuta y Melilla y los Senadores de designación autonómica (art. 69.2 CE). Solo si la LOREG creara la ficción de una provincia electoral en el exterior, tal y como sucede con la circunscripción exterior de Francia o de Italia, se cumplirían formalmente los requisitos constitucionales de garantizar el derecho al voto de quienes ostentando la nacionalidad española residen permanentemente fuera de España, de modo que tendrían representantes de sus propios intereses, como parte del pueblo español con circunstancias muy determinadas, pero justo es decir que la configuración que de la provincia hace el art. 141.1 de la CE dificulta esta opción y la posibilidad de que mediante reformas legales se diera un enfoque distinto a estas materias.

Un paso significativo en la reforma de estas materias lo ha dado el Informe de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso que, en su Parte Primera recoge el acuerdo de sugerir la posible reforma del art. 75 de la LOREG y suprimir el 190 de la misma ley orgánica, con las siguientes novedades, bien relevantes como se verá

a continuación, aprobadas por práctica unanimidad, con algún matiz por parte de Coalición canaria.

En primer lugar la participación en elecciones generales, europeas o autonómicas pasa a ser rogada, puesto que los inscritos en el CERA han de solicitar a la Delegación Provincial de la OCE por escrito en impreso oficial el certificado de inscripción censal, no mas tarde del 25 día posterior a la convocatoria de elecciones.

En segundo lugar, y como garantía de la identidad del votante, al impreso se acompañara fotocopia del pasaporte o DNI o, en su defecto, certificación de nacionalidad e inscripción en el Registro de Matricula Consular, expedida por el correspondiente cónsul de la demarcación en que resida el peticionario, con ello se recoge, como dijera en el debate del Informe en la Comisión Constitucional el Diputado José Antonio Bermúdez de Castro «[...] el principio de personalidad para evitar suplantaciones de voto, el de transparencia, para evitar manipulaciones de voto; y el de efectividad, para garantizar que el voto emitido en tiempo y forma por nuestros compatriotas en el exterior final mente se contabilice en el escrutinio...»

En tercer lugar, recibida la solicitud, las Delegaciones provinciales de la OCE remitirán la documentación que comprenderá las papeletas, sobres, 2 certificados de inscripción censal en el CERA e información sobre formulas de votación y plazos.

En cuarto lugar se proponen dos formas alternativas de votación: en urna en los consulados o lugares que estos arbitren, o por correo.

La votación en urna en los consulados se llevará a cabo entre los días cuarto al segundo, ambos inclusivos, anteriores al día de la votación, y durante estas fechas de votación pueden estar presentes representantes de las candidaturas. Una vez finalizadas las votaciones el funcionario consular expedirá acta con los números de certificaciones censales, incidencias, días de votación, y sobres con las papeletas de votación dirigidas a las correspondientes Juntas Electorales. Esta documentación se remitirá a la oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores por valija diplomática, que procederá al envío urgente a las Juntas electorales correspondientes.

Si se opta por la votación por correo se deberá incluir en el sobre las papeletas de votación, certificado de inscripción en el CERA, fotocopia del pasaporte o DNI o, en su defecto, certificado de nacionalidad o de estar inscrito en el Registro de Matricula Consular, expedido por el consulado. El sobre certificado habrá de mandarse no mas tarde del quinto día anterior al día de la votación.

La recepción de votos y el recuento en el momento del escrutinio general se mantienen en los términos actuales.

En quinto lugar, y de prosperar sería la reforma mas sustancial, el Informe de la Subcomisión del Congreso de junio de 2010 y también la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, proponen la supresión del artículo 190 de la LOREG, esto es del vigente precepto que regula el voto por correspondencia de los españoles residentes ausen-

tes que viven en el extranjero. Con ello, de producirse en estos términos, la participación electoral de los españoles residentes permanentes en el extranjero quedaría reservada, haciéndose eco de la doctrina y del informe del Consejo de Estado, que se refería a cómo el art. 140 de la CE establece que los concejales son elegidos por los vecinos, criterio asumido por la Subcomisión del Congreso, a las Elecciones Generales, europeas y autonómicas, corrigiéndose de este modo la paradoja de que quienes ni residen y, en algunos casos, ni siquiera conocen un municipio voten y también, en según qué casos, sean decisivos a la hora de determinar un equipo de gobierno local.

El informe de la subcomisión del Congreso de los Diputados que acaba de transformarse en iniciativa legislativa de varios grupos que con práctica unanimidad lo votaron, inicia en noviembre de 2010 la tramitación parlamentaria, con vistas a las elecciones locales de 2011 cuya maquinaria electoral ya ha arrancado con una nota de prensa de 7 de septiembre de 2010 de la OCE, sobre una materia que es la antípoda de la que tratamos, cual es la formación del censo de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011 que contempla el voto de los ciudadanos de la Unión Europea, Chile, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y otros países que establezcan futuros acuerdos.

### **III. El derecho al voto de los residentes temporales en el extranjero**

Si el voto de los residentes permanentes en el extranjero se ha concebido como una reparación a situaciones de olvido o marginación en el pasado y, por ello y también porque es relevante en cuanto al número de sus integrantes, ha generado numerosos análisis científicos y propuestas normativas, el voto de quienes residen con carácter temporal en el extranjero, como nueva modalidad de emigración, ha tenido escasas respuestas legales, salvo para el supuesto de personal navegante o de personal militar o de fuerzas y cuerpos de seguridad; sin embargo esta modalidad de emigración es bastante mas numerosa en la época actual por diversas razones, como son la globalización, la institucionalización de intercambios de estudio –los programas Erasmus, Leonardo u otras modalidades de intercambio de estudiantes–, la existencia de ciudadanos trabajando como funcionarios en instituciones supranacionales o internacionales, la expansión en el extranjero de empresas españolas, o la misma deslocalización de negocios.

Lo singular es que siendo esta una fórmula cada vez mas utilizada, solo cabía el tratamiento común del voto por correo, solicitado desde España, una vez el proceso electoral se hubiera iniciado, lo que excluía a quienes ya estaban fuera cuando se convocan elecciones.

Por esta laguna, la reforma de la LOREG efectuada por LO 9/2007, ha incorporado a la legislación del régimen electoral general una modificación al art. 74 de la misma, que dispone: «El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará las

especialidades respecto de los dispuesto en los dos artículos anteriores (votación por correspondencia) para el voto por correo del personal embarcado en buques de la Armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las FFAA españolas y de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el Exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.»

Pues bien la JEC emitió el preceptivo informe ante el proyecto de Real Decreto que le fue sometido, en la misma línea que el previo de febrero de 2007, considerando que éste preveía que podían acogerse a este procedimiento los electores que se encontraran temporalmente fuera del territorio nacional una vez efectuada la convocatoria de un proceso electoral, que fueran a permanecer en esta situación hasta el día de la votación y que figuraran en el Registro de Matricula Consular como no residentes.

Básicamente el procedimiento general para todos los procesos electorales es un «sistema mixto» entre el procedimiento de votación por correo de quienes están en el CERE y el previsto para el voto por correo del CERA, con adaptaciones relativas al papel de los funcionarios consulares, que vendrían a actuar como agentes de envío y con algunas singularidades de plazos.

La única observación de alcance de la JEC al proyecto de Real decreto fue una observación sobre la posibilidad de descarga telemática de la solicitud de voto por el elector temporalmente en el extranjero, en cuanto no prevista para los electores españoles que hacen voto por correspondencia, ahora bien, como quiera que después de descargada ha de presentarse personalmente en el consulado, la JEC entendió cumplidas las garantías electorales y, antes al contrario, sugirió que el Ministerio del interior estudiara la posibilidad de una fórmula análoga para el voto por correo de los electores residentes en territorio nacional.

El Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero, fue publicado en el BOE de 14 de diciembre de 2007 y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

El sistema que contiene el Real Decreto se configura como una especialidad del voto por correo, cuyas principales características son: en primer lugar, los españoles temporalmente en el extranjero han de solicitar la documentación a la delegación provincial de la OCE, no mas tarde del 25 día posterior a la convocatoria de las elecciones que se hayan de celebrar en la misma fecha, según el modelo que este reglamento recoge como anexo I y que puede recogerse en las oficinas consulares o descargarse de la web del MAEC; este impreso, una vez cumplimentado, se ha de entregar personalmente en la oficina consular, debiendo el funcionario verificar firma e inscripción es en el Registro de matricula consular como no residente.

En segundo lugar la oficina consular remitirá la solicitud inmediatamente a la delegación provincial de la OCE; y ésta enviara al interesado el certificado de inscripción censal, las papeletas de votación, el sobre y un sobre con la dirección de la mesa electoral que le corresponda todo ello dirigido a la dirección en el extranjero del solicitante, no mas tarde del día 34.<sup>a</sup> tras la convocatoria, o el 42.<sup>o</sup> si hubiera habido impugnaciones., o el 32.<sup>o</sup> si se tratara de elecciones municipales salvo que coincidan con otros procesos electorales en que se aplicarán los plazos antes indicados.

El votante remitirá los sobres con cada votación por correo certificado dirigido a la mesa electoral, antes del tercer día antes del de la votación, con matasellos indubitado de la procedencia y plazo.

Correos conservará los sobres que remitirá el mismo día de las elecciones a la mesa electoral que proceda a las 9 de la mañana y a lo largo del día de votación, los recibidos después de las 20 horas se remitirán a la junta de zona, tanto para las posibles reclamaciones como para justificar el reembolso de los gastos postales al votante.

El mismo procedimiento será de aplicación para los ciudadanos de la UE y de otros países extranjeros residentes en España a quienes se les reconoce el sufragio activo en las municipales.

A destacar que el RD modifica el reglamento regulador del registro de matrícula consular (RD 3425/2000) en el sentido de preveer la obligación de estar inscrito en el RMC como no residente, para quienes deseen hacer uso de su voto por correo como desplazados temporales en el extranjero.

Por último el RD contiene una serie de disposiciones relativas al modelo de papeletas de votación, sobres, documentación electoral, etc.

No hay en el informe de la subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso ni en la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010 referencia a si en el caso de los ausentes temporales, se podría arbitrar un procedimiento de voto en urna en consulados, alternativamente al voto por correo, por lo que es de suponer que se mantendrá este exclusivo método para los residentes temporales, salvo que prosperase la iniciativa legislativa sobre el voto en urna para los integrantes del CERA y, vía enmienda, se ampliase al supuesto de los desplazados temporalmente.

Lo cierto es que la reforma de 2007 y este Real Decreto, suponen el reconocimiento de una realidad y, por ello, un avance mas en el camino de que la normativa electoral acompañe a la realidad social de la sociedad plural y global del siglo XXI.