

Margarita Soler Sánchez
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EMIGRANTES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL, en *CÓDIGO ELECTORAL*, de Enrique Arnaldo Alcubilla, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996

En un país como el nuestro de larguísima tradición emigratoria, unas veces por motivos económicos y otras por motivos políticos, los derechos políticos de aquéllos que por unas razones u otras – forzosamente o de forma voluntaria– han abandonado el país, no siempre han sido reconocidos. El reconocimiento de los derechos, fundamentalmente el de participación política y con éste el de participación en la configuración de la voluntad soberana de un Estado democrático, son condiciones irrenunciables para la integración de todos los ciudadanos, independientemente del lugar donde residan, en un Estado democrático. Cuantos más ciudadanos de un país participen en la formación de la expresión de la soberanía, mayor es como consecuencia la validez de tal expresión pues conlleva, asimismo, una mayor legitimidad democrática.

Es evidente que la participación electoral de determinados nacionales implica un especial esfuerzo cuanto menos de carácter procedimental, la articulación de tal participación es un reto de los ordenamientos jurídicos de los Estados democráticos. España, probablemente perseguida por esa tradición emigratoria, no siempre afortunada, a la que antes aludíamos, ha promovido un sistema jurídico en materia electoral que permite una amplia participación de los ciudadanos españoles residentes en otros Estados.

Pues bien, este es en síntesis el objeto de estudio del trabajo objeto de nuestra recensión, un nuevo trabajo sobre derecho electoral de uno de los más eminentes especialistas en la materia electoral de nuestro país, el profesor y letrado de las Cortes Generales ARNALDO ALCUBILLA¹.

¹ Sobre materia electoral es autor, entre otros, de los siguientes trabajos: «El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas» en GIL ROBLES, J. M. (dir.), *Los derechos del europeo*. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 1993; «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 34; «La administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40, 1994; «Opinión pública y procesos electorales», VV.AA., en *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995.

La obra, que en forma de tesis doctoral bajo la dirección del Profesor AGUIAR DE LUQUE defendió su autor en mayo de 1995, consta de tres partes bien delimitadas: un primer planteamiento general de la cuestión al que le siguen la descripción de la regulación del derecho de sufragio de los nacionales residentes en el extranjero, en el derecho comparado y, como última parte, la regulación en el ordenamiento español de la cuestión.

Como señala AGUIAR DE LUQUE en el propio prólogo, tras la cuestión del derecho de sufragio de los emigrantes lo que se encuentra es la propia concepción de participación política y el concepto de soberanía popular. Concebidas las elecciones como proceso legitimador de la representación de los ciudadanos en un sistema político democrático, así la extensión del sufragio se ha concebido tradicionalmente como medio de profundización en la democracia, en tanto que una mayor participación de los ciudadanos de un Estado, en cuanto titulares de la soberanía, en la configuración de la voluntad política, conferirá a ésta una mayor legitimación en cuanto que será un más amplio reflejo de la verdadera voluntad de ese pueblo soberano.

Consecuentemente en la primera parte se trata de los aspectos más generales del problema y que constituyen la base de partida de cualquier estudio en la materia: son los conceptos básicos de pueblo, ciudadanía y residencia, cuál es la realidad migratoria y las políticas de integración de los emigrantes en el marco español y de la Unión europea, así como los problemas que en el procedimiento electoral se dan para hacer posible el derecho de sufragio de estos nacionales que por distintas circunstancias residen en el extranjero. Los problemas para el ejercicio del sufragio son de variada índole y se producen no sólo en el modo de materializar el voto, sino también en la premisa para que éste se pueda depositar, la inscripción en el censo electoral, y la dificultad de información a estos electores residentes en otro país en lo que afecta a la campaña electoral. Problemas todos ellos de no escaso relieve y que se analizan desde la premisa de que la residencia en el extranjero no puede condicionar el derecho de sufragio de una persona con derecho a ejercerlo.

Estado, nación, pueblo y ciudadanía son conceptos que tienen un lugar preeminente en la concreción del derecho de sufragio de los emigrantes en un ordenamiento jurídico. Y es precisamente con la generalización del sufragio cuando ese alcanza la identificación entre pueblo político y pueblo jurídico. La ciudadanía es la que determina, la que marca la pertenencia a un pueblo, no siendo relevante a los efectos de ostentación y ejercicio de derechos el lugar donde el ciudadano de un Estado reside. El ejercicio del derecho de sufragio, en cualquier ordenamiento jurídico, requiere de una serie de requisitos, pero no se encuentra entre tales el de la re-

sidencia en el extranjero y menos como un requisito limitador de tal capacidad jurídica.

Consecuentemente el derecho de sufragio no puede condicionarse a una cuestión como la de la residencia, o, en palabras del autor, a la *presencia estable en el territorio nacional* — a salvo claro está, se encontrarían aquellos ordenamientos en los que tal residencia es condición para ser nacional, cosa que no sucede en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno.

Constata por todo ello ARNALDO ALCUBILLA que una vez reconocido el derecho al sufragio por parte de los emigrantes, el problema al que se enfrentan los ordenamientos es al de la articulación del ejercicio de tal derecho, ejercicio que cuenta con obvios obstáculos que cada Estado deberá remover, de modo que garantice de la forma más amplia la participación de los emigrantes en las elecciones.

La segunda parte de la obra, la que versa sobre la regulación del objeto de estudio en el derecho comparado, comienza con un primer capítulo en el que justifica el uso de la metodología comparada en el derecho y, más concretamente, en un aspecto del derecho constitucional como éste que nos ocupa. El estudio del derecho comparado, y más cuando se trata de ordenamientos jurídico-constitucionales similares al nuestro, permite una mayor profundización y un más fácil acceso a los problemas que se plantean en el ejercicio del derecho de participación de los emigrantes.

El estudio comparado lo realiza agrupando los ordenamientos por sistemas de votación. Trata de este modo, en los cinco capítulos siguientes de esta segunda parte, los siguientes sistemas de votación:

- El sistema de votación en el que se prevee que el emigrante vote en el propio Estado del que es nacional con reintegro de los gastos de desplazamiento que esto le supongan. Tal caso es el de Italia en las elecciones al Parlamento, a órganos regionales, provinciales y municipales. El artículo 48 de la Constitución italiana se limita únicamente a reconocer el derecho y el deber al voto, pero sin mencionar nada al respecto del ejercicio de éste por los emigrantes en el extranjero que también en Italia constituyen un número nada despreciable. Sin embargo, el legislador italiano se hizo pronto eco de lo que ya fue demandado en el propio debate constituyente en cuanto a articulación de la universalización del voto y por tanto la posibilidad real de ejercer el voto por parte de los residentes en el extranjero, facilitándose este ejercicio en el texto único de 1957 mediante una serie de medidas como el derecho de

los emigrantes por motivos de trabajo que vengan desde su país de residencia hasta el territorio italiano, *al transporte ferroviario gratuito desde la frontera al municipio en el que voten y viceversa*. Sin embargo, este procedimiento de votación en la propia mesa electoral del municipio en el que estén censados no deja de contar con una serie de críticas, entre las cuales la más relevante son los problemas de carácter laboral que para los residentes en el extranjero acarrea desplazarse hasta el lugar en el que deben ejercer su voto.

- Otros países han optado, al menos para algunas consultas electorales, por el sistema de votación en el país de residencia como es el caso de Italia en las elecciones al Parlamento europeo, Francia en las elecciones presidenciales, europeas y procesos refrendatarios, Dinamarca en las elecciones al Parlamento europeo, Finlandia y Suecia también para procesos refrendatarios y elecciones legislativas, y en algunos países iberoamericanos.

Tal y como afirma el profesor ARNALDO, este sistema de votación en las sedes diplomáticas o consulares del Estado de origen en el país de residencia, que en principio parece el más adecuado, acarrea asimismo una serie de problemas de índole técnico y operativo, problemas suscitados por la dificultad que a veces también supone para los residentes en tales países el desplazamiento hasta los lugares donde se hallan ubicadas las mencionadas sedes o *la difícil acomodación del sistema de «voto in loco» a los procesos de circunscripciones múltiples*.

- Aun más conflictivo le parece al autor el sistema de voto por procuración, en la medida en que no siempre se puede garantizar la correspondencia entre la voluntad del elector y la del voto que finalmente se deposita. Es un sistema poco empleado en las legislaciones electorales, por los peligros que conlleva y que — en opinión de ARNALDO ALCUBILLA— puede funcionar sin mayores riesgos en países de tradición democrática muy consolidada.
- Más empleado es el sistema de voto por correspondencia que al menos no entra tan en contradicción con los principios de personalidad y secreto del voto. Pero tal y como recuerda el autor del trabajo en uno de sus apuntes críticos, la intervención del servicio de Correos, de dos países — el de residencia y el de origen— exige la adopción de medidas que hagan factible la emisión y recepción de estos sufragios, dado que de no hacerse así probablemente se estaría desvirtuando la utilidad y función de tales votos.
- Hay, por último, ordenamientos en los que los emigrantes no tienen reconocido su derecho al voto. Este sistema puede contemplar dos modalidades diferentes — así, se reagrupan en

este trabajo— : por un lado, aquellos ordenamientos en los que al perder la residencia se pierde la titularidad del derecho de sufragio; por otra parte los ordenamientos en los que la pérdida de la residencia no implica la pérdida de la titularidad del derecho pero sí el ejercicio de éste.

La regulación del derecho al sufragio de los emigrantes y la articulación de su ejercicio en nuestro ordenamiento jurídico, es el objeto de la tercera y última parte del libro. Comienza esta parte con un primer capítulo descriptivo de la evolución de este derecho desde la Instrucción de Diputados a Cortes de 1810, la que se puede considerar la primera ley electoral desde la implantación del régimen constitucional en España, a la Ley electoral de 1933; derecho, en cualquier caso, no reconocido — en cuanto que vinculado a la vecindad municipal— , para los españoles residentes en el extranjero hasta la Ley para la Reforma Política de 1977. A partir de ese momento se habilitarán los instrumentos necesarios — R.D. 3.341/1977— , para hacer posible el ejercicio de tal derecho, mediante el establecimiento de medios administrativos como la creación del Censo Electoral de Residentes Ausentes.

Resalta el autor los problemas de eficacia que ha conllevado la inscripción en tal censo, clave para la efectiva participación de la población española residente en el extranjero, hasta la reforma de la LOREG de 1995. Ciertamente, hasta entonces la inscripción se producía siempre que así fuese solicitada por los propios interesados, esto es, no se producía de modo automático a partir del registro de matrícula de los nacionales españoles en el extranjero. Tal falta de sintonía ha sido remediada por la nueva redacción de la ley electoral, si bien, como anota ENRIQUE ARNALDO, se precisarán para hacer realmente efectiva la letra de tales disposiciones la dotación de medios a las oficinas consulares que deben, de oficio, tramitar la inscripción en ambos Registros.

Otra de las deficiencias constatadas por el autor de este trabajo es el de la escasa trascendencia y alcance de la campaña electoral para los residentes en el extranjero. La LOREG nada prevé específicamente al respecto. La doctrina de la Junta Electoral Central (de la que ha formado parte ARNALDO ALCUBILLA) ha subsanado tal deficiencia, al menos parcialmente, haciendo extensible la campaña a los emigrantes a través de los canales de radio y televisión de cobertura internacional; con ello ha logrado que parte de la información electoral llegue a los españoles que viven en otros países, si no de modo total, al menos a un amplio número de aquéllos.

Otros problemas se plantean en este trabajo por el profesor ARNALDO ALCUBILLA, son los nada irrelevantes de la emisión del voto, bien por correo o por depósito en las sedes consulares que correspondan, y el computo ulterior y dentro de tiempo de tales votos. Problemas abordados todos ellos desde la rigurosa perspectiva científica, como corresponde a un trabajo de investigación, pero de fácil y recomendable lectura no sólo para los estudiosos de la materia, sino para todas aquellas personas a las que el tema les pueda suscitar interés.

El trabajo es una incuestionable contribución a cerca del ejercicio de un derecho político por parte de aquellas personas que no residen en el territorio del que son nacionales. Un tema de una indudable actualidad en una sociedad que, con la globalización de la economía, se caracteriza cada vez más por una intensa movilidad laboral, factor sin duda conducente al planteamiento de nuevas necesidades y mecanismos que garanticen el derecho de sufragio de todos esos ciudadanos. Así pues, una interesantísima y rigurosa contribución al panorama del derecho electoral.