

ANEXO N° 1

INFORME JEC SOBRE VOTO  
ESPAÑÓLES EN EL EXTRANJERO 2021



*Junta Electoral Central*

**INFORME DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES AUSENTES**

**ANTECEDENTES**

**INFORME**

**I.- Consideraciones preliminares.**

**II.- Objeto de la reforma legal.**

**III.- Análisis del articulado.**

**1.- Consideraciones metodológicas.**

**2.- Demarcación consular y Secciones electorales.**

**3.- Mesas electorales.**

**4.- Escrutinio en las Mesas electorales.**

**5.- El voto por correspondencia.**

**6.- Designación de Interventores.**

**7.- Otras consideraciones.**



*Junta Electoral Central*

**INFORME DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES AUSENTES**

**ANTECEDENTES**

1.- La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en escrito de 10 de noviembre, con fecha de entrada en la Junta Electoral Central de 12 del mismo mes, comunica lo siguiente:

*“La Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen electoral General (Expte. 154/2), constituida en el seno de la Comisión Constitucional que me honro en presidir, en su sesión del día 6 de noviembre de 2008, ha acordado solicitar que se transmita a la Junta Electoral Central su interés en poder disponer para su próxima reunión a celebrar el día 20 de noviembre de 2008 de las observaciones que pueda formular sobre los aspectos de procedimiento electoral que puedan resultar afectados sobre el voto de los residentes ausentes a la vista de la iniciativa presentada por el Parlamento Gallego y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 121-1, de 5 de septiembre de 2008.”*

2.- El Presidente de la Junta Electoral Central, mediante escrito de 13 de noviembre de 2008, comunicó a la citada Subcomisión lo siguiente:

*“En relación a su oficio de 10 de noviembre de 2008, que tuvo entrada en esta Junta el día 12, por el que me traslada el acuerdo de la Subcomisión constituida en el seno de la Comisión del Congreso de los Diputados, sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, me permito informarle lo siguiente:*



## *Junta Electoral Central*

---

*1º.- Con fecha 10 de octubre de 2008 tuvo entrada en la Junta Electoral Central el oficio de V.E. por el que trasladaba el acuerdo de la referida Subcomisión de la Comisión Constitucional por el que solicitaba a la Junta Electoral Central “observaciones sobre los aspectos del procedimiento electoral que puedan resultar de interés para el objeto de los trabajos de esta Subcomisión”.*

*La Junta Electoral Central, en la primera reunión que tuvo lugar desde la entrada de dicho escrito, celebrada el pasado 6 de noviembre, adoptó el acuerdo de constituir una Comisión en el seno de la propia Junta al objeto de preparar un Informe que sería sometido a la deliberación del Pleno de la Junta Electoral Central. La citada Comisión se constituyó el día 11 de noviembre y decidió sobre el objeto, el calendario y los criterios para la realización de dicho Informe. Está previsto que la Comisión pueda deliberar sobre un primer borrador de dicho Informe el próximo día 3 de diciembre. Entre las materias que están siendo objeto de estudio se encuentra la del procedimiento del voto por los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).*

*2º.- En el nuevo oficio recibido el día 12 de noviembre, se solicita a la Junta Electoral Central “las observaciones que pueda formular sobre los aspectos de procedimiento electoral que puedan resultar afectados sobre el voto de los residentes ausentes a la vista de la iniciativa presentada por el Parlamento Gallego y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de septiembre de 2008”. Se indica, además, el interés de la Subcomisión en poder disponer de las observaciones de la Junta Electoral Central en su próxima reunión que está prevista para el día 20 de noviembre de 2008.*

*Dada la complejidad de la materia sobre la que se solicitan estas nuevas observaciones, a la vista del calendario de trabajos ya acordado por la Junta Electoral Central y teniendo en cuenta la dedicación que fuera de los periodos electorales tienen los miembros de la Junta, no va a ser posible atender en un tiempo tan corto la petición realizada. No obstante, esta Junta intentará anticipar, en el plazo más breve*



## *Junta Electoral Central*

---

*posible, las observaciones relativas al procedimiento del voto de los residentes- ausentes, procediendo una vez aprobadas a su inmediato traslado a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, dejando para un momento posterior la deliberación y aprobación del resto de las observaciones."*

3.- La Junta Electoral Central, a propuesta de la comisión constituida en su seno para preparar una propuesta de reforma de la legislación electoral, ha aprobado, por unanimidad, el siguiente

### **INFORME**

#### **I.- Consideraciones preliminares.**

Un análisis que pretenda abordar reformas de carácter procedimental que afectan al modo de articular el sistema de votación a través del cual se hace efectivo el derecho de sufragio de los españoles que residen en el exterior, amén de poner especial atención al consustancial sistema de garantías que debe rodear al derecho de sufragio, conviene que tenga presente las siguientes consideraciones:

España es uno de los pocos países del mundo que reconoce el derecho de sufragio a sus ciudadanos en el exterior en todo tipo de elecciones.

Nuestro ordenamiento no sólo ha regulado la posibilidad de que todos nuestros conciudadanos en el exterior puedan votar en todo tipo de elecciones sino que, por lo demás, la LOREG ha articulado este derecho en base a la elección de un sistema de voto por correspondencia y a través del depósito consular -concebido este último como una modalidad de voto por correspondencia, cuyo procedimiento se excluye para las elecciones locales -.



## *Junta Electoral Central*

---

Sin embargo, a pesar de las modificaciones legales operadas para garantizar, por un lado, que quienes cumplen los requisitos objetivos establecidos en el ordenamiento-nacionalidad, mayoría de edad, etc. – y, en consecuencia, tengan el derecho a ser reconocidos como electores, lo fueran efectivamente. Y, por otro lado, que el sufragio emitido por los electores residentes en el exterior fuera efectivo, esto es, que llegue en plazo. Lo cierto es que las distintas modalidades de votación previstas para los ciudadanos en el exterior no han estado exentas de presentar algunas disfuncionalidades:

a) La depuración del Censo de los Españoles Residentes en el Extranjero (CERA) no termina de garantizar la identificación entre el universo real y el oficial de los electores que en él figuran inscritos.

b) El deficitario servicio de correos en el exterior de países que concentran un gran número de votantes CERA, especialmente en Iberoamérica, no alcanza a cumplir con las garantías impuestas en la identificación del votante en la entrega de la documentación electoral.

c) Las grandes distancias que debe recorrer tanto el envío de la documentación electoral como el voto emitido desde otros continentes en los plazos preceptivos de la LOREG, para garantizar su contabilidad efectiva, a veces se ha erigido en obstáculos insalvables.

Cabe constatar que a pesar de los esfuerzos realizados por las distintas administraciones tanto para la depuración del CERA como para que la documentación electoral llegue en plazo y el voto emitido pueda ser efectivamente contabilizado, lo cierto es que algunas de las disfuncionalidades que presenta las modalidades del voto en el exterior son consustanciales a las distancias que debe recorrer la documentación electoral en un proceso electoral que se desarrolla en fases preclusivas en un espacio preceptivo de 54 días.



## *Junta Electoral Central*

---

En este contexto, conviene traer a colación la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, aprobada con el consenso de todos los Grupos Parlamentarios, que señala expresamente en su artículo 4.5 lo que sigue: *“Para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía española en el exterior y se habilitarán los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y autonómicas, en las demarcaciones consulares, teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate”*.

Debe observarse que un procedimiento que cumpla sin ficciones jurídicas con los objetivos marcados por el art. 4.5 resulta a todas luces imposible sin una reforma de mayor calado de la LOREG. Lejos de que el procedimiento que se pretenda regular afecte a cuestiones puramente técnicas, nos encontramos frente a decisiones que llevarán implícitas todo un diseño de procedimiento del que no cabe escindir el sistema de garantías.

Resulta claro que articular un procedimiento de voto presencial de los españoles que residen en el exterior -ya sea a través de la urna o a través de cualquier otro medio técnico- exige, desde una perspectiva estrictamente jurídica, tener presentes aquellas disposiciones comunes previstas en la LOREG y que afectan directamente a la organización, al procedimiento y a las garantías del procedimiento electoral en el voto presencial. No conviene perder de vista que el sistema de votación sobre el que descansa nuestro proceso electoral y, en consecuencia, el sistema de garantías, reside básicamente en la personación del elector ante la Mesa en la jornada electoral.



## *Junta Electoral Central*

---

Sin embargo, una traslación automática de los rasgos básicos del sistema del voto presencial diseñado por la LOREG plantea fuera de nuestro territorio nacional, cuando no la imposibilidad absoluta de su traslación, una compleja problemática jurídica y práctica que demanda un procedimiento específico de votación cuyos aspectos básicos deben regularse taxativamente en la LOREG. La sistemática de tal procedimiento no puede resultar ajena a la propia sistemática de la LOREG, especialmente de las reguladas en su Título I “Las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”.

Para comprender en toda su magnitud la imposibilidad de trasladar y, en consecuencia, de prever o excepcionar lo que establecen los mandatos generales contenidos en la LOREG en materia de voto presencial, conviene tener presente, aunque sea de forma absolutamente sucinta, algunas de las disposiciones comunes que para las elecciones por sufragio universal directo prevé el Título I de la LOREG. Especialmente, conviene prestar atención aquellas disposiciones relativas a la delimitación de las Mesas y Secciones electorales (arts. 23 y 24 LOREG), formación (designación y funcionamiento) de las Mesas (arts. 25 a 28 LOREG), constitución de las mismas (arts. 80 a 83 LOREG), procedimiento de votación en la Mesa (arts. 84 a 94 LOREG), escrutinio en las Mesas electorales (arts. 95 a 102 LOREG) y el escrutinio general (arts. 103 a 108 LOREG). Una lectura detenida de las mismas da buena cuenta de la imposibilidad de una aplicación automática de lo contenido en tales disposiciones en el voto presencial en el exterior.

En esta línea se puede constatar como, por ejemplo, algunos de los mandatos referidos a la delimitación de las Mesas y Secciones electorales resulta materialmente imposible trasladarlos al exterior. Efectivamente, tal y como señala el art. 23 de la LOREG: las circunscripciones están divididas en Secciones electorales. Cada Sección incluye un máximo de 2000 electores y un mínimo de quinientos. Cada término municipal cuenta al menos con una Sección. Ninguna Sección comprende áreas pertenecientes a distintos términos municipales. En cada Sección hay una Mesa Electoral. Cuando concurren elecciones hay tantas urnas como procesos electorales.



## *Junta Electoral Central*

---

El primer obstáculo que plantea una traslación automática de tales mandatos es que los países desde los que votan los electores CERA no constituyen circunscripción electoral alguna. Al contrario, los votos de los electores en el exterior son los que se adscriben a las circunscripciones que tanto la Constitución como la LOREG o los Estatutos de Autonomía prevén atendiendo al tipo de elección ante la que nos encontremos. Toda la delimitación de secciones, Mesas y urnas descansan en el ámbito territorial desde la que parten: la circunscripción. Circunscripción que no sólo constituye un ámbito territorial de organización electoral sino una unidad electoral a la que se atribuye un número de representantes y desde la que se articula la conversión votos-escaños.

Otro de los mandatos que podemos traer a colación, como ejemplo de exigencia de adaptación en el exterior, es el relativo a las competencias que el art. 24 de la LOREG atribuye a las Delegaciones Provinciales de la OCE a la hora de fijar los límites de las Secciones, locales y Mesas, oídos los Ayuntamientos. En su caso, para delimitar las mismas en el exterior parece razonable exigir el concurso de la Oficina del Censo Electoral y el de las Oficinas y secciones consulares. La exposición pública en el Ayuntamiento de Secciones, locales y Mesas devendría ineficaz y, en su caso, las reclamaciones, habrá de articularse en base a un procedimiento cuya competencia para resolver no cabe residenciar en las Juntas de Zona (en adelante JEZ).

La traslación de otros preceptos generales relativos al ámbito de la formación y constitución de las Mesas, bien resultarían ineficaces, bien plantearían graves disfunciones en el exterior. Ejemplo de lo primero, no tiene sentido que la formación de las Mesas en el exterior competa a los Ayuntamientos. Ejemplo de lo segundo, un sorteo público entre los ciudadanos que deban integrar las Mesas podría resultar disfuncional si no se prevé la forma de evitar grandes desplazamientos territoriales a los potenciales miembros de Mesa.



## *Junta Electoral Central*

Si nos centrásemos en el ámbito de las garantías sobre el que se sustenta algunos de los aspectos organizativos y sustantivos que afectan a la formación y constitución de las Mesas o sobre aquellos aspectos relativos a la votación o al escrutinio en las Mesas, conviene subrayar que en nuestro modelo las JEZ juegan un papel medular, precisamente por la cercanía geográfica de éstas con respecto de las Mesas.

Recordemos que en el ámbito de la formación y constitución de las Mesas a la JEZ, entre otras, corresponde:

-Garantizar la existencia en cada Mesa electoral de los medios de votación (urnas, cabinas, papeletas, sobres de votación) (art.19.4 LOREG).

-Tareas de supervisión de la formación de las Mesas, tareas en relación a la sustitución de los miembros de Mesas y comunicación de los datos de identificación de las personas que en calidad de titulares y suplentes forman las Mesas (arts. 26 y 27 LOREG).

-Designar, en su caso, a las personas que deben integrar las Mesas al no cumplirse los requisitos establecidos por ley (art. 80.4 LOREG).

-Convocar, en su caso, nueva votación en la Mesa dentro de los dos días siguientes al previsto para la votación (art. 80.5 LOREG).

- Proveer, en su caso, del material y de la documentación electoral a la Mesa el día de la votación (art. 81.4 y 84 LOREG)

- Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta una determinada cuantía (art.19.1 k) y 19.2 LOREG).



## Junta Electoral Central

---

- Remitir a las Mesas las hojas talonarias en las que figura los interventores de las candidaturas. Esta remisión se hará tanto a la Mesa de la que los interventores formen parte, así como a la Mesa en cuya lista figure inscrito para su exclusión de la misma (art. 78.2 LOREG)

- Requerir, en su caso, a la Oficina del Censo Electoral la remisión urgente de la certificación de la inscripción en el censo electoral de aquellos electores que no estén inscritos en el censo correspondiente a la circunscripción electoral en la que vayan a desempeñar sus funciones de interventor (art. 78.3 LOREG).

Conviene en este punto subrayar que nuestro ordenamiento atribuye a las JEZ un relevante papel en el control del proceso electoral y su organización y competencias están directamente relacionadas con el ámbito territorial desde el que actúan. Precisamente por ello trasladar automáticamente tales competencias al exterior resultaría absolutamente disfuncional.

Si bien es posible que el legislador orgánico atribuya en el exterior a otros órganos algunas de las competencias de las Juntas de Zona - tales como, garantizar la existencia en cada Mesa electoral de los medios de votación; proveer, en su caso, los suministros a las Mesas el día de la votación; e incluso aquella relativas a la sustitución de los miembros de las Mesas o designación de los miembros de las Mesas - lo cierto es que habrá de preverse el medio de garantizar la finalidad de tales previsiones.

Si convenimos en la imposibilidad de articular un procedimiento de voto en urna en el exterior que se limite a trasladar las disposiciones que con carácter general prevé la LOREG, cabría concluir con algunas de las consideraciones que a continuación se relacionan:

- Habrá que regular *ex profeso* un procedimiento de votación presencial en el exterior que garantizando la efectividad del sufragio rodee de las máximas garantías el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles en el exterior.



## *Junta Electoral Central*

---

- Tal procedimiento no puede resultar ajeno a las peculiaridades que derivan de organizar las elecciones fuera de España. Ello permite al legislador modular, con las suficientes garantías para el ejercicio del sufragio, un tratamiento normativo diferenciado de aquél que se prevé para los ciudadanos en territorio nacional cuando de lo que se trata es de organizar las elecciones fuera de nuestro país.

- Un procedimiento que articule el voto en urna en el exterior no puede resultar ajeno al sistema de garantías sobre el que descansa nuestro proceso electoral. En esta línea conviene recordar, tal y como lo hace el Tribunal Constitucional, que tres son los pilares básicos sobre los que descansa en nuestro país las garantías del proceso electoral y que viene a caracterizar nuestro sistema: A) Por descansar en una Administración electoral (art.8 LOREG) integrada por Juntas electorales compuestas en su mayoría por Magistrados y Jueces y en todo caso presidida por ellos, designados siempre por insaculación (art. 9 y ss. LOREG), y por unas Mesas electorales cuyos tres miembros están designados, en todo caso, por sorteo público entre la totalidad de personas censadas en la Sección correspondiente (art. 26 LOREG). B) Por la existencia de representantes, apoderados e interventores de las candidaturas con presencia activa a lo largo del procedimiento electoral (arts. 43 y 76 a 79 LOREG). C) Por la existencia de un control jurisdiccional en virtud de la cual la jurisdicción del orden contencioso-administrativo actúa controlando los acuerdos de las Juntas electorales en momentos tales como la proclamación de candidaturas y candidatos (art. 49 y ss. LOREG), y la proclamación de electos (arts. 109 a 117 LOREG) (STC 24/1990, de 15 de febrero).

La Proposición de Ley de modificación de la LO 5/1985, de 19 junio, del Régimen Electoral General, presentada por el Parlamento de Galicia - y sobre la que la JEC, a petición de la Comisión Constitucional, deberá emitir sus observaciones en relación a aquellos aspectos del procedimiento electoral que puedan resultar afectados en el voto de los residentes ausentes- parece responder a tales objetivos.



## *Junta Electoral Central*

---

### **II.- Objeto de la reforma legal.**

Con independencia de que con posterioridad se realice un análisis detenido sobre aspectos concretos que plantea el nuevo procedimiento, debe destacarse que el legislador prevé la articulación de un procedimiento de votación en el exterior de carácter presencial. Este procedimiento sólo se prevé para las elecciones a Cortes Generales, Parlamento Europeo, y Asambleas Legislativas de las CCAA. No obstante, para este tipo de elecciones, y ante la imposibilidad de que elector pueda acudir a la Mesa electoral durante la jornada electoral, se regula la opción de que el elector pueda acogerse al voto por correspondencia o al depósito consular. En este ámbito, la diferencia más relevante con la vigente regulación estriba en que tanto el voto por correspondencia como el depositado en los consulados son remitidos por la oficina consular a la Mesa electoral constituida en la correspondiente Sección electoral en el exterior para su posterior escrutinio.

En lógica coherencia con todo lo anterior se suprime el art. 75 de la LOREG cuyas disposiciones son de aplicación a las elecciones a Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Parlamento Europeo y regula los aspectos relativos al ejercicio de voto por correspondencia y al depósito consular, que son lo únicos medios a través del cual se articula el derecho al voto de los ciudadanos que residen en el exterior para este tipo de elecciones.

Conviene tener presente que el apartado 4 del art. 75, mandata a las Juntas electorales competentes, el día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, a constituirse en Mesa Electoral a las ocho de la mañana. El apartado 5, por su parte, atribuye a las Juntas electorales ya constituidas en Mesa el escrutinio de los votos de los residentes ausentes llegados hasta ese día, así como la incorporación de los resultados al escrutinio general. Las Juntas electorales provinciales son las competentes para llevar a cabo este escrutinio en las Elecciones a Cortes Generales y Parlamento Europeo y para las Asambleas de las Comunidades Autónomas las que dispongan la normativa autonómica.



## *Junta Electoral Central*

---

En consecuencia, y dado que el objetivo es que las Mesas en el exterior sean los órganos competentes para llevar a cabo el escrutinio, se suprime tales facultades a las Juntas electorales competentes, en los términos que vienen regulados actualmente en el art. 75 de la LOREG.

El procedimiento de voto presencial que se articula en la proposición parte de una concreta sistemática normativa. Se consigna un procedimiento específico de votación cuya sistemática no resulta ajena a la propia sistemática de la LOREG ni a su Título I “Las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal”. En el Capítulo VI del Título I que regula el “Procedimiento electoral” y que incluye 17 Secciones, se agrega una nueva Sección, la decimoctava, que regula el voto de las personas residentes en el exterior. Las normas de esta sección, tal y como mandata el art. 120 bis de la proposición, modifican las disposiciones generales, que afectan básicamente a mandatos contenidos en las 17 Secciones del Capítulo VI, para adecuarlas a las especificidades del ejercicio del derecho al voto de las personas que residen permanentemente en el exterior.

No obstante, y dado que el sistema de garantías descansa en nuestro ordenamiento, entre otros, en una administración electoral integrada por las Juntas electorales y las Mesas electorales, se procede a modificaciones que afectan a la Sección 1ª y 2ª del Capítulo III del Título I, relativas a la Administración Electoral.

En este ámbito cabe subrayar que la proposición no sólo atribuye una nueva competencia a la JEC, consistente en atender el proceso electoral de las personas residentes en el exterior en las elecciones generales y europeas, sino que, por lo demás, prevé expresamente que: “Las funciones que la sección II del capítulo III del título I de la presente ley asigna a las juntas electorales provinciales o de zona son asumidas en el exterior por la Junta Electoral Central o, en su caso, por las juntas electorales de las comunidades autónomas para las elecciones de su ámbito”(art. 120 quáter.2 de la proposición).



## *Junta Electoral Central*

---

Las Mesas electorales, por su parte, constituyen una pieza clave en nuestro procedimiento electoral: son órganos de la Administración electoral y como tal actúan como garantes de la pureza del sufragio. Si la votación constituye el acto nuclear en el proceso electoral, las Mesas electorales en cuanto garantes del desarrollo de la votación se erigen en nuestro modelo como un instrumento basilar de control electoral. En coherencia con tal concepción la LOREG regula en la Sección 2ª del Capítulo III del Título I aspectos nucleares en el ámbito de la formación de las Mesas y que en gran medida se mantiene en el nuevo procedimiento. Sin embargo, dado que las Mesas deben constituirse en el exterior, en el nuevo procedimiento se prevé que “Las funciones que la sección II del capítulo III del título I de la presente ley asigna a los ayuntamientos son asumidas en el exterior por los Consulados”(art. 120 quáter.1 de la proposición).

La proposición que se presenta, no sólo no ha pretendido articular un procedimiento muy semejante al que regula la LOREG para la votación presencial en territorio nacional - adaptado a las condiciones en el que se debe desarrollar la elección en el exterior- sino que, por lo demás, incorpora otras garantías nucleares en el ámbito del control del proceso electoral.

Efectivamente, si a las Mesas electorales corresponde la función de controlar el desarrollo auténtico y limpio del acto de votación y de certificar los resultados electorales obtenidos en la sección electoral correspondiente, no menos cierto es que la tarea de control del proceso se hace también residenciar en los actores políticos. Cifrándonos exclusivamente a la jornada electoral, cabe referirse al papel que la LOREG atribuye a los partidos políticos en el control de la votación a través de los Apoderados e Interventores (arts. 76-79 LOREG). A los Interventores de los partidos atribuye nuestro ordenamiento no sólo la capacidad de participar en las decisiones de la Mesa con voz pero sin voto sino la principal tarea de ejercer numerosas funciones de control electoral (arts. 84 a 102 LOREG). Entre ellas cabe destacar la relativa a la firma del acta de la sesión. De ahí que en el procedimiento de votación en el exterior se prevea la presencia de los Interventores en las Mesas (art. 120 septies ).



## *Junta Electoral Central*

Así mismo, y ya fuera del ámbito procedimental, debe llamarse la atención acerca de la previsión expresa que la proposición contiene, por un lado, sobre la posibilidad de organizar actos de campaña electoral en el exterior (art.120 quinquies). Por otro lado, sobre el reconocimiento, durante la campaña electoral, del derecho de los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones a espacios gratuitos de propaganda en las emisiones de televisión y radio de titularidad pública, dirigidos a las personas que residen en el exterior (art. 120. sexies).

### **III.- Análisis del articulado.**

#### **1. Consideraciones metodológicas.**

El art. 120 bis, relativo al ámbito de aplicación, señala expresamente que “La normas de esta sección serán de aplicación a las elecciones generales, europeas y autonómicas y modifican las disposiciones generales para adecuarlas a las especificidades del ejercicio del derecho al voto de las personas residentes en el exterior”. Del mandato de este artículo se desprende que en todo aquello que las normas de esta sección no modifique, las disposiciones generales previstas en la LOREG siguen rigiendo en lo que afecta al ejercicio del derecho de voto de las personas residentes en el exterior. Ello debe obligar a realizar un ejercicio técnico relativo a comprobar aquellas disposiciones de carácter general que no pudiendo ser directamente aplicadas en el voto en el exterior no se han excepcionado de la normativa que pretende regular tales especificidades o que previéndolas pudieran generar graves disfunciones, tanto por lo que afecta al derecho de sufragio como al sistema de garantías que le rodea.

En esta línea, conviene precisar que esta Junta no se adentrará en un análisis sistemático de todas y cada una de las disposiciones normativas que contiene la Proposición de Ley, cuyos aspectos procedimentales se nos somete a consideración, sino que analizaremos aquellas cuestiones y aspectos que formal o materialmente en el procedimiento que se regula, a nuestro juicio, merecen una especial atención.



*Junta Electoral Central*

## **2. Demarcación consular y Secciones electorales.**

El art. 120.ter apartado 1 de la proposición, establece lo que sigue:

“Cada demarcación consular con más de 500 electoras y electores se organiza en secciones electorales.

En caso de que el número de electoras y electores de la demarcación sea inferior a este número, su censo se incluirá en la sección electoral más próxima.

Cada sección incluye un máximo de 4000 electoras y electores y, si hay más de una por demarcación consular, un mínimo de 1000.

En cada sección existe una mesa electoral”.

Un análisis adecuado sobre la organización de las secciones electorales previstas en artículo transcrito obliga a tener presente las disposiciones generales previstas en la LOREG. Recordemos que el artículo 23 establece que: Las circunscripciones están divididas en Secciones electorales. Cada Sección incluye un máximo de 2000 electores y un mínimo de quinientos. Cada término municipal cuenta al menos con una Sección. Ninguna Sección comprende áreas pertenecientes a distintos términos municipales. En cada Sección hay una Mesa electoral. No obstante, cuando el número de electores de una Sección o la diseminación lo haga aconsejable la Delegación Provincial de la OCE, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede disponer la formación de otras Mesas y distribuir entre ellas el electorado de la Sección.

- En primer término, conviene hacer notar que son las circunscripciones electorales las que están divididas en Secciones electorales y en cada Sección, que incluye un número máximo y mínimo de electores, hay una Mesa electoral y en cada Mesa electoral una urna por proceso electoral. Debe observarse, a pesar de la obviedad, que los países desde los que votan los electores CERA no



## *Junta Electoral Central*

constituyen circunscripción electoral alguna. En consecuencia, el criterio que se utiliza para organizar las Secciones electorales en el exterior parte de una organización en Secciones electorales distinta al criterio general que utiliza la LOREG. Ahora bien, la circunscripción electoral no sólo constituye la unidad a través de la cual se organizan las secciones electorales sino que también constituye un elemento basilar del sistema electoral. El voto emitido en el exterior debe adscribirse, atendiendo a las elecciones concretas, a la circunscripción prevista en la Constitución, en la LOREG o en los Estatutos de autonomía, en atención a los criterios por ellos establecidos. En lógica coherencia con todo ello, “El censo electoral se ordena por Secciones territoriales” (art. 33.1 LOREG) y “ cada elector está inscrito en una Sección. Nadie puede estar inscrito en varias Secciones, ni varias veces en la misma Sección” (art. 33.2 LOREG).

Conviene hacer notar que una traslación automática de lo previsto en los art. 23, 25.2 y 33 de la LOREG en el voto en el exterior obligaría a que existieran tantas Secciones como circunscripciones electorales hay en España, cada una con su respectiva Mesa electoral con las correspondientes urnas, dependiendo de si concurren o no distintos procesos electorales. La Proposición de Ley utiliza la demarcación consular como unidad a partir de la cual se organizan las Secciones electorales, pero, en todo caso, y a pesar de que la proposición en su aptdo 2 atribuye a la oficina del censo electoral determinar el número y el límite de las secciones electorales, las secciones electorales organizadas en las demarcaciones consulares deberán ser organizadas en función de las circunscripciones electorales. Varios pueden ser los criterios elegidos para la organización de las Secciones electorales, pero una condición se impone: los electores deberán poder votar a las candidaturas o a candidatos –según el tipo de elección-, de la circunscripción en la que el elector esté inscrito. Esto es, la organización de las secciones por demarcación consular debe permitir de forma efectiva que elector inscrito en el CERA pueda votar a la candidatura de la circunscripción en la que



## *Junta Electoral Central*

le corresponde ejercer su derecho a voto, en atención al proceso electoral concreto sobre el que se extiende el ámbito de aplicación de la proposición.

Dicho de otro modo, las Secciones electorales en las que se organice en su conjunto las demarcaciones consulares debe garantizar de forma efectiva que el elector, sea cual sea la circunscripción a la que pertenezca en el proceso electoral concreto, pueda votar. Esto es, no cabe impedir votar a determinados electores por pertenecer a una u otra circunscripción electoral.

Quizás, desde una perspectiva práctica, fuera mejor referirse a Mesas electorales en lugar de Secciones. La Sección en nuestro ordenamiento tiene un componente territorial que no se puede aplicar en el exterior.

La distribución de los electores por Secciones electorales se puede realizar por circunscripciones electorales provinciales (en las elecciones que las tengan), por criterios alfabéticos o por criterios territoriales (atendiendo en este caso a las inscripciones en las oficinas consulares exclusivamente, al no estar normalizadas ni codificadas las direcciones de inscripción en el extranjero).

Habrà de preverse distribuciones diferenciadas para las elecciones de ámbito nacional de las de ámbito autonómico, a diferencia de la formación de las Secciones en España, que son iguales para todas ellas.

- Conviene adentrarse en otra de las cuestiones relevantes que se haya en íntima conexión con lo que acaba de exponerse. Si las demarcaciones consulares constituyen la unidad de organización básica a través del cual se instrumenta el procedimiento de voto presencial en el exterior, no cabe duda de que, a diferencia de lo que ocurre en el territorio nacional, la agrupación de votos en función de las distintas circunscripciones y su posterior escrutinio demandan en sí mismo la articulación de un procedimiento que garantice uno de los rasgos fundamentales del derecho de sufragio: el secreto de voto.



## *Junta Electoral Central*

Ello en sí mismo no sólo parece descartar la articulación de un procedimiento de voto presencial en países con un número limitado de votantes CERA, sino que, además, ello convendría que guiara la actuación del legislador a la hora de delimitar el número de censados que debería incluirse, a la postre, en la Mesa electoral de la Sección correspondiente en el exterior.

Un adecuado marco normativo que pretenda hacer efectivo el voto en urna de los residentes españoles en el exterior debe, con carácter previo, hacerse acompañar de un estudio riguroso sobre el Censo de los Españoles Residentes en el Exterior para poder organizar las Secciones y las Mesas en el exterior.

Garantizar el secreto de voto exigirá, en todo caso, realizar una línea de corte que permita seleccionar los países en los que se pueda activar el procedimiento de voto presencial y que deberá atender, en primer término, al número de electores españoles que allí residen. Podrían existir urnas en las que vote un único elector, o un número muy reducido de ellos, con lo que la identificación entre el elector y su opción de voto sería inmediata. A efectos de garantizar el secreto de voto deben tenerse presente en el estudio no sólo aquellos países en los que el número de residentes españoles es bajo en la demarcación consular sino que también deberá delimitar cuántos residentes por circunscripción electoral española residen en esos países; de forma que, en todo caso, la selección de aquéllos excluya el supuesto de las provincias en el que el número de electores pongan en peligro el secreto de voto. No está de más recordar que, con datos actuales, hay 33 países con menos de 10 censados CERA y que hay 35 países cuya horquilla de censados oscila entre 10 y 60.

- Otra de las cuestiones nucleares que conviene ser subrayada, tiene que ver con un dato que a nuestro juicio realmente complica y puede poner en peligro el procedimiento del voto en el exterior. Del tenor literal del art. 120. ter 1, cabe interpretar que españoles residentes en un país, para votar de forma presencial, deberán desplazarse a la sección consular más cercana que, en la práctica, puede



## *Junta Electoral Central*

---

estar en un país distinto de aquél en el que reside. Efectivamente, “En caso de que el número de electoras y electores sea inferior a este número (500), su censo se incluirá en la sección electoral más próxima”. No parece proporcionado, por inviable, que para hacer efectivo el voto en urna un elector deba desplazarse de un país a otro. Ello le convierte en una fórmula absolutamente disfuncional desde la perspectiva del voto presencial. Si la opción a utilizar por el elector es la modalidad del voto por correspondencia, que prevé y regula el art 120 nonies, nada se dispone acerca de a dónde debe dirigirse el voto de aquellos electores en el exterior cuya sección electoral esté en una demarcación consular de distinto país para que el voto sea escrutado. Al problema del deficitario servicio de correos exterior que suele atribuirse a determinados países podría añadirse el deficitario servicio de correos de otro país.

Si esta es la consecuencia, convendría reflexionar sobre la posibilidad de reconocer el voto presencial a los electores de aquellos países que por su concentración de potenciales votantes permita organizar el sistema de voto presencial. Ello significa que habría que determinar la modalidad de votación que se aplicaría a aquellos ciudadanos que no verían reconocidos el derecho a depositar su voto personalmente en la Mesa electoral correspondiente.

Finalmente, cabe realizar alguna matización que, a modo de reflexión, suscitan los apartados 3 y 4 del art. 120 ter. Por un lado, el artículo 120 ter 3, señala: “La relación ha de ser publicada en el Boletín Oficial del Estado o en el diario oficial autonómico correspondiente, dependiendo del proceso electoral convocado”.

Debe hacerse notar, sin embargo, que no se especifica quién debe proceder a la publicación, si bien parece deducirse que sería la OCE.

Por otra parte, el artículo 120 ter 4, señala: “La publicación de las secciones, locales y mesas electorales se reiterará en los diarios de mayor difusión del



## *Junta Electoral Central*

estado de que se trate, dentro de los diez días anteriores a los de la votación, y será, asimismo, objeto de exposición pública en los consulados y demás centros y locales públicos españoles en el exterior”.

Tampoco, en este supuesto, se especifica quién debe proceder a la publicación, si bien parece deducirse que sería el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Para el territorio nacional, la LO 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LOREG, ha sustituido esta publicación por la difusión pública en Internet por la OCE, complementaria a la exposición en los ayuntamientos. Quizás, pudiera plantearse un procedimiento similar con la exposición en los consulados complementaria a la difusión en Internet, sin tener que realizar la publicación en prensa.

### **3.- Las Mesas electorales.**

El art. 120 octies de la proposición de ley determina, por un lado que: “Las personas que integren las Mesas electorales serán elegidas en la forma prevista con carácter general en la presente ley de entre las electoras o electores residentes a una distancia del local electoral que será determinada reglamentariamente”. Por otro lado, reconoce el derecho a percibir las dietas por desplazamiento tanto de los miembros titulares como de los suplentes.

Conviene no obstante remarcar que, si bien en la proposición se opta por una composición aleatoria en la designación de los miembros que cumple sobradamente los objetivos de independencia e imparcialidad, por el contrario, nada se prevé sobre la normativa aplicable en relación a otros aspectos que afecta a la formación de la mesas y que difícilmente pueden ser aplicados o demandan una previsión expresa que excepcione lo contenido en el régimen general (designación y funcionamiento)- arts. 25 a 28 de la LOREG-.

En el primero de estos ámbitos cabe destacar lo que sigue. Si bien la proposición prevé en su art. 120 quáter 1 que las funciones que la Sección II del Capítulo III del Título I que la



## *Junta Electoral Central*

---

LOREG asigna a los Ayuntamientos son asumidas en el exterior por los Consulados, lo cierto es que nada se establece acerca del sistema que deben aplicar los Consulados para realizar por sorteo público la designación del Presidente, de los Vocales y de los dos suplentes por cada uno de los miembros que integran la Mesa (art. 26. 2 y 3 LOREG). Ello sin incidir, como se ha expresado con anterioridad, en el hecho de que la proposición no excluye que la Sección electoral más próxima pueda encontrarse en la demarcación consular de otro país, con las disfunciones que ello acarrearía a la hora de llevar a cabo el sorteo público entre los ciudadanos que deben integrar las Mesas.

Por lo que afecta al segundo de los ámbitos a los que hemos hecho alusión, no cabe duda que el derecho reconocido en el art. 28.1 de la LOREG resulta de imposible satisfacción (“Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios nombrados Presidentes o Vocales de las Mesas Electorales tienen derecho a un permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación, si es laboral. En todo caso, tienen derecho a una reducción de su jornada de trabajo de cinco horas el día inmediatamente posterior”).

Tampoco hace alusión la proposición sobre aspectos relativos a la constitución de las Mesas –arts. 80 a 83 de la LOREG- que demandan una previsión específica que adapte lo allí contenido con las peculiaridades de una votación en el exterior, para evitar claras disfuncionalidades en aras de garantizar el derecho de sufragio.

Diversos son los aspectos que merecen ser reflexionados y que demandan una respuesta normativa. Por citar algunos ejemplos, y en el ámbito de la constitución de las Mesas, piénsese en el mandato que contiene el art. 81 de la LOREG que prevé, tras señalar que las Mesas deben contar con todo el material necesario (urnas, cabinas de votación, número suficientes de sobres, papeletas, etc) que si faltara cualquiera de estos elementos en el local, el Presidente de la Mesa lo comunicará de inmediato a la Junta de Zona que proveerá su suministro (art. 81 LOREG). Siendo cierto que la proposición prevé en su art. 120 quáter. 2 que las funciones que la Sección II del Capítulo III del Título I que la LOREG asigna a las Juntas electorales



## *Junta Electoral Central*

Provinciales o de Zona son asumidas en el exterior por la JEC o, en su caso, por las Juntas electorales competentes de las CCAA, lo cierto es que una traslación de esta facultad a la JEC resultaría en la práctica disfuncional. Si bien es cierto que podría excepcionarse la facultad de proveer de suministros del material electoral a la junta competente, articulando algún mecanismo para que la provisión fuera efectiva, siendo así que la proposición no excepciona la aplicación del principio general contenido en el art. 81 de la LOREG.

La composición aleatoria cumple sobradamente los objetivos de independencia e imparcialidad. Debe reseñarse, no obstante, la conveniencia de que el sistema de sorteos evitara grandes desplazamientos con el objetivo de evitar vacantes.

Quizás fuera conveniente precisar que la designación se realice entre los electores de la Mesa residentes en la demarcación consular de la que forme parte, si bien no será posible incluir en la misma la restricción para la designación a electores residentes a una distancia del local electoral máxima, al no estar ese dato incluido en el CERA y, muy probablemente, de difícil obtención y actualización.

Debe hacerse notar que en el ámbito de la sustitución de los miembros de las Mesas, la facultad y funciones que la LOREG atribuye a las JEZ no deberían ser asumidas por la JEC. El principio de cercanía y territorialidad es el que late en el espíritu de tal atribución. En el ámbito concreto de la sustitución de los miembros de Mesa la JEC no puede asumir una traslación automática de las funciones que actualmente la LOREG en estos aspectos atribuye a las JEZ. La inmediatez que la LOREG impone en este ámbito a las actuaciones de las mismas se encontraría condicionada y ralentizada en función de los diversos usos horarios en atención del país en el que los electores deposite su voto. Ello por no ahondar en la propia estructura de organización y funcionamiento de la JEC, órgano permanente que no prevé estructuras de funcionamiento que permita abordar en comisiones una división de tareas en período electoral de forma exclusiva, salvo en el caso de la Presidencia de la JEC.



## *Junta Electoral Central*

En el ámbito de la constitución de las Mesas el art. 81.1 de la LOREG prevé, de forma taxativa, que “cada Mesa debe contar con una urna para cada una de las elecciones que deban realizarse y con una cabina de votación”. Nada dispone la proposición de ley acerca de tal disposición para el procedimiento de voto presencial en el exterior, salvo lo que de forma indirecta prevé el art. 120 decies aptdo 2 relativo al escrutinio. Por eso, para evitar que pueda pensarse en la aplicación del art. 81.1 de la LOREG convendría explícitamente señalar que habrá en cada Mesa una urna por proceso electoral

### **4.- Escrutinio en las Mesa electorales.**

En lógica coherencia con la concepción de que las Mesas electorales forman parte de la Administración electoral -Administración que tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad-, a ellas corresponde efectuar el escrutinio (arts. 95-102 LOREG). Escrutinio, no se olvide, que en nuestro ordenamiento está rodeado de una serie de garantías que, a la postre, perfeccionan uno de los actos más nucleares de la conversión de la voluntad de los electores en representantes de la ciudadanía. Precisamente por ello, algunas de las actuaciones que la mesa debe desempeñar a la hora del escrutinio, no sólo resultan esenciales para garantizar el derecho de sufragio, sino que redundan en la esencia misma del sistema de garantías.

La Proposición de ley atribuye el escrutinio de los votos emitidos por los electores en el exterior -tanto aquél que se emite de forma presencial, como el que se emite por correspondencia y a través del depósito consular- a las Mesas que se constituyen en el exterior y que se delimitan en atención a los criterios que establece el art. 120.3 ter de la Proposición.

Para analizar algunos de los aspectos nucleares en materia de escrutinio, la primera cuestión que debe tenerse presente es que la Proposición de ley suprime el art. 75 de la LOREG. Ello incluye, obviamente, la supresión de los apartados 4 y 5 del mismo. El primero de ellos mandata a las Juntas electorales competentes, el día del escrutinio general, y antes de



## *Junta Electoral Central*

---

proceder al mismo, a constituirse en Mesa Electoral a las ocho de la mañana. El apartado 5, por su parte, atribuye a las Juntas electorales ya constituidas en Mesa el escrutinio de los votos de los residentes ausentes llegados hasta ese día, así como la incorporación de los resultados al escrutinio general.

Sin embargo, y en íntima conexión con lo anterior, nada establece la proposición de ley acerca de algunas cuestiones nucleares en el ámbito del escrutinio en la Mesa electoral. Especialmente, la que versa sobre la forma de proceder de la Mesa en el exterior a la hora de escrutar el voto por correspondencia y el voto emitido a través del depósito consular, ambos previstos y regulados en el art. 120 nonies de la proposición. Nada disponen los principios generales de la Sección XIV del Cap VI del Título Primero de la LOREG sobre el voto por correspondencia en el exterior, aunque, en la práctica, deberá articularse bajo los principios que se aplican al voto por correspondencia previsto en el art. 73.4 de la LOREG con las lógicas adaptaciones en el exterior, principios que, por otro lado, pretende garantizar el apartado 5 del art. 120 nonies (“La oficina consular o sección consular conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las mesas electorales y las trasladará a dichas mesas antes del cierre de los colegios. Los sobres recibidos con posterioridad al cierre de los colegios no serán válidos”).

Debe también llamarse la atención sobre el absoluto silencio que guarda la proposición acerca del procedimiento a seguir para incorporar los resultados del escrutinio llevado a cabo por las Mesas electorales del exterior con el llevado a cabo por las Mesas en territorio nacional así como la incorporación de la suma de los resultados al escrutinio general (definitivo). Ello demanda una previsión expresa, precisamente por perfeccionar éste uno de los actos más nucleares de la conversión de la voluntad de los electores en representantes de la ciudadanía.

Conviene tener presente en el ámbito del escrutinio general algunos aspectos competenciales. Recordemos que en las Elecciones al Congreso de los Diputados o al Senado las Juntas electorales competentes para realizar todas las operaciones de escrutinio general son



## *Junta Electoral Central*

---

las Juntas Electorales Provinciales (art.173 LOREG). En las elecciones al Parlamento Europeo las competentes para realizar el escrutinio general, a los efectos de lo previsto en los arts.103 a 107 de la LOREG, son las Juntas electorales Provinciales.

Sin embargo, por lo que afecta a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las CCAA, siendo que el Estado tiene competencia para regular lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, la LOREG excluyó, dentro de aquellas normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, aspectos concretos de la Administración electoral sobre el que las CCAA tienen la competencia para normar.

En esta línea, y por lo que afecta al escrutinio general, la LOREG, por un lado, no determina las Juntas electorales competentes para realizar el escrutinio general en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CCAA. Son las respectivas normas electorales autonómicas las que lo regulan. Por otro, no excluyó expresamente el plazo de la realización del escrutinio general (art. 103.1) como normativa básica. Son las CCAA las que también norman sobre tales aspectos.

Si bien es cierto que las leyes autonómicas de forma general siguen la estela de la normativa estatal, previéndose que el escrutinio general se realiza el tercer día siguiente a la votación, lo cierto es que algunos ordenamientos autonómicos han modificado sus leyes electorales para ampliar estos plazos. Así, por ejemplo, cabe subrayar que la Ley de elecciones al Parlamento de Canarias (7/2003) fue modificada por la Ley 11/2007, de 18 de abril, para ampliar el plazo del escrutinio al octavo día siguiente al de la votación (art.27.1). En el mismo sentido legisla el art. 37 bis de la Ley 12/2004, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 5/1985 de elecciones al Parlamento de Galicia.

En otro orden de cosas, también conviene traer a colación lo dispuesto en el apartado 2 del art. 120 decies de la proposición, relativo al escrutinio y a la preparación y envío de la



## *Junta Electoral Central*

---

documentación que, tras regular en su párrafo segundo aspectos relativos a la preparación de la documentación electoral, prevé en su párrafo tercero que “el cónsul enviará con la máxima brevedad y por valija diplomática a la junta electoral competente los primeros y segundos sobres previstos en la legislación general. Los terceros sobres quedarán archivados en el consulado y podrán ser reclamados por las juntas electorales competentes y por los tribunales en los procesos contenciosos-electorales”. A efectos prácticos, conviene hacer notar la alta probabilidad de que la documentación de aquellos países más alejado no llegue en el plazo de tres días a las Juntas electorales provinciales para efectuar el escrutinio general (art. 103.1 LOREG). Debe observarse que a pesar de que el envío, que debe realizarse a través de valija diplomática, puede permitir su recepción en territorio nacional dentro de ese plazo, la recepción del mismo por las distintas Juntas, ya sean provinciales o autonómicas, dentro del mismo plazo genera serias dudas. Una vez recibida la documentación electoral hay que contar con un tiempo mínimo para su distribución por los Servicios de Correos a lo largo de la geografía. Piénsese en la distribución a las islas Canarias, Baleares o Ceuta y Melilla. En este punto quizás convenga reflexionar sobre la necesidad de prever un procedimiento electrónico que permita enviar a la Junta electoral competente para el escrutinio definitivo copias de las actas e incidencias. Ello se podría hacer a través de correo electrónico especialmente protegido y vía fax. Esto aseguraría inmediatez en el envío, a la vez que garantizaría que los datos recogidos en el envío se corresponden con el original remitido por fax.

### **5.- El voto por correspondencia.**

El art. 120 nonies regula el voto por correspondencia y la modalidad del depósito consular. El procedimiento se articula sobre la base de los siguientes principios:

-El elector que desee ejercer su derecho por correspondencia debe comunicar su propósito a la oficina consular en la que esté inscrito no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria. Dicha comunicación se realiza mediante escrito al que se adjuntará copia del documento nacional o pasaporte (art. 120 nonies.1, párrafo 1º).



## *Junta Electoral Central*

---

-Recibida la comunicación la oficina consular comprobará la inscripción, realizará la anotación correspondiente en el censo y “extenderá el certificado solicitado” (art. 120 nonies.1, párrafo 2º).

- La oficina consular enviará por correo certificado al elector, antes del décimo día anterior al de la votación al domicilio indicado por aquéllos o en su defecto, al que figure en el censo, las papeletas, sobres electorales, junto con el certificado mencionado en el punto anterior, y un sobre en el que figurará la dirección de la citada oficina consular, así como el nombre de la circunscripción en la que es elector y la indicación de la mesa en la que le corresponda votar. Con los anteriores documentos se adjuntará una hoja explicativa (art. 120 nonies.2).

- El aviso del recibo acreditativo de la recepción de la documentación a la que alude el punto anterior debe ser firmado personalmente por la persona interesada previa acreditación de su identidad (art. 120 nonies.3).

- Estos electores ejercerán su derecho de voto con arreglo al procedimiento previsto en el punto tercero del artículo 73 y deberán enviar el sobre a la oficina consular correspondiente (art. 120 nonies . 4, párrafo 1º).

-También podrán ejercer su derecho no más tarde del tercer día previo a la elección entregando personalmente el sobre correspondiente a la oficina consular de carrera o sección consular de la misión diplomática en la que están inscritos para su custodia. Ese mismo día el responsable de la oficina consular extenderá una diligencia con la relación de las personas votantes que optaron por este procedimiento (art. 120 nonies. 4, párrafo 2º).

-La oficina consular o sección consular conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las mesas electorales y la trasladará a dichas mesas antes del cierre de los colegios. Los sobres recibidos con posterioridad al cierre de los colegios no serán válidos (art. 120 nonies. 5).

Conviene reflexionar sobre algunas de las cuestiones que se suscitan a partir de lo regulado en tal disposición. Éstas afectan a los siguientes aspectos:



## *Junta Electoral Central*

---

Uno. Debe hacerse notar que el “certificado solicitado” al que hace alusión el párrafo 2º del apartado primero del art. 120 nonies debe entenderse referido al certificado de inscripción censal. Siendo ello así conviene mencionarlo específicamente.

Dos. Las actuaciones que en el ámbito censal atribuye la LOREG a la OCE en el ámbito del voto por correspondencia son desplazadas en el art. 120 nonies a las Oficinas consulares. Esto plantea algunas dudas, no sólo de carácter interpretativo si se pone en conexión con los mandatos contenidos en los artículos de la Sección 3º del Capítulo III (arts. 29 y 30 LOREG) y con lo contenido en el Capítulo IV del Título I, sino sobre la función misma que desempeña la OCE en materia de censo electoral. Oficina, no se olvide, que se encuentra directamente bajo el control y supervisión de la Junta Electoral Central. La anotación en el censo electoral conviene que siga siendo una función exclusiva de la OCE. Otra cosa es que se disponga de los medios técnicos a través de los cuales los Consulados expidan los certificados, ya que, a fin de cuentas, como prevé el art. 29.3 de la LOREG “los Ayuntamientos y Consulados actúan como colaboradores de la OCE en las tareas censales”.

Tres. En materia de plazos previstos en el voto por correspondencia, conviene señalar, por lo que afecta al envío de papeletas y hoja explicativa, la necesidad material de que éstas puedan ser impresas automáticamente. Si no, el proceso tradicional de envío a través de los servicios de correos de la documentación electoral, difícilmente permitirá cumplir los plazos que fija la propia norma.

Cuatro. La previsión de que la recepción de la documentación electoral deba ser firmada personalmente constituye un claro avance, en la medida que pretende garantizar que quien reciba la documentación sea quien dice ser. El procedimiento de voto por correspondencia en el exterior debe estar rodeado de las máximas garantías. La identidad del elector no debe admitir dudas ni en el ámbito de la solicitud, ni en el de la recepción de la documentación electoral, ni en el de la emisión del voto.



## *Junta Electoral Central*

---

Cinco. No se articula, como ya se ha señalado con anterioridad, el iter procedimental en el que las Mesas en el exterior debe escrutar el voto por correspondencia. No se prevé expresamente en el procedimiento de voto por correspondencia a dónde debe dirigirse el voto de aquellos electores en el exterior cuya sección electoral esté en una demarcación consular de distinto país para que el voto sea escrutado. Al problema del deficitario servicio de correos exterior de un país podría añadirse el deficitario servicio de correos de otro país.

### **6.- Designación de Interventores.**

En lógica coherencia con el importante papel que juegan éstos en el control del desarrollo de la votación, el art. 120 septies prevé lo siguiente: “Podrá ser designada interventora o interventor aquella persona que se halle inscrita en el censo electoral de la sección correspondiente”. Sin embargo, nada se explicita sobre sus funciones debiéndose, en consecuencia, interpretar que las mismas son las que la ley prevé con carácter general, amén de lo que expresamente prevé el art. 120 decies.2 párrafo segundo de la proposición. Del segundo apartado del art.120 septies se deduce la posibilidad de que sean designados los electores no inscritos en el censo correspondiente a la sección en la que vayan a desempeñar sus funciones de interventores. Sin embargo, no se explicita si el censo electoral de la sección correspondiente debe serlo en exclusiva respecto del Censo de los Españoles Residentes en el Extranjero (CERA). Si ello no es así y, por el contrario, el legislador está pensando en la posibilidad de que los españoles que se hayan inscritos en el CER puedan ser designados interventores, convendría que la norma lo expresara con claridad. Este último supuesto, en principio, no plantearía problemas en cuanto a la emisión del voto de estos electores dado que los mismos podrían acogerse, en su caso, al sistema de voto por correspondencia de los españoles que se encuentran temporalmente ausentes y que se regula en el RD 1621/2007, de 7 de diciembre.



*Junta Electoral Central*

## **7.- Otras Consideraciones.**

- Convendría tener presente la complejidad que acarreará a efectos de organización electoral y de la emisión del sufragio la pervivencia de un triple procedimiento de votación al coincidir en el tiempo las elecciones locales con las elecciones a 13 de las Asambleas Legislativas. Si se utiliza el procedimiento de voto por correspondencia en el supuesto de las Asambleas el voto se dirigirá a las Mesas en el exterior pero en las locales el voto se dirigirá a las Mesas en el interior. A efectos de logística convendría analizar en detalle las concomitancias que se producirá en los envíos de la documentación electoral.

-La proposición de ley, tal y como expresa su exposición de motivos, pretende cumplir un doble objetivo: la homogeneización de los procedimientos del exterior con el interior y garantizar la pureza y efectividad del sufragio. Garantizar la pureza del sufragio implica garantizar la identidad del votante. Ello se puede lograr con modificaciones que mejoren los aspectos relativos al censo y al voto por correspondencia. La efectividad del sufragio del voto emitido desde el exterior obliga a replantear algunos de los plazos regulados en la LOREG, especialmente, aquellos que afectan al escrutinio general. Cumplir con el doble objetivo, tal y como lo hace la proposición a través de un procedimiento *ex novo*, es una loable opción del legislador orgánico cuya articulación debe tener presente las observaciones que vienen recogidas en el presente Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de enero de 2009

EL PRESIDENTE

Antonio Martín Valverde