

ACUERDOS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 16 DE JULIO DE 2026

Expte. 209/361

Escritos de diferentes formaciones políticas, personas y entidades en relación con la interpretación y aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática y la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dictada en relación con la citada disposición legal.

ACUERDO.-

La reunión de la Junta Electoral Central del día de hoy se ha acordado lo siguiente:

1º.- Se han recibido en la Junta Electoral Central distintos escritos presentados por diferentes formaciones políticas, personas y entidades en relación con la interpretación y aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática y la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dictada en desarrollo de la citada disposición legal; así como en relación con la elaboración del Censo de Electores Residentes Ausentes que viven en el extranjero (CERA), como consecuencia de dicha regulación.

2º.- Los escritos se presentan como consecuencia del incremento del número de personas que han obtenido la concesión de la nacionalidad española, producido tras la aprobación de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, cuestionándose los procedimientos previstos para la concesión de dicha nacionalidad y especialmente, la repercusión que este incremento pueda tener en el censo electoral.

En este sentido, conviene recordar que excede de las competencias que corresponden a la Junta Electoral Central pronunciarse sobre las circunstancias que permiten la concesión de la nacionalidad y su procedimiento. Del mismo modo que no corresponde a este órgano hacer valoraciones sobre las leyes y las disposiciones reglamentarias de su desarrollo, debiendo utilizarse los cauces procesales oportunos ante el Tribunal Constitucional o la jurisdicción contencioso-administrativa, en su caso, para plantear las demandas que se quieren hacer valer a este respecto.

3º.- Asimismo, en cuanto a la repercusión que la Ley 20/2022 haya tenido en la formación del CERA y ante algunas de las peticiones que pretenden la suspensión cautelar del proceso de elaboración de este censo, debe tenerse en cuenta que es la Constitución Española la que reconoce a los españoles el derecho de sufragio en sus artículos 13.2 y 23. Mientras que su artículo 68.5 establece que *"Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España"*.

Por otra parte, según jurisprudencia constitucional constante, el derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 CE constituye un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador establecer las condiciones y el procedimiento para su ejercicio, respetando su contenido esencial. En este sentido, el artículo 75 de la LOREG regula el ejercicio del voto por personas que residen en el extranjero. Por lo tanto, no resulta posible acceder a este tipo de solicitudes. La Administración electoral debe aplicar todos los procedimientos dispuestos en la legislación mientras sigan vigentes, sin que se pueda sustituir, ni en éste ni en ningún otro punto, el criterio del legislador.

4º.- En relación con el Censo de los Electores residentes ausentes que viven en el extranjero, la normativa aplicable parte del artículo 36.1 de la LOREG, que dispone que *"Para la actualización del censo de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero, los Consulados tramitarán conforme al mismo procedimiento que los Ayuntamientos, en la forma prevista por las instrucciones de la Oficina del Censo Electoral, las altas y bajas de los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio producidos dentro de la misma o las solicitudes de cambio de adscripción a una nueva circunscripción. Estas últimas sólo se admitirán si existe causa suficiente y justificada para ello"*.

Además, el artículo 30b) LOREG establece, entre las competencias de la Oficina del Censo Electoral, la de supervisar el proceso de elaboración del censo electoral, pudiendo inspeccionar, a tal efecto, a los Ayuntamientos y Consulados. Entre los datos necesarios para la inscripción de los españoles residentes en el extranjero figura la provincia y el municipio de inscripción en España a efectos electorales. En este sentido, la Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que se dictan normas técnicas para la actualización mensual del censo electoral, concreta los criterios aplicables para determinar dicho municipio de inscripción en su artículo 4, en los siguientes términos:

"1. El municipio de inscripción en España a efectos electorales se determinará según los criterios siguientes:

- a) Para quienes hayan residido en España, el municipio de su última residencia.*
- b) Para los que no hayan residido en España, el municipio de mayor arraigo, propio o de alguno de los ascendientes.*

2. Los electores que soliciten la inscripción en un municipio distinto al de su última residencia en España deberán presentar una declaración explicativa de su elección aportando los documentos que lo justifiquen.

3. En su defecto el municipio de inscripción en España a efectos electorales lo determinará de oficio la Oficina Consular con los datos que disponga.

4. El municipio de inscripción en España a efectos electorales así determinado permanecerá inalterable salvo que se modifiquen las circunstancias que lo motivaron o salvo que se haya determinado de oficio por las Oficinas Consulares".

5º.- La mencionada Orden Ministerial se ha venido aplicando desde su aprobación en el año 2011, sin que se hayan producido reclamaciones como consecuencia de su aplicación. Sin embargo, los escritos recibidos en la Junta vienen a cuestionar ahora, tanto el incremento del número de nuevas inscripciones en el CERA registrado desde la entrada en vigor de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, como la determinación del concreto municipio en el que se realiza la inscripción electoral.

Por ello, en la medida en que corresponde a la Junta Electoral Central dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral (artículos 19a) y 29 LOREG), se solicitó informe de dicha Oficina sobre las cuestiones planteadas y especialmente, sobre los mecanismos de actualización del Censo de Electores Residentes Ausentes que viven en el extranjero (CERA) y su evolución desde la entrada en vigor de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

El informe de la Oficina del Censo Electoral, remitido con fecha 10 de julio de 2026, acredita la existencia de mecanismos de actualización, control y trazabilidad del CERA dentro del ámbito de sus competencias. No obstante, de dicho informe no puede deducirse un pronunciamiento claro y determinante sobre la corrección jurídica del procedimiento de actualización del Censo de Electores Residentes Ausentes que viven en el extranjero y de la determinación del municipio de inscripción electoral.

6º.- La determinación del municipio de inscripción electoral constituye un elemento esencial para la correcta formación del Censo de Electores Residentes Ausentes, en la medida en que condiciona la circunscripción electoral a la que queda adscrito el elector. En consecuencia, los criterios aplicables deben ser objetivos, homogéneos, suficientemente acreditados y susceptibles de una aplicación uniforme por todas las Oficinas Consulares, garantizando así la igualdad de todos los electores, la transparencia del procedimiento y la correcta formación del censo electoral.

Si bien no puede dejar de aplicarse una norma en vigor como la Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que se dictan normas técnicas para la actualización mensual del censo electoral, sí es posible solicitar de la Oficina del Censo Electoral que informe a esta Junta sobre la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de dicha Orden. Especialmente, sobre el hecho de si se examinan las declaraciones explicativas de los electores que solicitan la inscripción en un municipio distinto al de su última residencia en España y, en caso afirmativo, quién realiza ese examen; y del mismo modo, sobre si queda constancia de los criterios seguidos por la Oficina Consular cuando, a falta de otros criterios, determina el municipio de inscripción y si, en su caso, dichos criterios son conocidos o sometidos a examen por la Oficina del Censo.

Por ello se solicita a la Oficina del Censo que complete su informe a esta Junta sobre estos extremos, así como sobre la manera en que, a su juicio, puede reforzarse la objetivación y homogeneidad de los criterios aplicables por las Oficinas Consulares, con el fin de preservar la transparencia, la objetividad y la igualdad en el proceso electoral.

7º.- Como se ha señalado, el artículo 36.1 de la LOREG permite que la Oficina del Censo Electoral señale mediante instrucciones a los consulados la forma en que se producen las altas y bajas de los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio producidos dentro de la misma o las solicitudes de cambio de adscripción a una nueva circunscripción.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la Junta Electoral Central debe asegurar al máximo la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral (Acuerdo 94/2026, de 26 de marzo de 2026) y en ejercicio de la competencia que los artículos 19ª) y 29 de la LOREG le atribuyen para dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral, se encomienda a dicha Oficina la elaboración de una instrucción, que será sometida a esta Junta, y que estará dirigida a las Oficinas Consulares, en la que se precisen los criterios aplicables para la determinación del municipio de inscripción electoral, especificando, entre otros extremos, la forma de acreditar el mayor arraigo propio o de los ascendientes, la documentación justificativa que podrá aportarse y los supuestos y criterios en los que proceda la determinación de oficio del municipio de inscripción.

En todo caso, la determinación del municipio de inscripción electoral deberá quedar suficientemente motivada en el expediente cuando no resulte directamente de la última residencia en España, de forma que pueda comprobarse la concurrencia de los criterios aplicables y garantizarse la transparencia, objetividad e igualdad en la formación del censo electoral.
