

INFORME DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL SOBRE GARANTÍAS ANTE LA POSIBLE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE EJERCICIO DEL VOTO POR LOS ESPAÑOLES QUE VIVEN EN EL EXTRANJERO, A PETICIÓN DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 12 de noviembre de 2021 la Excma. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados remitió al Presidente de la Junta Electoral Central la siguiente solicitud del Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados:

“La Subcomisión para la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (núm. expte. 154/8), constituida en el seno de la Comisión Constitucional que me honro en presidir, en su sesión del día 10 de noviembre de 2021, ha acordado solicitar de la Junta Electoral Central la elaboración, en el plazo más breve posible, de un informe sobre garantías ante la posible reforma del sistema del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero.”

2º. La Junta Electoral Central, en sus reuniones de 9 y 22 de diciembre de 2021, atendiendo a la referida solicitud, ha deliberado y aprobado el siguiente:

INFORME

I.- OBJETO.

Se solicita de la Junta Electoral Central, en el plazo más breve posible, un informe sobre garantías ante la posible reforma del sistema del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero.

A esta Junta le consta que se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG para la regularización del ejercicio de voto de los españoles que viven en el extranjero, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 12 de febrero de 2021, y tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 23 de febrero de 2021, que se encuentra en el plazo de presentación de enmiendas al articulado (en adelante se denominará la Proposición de ley orgánica). A pesar de que la solicitud que se hace a esta Junta tiene un carácter general, no circunscribiéndose a esta iniciativa, a lo largo del Informe se hará referencia a ella, por abordar los mismos problemas aquí tratados.

Por otra parte, se pide que este informe se realice “en el plazo más breve posible”, lo que ha llevado a esta Junta a su elaboración en un plazo más reducido del seguido en anteriores ocasiones.

II.- PRECEDENTES EN LA MATERIA

El voto de los españoles residentes en el exterior ha sido una constante preocupación de la Junta Electoral Central desde la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, habiendo adoptado un número extenso de resoluciones que no parece necesario recordar en este momento. Sin embargo, tienen particular interés los dos informes específicos más recientemente aprobados en esta materia: el primero, de 20 de enero de 2009, a petición de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, relativo a la Proposición de Ley del Parlamento de Galicia de reforma del procedimiento de votación de los electores residentes ausentes. Este Informe se acompaña como **Anexo nº 1**; algunas de sus consideraciones fueron incluidas en la reforma del artículo 75 de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2011.

El segundo es el Informe de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero, que se

incluye como **Anexo nº 2**. Este Informe se hizo a iniciativa propia y se remitió al Gobierno y a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras legislativas. Su objeto fue examinar la experiencia de aplicación de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2011 respecto al procedimiento de votación de los electores inscritos en el CERA. Tiene especial interés porque la mayor parte de sus consideraciones mantienen su vigencia en este momento, ya que no han variado los problemas advertidos ni se han tomado medidas que pudiesen modificar sus conclusiones. En él se describe el procedimiento de votación previsto en la LOREG para los electores con residencia permanente en el exterior e inscritos en el CERA, y para los residentes temporalmente inscritos en el ERTA (apartado II.1 del citado Informe de 16 de noviembre de 2016), entrando después en el examen de los principales problemas detectados y las alternativas de solución. Su inclusión como anexo nos exime de realizar una introducción general y un resumen del procedimiento vigente, permitiéndonos entrar directamente en los principales problemas advertidos en el voto de los electores inscritos en el CERA, las alternativas de solución y las garantías que deben protegerse en cada una de ellas. Concluiremos haciendo alguna consideración del procedimiento de votación de los electores residentes temporalmente en el exterior e inscritos en el ERTA. Lo haremos de forma sintética y sumaria, dada la perentoriedad con que se solicita este informe.

III.- LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PROCEDIMIENTO VIGENTE DE VOTACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES PERMANENTEMENTE FUERA DE ESPAÑA E INSCRITOS EN EL CERA.

Con carácter general esta Junta quiere reiterar el criterio recogido en el referido Informe de la JEC de 2016 en el sentido de considerar prioritaria la revisión del procedimiento de votación de los electores residentes permanentemente fuera de España, al objeto de eliminar o reducir las dificultades que estos electores tienen para hacer llegar su voto en los plazos legalmente establecidos. Nuestro análisis se va a concentrar en el procedimiento de voto por correo actualmente vigente, dejando al margen otras posibles modalidades alternativas de votación, como el voto presencial en los consulados o el voto electrónico. Sobre el voto presencial se hicieron

reflexiones de interés en el ya reseñado Informe de la Junta Electoral Central de 20 de enero de 2009. Respecto de la posibilidad de voto telemático, en el Informe de 16 de noviembre de 2016 se apuntaron diversas consideraciones en orden a preservar las garantías electorales si se decide optar por esta modalidad. Consideramos que en este momento el voto telemático no ofrece las mínimas garantías para poder ser utilizado, puesto que es un sistema en el que se han puesto de relieve múltiples vulnerabilidades y riesgos. En cualquier caso, debe advertirse que incluso aunque se adoptara alguna de estas formas de votación -presencial o electrónica- nunca podrían ser el único procedimiento legalmente establecido puesto que su utilización resultaría extremadamente difícil para las personas que residieran lejos de las oficinas consulares o no dispusieran de los medios electrónicos necesarios para el ejercicio de un posible voto telemático.

El examen del procedimiento actualmente vigente permite apreciar que hay cuatro momentos críticos: la solicitud del voto por el elector; la recepción por el elector de la documentación electoral enviada por la Oficina del Censo Electoral; el envío y recepción del voto emitido por el elector; y finalmente, el escrutinio general de ese voto por las Juntas Electorales Provinciales. Cada uno de estos momentos será abordado de forma diferenciada.

III. 1.- LA SOLICITUD DEL VOTO POR EL ELECTOR.

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2011 introdujo, como requisito para el ejercicio del voto de los electores inscritos en el CERA, la solicitud a la Oficina del Censo Electoral no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria de la documentación necesaria para ello. Esta solicitud puede hacerse, desde el día siguiente al de la convocatoria, por correo postal o por fax pero también de forma telemática, utilizando firma electrónica o la clave que la Oficina del Censo Electoral remite de oficio a cada uno de estos electores inmediatamente después de la convocatoria y que también puede ser obtenida en el trámite habilitado al respecto en la sede electrónica del INE. Este requisito, comúnmente denominado como “voto rogado”, es similar al que debe seguir cualquier elector residente en España que

desea ejercer su derecho de sufragio por correo (en este último supuesto la solicitud debe hacerse acudiendo personalmente a la correspondiente oficina de Correos, conforme a lo establecido en el art. 72 de la LOREG).

Aun cuando este requisito ha sido objeto de críticas diversas, no debe olvidarse que constituye una garantía para que el ejercicio del voto sea realizado por la persona interesada, quien deberá además acompañar a su solicitud fotocopia del documento nacional de identidad, pasaporte o certificación de su inscripción en el Registro de Matrícula Consular. La posibilidad de hacer su solicitud de forma telemática reduce el principal problema que puede plantear este requisito, esto es, el tiempo que transcurre hasta que esa solicitud llega a la Oficina del Censo Electoral.

La eliminación de este requisito, como se propone en la Proposición de ley orgánica a que se hace referencia en los antecedentes de este Informe, y la consiguiente remisión de oficio de la documentación electoral sin necesidad de petición del elector, supone la supresión de una garantía que contribuye a facilitar que el voto sea emitido por el propio elector y exige la actualización permanente del Registro de Matrícula Consular. El cambio de domicilio del elector no comunicado a tiempo al consulado, o su propia defunción fuera de España no comunicada por los allegados, además de las variaciones producidas en el censo electoral posteriores al cierre del censo electoral vigente de las elecciones, pueden llevar al envío de oficio de la documentación electoral a un domicilio inapropiado y a su eventual utilización indebida. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que, aunque la remisión de la documentación electoral por la Oficina del Censo Electoral se haga por correo certificado, los servicios postales de algunos países no son tan estrictos en la identificación del destinatario de dicho correo.

Es cierto que el olvido del elector inscrito en el CERA de realizar esta solicitud, o su retraso, es una de las causas de que estos no puedan ejercer su voto en los plazos establecidos o que este no llegue a tiempo para ser computado correctamente. Suprimir “el voto rogado” puede reducir este problema y favorecer el ejercicio del sufragio de forma tempestiva. Pero debe advertirse que su eliminación resta una

garantía para identificar que sea el propio elector quien lo ejerza y no lo hagan otras personas en su nombre. No hay que olvidar, como ya se ha dicho, que el voto de estos electores es una modalidad del voto por correo, y esta modalidad siempre ha sido, para los electores residentes en España, de “voto rogado”, debiendo ser elector quien lo solicite.

El criterio de esta Junta Electoral es que es imprescindible mantener un mecanismo de garantía de la identificación del elector. Se trata de un elemento sensible, que no debe descuidarse. Por ello, la posible supresión de una garantía como la solicitud personal de voto debería ir acompañada de la introducción de otra nueva para garantizar la personalidad en el ejercicio del derecho de sufragio, evitando así cualquier supuesto de suplantación de voluntad del elector en ejercicio de este derecho.

Para ello resulta imprescindible la inclusión de un trámite que acredite la identidad o garantice la identificación del elector previo a la emisión del voto por correo, al igual que el establecido en caso de que el elector opte por el depósito del voto en urna en embajadas o consulados.

Todo ello porque, como ya ha recordado esta Junta en varias ocasiones, la acreditación de identidad del elector es uno de los requisitos imprescindibles y necesarios para el ejercicio del derecho de sufragio.

III. 2.- LA RECEPCIÓN POR EL ELECTOR DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL ENVIADA POR LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL.

Esta fase constituye uno de los momentos cruciales del actual procedimiento de voto de los electores residentes en el exterior. El problema surge, en primer lugar, porque la Oficina del Censo Electoral no puede mandar la documentación electoral hasta que no estén confeccionadas las papeletas electorales correspondientes a cada circunscripción. Para ello debe esperar hasta que se proclamen definitivamente las candidaturas y se resuelvan los recursos que contra las mismas pueden plantear los

representantes de dichas candidaturas. Debe tenerse en cuenta que hasta el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria no se puedan publicar las candidaturas (art. 47.5 de la LOREG), y que en aquellos casos en que se impugnen ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, y posteriormente, en su caso, ante el Tribunal Constitucional (art. 49 de la LOREG), las papeletas de esas candidaturas pueden ver retrasada su elaboración hasta en ocho días más. Como la Oficina del Censo Electoral tiene que mandar todas las papeletas de la circunscripción, debe retrasar el envío hasta tenerlas todas, motivo por el que el artículo 75.3 de la LOREG señala que la Oficina del Censo Electoral deba remitir esta documentación no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria electoral.

Por otra parte, aunque Correos de España tramita los envíos con la máxima rapidez posible, dado que siempre pueden surgir problemas de logística de los envíos internacionales y de las conexiones necesarias para llegar a muchos países, gran parte de las demoras se producen en la entrega por los operadores postales de los países de residencia a los electores, que es muy variable, pudiendo llegar a ser de un mes en países no europeos.

Para solventar este problema, parece necesario establecer alguna solución que permita el envío de la documentación electoral con anterioridad. La Proposición de ley orgánica que se encuentra en tramitación en el Congreso recoge una opción sobre la que ya informó la Junta Electoral Central algún anteproyecto normativo del Gobierno: establecer un modelo de papeleta oficial descargable telemáticamente y exigir que las Administraciones Públicas -principalmente los consulados- faciliten a los electores esas papeletas descargables.

La Junta Electoral Central es partidaria de la introducción de las nuevas tecnologías en los procesos electorales, siempre que con ello no se pongan en cuestión las garantías electorales. Buena prueba de ello es su Acuerdo de 19 de noviembre de 2020, contestando a una consulta llevada a cabo por la Generalitat de Cataluña en el marco de unas elecciones autonómicas, en el siguiente sentido:

“(...) conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LOREG, en las elecciones al Parlamento de Cataluña entra dentro de las atribuciones de esa Comunidad Autónoma la posibilidad de que mediante decreto de la Generalitat pueda establecerse un modelo de papeleta y sobre electoral que permita su descarga en Internet y su impresión por el elector, siempre que ello se realice con pleno respeto a la garantía del secreto de voto.

En particular deberá establecerse un procedimiento que obligue al elector a descargarse todas las papeletas oficiales de su circunscripción, aunque después solo imprima la que desee. Asimismo, deberán establecerse todas las garantías necesarias para evitar que se pueda rastrear la selección hecha por el elector.

2.- Conforme a lo establecido en el artículo 70.1 de la LOREG, las Juntas Electorales Provinciales deberán homologar las papeletas y sobres electorales de referencia antes de su inclusión en la web oficial.

3.- En el caso de que se apruebe una disposición de esta naturaleza, su contenido deberá estar reflejado en el Manual de miembros de Mesa, advirtiéndoles que deberán interpretar con flexibilidad la previsión establecida en el artículo 96.1 de la LOREG sobre las papeletas y sobres que no se ajusten al modelo oficial, cuando las diferencias se deban exclusivamente al papel de impresión utilizado por el elector, a la forma en que se ha recortado la papeleta o sobre electoral, a que no se haya producido ese recorte, o a cualquier otra análoga”

Esas garantías son aplicables a esta opción: homologación de las papeletas por las Juntas Electorales Provinciales antes de su inclusión en la web oficial; obligación del elector de descargarse todas las papeletas oficiales de su circunscripción, aunque después solo imprima las que desee, así como otras medidas técnicas necesarias para evitar que se pueda rastrear la selección hecha por el elector; y previsión legal de que las Juntas Electorales interpreten con flexibilidad la exigencia establecida en el artículo 96.1 de la LOREG sobre las papeletas y sobres que no se ajusten al modelo oficial, cuando las diferencias se deban exclusivamente al papel de impresión utilizado por el elector, a la forma en que se ha recortado la papeleta o sobre electoral, a que no se haya producido ese recorte, o a cualquier otra análoga.

Debe advertirse que una medida de esta naturaleza tiene a su favor la mayor preparación técnica de las Juntas Electorales Provinciales, que son quienes deben computar ese voto, a diferencia de lo que sucedería si fueran las mesas electorales las que tuvieran que hacerlo (como ocurre respecto al voto de los electores residentes temporalmente fuera de España e inscritos en el ERTA, al que nos referiremos después).

El inconveniente de esta opción es que exige que el elector disponga de medios tecnológicos suficientes: ordenador u otro dispositivo electrónico análogo; impresora, y conexión a Internet. A falta de ello, si reside en lugar cercano a una oficina consular, podría acudir allí y solicitar las papeletas.

Hay otros inconvenientes de las papeletas descargables en internet que deben ser tenidos en cuenta:

- El elector debe acceder a una dirección de internet (o más de una en caso de concurrencia de varios procesos electorales) a partir de una determinada fecha para localizar las papeletas que quiera utilizar, y en caso de impugnación de candidaturas, dado que la fecha de la resolución puede ser muy variable, debería acceder a esa dirección día a día hasta que estén disponibles las papeletas o cuando finalice el plazo, si es que se decide incorporarlas todas en dicho momento.
- Al estar disponibles las papeletas de todas las circunscripciones, corresponderá al elector elegir la correspondiente a su circunscripción, pudiendo incurrir en un error que lleve a la anulación de su voto.
- La administración convocante debería habilitar una dirección de correo electrónico de contacto, adicional y diferente al existente, para tratar las dudas relativas al procedimiento de voto y para solventar los problemas técnicos que se produzcan en la descarga de las papeletas.

Estos inconvenientes llevan a concluir que la descarga telemática de documentación electoral y las papeletas no puede sustituir el envío material de esos documentos, como se viene haciendo hasta ahora. Debe mantenerse la convivencia de los dos sistemas, por tanto, no debe suprimirse el envío físico de documentación.

Por otra parte, en la actualidad la Oficina del Censo Electoral considera que no resulta posible dentro de los plazos legalmente establecidos realizar dos envíos a los electores inscritos en el CERA, uno inicial con la certificación censal y los sobres oficiales, y otro posterior con las papeletas, una vez hayan sido confeccionados.

Esta circunstancia unido a que en este momento no es posible garantizar el acceso universal a Internet de los electores residentes fuera de España, lleva a que, al resultar imprescindible el envío físico de la documentación suscite dudas la utilidad práctica de las papeletas descargables telemáticamente, en la medida en que el elector no pueda enviar su documentación electoral hasta que no haya recibido el envío de la Oficina del Censo Electoral con la certificación censal, los sobres y las papeletas oficiales.

Como alternativa a la papeleta descargable, cabría una segunda opción -la que estuvo vigente para las elecciones locales hasta la reforma de 2011- consistente en que la Oficina del Censo Electoral remitiese una papeleta en blanco, de manera que el elector se limitase a escribir el nombre o las siglas de la formación electoral en favor de la cual emita su voto. Esta posibilidad puede dar lugar a errores e imprecisiones, en particular respecto de la denominación de coaliciones electorales en las que se puedan integrar las formaciones políticas. Pero a cambio permitiría que quienes no dispongan de medios electrónicos puedan ejercer de manera sencilla su voto. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que son las Juntas Electorales Provinciales las que deben escrutar ese voto, lo que facilitaría la comprensión de las formulaciones imprecisas. En todo caso, si se optara por esta opción, también deberá hacerse un llamamiento a una interpretación flexible que atienda a la voluntad del elector y no a la denominación oficial de la formación electoral.

La adopción de medidas de esta naturaleza puede permitir que, como se plantea en la Proposición de ley orgánica objeto de tramitación parlamentaria, la documentación electoral pueda enviarse a partir del décimo octavo día posterior a la convocatoria (art. 75.3 de la LOREG), esto es, del día siguiente al que debe concluir el procedimiento de revisión del censo electoral (art. 39.6 de la LOREG). Ese adelanto favorece la tramitación con gran antelación de ese voto, por lo que, a juicio de esta Junta, resulta muy conveniente su aprobación.

Con independencia de lo expuesto, no debe olvidarse que siendo muy útil la adopción de alguna de estas medidas, quedarán otros problemas que se escapan del ámbito del legislador o de la Administración electoral, como son los retrasos por los servicios postales de los países en los que se tramite el voto por correo.

III. 3.- EL ENVÍO DEL VOTO POR EL ELECTOR Y SU RECEPCIÓN POR LAS OFICINAS CONSULARES.

Una vez recibida la documentación electoral remitida por la Oficina del Censo Electoral, el elector tiene, en el régimen electoral vigente, dos alternativas: la primera es enviar su voto por correo certificado dirigido a su consulado, no más tarde del quinto día anterior al de la elección (art. 75.4). Sobre este plazo debe indicarse que, aun cuando tenga una finalidad encomiable como es que el elector envíe su voto a tiempo de poder ser recibido en el consulado para su cómputo posterior, sin embargo, plantea el problema de los casos en que recibe la documentación electoral después de esa fecha. La Proposición de ley orgánica incluye una nueva previsión consistente en negar la validez de los sobres recibidos por correo que lleguen después del segundo día anterior al de la elección. Una solución tan drástica puede eliminar la posibilidad de ejercer este derecho por causas ajenas a su voluntad, aun cuando ese voto pudiera llegar a tiempo. Para salvar este inconveniente, podría sustituirse por una fórmula distinta, similar a la que la Junta Electoral Central ha utilizado en alguna ocasión, ante problemas graves en los servicios postales de un país. Consistiría en indicar que ese voto será válido siempre que conste que se ha enviado antes del día de la votación y la consiguiente obligación de los consulados de dar curso a todos los votos por correo

recibidos, incluso después de la votación. Aunque es dudoso que puedan llegar a tiempo, el retraso de la fecha del escrutinio general no excluye completamente en algunos casos esa posibilidad. Debe tenerse en cuenta de nuevo que no depende del elector ni de las autoridades españolas la mayor o menor efectividad de los servicios postales del país de residencia del elector.

Por otra parte, dado que en muchos lugares es más rápido el envío por correo ordinario y que no hay problema de identificación del destinatario –al ser la oficina consular-, se recomienda indicar que el envío podrá hacerse “por correo certificado u ordinario”.

La segunda opción es que el elector deposite presencialmente su voto en urna en la oficina consular que le corresponda. Es la opción más garantista pues permite la identificación personal del elector, y en la actualidad debe realizarse entre el cuarto y el segundo día anterior al de la votación (art. 75.5 de la LOREG). Debe recordarse que en la mayor parte de los procesos electorales realizados desde el año 2011 la Junta Electoral Central, a solicitud de las formaciones políticas, de la autoridad convocante o de la propia Dirección General de Asuntos Consulares, ha tenido que prorrogar ese plazo hasta el mismo día de la votación, si bien en este caso advirtiendo que no podría realizarse este depósito más tarde de la hora a la que se cierre la votación en las mesas electorales en España. Las causas de esta prórroga han sido muy diversas, pero han mostrado que hay que acercar el depósito de voto en urna el máximo posible al día de la votación.

La Proposición de ley orgánica en tramitación en el Congreso modifica este extremo, estableciendo un plazo entre el octavo y el tercer día, ambos inclusive, y declarando de forma tajante que “este plazo tendrá el carácter de improrrogable con la finalidad de garantizar que los votos lleguen a tiempo de ser escrutados por las Juntas Electorales” (art. 75.4 de la Proposición). Es cierto que con la regulación establecida en esta Proposición de ley la documentación electoral deberá llegar al elector antes de lo que sucede en la actualidad. Aunque se incrementa el número de días para el depósito consular, sin embargo, se aleja del día de la votación, y además se establece

un carácter improrrogable que no tiene en cuenta las circunstancias que pueden producirse en algunos lugares. Esa previsión, lejos de favorecer la finalidad pretendida de garantizar que los votos lleguen a tiempo de ser escrutados por las Juntas Electorales, puede provocar la consecuencia contraria. Por eso, manteniendo el espíritu de la Proposición de ley orgánica, y el mismo periodo de depósito de voto consular, quizá podría fijarse un límite temporal más cercano al día de la votación, como, por ejemplo, entre el sexto y el día anterior al de la votación; o incluso entre el quinto día anterior al de la votación y el día de la votación, si bien en este caso deberá concluir como muy tarde a la hora a la que se cierre la votación en las mesas electorales en España. Debe recordarse que la remisión de estos sobres de votación por los consulados se hace por regla general mediante valija diplomática y permite su recepción dentro de esos plazos que se proponen. No obstante, esta opción de demora del plazo de depósito del voto debe ir asociada a un retraso en la fecha del escrutinio general, en los términos que se expondrán en el apartado siguiente.

Una última consideración sobre este punto. Si se decide mantener el periodo de depósito consular del voto previsto en la Proposición de ley orgánica - entre el octavo y el tercer día anterior a la votación-, resultaría conveniente establecer una fórmula más flexible, eliminando ese carácter improrrogable y permitiendo que sea la Junta Electoral Central la que, en casos excepcionales y justificados, pueda ampliar el plazo hasta el mismo día de la votación.

III. 4.- LA FECHA DE CELEBRACIÓN DEL ESCRUTINIO GENERAL.

En la actualidad el escrutinio general debe celebrarse el tercer día posterior a la votación (art. 103 de la LOREG), salvo en aquellas elecciones autonómicas en que la legislación electoral ha fijado un término diferente (como sucede en el País Vasco, en que se realiza el quinto día, o en Galicia o Canarias, que es el octavo día). La fijación de forma perentoria por la ley electoral del momento de comienzo del escrutinio general, así como la natural exigencia de que deba comenzar por el escrutinio del voto de los electores residentes fuera de España, dificultan también la llegada a tiempo del voto de estos electores. Aunque su finalidad es sin duda encomiable -que los

resultados oficiales se tengan en el plazo más breve posible y que las Cámaras y Corporaciones Locales se puedan constituir también de forma inmediata, esta Junta considera conveniente retrasar la fecha del escrutinio para facilitar el cómputo del voto de los electores inscritos en el CERA. No obstante, una reforma de esa naturaleza debe evitar una excesiva dilación en la formación de las instituciones representativas.

La Proposición de ley orgánica que se está tramitando establece una previsión razonable, que dicho escrutinio general se realice el quinto día siguiente al de la votación. Es una solución intermedia que puede facilitar la llegada a tiempo del voto de los electores residentes en el exterior. Con ello se facilitará el esfuerzo que en la actualidad tienen que hacer tanto Correos como el Ministerio de Asuntos Exteriores para trasladar a tiempo a las Juntas Electorales Provinciales los sobres de votación de estos electores. Esta opción puede permitir mantener los plazos constitucional y legalmente establecidos para la constitución de las cámaras legislativas (veinticinco días para el Congreso, como dispone el art. 68.6 de la Constitución) y de las entidades locales (el vigésimo día posterior a las elecciones si no hay recursos judiciales, o el cuadragésimo día si los hay, conforme al art. 195.1 de la LOREG)

IV.- PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN DE LOS ELECTORES TEMPORALMENTE RESIDENTES FUERA DE ESPAÑA E INSCRITOS EN EL ERTA.

No podemos concluir este Informe sin hacer referencia a los electores temporalmente ausentes y la posibilidad de aplicar algunas de estas reformas a este procedimiento. El Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, regula el procedimiento de votación de estos electores con diferencias relevantes respecto del anterior procedimiento, como son la obligación de entregar personalmente en la oficina consular la solicitud de voto (art. 3.3); la remisión por el elector por correo certificado de su sobre de votación, sin posibilidad de depósito consular; y su envío a la Mesa electoral correspondiente al último domicilio en España, debiendo ser dicha Mesa quién escrute ese voto.

La obligación de entregar personalmente la solicitud del voto es obvio que dificulta el ejercicio de este derecho, en particular a aquellas personas que no residan en la ciudad en que tenga su sede el consulado. Pero permite a las autoridades consulares comprobar que el elector sigue teniendo allí su residencia. Por ello no parece conveniente su supresión, puesto que es el único momento en el que el elector se identifica personalmente en el procedimiento de votación.

Sin embargo, como medida alternativa para aquellos electores que residen en lugares alejados de la oficina consular que les corresponda, podría permitirse que pudieran solicitar el voto a la oficina consular por internet con certificado electrónico, o por correo postal aportando la solicitud de voto cumplimentada y firmada, así como copia de un documento de identidad, DNI o pasaporte. La oficina consular siempre podrá comprobar que el elector figura inscrito en el registro de matrícula consular como no residente, requisito que se recoge en el artículo 2.1 del Real Decreto 1621/2007.

Por el contrario, no parece razonable que si se adopta respecto de los electores inscritos en el CERA la posibilidad de utilización de la papeleta descargada telemáticamente, esta opción se extienda a este tipo de electores. Teniendo en cuenta que las papeletas tendrían una factura diferente a las impresas de modo ordinario, se pondría en cuestión, en este caso, el secreto del voto. Normalmente habrá pocos electores en la Mesa que estén inscritos en el ERTA, debido a que el escrutinio, en este caso, se realiza en la Mesa y no en el momento del escrutinio definitivo. Esto provocaría que fuesen muy pocos votos los que llegasen a cada Mesa, y podría ponerse en riesgo el secreto del sufragio.

El resto de medidas propuestas en este informe no resultarían aplicables a estos electores puesto que no está previsto el depósito consular de estos votos y su escrutinio no lo realizan las Juntas Electorales sino, como ya hemos dicho, la correspondiente Mesa electoral.

Estas modificaciones no necesitarían ser recogidas en una norma con rango legal, sino que bastaría con modificar el ya citado Real Decreto 1621/2007.

V.- CONSIDERACIÓN FINAL.

Conviene subrayar dos advertencias finales. En primer lugar, que el procedimiento de votación, tanto de los electores inscritos en el CERA como de los incluidos en el ERTA, es un voto por correspondencia que depende necesariamente del servicio de Correos del lugar de residencia del elector. La mayor o menor eficacia de este servicio tendrá una influencia directa en los retrasos en los diferentes envíos de documentación electoral, aspecto que no puede ser controlado por las administraciones gestoras de los procesos electorales ni tampoco por la Administración electoral.

Y en segundo lugar, que resultaría particularmente conveniente reforzar los medios personales y materiales de los consulados durante los periodos electorales para que estos puedan atender adecuadamente las importantes tareas que deben realizar respecto de los electores residentes en el exterior.

Si se dota a los consulados de estos medios materiales y humanos, se podría incluso considerar que el envío de la documentación al elector se hiciera directamente desde éstos.

En los envíos actuales hechos desde España intervienen las administraciones postales de dos países, la de España y la del país de destino, por lo que los tiempos de entrega serán muy superiores a si se hiciera sólo desde un país. En todas las elecciones, incluso con el voto rogado, hay un número muy elevado de sobres electorales no entregados o de entregas fuera de plazo.

De los elementos que se incluyen en cada envío, los únicos que se generan en la Oficina del Censo Electoral son el certificado de inscripción en el censo electoral y la etiqueta para el envío de la documentación al domicilio del elector, que podrían ser

aportados al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación mediante la aplicación de intercambio ya existente, de forma que cada consulado podría obtenerlos para todos los electores incluidos en el ámbito de la convocatoria. Además, las oficinas consulares para poder relacionarse con los residentes en los distintos países cuentan, además del dato del domicilio, del dato del teléfono o del correo electrónico, si es que ha sido facilitado por el ciudadano, por lo que cuentan con más vías para comunicarse con éstos en caso de recepción incompleta de la información o de dudas.

VI.- CONCLUSIONES.

Primera.- La Junta Electoral Central reitera el criterio que manifestó en su Informe de 16 de noviembre de 2016, en el sentido de considerar prioritaria la revisión del procedimiento de votación de los electores fuera de España, al objeto de eliminar o reducir las dificultades para que su voto pueda llegar a escrutarse en los plazos legalmente establecidos.

Segunda.- El procedimiento vigente es el de voto por correo, que debe mantenerse aunque se decidiesen otras modalidades alternativas como el voto presencial o telemático. Estas últimas, que fueron abordadas en los informes de la JEC que se citan como precedentes, nunca pueden ser el único procedimiento legalmente establecido puesto que dificultaría en extremo el ejercicio del derecho de sufragio por aquellas personas que residieran lejos de las oficinas consulares o no dispusieran de los aparatos electrónicos necesarios para el ejercicio de un posible voto electrónico.

Tercera.- El requisito consistente en que el elector solicite el voto por correo o de forma telemática -denominado “voto rogado”- puede considerarse como una de las causas que retrasan o impiden el ejercicio del voto por estos electores, pero su supresión eliminaría el único momento del procedimiento de votación en que debe identificarse personalmente el elector, pudiendo dar lugar a su utilización indebida de

los sobres de votación en el caso de cambio de domicilio del elector o de defunción fuera de España no comunicada por sus allegados. Por eso, la supresión de una garantía como la solicitud personal del voto por estos electores debería ir acompañada de la inclusión de otra nueva que garantice la personalidad en el ejercicio del derecho de sufragio, evitando así cualquier supuesto de suplantación de la voluntad del elector en el ejercicio de ese derecho.

Cuarta.- Por el contrario resulta recomendable establecer medidas que permitan el envío de la documentación electoral por la Oficina del Censo Electoral con anterioridad a la confección de las papeletas oficiales, ya que permitiría poder hacerlo a partir del día siguiente al que debe concluir el procedimiento de revisión del censo electoral, esto es, a partir del décimo octavo día posterior a la convocatoria.

En ese sentido, si se dotara convenientemente a los consulados de medios materiales y personales, podría establecerse que fueran estos los que realizaran el envío de la documentación al elector, en los términos en que se expone en el apartado V de este informe.

Quinta.- Entre las medidas para facilitar la recepción por el elector con suficiente antelación de la documentación electoral se encuentra también la posibilidad de descarga telemática de la papeleta oficial, pudiendo los consulados facilitar éstas a los electores cuando realizan el depósito de su voto; o bien que la descarga la pueda hacer el elector con sus propios medios electrónicos. En estos casos deberán establecerse las medidas técnicas necesarias para evitar que se pueda rastrear la selección hecha por el elector, y, en consecuencia, la garantía de secreto del voto. Esta medida, en todo caso, debe plantearse como alternativa, de manera que no sustituya al envío físico de la documentación, sino que lo complemente.

Sexta.- Otra opción alternativa podría ser la utilizada para las elecciones locales hasta la reforma del 2011, consistente en la remisión de una papeleta en blanco en la que el elector deba escribir el nombre o las siglas de la formación electoral en favor de la cual emita su voto. Esta opción puede dar lugar a errores e

imprecisiones que exigirían una interpretación flexible por las Juntas Electorales encargadas del escrutinio.

Séptima.- En los casos en los que el elector decide enviar el sobre de votación por correo certificado al consulado, establecer como requisito de validez una fecha que no resulte cercana al día de la votación, aunque responda a una finalidad encomiable como es que el elector envíe su voto a tiempo de poder ser recibido en el consulado, sin embargo puede impedir la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio cuando la documentación electoral llegue con posterioridad a esa fecha. Por ello, en aras de facilitar el ejercicio de este derecho fundamental, podría sustituirse por una fórmula distinta en el sentido de indicar que ese voto será válido siempre que conste que se ha enviado antes del día de la votación. Aunque sea dudoso que pueda llegar a tiempo, no hay que descartar esa opción, especialmente si se retrasa la fecha de celebración del escrutinio general.

Por otra parte, se recomienda modificar la ley para que el elector pueda hacer ese envío por correo ordinario o certificado, pues en muchas ocasiones el primero es más rápido y en este supuesto el destinatario es la oficina consular.

Octava.- Si el elector opta por depositar su voto en urna en la oficina consular, el periodo para llevar a cabo esta actuación debe ser el más cercano posible al día de la votación, incluso hasta el día anterior al de la votación en España. No debe olvidarse que los consulados remiten los sobres electorales por regla general mediante valija diplomática, lo que permite su recepción dentro de los plazos legales, siempre que se retrase el día de escrutinio general, como se propondrá después.

Novena.- Si se decide establecer el periodo de depósito en urna del voto en los consulados en fechas no cercanas al de la votación, sería conveniente habilitar a la Junta Electoral Central a que, en casos excepcionales y justificados, pueda ampliar ese plazo hasta el mismo día de la votación.

Décima.- El retraso de la fecha en que deba celebrarse el escrutinio general, y por tanto el cómputo del voto de los electores inscritos en el CERA, es otra medida recomendable si bien debe ponderarse ese retraso para evitar una excesiva dilación del momento en que deban constituirse las instituciones representativas. En tal sentido parece razonable fijar esa fecha en el quinto día después de la votación, puesto que no afectaría a los plazos establecidos para la constitución de las cámaras legislativas o de las corporaciones locales.

Undécima.- Otra medida de interés consistiría en reforzar los medios necesarios personales y materiales de los consulados durante los periodos electorales para atender adecuadamente las funciones electorales que deben realizar respecto de los electores residentes fuera de España.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 2021

EL PRESIDENTE

Miguel Colmenero Menéndez de Luarca