

# LA REFORMA DEL VOTO CERA (2022): ANÁLISIS Y BALANCE A LA LUZ DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 28 DE MAYO Y A CORTES GENERALES DE 23 DE JULIO DE 2023<sup>1</sup>

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT  
*Catedrática de Derecho Constitucional*  
*Universitat Jaume I de Castellón*

*TRC*, n.º 52, 2023, pp. 173-208  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. El contexto de la reforma y la tramitación parlamentaria de la LO 12/2022, de 30 de septiembre. II. Análisis de las novedades jurídico-procedimentales a la luz de la LO 12/2022, de la Instrucción de la JEC 1/2023 y de la normativa de desarrollo. III. Cuestiones de relevancia jurídica, práctica y de transparencia que ha proyectado la reforma en las elecciones autonómicas de 28 de mayo y a Cortes Generales de 23 de julio de 2023. IV. Un primer balance no conclusivo de la reforma.

## I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA Y LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LO 12/2022, DE 30 DE SEPTIEMBRE

### 1. El porqué de la reforma del ejercicio del voto de los españoles inscritos en el CERA

El 4 de octubre de 2022 entró en vigor la LO 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación PID 2021-128309NB-I00 y parte del mismo se ha desarrollado durante la estancia realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de las Palmas durante los meses de junio a agosto de 2023.

General (LOREG), para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero.

Esta reforma constituye, una vez más, la perfecta prueba en nuestro sistema democrático de que uno de los elementos más controvertidos que afectan al derecho fundamental de la participación política son, en sus diversas proyecciones políticas y jurídicas, los distintos aspectos sustantivos y formales del ejercicio del derecho de sufragio activo de los españoles que permanentemente residen en el exterior<sup>2</sup>.

En esta ocasión, la nueva regulación del ejercicio del voto de los españoles que están inscritos en el Censo de los Españoles Residentes Ausentes (CERA) es fruto directo de las graves disfunciones que generó la reforma del ejercicio del voto CERA (art. 75 LOREG)<sup>3</sup> que se operó a través de la LO 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la LOREG.

Dado que he realizado en otra sede un análisis en profundidad sobre tales cuestiones (García Mahamut, 2012: 259-289), al igual que la doctrina especializada en la materia (Chueca Rodríguez y Gálvez Muñoz (dirs.), 2022), me limitaré aquí a recordar algunas cuestiones claves sobre el particular.

La reforma de la LOREG de 2011 suprimió el derecho de sufragio de los españoles residentes-ausentes en las elecciones municipales a través de la supresión del art. 190 de LOREG<sup>4</sup>. El art. 75 LOREG, en su redacción dada en 2011, impuso al elector CERA la obligación de expresar su voluntad de votar y realizó una reforma de calado sobre diversos aspectos procedimentales para el ejercicio del derecho de sufragio que afectó a las modalidades de votación, al escrutinio efectivo del voto emitido y, en su conjunto, al sistema de garantías.

En efecto, con el objetivo de garantizar la personalidad del sufragio se eliminó el envío de oficio de la documentación electoral por parte de las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo electoral (DOPCE) a los españoles inscritos en el CERA y se estableció la obligatoriedad para el elector CERA de tramitar previamente la solicitud para votar en las elecciones a Diputados,

2 No en vano son numerosas las proposiciones de ley orgánica que se han tramitado desde la aprobación de la LOREG. Sobre tales iniciativas remitimos por todos a Arnaldo Alcubilla (2022: 51-85).

3 Lo que propició desde el minuto uno que el Grupo Parlamentario Socialista presentara en octubre del 2012 la Proposición de la Ley Orgánica de reforma de la LOREG para facilitar el ejercicio del voto de los españoles en el exterior (BOCG- B, X Legislatura, n. 96-1 de octubre de 2012) con el objeto de suprimir el voto rogado e incorporar la remisión de oficio de la documentación electoral por parte de las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral. A esta iniciativa de proposición de reforma de ley orgánica se le sumaron otras en prácticamente todas las Legislaturas hasta la aprobación de la reforma en 2022.

4 Como he tenido ocasión de analizar, el debate político que terminó abocando en la reforma que se llevó a cabo en el 2011 en materia de voto CERA se centró en un principio en promover las condiciones para garantizar en todo tipo de elecciones la personalidad, la verdad, la pureza y la plena efectividad del sufragio del elector CERA. Sin embargo, este debate se anudó casi al tiempo a aquél otro que demandaba extender el derecho de sufragio de nacionales de terceros países residentes en España, en base al argumento de la importancia de la residencia como presupuesto habilitante para el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales, al margen de la nacionalidad, tal y como en su momento avaló el Consejo de Estado (García Mahamut, 2012: 261). Sobre tales cuestiones y los diversos déficit remito a la bibliografía recogida en los distintos estudios contenidos en Chueca Rodríguez y Gálvez Muñoz (dirs.) (2022).

Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Asambleas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo cuando el elector optase por la votación en España. Se debía solicitar el ejercicio de voto no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria.

El voto rogado se reguló en términos similares a los que exigía el art. 190 de la LOREG para que las personas inscritas en el CERA pudieran votar en las elecciones locales antes de su supresión en el 2011.

La determinación de imponer el voto rogado para las personas inscritas en el CERA tenía todo que ver con el salto cualitativo y cuantitativo de un censo CERA que pasaba en poco más de 10 años de 165.576 personas en las elecciones de 1989 a 930.926 personas en las elecciones de 2000. Una década más tarde, justo antes de aplicar la reforma del 2011 a las elecciones a Cortes Generales, el censo CERA ascendió a más de un millón cuatrocientas mil personas. Sin duda, garantizar la *personalidad* y *pureza* del sufragio —evitando suplantaciones y manipulación del voto— constituyeron poderosas razones para implantar el voto rogado en todas las elecciones, salvo en las elecciones locales para las que se eliminó el derecho. Aún hoy el censo CERA no termina de garantizar su actualización y depuración.

Aludiendo al procedimiento de votación y al escrutinio recordemos que la reforma del 2011 reguló un procedimiento de votación que, aunque aparentemente revestía dos modalidades (voto presencial en urna en las Embajadas, Oficinas Consulares... y el voto por correspondencia que se remitía a través del correo del país a la Oficina Consular o Sección consular correspondiente), ambas se terminaban supeditando a las eventualidades de una ulterior e imprescindible remisión de ese voto a la junta electoral competente en España para su posterior escrutinio.

La modalidad del depósito del voto en la urna no cabe ser calificado de presencial, entendiéndolo por tal el voto depositado en urna y escrutado en el exterior, como sí ocurre en otros países. De hecho, antes de la reforma del 2011 el art. 75.3 de la LOREG reconocía a los electores CERA el derecho a optar entre entregar personalmente los sobres de votación en los Consulados en que estuvieran inscritos, o enviarlos directamente por correo certificado a la junta electoral competente para su escrutinio.

Es bien conocido que, tal y como han avalado persistentemente los datos en las sucesivas elecciones y analizados por la doctrina (Mateos Crespo, 2019: 441-470), el art. 75 LOREG, tras la reforma de 2011, reguló en sí mismo un procedimiento de votación que garantizaba mejor que el procedimiento anterior la personalidad del sufragio, pero no la efectividad del derecho de sufragio del elector CERA.

Sin duda, el procedimiento en sí de votación en el marco de los 54 días que median entre la convocatoria del proceso electoral y el día de la votación en España; la dificultad para cumplir los plazos previstos en la normativa electoral para el envío y recepción de la documentación electoral, donde depender del

deficitario servicio de correos de otros países era la única opción<sup>5</sup>; y el escrutinio de los votos en los plazos previstos por parte de la junta electoral competente, convertía en irrisorio el porcentaje de votos totales emitidos por los electores CERA si lo comparamos, tanto con el número total de electores CERA, como con el número de votos que llegaban a tiempo de ser efectivamente escrutados<sup>6</sup>.

Parecía un dato objetivo que, en dicción literal de la exposición de motivos de la LO 12/2022, “la combinación del voto rogado y de los plazos previstos en la normativa electoral se ha traducido en una reducción muy significativa en los niveles de participación de los electores residentes en el extranjero”. Ciertamente, en las elecciones a Cortes Generales celebradas en los años 2011, 2015, 2016 y en las dos convocatorias del año 2019 el promedio de participación de los electores CERA en el conjunto de estas elecciones se situó, según datos del INE, en torno al 5,7%<sup>7</sup>. Esta cifra resulta muy ilustrativa especialmente cuando se compara el promedio de participación de los electores CERA en las elecciones a Cortes Generales celebradas desde 1987 hasta las elecciones de 2008 —período en el que se aplicaba el procedimiento anterior al de la reforma de 2011— cuyo promedio de participación se sitúa en el 30% (Fernández Esquer, 2022: 183).

Quisiera precisar, no obstante, que no se ha podido cuantificar el impacto que la supresión del voto rogado como variable individual ha tenido en la baja participación del votante CERA. En 2017, en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, la directora general de los españoles en el exterior y asuntos consulares y migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>8</sup> afirmaba que tras solicitar información sobre las cuestiones que más les preocupaban a los consejos de residentes españoles en el extranjero el voto rogado no era una cuestión que se repitiera. De hecho, a su juicio, resultaba difícil valorar hasta qué punto era el voto rogado en sí el que

5 Ello a pesar de que en los años 2021 y 2022, antes des de la entrada en vigor de la reforma de la LOREG de 2022, las órdenes PCM/323/2021 y PCM/185/2022 habilitaban, previa autorización de la JEC y del Ministerio del Interior, al prestador de servicio postal a recurrir a la mensajería privada cuando detectase dificultades significativas en la operativa de los operadores designados de los países destinatarios que pusieran en riesgo la recepción de la documentación. En base a las mismas la JEC autorizó a través de numerosos Acuerdos a la Sociedad de Correos y Telégrafos a recurrir a la mensajería privada. De hecho, tras la reforma en 2022 del art. 75 LOREG, en base a los apartados 3 y 4 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2023, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2023, se autorizaba recurrir a este tipo de mensajerías “para el envío de la documentación electoral tanto a los electores CERA como a los electores ERTA, que residan en países donde pudiera existir un riesgo alto o medio de entrega en plazo.”. Eso sí, se le impuso la obligación de detallar en cuanto les fuera posible los supuestos en los que se hiciera uso de dicha mensajería (Acuerdo JEC 135/2023, de 26 de abril).

6 Por todos, remitimos a los datos contenidos en el Informe de la JEC de 2016 (Acuerdo 261/2016, de 16 de noviembre).

7 En cuanto a los datos de participación y su relación con el número de electores inscritos en el CERA en las diversas elecciones desde el año 1987 hasta el año 2022 remitimos al completo estudio de Fernández Esquer (2022: 177-203).

8 *DSCD*, núm. 403, 13/12/2017, p.6.

desincentivaba el ejercicio del derecho de voto<sup>9</sup>. Lo que no planteaba duda era la percepción de hallarse ante una auténtica carrera de obstáculos para poder votar.

Con el paso del tiempo ha constituido un auténtico clamor el hecho de que los mecanismos que debían hacer posible el ejercicio del derecho de sufragio del elector CERA no funcionasen y pudieran conculcar el art. 23.1 CE por resultar contrarios a la efectividad del derecho fundamental. Especialmente si tenemos presente los mandatos del art. 68.5 y 9.2 CE y contrastamos todos los obstáculos derivados del diseño de un procedimiento que, por lo demás, ha sido objeto de reiteradas denuncias por las personas afectadas y sobre el que ha mostrado una constante preocupación la JEC<sup>10</sup>; el Defensor del Pueblo, que entre diversos pronunciamientos llegó directamente a plantear la necesidad de que el Parlamento surgido de las urnas en 2019 debía priorizar la reforma de la LOREG para facilitar y mejorar el voto de los emigrantes españoles en futuros procesos electorales<sup>11</sup>; y, cómo no, los representantes de los partidos políticos tanto en el ámbito nacional como en el autonómico.

Atendiendo a tales circunstancias, durante la XIV Legislatura (diciembre 2019 - agosto 2023) se tramitó y aprobó prácticamente por la unanimidad de los integrantes de las Cortes Generales la LO 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la LOREG. Ley orgánica que en su artículo único reformó los arts. 75, 103.1 y 107.2 de la LOREG y adicionó tres disposiciones adicionales.

## 2. Tramitación parlamentaria y ejes sobre los que se articula la reforma

El 4 de febrero de 2021, los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común<sup>12</sup> presentaron la Proposición de ley Orgánica de reforma de la LOREG para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero. El 27 de febrero de 2021 el Pleno del Congreso tomó en consideración esta proposición por la totalidad de los

9 Lo que quizás ya comenzó a atisbarse con la diferencia porcentual de 1.5 puntos que se produjo entre la participación del CERA en las fallidas elecciones a Cortes Generales y la que se produjo en la segunda convocatoria en la que se excepcionó, en virtud de lo dispuesto en la DA séptima, 2, LOREG tras su reforma en 2016, la obligación de instar de nuevo el voto a los electores inscritos en el CERA que ya lo hubieran solicitado en la anterior convocatoria.

10 Como expresamente hace constar la JEC en su Informe sobre garantías ante la posible reforma del procedimiento de ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero (Acuerdo de la JEC 410/2021, de 22 de diciembre de 2021), y que realizó a petición de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados de 12 de noviembre de 2021. En esta línea cabe recordar, por ejemplo, el Informe de la JEC sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero (Acuerdo de la JEC 261/2016, de 16 de noviembre de 2016). Informe el que se analizan alguno de los factores observados en el seguimiento de la aplicación del art.75 de la LOREG en la convocatoria de elecciones celebradas a partir de julio de 2012 hasta el 26 de junio de 2016.

11 <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/voto-extranjero/> (a. 20-6-2023).

12 *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 147-1, de 12 de febrero de 2021.

343 votos emitidos<sup>13</sup>. El 11 de mayo de 2022 se publicaban las enmiendas e índices de enmiendas al articulado<sup>14</sup>. El total de enmiendas presentadas en el Congreso ascendió a 119<sup>15</sup>. El informe de la Ponencia se publicaba el 30 de mayo de 2022<sup>16</sup> y el Dictamen de la Comisión y los escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno el día 3 de junio de 2022<sup>17</sup>.

El 9 de junio de 2022 se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados la Proposición<sup>18</sup> de ley orgánica de reforma por 340 votos a favor, 1 abstención y 1 solo voto en contra de un total de 342 votos emitidos.

A pesar de las enmiendas presentadas al articulado en el Congreso de los Diputados<sup>19</sup>, la toma en consideración por la totalidad de los votos emitidos en la Cámara Baja y su aprobación, salvo por un voto en contra y una abstención del total de los votos emitidos, certifican junto con la tramitación y aprobación en el Senado el altísimo grado de acuerdo entre todas las fuerzas con representación parlamentaria.

El acuerdo prácticamente unánime de los representantes de las distintas fuerzas políticas expresado en la votación de la ley, sin embargo, contrasta con la defensa de posiciones mantenidas en la toma en consideración y defensa en el mantenimiento de las numerosas enmiendas presentadas al texto en el Congreso de los Diputados. Esto no sucedió en el Senado donde el número de enmiendas ascendió a 22<sup>20</sup> y la Comisión Constitucional del Senado acordó aceptar como dictamen el texto propuesto por la ponencia en su informe que, por cierto, no introdujo modificaciones al texto remitido por el Congreso de los Diputados. La Comisión aprobó por unanimidad el texto de la Ponencia. La votación final se saldó con la aprobación de la ley por 263 votos a favor de los 263 votos emitidos<sup>21</sup>.

Debe ponerse en valor el acuerdo prácticamente unánime de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en el contenido de la LO 12/2022, de 30 de septiembre. La nueva regulación trata de eliminar los cuellos de botella en el procedimiento de votación que, utilizando expresión de la JEC<sup>22</sup>, se reconducía a cuatro momentos críticos: la solicitud del voto por el elector; la recepción por el elector de la documentación electoral enviada por la OCE; el envío y recepción del voto emitido por el elector; y finalmente, el escrutinio general de ese voto por las Juntas Electorales Provinciales. Todo ello con el claro objetivo de remover los obstáculos procedimentales que de forma decisiva afectaban, junto con la

13 *DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 81, de 23/02/2021.

14 *BOCG*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 147-4, de 11/05/2022.

15 *Ibidem*.

16 *BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. B-147-5 de 30/05/2022.

17 *BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. B-147-6 de 03/06/2022.

18 *DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 193, de 09/06/2022 pp. 20-33.

19 Para una visión de conjunto sobre las mismas remitimos a Presno Linera, M. (2022: 213-220).

20 *BOCG*. Senado, apartado I, núm. 377-3370, de 07/09/2022.

21 *DS*. Senado, Pleno, núm. 102, de 21/09/2022.

22 Informe de la JEC de 2021.

solicitud previa del voto, a la baja participación en las elecciones de nuestros ciudadanos inscritos en el CERA.

De forma muy sucinta, la LO 12/2022: suprime el voto rogado, la documentación electoral se envía de oficio al domicilio del elector, se adelantan los plazos de envío de la documentación electoral que no se supedita a las tardías fechas de la publicación definitiva de las candidaturas, el elector puede descargarse telemáticamente el juego completo de papeletas, se amplía el plazo para el depósito del voto en urna de 3 a 6 días y se retrasa y amplía el plazo del escrutinio general.

## II. ANÁLISIS DE LAS NOVEDADES JURÍDICO-PROCEDIMENTALES A LA LUZ DE LA LO 12/2022, DE LA INSTRUCCIÓN DE LA JEC 1/2023 Y DE LA NORMATIVA DE DESARROLLO

### 1. Ecosistema normativo y precisiones metodológicas

Abordar un análisis jurídico de la LO 12/2022 con cierta profundidad, exige tener presentes los objetivos que se persiguen con la norma y el ecosistema normativo que se prevé para garantizarlos en su proyección más amplia.

En esta línea, la remoción de obstáculos procedimentales para garantizar la efectividad del sufragio del elector CERA —es decir, que el elector emita su voto en tiempo y que su voto sea efectivamente escrutado— junto con el fortalecimiento de una serie garantías al servicio de asegurar la personalidad, la pureza del sufragio y, por ende, la integridad del proceso electoral, son los grandes ejes sobre los que se sustentan las previsiones normativas de la LO 12/2022.

Dado que la reforma del procedimiento introdujo novedades de calado, la JEC aprobó, apenas 4 días antes de la publicación de los respectivos Decretos por los que se convocaban las elecciones locales, a las Asambleas de Ceuta y Melilla y a las Asambleas Legislativas de 12 CCAA para el 28 de mayo de 2023, la Instrucción 1/2023, de 30 de marzo, sobre procedimiento de votación de los electores inscritos en el CERA.

La JEC con ocasión de la reforma de 2011 y del devenir de su aplicación práctica, ya había aprobado alguna instrucción<sup>23</sup> y una circular<sup>24</sup> sobre la materia. En consecuencia, al objeto de aclarar algunos extremos de las nuevas previsiones normativas de la reforma del 2022 y actualizar acuerdos e instrucciones anteriores la JEC dictó la Instrucción 1/2023.

Las nuevas previsiones para ejercicio del voto de los españoles contenidas en el art.75 de la LOREG ha exigido modificar distinta normativa reglamentaria y

<sup>23</sup> Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre.

<sup>24</sup> Circular de 10 de noviembre de 2011.

dar cumplimiento también al desarrollo reglamentario al que obligan las Disposiciones Adicionales de la LO 12/2022.

De ahí que lo primero que debe hacerse notar es que con apenas días de diferencia se aprobaron —por orden cronológico— el día 21 de marzo, el Real Decreto 189/2023 que modifica el Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral; el 28 de marzo, la Orden AUC/306/2023, por la que se establecen las condiciones para la designación de los centros habilitados en el extranjero para el depósito del voto en urna en los procesos electorales convocados en España; y el 30 de marzo la Instrucción de la JEC 1/2023.

Obsérvese que el RD 189/2023 modificó el RD 1799/2003 para adaptarlo a las disposiciones contenidas en el art. 75 LOREG, si bien incorpora otras modificaciones que responden a la obligación de adecuar su contenido a los mandatos de la LOPDGDD (art. 2.5 RD 1799/2003).

En efecto, el Real Decreto 1799/2003 se modificó, para actualizar y mejorar el procedimiento de consulta telemática por internet; para atender al hecho de que la OCE debe enviar ahora la documentación de oficio al elector, y para que la JEC pueda cumplir el mandato de publicar los datos por consulados. De ahí se infiere la necesidad de incorporar el dato de “oficina consular” en los ficheros del escrutinio de los votos de los electores que la OCE tiene que proporcionar a las juntas electorales.

En coherencia con la eliminación de la solicitud de voto por el elector CERA se suprime en los ficheros el dato indicador de solicitud de voto, incluido en el de las copias que se entregan a los representantes de las candidaturas, e incorpora el de la oficina consular correspondiente de cada elector. Como consecuencia también de la eliminación del voto rogado, el art. 5.2 del RD de 2023 determina que la entrega del censo CERA a los representantes de las candidaturas se realice entre los días 28 y 29 posteriores a la convocatoria y los datos que deben constar de cada elector CERA se determinan en el art. 5.3.2<sup>25</sup> del RD del 2023.

En cumplimiento de la obligación de la OCE de poner a disposición de las juntas electorales competentes los ficheros necesarios, con los datos de todos los electores residentes ausentes<sup>26</sup> que viven en el extranjero incluidos en el censo vigente, para el escrutinio de los votos recibidos se modifica también el art. 3.3 del RD de 2023.

Por su parte, la Orden AUC/306/2023 da cumplimiento a la encomienda que realiza la DA tercera de la LO 12/2022 al Gobierno para que dicte en el plazo

25 Los datos de cada los elector residente-ausente que vive en el extranjero son los que siguen: “a) Número de orden. b) Apellidos y nombre. c) Provincia y municipio de inscripción a efectos electorales. d) Domicilio. e) País de residencia. f) Fecha de nacimiento: Día, mes y año”.

26 Los ficheros de los españoles residentes-ausentes incluyen los mismos datos de los electores que se exigen en las copias del censo electoral, según dispone el art. 4.2 del RD 189/2023, salvo el dato de la Provincia y municipio de inscripción y añade junto al País de residencia el de la oficina consular.



de seis meses una orden en la que se establezca “las condiciones para la designación de los nuevos centros habilitados para el depósito del voto en urna, además de las Embajadas y las Oficinas Consulares, determinando además las garantías, los procedimientos homogéneos y las consiguientes dotaciones materiales y personales destinadas a este fin, entre las que se dispondrán sistemas de seguridad adecuados para los sobres de envío”.

Obsérvese que el legislador orgánico ha mantenido las dos modalidades de votación que introdujo la reforma del art. 75 de la LOREG de 2011. Es decir, se mantiene la modalidad presencial del depósito del voto en urna por parte del elector en las Embajadas, Oficinas o Secciones Consulares en la que esté inscrito, o en los lugares que para ello se habilite; y el voto por correo, en cuyo caso se remite el sobre con la documentación a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que cada elector esté adscrito.

La diferencia sustancial estriba en que ahora se fortalecen las garantías del procedimiento de votación en ambas modalidades y se robustecen cualitativamente las funciones que se atribuyen y desempeñan las Oficinas consulares en los procesos electorales. Una comprensión de conjunto sobre el papel que ahora desempeñan las Oficinas Consulares no puede prescindir de una lectura atenta de la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo. Orden que tiene por objeto no solo regular las condiciones de los centros habilitados en el extranjero para el depósito de voto en urna en los procesos electorales. También determina las garantías; los procedimientos homogéneos; las dotaciones personales y materiales destinadas a tal fin, incluidas las medidas de seguridad adecuadas para enviar los sobres que las Oficinas Consulares de carrera tienen que remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 1 Orden AUC/306/2023).

En consecuencia, un análisis jurídico riguroso sobre los distintos aspectos que se reforman, no se olvide, con naturaleza de ley orgánica, debe tener presente todo lo anterior.

## 2. Novedades jurídico-procedimentales y del sistema de garantías regulados en el art. 75 LOREG

El vigente art. 75 LOREG está integrado por 14 apartados. Algunas de las nuevas incorporaciones elevan a rango orgánico varios de los requisitos que la JEC a través de sus instrucciones y acuerdos ha impuesto a lo largo de estos más de 11 años desde la reforma del 2011 o bien ya constan en alguna de las propuestas que la JEC reflejó, por ejemplo, en el Informe que emitió en diciembre de 2021 a solicitud de la Comisión Constitucional<sup>27</sup>.

27 Dato que también ha hecho notar Delgado Iribarren (2022: 239).

Articularemos el análisis de las novedades en torno a los elementos nucleares sobre los que pivota la reforma y los mecanismos que incorpora para garantizarlos. Esto es: A) Supresión del voto rogado y garantías de la personalidad del sufragio. B) Adelanto de los plazos del (doble) envío de oficio de la documentación electoral por la DPOCE e instrumentos que garantizan que este adelanto no entre en conflicto con los plazos de la proclamación definitiva de las candidaturas y del envío de las papeletas. C) Ampliación de los plazos y garantías procedimentales en las dos modalidades de votación. D) Ampliación del plazo de escrutinio general y una apuesta por la transparencia.

### 2.1. Supresión del voto rogado y garantías de la personalidad del sufragio

El apartado primero del art. 75 LOREG elimina la referencia a la solicitud de voto por parte del elector y directamente establece que las DPOCE remitirán de oficio a la dirección de la inscripción de cada persona de nacionalidad española inscrita en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero la documentación electoral.

Como ya se ha dicho, uno de los motivos centrales por el que se introdujo el voto rogado era garantizar *ab initio* la personalidad del sufragio. En efecto, la imposibilidad de garantizar un censo depurado y la imposibilidad real de evitar la suplantación del elector, entre otras razones porque no se podía garantizar que los servicios postales de muchos países comprobaran la identidad del elector CERA al recibir la documentación electoral y al emitir por correo su voto. La generalizada sospecha de fraude constituyó una razón fundamental para imponer el voto rogado. Los fraudes quedaron acreditados en varios procesos electores<sup>28</sup> a pesar de las constantes mejoras en el registro de inscripción en el CERA.

Sin ánimo de adentrarnos en las particularidades que afectan a la actualización y depuración del censo de los españoles que residen permanentemente en el extranjero<sup>29</sup>, conviene constatar que, a pesar de los enormes avances en la depuración y actualización del CERA, éste no está perfectamente depurado. De hecho, la DA segunda de la LO 12/2022 obliga al Gobierno a través de la administración consular y en coordinación con la OCE, con el informe favorable de la JEC, a que en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley:

- a) Lleve a cabo “un procedimiento extraordinario de verificación de los datos de las personas inscritas en el Censo de Españoles Residentes Ausentes,

<sup>28</sup> La JEC en sus informes de 2009 y de 2016 ha evidenciado la situación. En perspectiva estrictamente política basta repasar las posiciones sobre el particular de los representantes de los Grupos parlamentarios durante la tramitación de la LO 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la LOREG.

<sup>29</sup> Remitimos, entre otros, a Mateos Crespo (2022: 109-130) y a las interesantes reflexiones del Delgado-Iribarren (2022: 238-24) en su comparativa con los electores ERTA.

para comprobar la fe de vida de estos, así como la corrección de los datos inscritos, a fin de facilitar la participación en el procedimiento electoral con las mayores garantías. Este procedimiento extraordinario se realizará periódicamente, con un intervalo mínimo de cinco años”.

- b) Revise la normativa sobre la inscripción en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.
- c) Adopte, previo informe favorable de la JEC, las medidas extraordinarias precisas para garantizar que las personas enfermas y con discapacidad puedan ejercer su derecho al voto.

Huelga decir que el Gobierno ha incumplido el plazo de los seis meses que le impone dicha disposición. No obstante, el Real Decreto 189/2023, de 21 de marzo, modificó los arts. 1.4, 2.4, 2.5 y 5.4 del Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, con el objeto de actualizar y mejorar el procedimiento de consulta telemática por internet —y mediante el envío de una aplicación informática con su base de datos— del censo vigente de cada elección que la OCE ofrece a los ayuntamientos y oficinas consulares con los datos de inscripción de los electores incluidos en el censo electoral vigente de su ámbito territorial. También incorpora, como ya dijimos, otras disposiciones que coadyuvan a un mejor control y a una mayor transparencia a la hora de identificar a los electores CERA y para que la JEC cumpla con el mandato del art. 75.14 LOREG<sup>30</sup>.

En fin, aunque el CERA no se encuentre perfectamente actualizado se incorporan medidas que ayudan a evitar la suplantación en los supuestos de voto por correo<sup>31</sup> o el ejercicio fraudulento del voto. Así, por ejemplo, para garantizar la personalidad del sufragio en el voto por correo ahora se impone la obligación de incluir en el sobre dirigido a la Junta electoral correspondiente, “además del sobre o sobres de votación, uno de los certificados de estar inscrito en el censo, *en cuyo reverso constará la firma y número de pasaporte o Documento Nacional de Identidad del elector*, fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o certificado de nacionalidad o, en su defecto, certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedida por la Oficina Consular de Carrera o la Sección Consular de la Misión Diplomática de España en el país de residencia” (art. 75.7 LOREG).

<sup>30</sup> El art 3.3, del Real Decreto 1799/2003, se modificó para establecer expresamente que la OCE “pondrá a disposición de las juntas electorales competentes los ficheros necesarios, con los datos de todos los electores residentes ausentes que viven en el extranjero incluidos en el censo electoral vigente, para el escrutinio de los votos recibidos”. En la misma línea también se reformó el art. 4.2 para incorporar en el fichero el dato de la oficina consular correspondiente de cada elector.

<sup>31</sup> En el voto en urna el elector se tiene necesariamente que identificar.

Dicho lo anterior, no obstante, debe garantizarse la actualización permanente del Registro de Matrícula Consular<sup>32</sup>. La supresión del requisito de la solitud del voto para ejercer el derecho de sufragio debe acompañarse indefectiblemente por un mecanismo que permita garantizar que se envía la documentación al elector cuya identidad debe quedar acreditada en el ejercicio del derecho de sufragio. La acreditación de la identidad del elector, como también ha expresado la JEC<sup>33</sup>, constituye un requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio.

## 2.2. Adelanto de los plazos del (doble) envío de oficio de la documentación electoral y mecanismos que garantizan que este adelanto no entre en conflicto con los plazos de la proclamación definitiva de las candidaturas y el envío de las papeletas impresas en papel

Suprimido el voto rogado, las DPOCE directamente envían de oficio la documentación electoral a la dirección de la inscripción de cada persona inscrita en el CERA entre los días 18 y 24 posterior a la convocatoria electoral. Sobre el porqué y los efectos de este adelanto volveremos más adelante. Se introduce un mecanismo para evitar el doble voto de los electores CERA que soliciten votar en España y reciban la documentación de oficio en su domicilio en el extranjero<sup>34</sup>. El art. 75.1 LOREG relaciona de forma sistematizada la documentación que se tiene que enviar al elector<sup>35</sup> y la agrupa en torno a cinco apartados claramente diferenciados, en contraste con la redacción dada al art 75.2 LOREG tras la reforma de 2011.

La documentación electoral que se envía incorpora aspectos sobre los que la JEC ya había expresado la necesidad de reflejar<sup>36</sup> y también alguna novedad rele-

32 Comparto la apreciación de la JEC cuando afirma en el Informe de 22 de diciembre de 2021 que “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 (...)”.

33 Informe de la JEC de 22 de diciembre de 2021.

34 La OCE ha tenido que incluir entre los ficheros para el escrutinio de los votos de los electores CERA un fichero con los electores a los que se ha enviado su documentación electoral a un domicilio en España, tras solicitar su voto en una Oficina de Correos en España.

35 Envíos que la OCE debe hacer, como precisa la Instrucción 1/2023 de la JEC, “*de la manera más rápida, segura y eficaz, contando para ello incluso con la valija diplomática y el reenvío por correo interno del país correspondiente, en la medida en que la Oficina del Censo Electoral y la Administración consular lo consideren necesario y posible*”. Garantía y celeridad se desprende del mandato taxativo contenido en el último párrafo del art. 75.3 de LOREG: “Las Administraciones Públicas dispondrán los medios precisos en cada caso para que los envíos previstos en los apartados 1, 3 y 8 de este artículo se lleven a cabo de la manera más rápida, segura y eficaz, contando para ello incluso con la valija diplomática y el reenvío por correo interno del país correspondiente, en la medida en que la Oficina del Censo Electoral y la administración consular lo consideren necesario y posible”.

36 Por ejemplo, la posibilidad para el elector de descargar telemáticamente las papeletas oficiales en una web oficial.

vante cuyo contenido material se halla en concordancia con otras disposiciones. Por ejemplo, obsérvese que entre la documentación que se envía debe figurar una hoja informativa sobre cómo ejercer el derecho de voto y *la dirección de la página web oficial en la que se expondrán las candidaturas definitivas, y en la que estarán disponibles los juegos de papeletas descargables*, con todas las candidaturas concurrentes, así como cualquier otra información sobre los procesos electorales en curso. También la relación de centros habilitados para el depósito de voto en urna en el ámbito de su demarcación consular (art. 75.1, d) y e) LOREG)<sup>37</sup>.

Por su parte, el art. 75.2 LOREG determina de forma expresa que las papeletas de los electores inscritos en el CERA para cada proceso convocado se tiene que corresponder con la papeleta oficial, “así como con un modelo descargable homologado por la Junta Electoral”. De ahí que se añada directamente que en la hoja informativa que acompaña la documentación, a la que se alude en el apartado 1, “se recogerán las instrucciones para obtener telemáticamente un juego de papeletas de manera accesible, con todas las candidaturas concurrentes, *así como los medios por los que los electores podrán conocer las candidaturas proclamadas*”.

El adelanto de los plazos de envío de la documentación electoral por parte de las DPOCE y la posibilidad de que el elector CERA pueda descargar personalmente de manera telemática las papeletas es donde se halla uno de los tres nudos gordianos que determinan que la documentación le llegue al elector con tiempo suficiente para poder votar por correo dentro de los plazos prescriptivos y lleguen a tiempo de ser remitidos y escrutados por las juntas electorales competentes.

Debe reseñarse que los plazos de envío de la documentación electoral a los electores ya no se supeditan, en términos de efectividad del sufragio, a los plazos que la LOREG establece para la proclamación de las candidaturas ni a los de la resolución de las impugnaciones cuando las haya. Ahora se prevé que el envío de la documentación se realice de oficio por correo certificado entre el día 18 y el 24 posterior a la convocatoria, frente a la anterior previsión de que este envío debía realizarse por correo certificado “no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo”.

Este acortamiento de los plazos de envío resulta posible porque ahora el elector puede, opcionalmente, descargarse telemáticamente un juego de papeletas con todas<sup>38</sup> las candidaturas concurrentes. Si bien, por un lado, las papeletas descargables solo pueden estar disponibles con posterioridad a la resolución de los

37 Véase la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo. También, y a modo de ejemplo la Resolución de 4 de abril de 2023, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por la que se determina la relación de centros habilitados en el extranjero para el depósito de voto en urna en las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 2023 y la Resolución de 2 de junio de 2023, de la Subsecretaría, por la que se determina la relación de centros habilitados en el extranjero para el depósito de voto en urna en las elecciones generales de 23 de julio de 2023 (BOE, 10 de junio de 2023).

38 A fin de garantizar el secreto de voto como expresamente prevé el art. 75.2 LOREG.

recursos presentados contra la proclamación de candidaturas y no más tarde del quinto día posterior a la proclamación de candidaturas (art. 75.3 LOREG). Por otro lado, no se exime a las DPOCE de remitir en un segundo envío las papeletas oficiales en papel a la dirección de la inscripción de los electores CERA, a partir del vigésimo noveno y no más tarde del trigésimo tercer día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos y, en las restantes, no más tarde del trigésimo noveno día.

Obsérvese que se establecen medidas concretas para garantizar que se cumpla el objetivo que persigue la norma. Así, por lo que afecta a las papeletas descargables y a la información sobre el proceso el art.75.2 LOREG es taxativo: “Las Administraciones Públicas garantizarán los medios materiales y técnicos para facilitar a los electores el acceso a la información sobre el proceso electoral y a las papeletas descargables”. Esta exigencia, junto con la que impone el último párrafo del art. 75.3 LOREG a las Administraciones Públicas, adquiere especial relevancia cuando concurren varias elecciones. Una interpretación conjunta de ambos preceptos, entre otras muchas cuestiones, obligaría a revisar los protocolos de actuación del Ministerio del Interior cuando se suscriben los convenios en materia de gestión electoral, muy especialmente cuando concurren las elecciones locales que se celebran el último domingo de cada cuatro años con las de las Asambleas de las Legislativas de las CCAA.

En relación con ambos mandatos, la Instrucción de la JEC 1/2023 precisa que la Administración convocante del proceso electoral “deberá publicar en la página web oficial del proceso electoral, de forma inmediata y, en todo caso, no más tarde del quinto día posterior a la proclamación de las candidaturas, las candidaturas proclamadas definitivamente en cada circunscripción y los juegos de papeletas descargables de todas las candidaturas concurrentes a dicho proceso, conforme establecen los apartados 1 d), 2 y 3 del artículo 75 de la LOREG (...)”.

Sin duda se facilita que la documentación le llegue al elector CERA, lo que redunda en el hecho de que el voto emitido sea efectivamente escrutado.

### 2.3. Ampliación de plazos, novedades y garantías procedimentales en las modalidades de votación

En cuanto a la modalidad de voto presencial en urna, el art. 75.4 LOREG amplía el plazo del depósito en 6 días frente a los 3 días previstos en la redacción dada por la LO 2/2011. Ahora se deposita el voto entre el octavo y el tercer día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección. Se robustece el sistema de garantías en los aspectos sustantivos del procedimiento de votación en esta modalidad y se mejora la redacción que afecta a la identificación del votante<sup>39</sup>. Se amplía y

39 En dicción literal del art 75.5 LOREG “El elector acreditará su identidad ante el funcionario consular mediante el pasaporte o el Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o

regula con mayor detalle las obligaciones de las Oficinas Consulares tanto en aspectos formales como materiales.

Así, por ejemplo, se establece la obligación de la administración consular de garantizar “la disponibilidad de papeletas oficiales de voto en los centros de votación que se habiliten, adecuadamente publicitados, así como suficientes sobres de votación y los medios informáticos necesarios para la descarga del resto de la documentación precisa para votar durante los días habilitados para la votación presencial” (art. 75.4 LOREG). El art. 4 de la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo, determina que los centros habilitados en el extranjero para el depósito en urna en los procesos electorales dispongan de urnas, medios para garantizar el secreto del voto, papeletas, sobres y medios informático y desarrolle las condiciones de cada uno de estos medios materiales en consonancia con los que regula el art. 75 LOREG.

Se exige que los lugares que se habiliten para el depósito en urna<sup>40</sup> estén abiertos en horario de mañana y tarde. Dicho horario, como señala el apartado tercero de la Instrucción de la JEC 1/2023, se tiene que anunciar con suficiente antelación “y debe permitir que los electores puedan acudir a entregar su voto al concluir la jornada laboral ordinaria en ese país”.

Si bien se sigue habilitando a los responsables consulares para establecer las medidas que se consideren necesarias para la correcta guarda y custodia de las urnas<sup>41</sup>, ahora se precisa en el propio art. 75.6 LOREG la obligación de incluir su firma en el acta final y el precintado al finalizar cada jornada. Se añade la esencial garantía de que el proceso de precintado, recuento y elaboración del acta sea público (art. 75.6 LOREG). El art. 6 de la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo, alude a las medidas de seguridad necesarias tanto para el correcto desarrollo de las jornadas de votación como para la correcta guarda y custodia de los sobres depositados por los electores, que deberán ser remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores una vez finalizado el plazo del depósito del voto en urna. El funcionario consular, tal y como obliga la Instrucción de la JEC “deberá llevar una lista numerada de los electores que hayan depositado su voto en urna”.

certificación de nacionalidad, o en su defecto, la certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedida por la Oficina Consular de Carrera o la Sección Consular de la Misión Diplomática de España en el país de residencia y, previa exhibición y entrega de uno de los certificados de inscripción en el censo de residentes ausentes que ha recibido, depositará el sobre dirigido a la Junta Electoral competente para su escrutinio, una vez que el funcionario consular *firmé en el reverso de dicho sobre* y estampe en el mismo el sello de la Oficina Consular en el que conste la fecha de su depósito”.

<sup>40</sup> Los datos de los centros habilitados se comunican a la OCE y al Consejo General de la Ciudadanía Española en el exterior antes del quinto día posterior a la convocatoria (Art. 2. 4 Orden AUC/306/2023).

<sup>41</sup> Tal y como exige la Instrucción de la JEC, la urna tiene que ser de un material resistente y transparente “y una vez montada, deberá ser inviolable, de modo que sea imposible su manipulación una vez cerrada y precintada, así como el acceso a los sobres depositados en su interior o la introducción de otros nuevos por lugar distinto a la ranura prevista para tal fin”.

El párrafo segundo del art. 75.6 LOREG establece que los representantes de las candidaturas “podrán estar presentes en las dependencias consulares habilitadas durante los días del depósito de voto en urna”.

Se fortalece el papel de los representantes de las candidaturas, lo que sin duda redundará en una mayor garantía en el procedimiento de la votación. Obsérvese que a diferencia de lo que disponía el art. 75.7 LOREG en su redacción dada en 2011, el vigente art. 75.6 LOREG, segundo párrafo, no solo habilita a los representantes de las candidaturas concurrentes a las elecciones a estar presentes en las dependencias consulares habilitadas los días del depósito de voto en urna, sino que, además, añade expresamente que: las funciones de los representantes en los procesos electorales en el exterior “se asimilarán a las funciones previstas para los interventores y apoderados en los artículos 76 a 79 de la presente ley”. En consonancia con ello, la Instrucción 1/2023, tercero, 2, establece que los representantes de las formaciones electorales o de las candidaturas tendrán derecho a estar presentes en las oficinas consulares durante toda la jornada electoral, así como a inspeccionar, fuera del horario de dicha jornada, las dependencias en las que se vayan a custodiar las urnas en las que se hayan depositado los votos y los sobres remitidos por correo por los electores. Sus funciones se asimilarán a las previstas para interventores y apoderados en los artículos 76 a 79 de la LOREG, como dispone el artículo 75.6 LOREG.

A mi juicio, el hecho de que se asimile la función de los representantes de las formaciones políticas en el exterior a la que desempeñan los interventores y apoderados en los arts. 76 a 79 LOREG exigiría una mayor concreción normativa y un desarrollo explícito por parte de la JEC. Si bien es cierto que los arts. 6.5 y 7 de la Orden AUC/306/2023 hacen referencia expresa a la función de los representantes en el acto público de recuento y clasificación de los sobres al finalizar la jornada de votación cuando al cumplimentar el acta provisional los representantes de las candidaturas presentes deben firmar.

Cuando el elector opte por el voto por correo, tal y como mandata el art. 75.7 LOREG, deberá incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral correspondiente, además del sobre o sobres de votación, uno de los certificados de estar inscrito en el censo, en cuyo reverso constará la firma y número de pasaporte o Documento Nacional de Identidad del elector, a lo que debe añadir la documentación identificativa que se exige en la modalidad presencial. Todo ello se introduce en el sobre dirigido a la Oficina Consular de Carrera o sección consular de la Misión Diplomática en la que esté adscrito y se incluye en este sobre el otro certificado de estar inscrito en el censo. Esta documentación se tiene que *enviar personalmente* por el elector por correo postal certificado, cuando sea posible, a la Oficina o Sección consular a la que esté adscrito no más tarde del quinto día anterior de la elección.

Al objeto de garantizar que el voto llegue a tiempo de ser escrutado por las Juntas Electorales y dotar de la mayor certeza jurídica al procedimiento se establece expresamente que: a) Tendrá el carácter de improrrogable tanto el plazo previsto para el depósito del voto en urna (art. 75.4 LOREG) como el plazo previsto para el voto por correo (art. 75.7 LOREG). b) No serán válidos los sobres que se reciban por



correo en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática *antes* de la proclamación definitiva de candidaturas. Y tampoco serán válidos los que lleguen después del segundo día anterior al de la elección (art. 75.7 LOREG). Para garantizar el cumplimiento del requisito temporal y la validez de los votos debe constar claramente en el sobre dirigido a la Junta electoral correspondiente el sello de la Oficina Consular de Carrera o Sección consular que certifique de modo indubitado el cumplimiento del requisito temporal (art. 75.9 LOREG).

Por lo que atañe al recuento de los votos recibidos por la oficina consular una vez concluido el plazo del depósito del voto en urna, y por previsión expresa del art. 75.8 LOREG, el funcionario consular tiene que expedir un acta que debe contener las incidencias relevantes que se hayan podido producir, así como el número de sobres recibidos por correo y los depositados en urna<sup>42</sup>. La instrucción de la JEC resulta más clara y ordenada que la dicción del art. 75.8 LOREG. En el apartado 5 de se establece de forma detallada cómo debe proceder el funcionario en la apertura de la urna y en el recuento de los sobres remitidos y también cómo debe proceder en la expedición del acta consular.

Dicho lo anterior, conviene observar que el art. 75.8 LOREG no concreta expresamente el día que se abre la urna para el recuento. Se alude directamente al plazo de finalización del depósito en urna. Recuérdesse que este plazo que se amplía, sin embargo, fija como límite temporal improrrogable el tercer día anterior al de la votación, en lugar del segundo día, tal y como lo hacía el 75.5 LOREG en su redacción dada en la reforma de 2011. Por su parte, los votos por correo —que deben emitirse no más tarde del quinto día anterior al día de las elecciones— para ser válidos, a *contrario sensu* de lo que establece el art. 75.7 LOREG, no pueden llegar después del segundo día anterior al de la elección. En consecuencia, se deben contar esos votos y parece producirse un decalaje de un día entre la finalización del plazo del voto en urna y el de la recepción del voto por correo que pudiera llevar a cierta confusión (acto del recuento y envío de la documentación).

#### 2.4. Ampliación del plazo de escrutinio general y una apuesta por la transparencia

La LO 12/2022 ha modificado los arts. 103.1 y 107.2 de la LOREG al objeto de retrasar el plazo del escrutinio general que ahora se realizará el quinto día siguiente al de la votación —en lugar del tercer día— (art. 103.1 LOREG)<sup>43</sup> y amplía el plazo de escrutinio general en dos días. En efecto, *ex art.* 107.2 de la LOREG el escrutinio debe concluir no más tarde del octavo día posterior a las

<sup>42</sup> La JEC también aclara que en la medida en que los sobres que entregan o remiten los votantes deben encontrarse debidamente cerrados, no corresponde a los funcionarios de las misiones consulares entrar a valorar el contenido de tales sobres ni corregir los defectos que pudieran apreciarse (Instrucción 1/2023, tercero, 5).

<sup>43</sup> A modo meramente anecdótico recuérdese que antes de la reforma del art. 103.1 LOREG en 1991 el citado precepto establecía que el escrutinio general se realizaba el quinto día.

elecciones, en lugar del sexto día. Esta ampliación de los plazos de escrutinio resulta coherente con el objetivo de facilitar que la documentación le llegue al elector CERA y que el voto emitido sea efectivamente escrutado. Sobre los plazos del escrutinio volveremos en el epígrafe siguiente.

Quisiera finalizar subrayando un dato, a mi juicio, de gran relevancia y es que la reforma persigue garantizar una mayor transparencia *del* procedimiento y *en* el procedimiento de votación de nuestros conciudadanos en el exterior. En este sentido adquiere una especial relevancia la obligación impuesta a la JEC, *ex* art. 75.14 LOREG, para que al finalizar el escrutinio “haga públicos los datos de voto de las personas españolas residentes en el extranjero remitido por cada consulado desglosados por provincias, así como los datos del voto recibido en cada Junta Electoral Provincial desglosados por consulado de emisión”. A pesar de una cierta falta de *finexza* jurídica en la aplicación del precepto, como posteriormente tendremos ocasión de analizar, resulta muy loable el esfuerzo por dotar de una mayor transparencia a los datos de los votos CERA remitidos por cada consulado y los votos recibidos por las juntas electorales competentes.

### 3. Algunas reflexiones sobre cuestiones competenciales y algún olvido del legislador

En este punto debo advertir que, dado que la reforma plantea algunas cuestiones de trascendencia jurídica que deben tenerse presentes en distintos planos normativos y de acción política, he optado por sistematizarlas, a pesar de su falta de homogeneidad, en este epígrafe diferenciado.

En esta línea, quisiera adelantar que el art. 75 de la LOREG plantea algunos problemas de orden competencial. Si bien alguna de estas cuestiones las abordaré en el siguiente epígrafe, me referiré ahora a la redacción dada al apartado 14 del art. 75 y a los problemas de interpretación y de incoherencia normativa que plantea y que en mi opinión resultan reprochables. Obsérvese que el art. 75. 14 de la LOREG obliga a la JEC al finalizar el escrutinio a hacer públicos “los datos del voto recibido en cada Junta Electoral Provincial desglosados por consulado de emisión”. Por su parte, el apartado 10 del mismo precepto determina que el día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la junta electoral competente se constituye en Mesa Electoral y el apartado 11 que, una vez escrutados los votos, la Junta incorpora los resultados al escrutinio general. Haciendo caso omiso de la referencia de la junta electoral competente a la que en buena lid alude el apartado 10 y 11 y atribuye la competencia expresamente a las Juntas electorales Provinciales. Juntas que, efectivamente, son las competentes del escrutinio en las elecciones a Cortes Generales (art. 173 de la LOREG). No así, sin embargo, en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. De hecho, por poner un ejemplo, recuérdese que, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales de Murcia, La Rioja e Illes Balears, la Junta Electoral de Comunidad Autónoma

asume las competencias atribuidas a las Juntas Electorales Provinciales en las elecciones a sus respectivas Asambleas legislativas. Por no mencionar que en el supuesto de las elecciones al Parlamento de Canarias existe una doble circunscripción, la insular y la autonómica. Todo lo que afecta a la circunscripción autonómica es competencia de la Junta Electoral de Canarias.

En fin, en el apartado sexto, numeral 3, de la Instrucción 1/2023 corrige al legislador orgánico cuando determina que la junta electoral competente para realizar el escrutinio es la que debe hacer constar en acta los datos del voto recibido desglosado por consulado de emisión, remitiendo copia de dicha acta a la Junta Electoral Central, a efectos de que pueda realizar la publicación prevista en el apartado 14 del artículo 75 de la LOREG. Y para el supuesto de elecciones autonómicas precisa que la copia de dicha acta se remitirá a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma, de existir esta, para que proceda, por delegación de la JEC, a realizar la publicación prevista en el citado apartado 14.

Por otro lado, debe observarse que la LO 12/2022 no ha tenido presente la Disposición adicional séptima, 2, de la LOREG que se introdujo a través de la LO 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la LOREG y que rige para el supuesto de convocatoria automática de elecciones *ex art.* 99.5 CE. En ella se regulan 22 especificidades del procedimiento electoral para un proceso electoral que para tales supuestos dura 47 día en lugar de los 54 días que median entre la publicación del Real Decreto de convocatoria y el día de la votación.

Como ya analicé en su momento (García Mahamut, 2017: 541-573), en este proceso de 47 días, además de acortarse en una semana el periodo de campaña electoral, se adelantan numerosos plazos, entre ellos los que afectan a la presentación, publicación y proclamación de las candidaturas; a los recursos contra la proclamación de las candidaturas y de los candidatos, así como otros aspectos procesales que a modo de fichas de dominó se ven afectados por el adelantamiento de estos plazos.

Pues bien, tales previsiones afectan también al ejercicio de derecho de sufragio de las personas inscritas en el CERA, por ejemplo, a los plazos de envío de la documentación electoral por parte de la OCE o la excepción de la obligación de tener que instar el voto los electores CERA que lo hubieran solicitado en las elecciones inmediatamente anteriores, en concordancia con lo regulado en el art. 75 de la LOREG en su redacción de 2011. Obviamente, no reformar la DA séptima de la LOREG ha sido un olvido del legislador que tendrá que subsanarse para adecuarlo por coherencia normativa y seguridad jurídica al vigente art. 75 LOREG. En esta línea, a mi juicio, el legislador deberá suprimir la letra m) de la DA séptima, 2; también deberá modificar y adaptar como mínimo la letra n) de la citada DA séptima; y adaptar los plazos previstos en el actual art. 75 LOREG. Este olvido del legislador debe subsanarse cuanto antes para garantizar el principio de seguridad jurídica.

Finalmente, en el estricto plano normativo y por lo que atañe a las Disposiciones adicionales, conviene recordar lo siguiente: La DA primera, exige al

Gobierno que en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la LO 12/2022, adopte mediante Real Decreto las medidas necesarias para complementar o sustituir de forma progresiva y teniendo en consideración las circunstancias concretas de los países de residencia de los electores, los envíos postales previstos en el art. 75 “por un envío telemático que reúna las garantías previstas en la legislación electoral, así como la previsión de mecanismos alternativos para aquellos electores que no dispongan de medios telemáticos propios”. Este plazo aún no ha finalizado. A mi juicio, hacer efectiva esta posibilidad con las debidas garantías velando por la integridad del proceso electoral necesariamente exige incorporar, entre otros mecanismos, el uso de claves telemáticas y la firma electrónica del elector.

La DA segunda, tal y como ya hemos avanzado, tampoco ha sido aún desarrollada por el Gobierno. Ya se ha defendido que la obligación de llevar a cabo un procedimiento extraordinario de verificación de datos de las personas inscritas en el CERA para comprobar la fe de vida, la corrección de los datos inscritos resulta del todo punto necesario. Sin embargo, se establece literalmente que “Este procedimiento extraordinario se realizará periódicamente, con un intervalo mínimo de cinco años”. Entiendo que el intervalo debería ser máximo de cinco años, y no al revés.

El Gobierno sí que ha cumplido dentro del plazo de seis meses, tal y como determina la DA tercera, la encomienda de dictar una orden en la que se establece “las condiciones para la designación de los nuevos centros habilitados para el depósito del voto en urna, además de las Embajadas y las Oficinas Consulares, determinando además las garantías, los procedimientos homogéneos y las consiguientes dotaciones materiales y personales destinadas a este fin, entre las que se dispondrán sistemas de seguridad adecuados para los sobres de envío” (DA tercera).

### III. CUESTIONES DE RELEVANCIA JURÍDICA, PRÁCTICA Y DE TRANSPARENCIA QUE HA PROYECTADO LA REFORMA EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 28 DE MAYO Y A CORTES GENERALES DE 23 DE JULIO DE 2023

#### 1. Elecciones autonómicas y cuestiones competenciales de coordinación en la gestión del proceso electoral

Las Comunidades Autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid, Murcia y la Comunidad Foral de Navarra, junto con la Ciudad Autónoma de Ceuta y de Melilla, se erigieron en el preludio y banco de pruebas más importante para adelantar los primeros problemas tanto formales como materiales que la reforma del voto CERA proyectará en los comicios futuros.

La primera advertencia que debemos realizar es que a diferencia de lo que ocurre en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al igual que sucede con las elecciones locales, donde la competencia en materia de elecciones es de carácter estatal y es el Ministerio del Interior la administración responsable de la gestión del proceso electoral, en las elecciones a los Parlamentos autonómicos debe tenerse presente una serie de cuestiones jurídicas relevantes que afectan a la distribución competencial entre el Estado y las CCAA en el respectivo proceso electoral autonómico.

En primer lugar, si bien las disposiciones comunes de la LOREG —normativa básica— se aplican a las elecciones de las Asambleas Legislativas autonómicas, no es menos cierto que todo aquello que no se considere normativa básica es competencia de la respectiva Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, si bien la Dirección general de Política Interior, dependiente del Ministerio del Interior, es la Administración competente para la gestión de los procesos de competencia estatal, en las Comunidades Autónomas es la respectiva consejería competente —a través de la viceconsejería o dirección general competente— la responsable de la gestión del concreto proceso electoral.

Ahora bien, el Estado interviene en todos los procesos electorales al tener competencia exclusiva sobre determinadas materias, incluidas las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CCAA. Así, por ejemplo, el Estado interviene a través de la OCE, del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>44</sup> o del Ministerio del Interior, por ejemplo, si en los dispositivos de seguridad interviene las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Pues bien, independientemente de que la Administración General del Estado sea la responsable de la gestión del proceso de las elecciones al Congreso de los Diputados, al Senado, a las entidades locales y al Parlamento Europeo cuando se vota en España, lo cierto es que cuando concurren las elecciones autonómicas con las elecciones locales que se celebran el último domingo de mayo de cada cuatro años, como ha sido el supuesto en estas elecciones, el Ministerio del Interior ha venido firmando acuerdos de cooperación con los respectivos Gobierno autonómicos al objeto de simplificar trámites, ahorrar en diversos medios materiales, así como para facilitar la gestión electoral coordinada sobre aquellos elementos comunes<sup>45</sup>. Clara expresión de ello es, por ejemplo, el uso compartido de tecnologías en la gestión electoral o la utilización conjunta de sistemas de recogida, transmisión y tratamiento de datos electorales.

<sup>44</sup> De hecho, el art. 21.2 b) del Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, atribuye a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares “la gestión del Registro de Matrícula Consular; la coordinación del trabajo de las oficinas consulares de España en el extranjero en lo que concierne a la gestión de los procesos electorales convocados en España”.

<sup>45</sup> Tras la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público es un convenio interadministrativo.

En la práctica, esto ha supuesto que numerosos gobiernos autonómicos hayan confiado en que en una variedad amplísima de trámites, que podían haber sido tratados con una mayor especificidad a lo largo de estos más de 40 años desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía y de las respectivas leyes electorales autonómicas, no se hayan adaptado lo suficiente a las singularidades autonómicas y, a mi juicio, han restado excelencia al cumplimiento de algunas obligaciones jurídicas por parte de las CCAA<sup>46</sup> que de forma habitual han concurrido en su convocatoria electoral con la de las elecciones locales. Lo que también se retroalimenta con una falta considerable de recursos humanos en las distintas administraciones autonómicas.

Esta afirmación cobra especial relevancia en la aplicación y cumplimiento de las obligaciones del art. 75 de la LOREG. En efecto, entre las diversas consecuencias que ello acarrea en la gestión electoral y en la necesaria coordinación entre los distintos actores implicados para hacer efectivo los aspectos procedimentales del art. 75 de la LOREG, es que la coordinación<sup>47</sup> de los mismos ha generado algunas disfunciones en el cumplimiento de concretos mandatos que afectan a la coordinación entre la administración autonómica y la administración general del Estado. La administración autonómica convocante está obligada, como resulta obvio, a cumplir con las obligaciones que la LOREG para que el voto CERA sea efectivo.

Quisiera recordar nuevamente que expresamente el art. 75.2 LOREG impone la obligación a las Administraciones Públicas de garantizar los medios materiales y técnicos para facilitar a los electores el acceso a la información sobre el proceso electoral y a las papeletas descargables.

Hemos comprobado en los epígrafes anteriores el peso que adquiere en la nueva regulación la documentación electoral y las obligaciones que impone para explicar el procedimiento de votación, páginas webs donde el elector puede descargar el juego de papeletas completas, etc. Esto adquiere una especial virtualidad para aquellas comunidades autónomas cuyo sistema electoral se diferencia, en términos generales, del resto. Un buen ejemplo de ello lo constituye, a mi juicio, el sistema electoral canario (SEC). Es el único sistema electoral en el escenario autonómico comparado que, para la elección del Parlamento de Canarias, tras el nuevo Estatuto de Autonomía de 2018<sup>48</sup> y la nueva Ley de Elecciones al Parlamento de

<sup>46</sup> Esto se observa, especialmente en aquellas disposiciones normativas autonómicas seguidistas de preceptos de la LOREG a fuerza de copiarla en sus inicios —y a lo largo del tiempo reformados— y de petrificalas en legislaciones electorales que a través de sus Estatutos de autonomía han exigido mayorías cualificadísimas para su reforma.

<sup>47</sup> Solicitud del criterio de la Junta Electoral Central sobre los acuerdos alcanzados por la Dirección General de Política Interior, la Oficina del Censo Electoral y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en las reuniones celebradas para analizar la repercusión en la gestión electoral, de la reforma del artículo 75 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante la Ley Orgánica 2/2022, de 30 de septiembre. (Acuerdo de la JEC 15/2023, de 16/02/2023).

<sup>48</sup> LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Canarias de 2022<sup>49</sup> (LEPC), combina simultáneamente una doble circunscripción electoral: la circunscripción insular (que no provincial) y la circunscripción autonómica<sup>50</sup>. De forma muy sinóptica debo poner de relieve que la LEPC por lo que atañe a la emisión del voto prevé que este se efectúa a través de dos papeletas, una para cada circunscripción insular y otra para la circunscripción autonómica y cada papeleta se tiene que introducir en una urna distinta (art. 30 LEPC). En consecuencia, doble papeleta y doble urna. Obsérvese, además, que la Junta Electoral de Canarias es la competente para todas las actuaciones previstas en relación con la presentación y proclamación de candidaturas en la circunscripción electoral autonómica comprendida en su ámbito territorial (art.20.1 LEPC).

Pues bien, atendiendo al mandato del art. 75.3 LOREG las papeletas oficiales tienen que remitirlas las DPOCE desde el día 29 y no más tarde del día 33 posterior a la convocatoria en aquellas provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos y, no más tarde del día 39 en las restantes. Esa alusión a las provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos debe ser interpretada en el caso de las elecciones al Parlamento de Canarias tanto en lo que afecta a la proclamación de candidatos en la respectiva circunscripción insular como a la proclamación de candidatos en la respectiva circunscripción autonómica.

## 2. La reforma de los plazos de escrutinio y la adecuación de la normativa autonómica en perspectiva comparada

Como ya se ha dicho la LO 12/2022 modificó los arts. 103.1 y 107.2 de la LOREG al objeto de retrasar y ampliar el plazo del escrutinio general. A diferencia del art. 75 LOREG, ninguno de los dos preceptos constituye normativa básica que tiene que aplicarse en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en virtud de la DA primera, 2, de la CE. Lo que no deja de suscitar algunas reflexiones en cuanto a los efectos que ha tenido esta previsión en la normativa autonómica y a la posibilidad de que en el ejercicio de sus competencias algún legislador autonómico pudiera decidir no retrasar el escrutinio general dado que la finalización del plazo del voto en urna, el tercer día inclusive anterior al de la elección, es el plazo sobre el que pivota el de la expedición y remisión inmediata del acta consular, la documentación que se exige y los sobres recibidos por correo y los depositados en urna, tal y como se determina en el art.

<sup>49</sup> La Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias. Para un análisis de la misma remitimos a García Mahamut (2023: 17-43).

<sup>50</sup> A la circunscripción autonómica le corresponde la elección de 9 escaños (art. 18.2) y al total de las circunscripciones insulares le corresponderá la elección de 61 escaños que se distribuyen así: tres por El Hierro, ocho por Fuerteventura, quince por Gran Canaria, cuatro por La Gomera, ocho por Lanzarote, ocho por La Palma y quince por Tenerife (art. 18.3).

75.2 LOREG y detallada pormenorizadamente el apartado quinto de la Instrucción de la JEC.

Ciñéndonos a cómo han respondido los ordenamientos autonómicos para cumplir con los objetivos por los que se han reformado los plazos del escrutinio general por el legislador orgánico cabe afirmar que se ha respondido, en términos generales, con solvencia jurídica sobre el particular. En efecto, podemos agrupar las distintas técnicas normativas utilizadas por las CCAA en tres grandes modelos.

En esta línea, hay CCAA como la de Canarias —y aunque no hayan celebrado elecciones, también la gallega— cuya legislación no se ha visto afectada, precisamente, por el hecho de que el legislador canario replica en el art. 31.1 de la LEPCA de 2022 los plazos del escrutinio general de su ley anterior<sup>51</sup>, adaptándolo a la nueva realidad del sistema electoral canario. Así, el escrutinio general se realizará “el octavo día siguiente al de la votación por la Junta Electoral de Canarias y deberá concluir no más tarde del undécimo día posterior al de las elecciones. Para su realización se guardará el siguiente orden: en primer lugar, se procederá a escrutar la circunscripción autonómica y posteriormente, las circunscripciones insulares”.

Otras CCAA, incluso a pesar de que se haya reformado su Estatuto de Autonomía y su ley electoral para adecuarla a las reformas operadas en el Estatuto, la ley electoral contiene la disposición genérica de que en todo lo que no prevé la ley electoral será de aplicación las normas vigentes para las elecciones al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales (DF primera de la ley de electoral de Aragón.). También se ha reformado, al reproducir los plazos del escrutinio de la LOREG en la ley electoral autonómica y no ser normativa básica, la legislación electoral afectada. Por ejemplo, este ha sido el supuesto de la ley electoral de Castilla-La Mancha que reformó a través de la Ley 8/2022, de 4 de noviembre, el art. 41 de la Ley electoral 5/1986.

Hay CCAA que no hacen alusión específica a los plazos de escrutinio, en cuyo caso se aplica de forma supletoria la LOREG, tal y como dispone la DA primera, apartado tercero de la LOREG. Este es el supuesto de Cantabria, Illes Balears o Extremadura.

51 Recuérdese que la ampliación del plazo de escrutinio general tanto en Galicia como en Canarias se realizó antes de la reforma del 2011 del art. 75 de la LOREG, precisamente para posibilitar en las elecciones a sus respectivos Parlamentos autonómicos que los votos de los canarios y gallegos que residían en el extranjero llegaran a tiempo de ser escrutados. En Galicia se llevo acabo a través del art. 37 bis de la Ley 12/2004, de 7 de diciembre. En Canarias se reformó en 2007 en pleno proceso electoral la LEPC expresamente para ampliar el plazo del escrutinio general.



### 3. Un primer balance técnico-jurídico de la reforma a tenor de las cifras de participación y de las incidencias en las elecciones autonómicas de 28 de mayo

#### 3.1. El procedimiento en cifras y precisiones metodológicas

Realizar con cierta rigurosidad una primera valoración sobre los efectos que la reforma del procedimiento del voto CERA ha tenido en las primeras elecciones en las que se ha aplicado exige repasar alguno de los datos publicados por las juntas electorales competentes en cumplimiento de lo que establece el art. 75.14 de la LOREG y concreta la Instrucción de la JEC 1/2023.

Sin embargo, ello me obliga a adelantar que los datos publicados por mandato expreso del art. 75.14 no cumplen con el nivel de transparencia exigido. El nivel de respuesta y contenido de las actas con el desglose por consulado es absolutamente dispar. Ello nos ha llevado a realizar cálculos que varían en función de los datos que aportan las juntas electorales competentes que en cada Comunidad autónoma les corresponde realizar el escrutinio y la publicación de los datos del CERA. Por otro lado, debo advertir que los datos obtenidos del INE sobre el CERA en las elecciones autonómicas incorporan datos definitivos tras su revisión de 5 de julio. No obstante, pudiera contenerse en la relación alguna pequeña variación que, entiendo, en términos generales no variará en demasía las conclusiones generales o la mirada sobre la realidad autonómica del voto CERA.

Comencemos por recordar que el total de españoles residentes en España en las 12 Comunidades Autónomas en las que se celebraron elecciones el pasado 28 de mayo ascendió, siempre según datos del INE, a 17.335.748. Por su parte, el número total de españoles residentes en el extranjero (CERA) fue de 1.047.156, excluyendo los de las Ciudades autónomas de Ceuta<sup>52</sup> y de Melilla<sup>53</sup>

En términos absolutos las CCAA con mayor número de electores CERA en estas elecciones han sido por orden decreciente: Madrid, Canarias, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Cantabria, Aragón, Murcia, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura y La Rioja.

En Madrid, con un censo total de 372.447 personas inscritas en el CERA, votaron 28.833 electores<sup>54</sup>, esto representa el 7,7% del CERA. No consta en los datos desagregados publicados el número de votos declarados nulos de los votantes CERA.

<sup>52</sup> En Ceuta los electores CERA asciende a 2.959 personas.

<sup>53</sup> En Melilla son 5.940 los electores CERA.

<sup>54</sup> Junta Electoral Provincial de Madrid. Listados correspondientes al voto de los Españoles Residentes en el Extranjero, por votantes y por país-consulado relativos a las elecciones a la Asamblea de Madrid de 28 de mayo de 2023, *BOCM*, n.º 136, de 9 de junio de 2023.

En Canarias, con un censo total de 162.109 personas inscritas en el CERA, votaron 6.658 electores, esto representa el 4,1% del total de electores CERA.

En la Comunitat Valenciana, con un censo total de 125.707 personas inscritas en el CERA, votaron 10.087 electores<sup>55</sup>, esto representa el 8% del CERA. El voto nulo ascendió a 491 (4, 9%). No obstante, debe precisarse que el mayor número de votos nulos se produjo en la provincia de Alicante. En efecto, de los 3446 votos escrutados se declararon nulos 389 lo que supone el 11,3% del voto CERA emitido en la Provincia de Alicante.

En el Principado de Asturias<sup>56</sup>, con un censo total de 123.201 personas inscritas, votaron 7.362 personas, esto es, prácticamente, el 6% del CERA. Sin embargo, en la publicación no aparecen desglosados los votos nulos del CERA.

En Cantabria, con un censo total CERA de 41.069 personas, votaron 2.549 electores. Es decir, votó el 6,2% de las personas inscritas en el CERA. Se declararon 12 votos nulos lo que constituye casi el 0,5% del total de los votos CERA escrutados.

En Aragón, con un censo total de 39.593 personas, votaron 3.809 personas, lo que representa el 9,6% del CERA. Los votos declarados nulos fueron 62 (1,6%).

En Murcia, de un total de 37.536 personas inscritas en el CERA; votaron 2.640 electores<sup>57</sup>, lo que representa un 7% del CERA. Los votos declarados nulos ascendieron a 38 (1,5%).

En Castilla-La Mancha<sup>58</sup>, con un censo de 36.593 personas, votaron 2.590 electores, es decir, un 7,1% del CERA. En la publicación no se suman los votos emitidos desglosados ni se establece el total de los votos nulos.

En les Illes Balears<sup>59</sup> el total del CERA ascendió a 32.644 personas, votaron 1.566 electores, esto es el 4,8% del CERA. Se declararon 39 votos nulos, esto es, el 2,5%.

55 Junta Electoral de la Comunitat Valenciana. Publicación de los datos de voto de las personas españolas residentes en el extranjero remitido por cada consulado desglosados por provincias, así como los datos del voto recibido en cada Junta Electoral Provincial de Alicante, Castellón y Valencia desglosados por consulado de emisión (*DOGV*, n.º 9618, de 15.06.2023).

56 Junta Electoral Provincial de Asturias. Actas de escrutinio y anexo al acta de escrutinio voto CERA. Distribución de votos recibidos por Consulados, correspondientes a las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, celebradas el 28 de mayo de 2023. (*BOPA* n.º 119, de 22 de junio de 2023).

57 Resultados definitivos de las elecciones a la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia, así como los del voto cera desglosados por consulado de emisión (*BORM*, n.º 135, de 14 de junio de 2023).

58 Acuerdo de 14/06/2023, de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha (JECM), por el que se ordena la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de los resultados generales y por circunscripciones de las elecciones a las Cortes Regionales 2023 (*DOCM*, n.º 114, 16 de junio de 2023). Obsérvese que la JECM hace alusión no al mandato de la LOREG sino a la Instrucción 1/2023 de la JEC, cuando en puridad la instrucción se dicta para dar cumplimiento al mandato del art. 75.14 de la LOREG, así como los datos totales de electores y el número de votos por consulado (Véase el Acuerdo de 14/06/ 2023 de la JECM en el *DOCM*, p. 21577).

59 Datos relativos a la votación en las elecciones al Parlamento de las Illes Balears de las personas inscritas en el Censo de los Electores Residentes-Ausentes (*BOIB*, n.º 83, de 20 de junio de 2023).

En la Comunidad Foral de Navarra, el censo total CERA fue de 29.812 personas. Sin embargo, salvo error nuestro, no se ha podido verificar la publicación que mandata el art. 75.14 LOREG<sup>60</sup>.

En Extremadura<sup>61</sup> el censo CERA era de 28.784 personas y votaron, salvo error mío en la suma, 2025 electores, esto es, el 7,04% del CERA. No se recogen los votos nulos.

En la Rioja<sup>62</sup> con un CERA de 17.652 personas, votaron 1009 electores, lo que representa el 5,9% del CERA. Se declararon 8 votos nulos, es decir, un 0,8 % de los votos CERA.

Para hacer un balance de la participación del elector CERA en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las 12 CCAA el 28 de mayo, y dado que no disponemos a fecha de elaboración del trabajo los datos publicados del voto CERA en Navarra, para conocer la media de participación restaremos del total de los electores CERA (1.047.156 personas) los 29.812 electores CERA de Navarra. En consecuencia, excluyendo a Navarra, las cifras totales que utilizamos, así como las distintas operaciones que realicemos, no incluirá la cifra de electores de Navarra. En consecuencia, la cifra total de personas inscritas en el CERA asciende a 1.017.344 de personas. Otra precisión, la cifra que utilizo es la que ya incorpora las variaciones censales tras las reclamaciones y que publica el INE como “Número definitivo de electores” en su modificación de 5 de julio de 2023<sup>63</sup>.

La participación total de los votantes CERA que en las elecciones autonómicas de mayo de 2023 estrenaron el nuevo procedimiento de votación ascendió a 69.178 de personas. Ello supone una participación sobre el total del censo CERA, excluida Navarra, del 6,8%. Esta cifra pone de manifiesto que la supresión del voto rogado no ha conseguido por sí misma un aumento de la participación del elector CERA en las primeras elecciones que se celebran tras la reforma. Otro dato a tener presente es que, tal y como consta el INE, 972 de los electores CERA solicitaron su voto desde España.

En lo que atañe a la inscripción en el CERA se constata que tanto durante el proceso electoral de las elecciones autonómicas como en el de las elecciones a

60 En el *BON* de 14 de julio de 2023 se publica la Resolución 73/2023, de 3 de julio, del director general de Presidencia y Gobierno Abierto, por la que se procede a la publicación de los resultados de las elecciones al Parlamento de Navarra celebradas el 28 de mayo de 2023, conforme al acta de proclamación emitida por la Junta Electoral Provincial de Navarra.

61 Junta Electoral de Extremadura. Listados correspondientes al voto de los españoles residentes en el extranjero, por votantes y por país-consulado, relativos a las elecciones a la Asamblea de Extremadura de 28 de mayo de 2023, *DOE* de 26 de junio de 2023.

62 Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Publicación de los datos de voto de las personas españolas residentes en el extranjero remitido por cada consulado, así como los datos del voto recibido en esta Junta Electoral desglosados por consulado de emisión, en las Elecciones al Parlamento de La Rioja 2023 (*BOR*, n.º 125, de 20 de junio de 2023).

63 Página consultada por última vez el día 28 de julio.

Cortes Generales se tramitan solicitudes de rectificación, altas y bajas del CERA, tal y como se infiere de los datos publicados por el INE.

Decididamente, debe ser preceptivo que en las actas de escrutinio, de las que son competentes las CCAA, a pesar de los convenios de carácter interadministrativos suscritos entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración y de la Comunidad Autónoma (consejería competente) que concurre en el proceso electoral, demanda por seguridad jurídica una excelente diligencia por parte de las CCAA a la hora de establecer el diseño para la impresión de las actas de escrutinio con el debido desglose. Las juntas electorales competentes deben ejercer un control de las mismas no solo desde el estricto cumplimiento de la norma sino desde la proyección del deber de transparencia.

No resulta cuestión menor que el ciudadano en algunas CCAA no pueda conocer a través de las publicaciones oficiales la cifra del número de votos totales emitidos por el elector CERA, así como el de los votos nulos. Se deben publicar las sumas de los totales del censo, votantes, votos válidos y votos nulos del CERA de cada circunscripción. En esta línea, la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, la de la Rioja y la de Cantabria destacan especialmente por su buen hacer en este ámbito.

### 3.2. Incidencias y efectos de la reforma del CERA: aspectos técnico-jurídicos y algunas consideraciones en materia de transparencia

Para abordar un análisis de las incidencias más relevantes que nos permitan extraer algunas consecuencias sobre las mejoras que ha incorporado la reforma me obliga, una vez más, a realizar algunas advertencias previas. La primera de ellas es que en el momento de elaboración de este trabajo no disponemos de una cantidad cualitativa de datos públicos sobre los problemas que se han sucedido en las elecciones autonómicas. No obstante, desde una perspectiva metodológica, y de ahí la siguiente precisión, cabe individualizar algunas variables de carácter técnico que se deducen de la propia normativa. Ello, en lectura conjunta con algunas de las denuncias, reflexiones o datos que se han cursado bien por los representantes de los partidos políticos, bien de los organismos que han participado en la gestión del proceso electoral, junto con algunos de los acuerdos adoptados por la JEC, nos permite ilustrar algunas cuestiones procedimentales —formales y materiales— susceptibles de ser tenidas en cuenta, y en su caso mejoradas, cuando se apliquen en futuros procesos electorales las nuevas previsiones del voto CERA.

En esta línea, la JEC acuerda la recepción y traslado de la “Red de Círculos Podemos América” en la que se realizan algunas observaciones sobre el funcionamiento el procedimiento de votación a la luz de la reforma del art. 75 LOREG y de la Instrucción 1/2023 de la JEC, en la que se identifica el problema del retraso de los envíos postales que, no obstante, pudieron ser subsanados al estar disponibles la documentación electoral en los centros habilitados para el depósito en urna.

Sobre el particular, parece que si el envío del material electoral se realizó en dos fases a la luz del mandato del art. 75.1 y 75.3 LOREG el primer envío llegó a tiempo en numerosos supuestos. Sin embargo, se pone de manifiesto que se generó confusión entre los electores que, tras recibir los sobres y las instrucciones por parte de OCE, enviaron la documentación electoral a sus respectivas oficinas consulares sin esperar a que las papeletas estuvieran disponibles para su descarga o su recepción por correos.

A pesar de que las instrucciones de la OCE son claras al respecto, sin embargo, al tratar de resumir con la máxima claridad expositiva las instrucciones para el ejercicio del derecho de voto, la propia complejidad del procedimiento —especialmente la del voto por correo— exigía una mayor atención a la lectura de las instrucciones que inexorablemente deben cumplir con el propósito de la claridad expositiva. En esta línea, además se proponía una mayor “difusión de información pedagógica” en relación con los procesos electorales y se solicitaba ampliar la difusión de videos explicativos del voto “que elabora dicho Ministerio” para cada proceso electoral.

Esta petición conecta con algunas de las consideraciones realizadas en epígrafes anteriores acerca de la responsabilidad de la Administración convocante y de las peculiaridades del concreto proceso electoral sobre el que se debe informar adecuadamente. Esa difusión pedagógica explicativa sobre el voto por correo es una cuestión de hecho relevante y en el ámbito de las elecciones autonómicas exigirían un concurso más individualizado de cada una de las CCAA.

Por otro lado, en aras de garantizar una mayor transparencia y también poder medir el impacto de la reforma en futuros procesos electorales, ya que no se realiza de oficio, debería ser preceptiva al menos en los primeros procesos electorales la publicación de datos tales como el número de votantes que efectivamente enviaron la documentación electoral sin las papeletas, o el número de votos que llegó fuera de plazo a las Oficinas y Secciones Consulares, entre otras.

En otro orden de cuestiones, uno de los aspectos del procedimiento que, a priori, nos merecía alguna duda sobre la efectividad y las consecuencias jurídicas que podían acarrear, era el nuevo requisito que se incorpora para la identificación del elector cuando vota por correspondencia. En efecto, el art. 75.7 LOREG exige que en el reverso de uno de los certificados de estar inscrito en el censo debe constar la firma y el número del pasaporte o DNI. Si atendemos al número total de votos nulos cabe inferir que el elector ha cumplido con este requisito, siempre que las juntas hayan realizado un control sobre la misma.

#### 4. La participación de los electores inscritos en el CERA en las elecciones a Cortes Generales de 23 de julio de 2023

Según datos del INE, tras las rectificaciones censales (lista de votación), el número total de personas inscritas en el CERA para las elecciones a Cortes

Generales es de 2.328.260 electores. Recuérdese que en las elecciones a Cortes Generales de 10 de noviembre 2019 el número definitivo de electores fue de 2.130.737<sup>64</sup>.

Los países donde residen más de 50.000 españoles inscritos en el CERA son en orden decreciente: Argentina: 434.599; Francia: 237.656; Estados Unidos de América: 157.969; Cuba: 152.791; Alemania: 142.537; México 135.753; Reino Unido 133.909; Brasil: 120.295; Venezuela: 117.911; Suiza: 107.824; Uruguay: 60.319; Chile: 57.786; Bélgica: 55.784. En el resto de los países del mundo residen el resto de las 410.177 personas que están inscritas en CERA

Trece países del mundo, los que hemos relacionado, acaparan 1.915.133 electores CERA. De estos 13 países, 7 son de América latina donde residen algo menos de la mitad del total del Censo CERA (1.079.454 electores) y en 5 países europeos residen 677.710 electores CERA. En Estados Unidos residen 157.969 electores CERA.

Por lo que atañe *stricto sensu* a la inscripción y modificaciones del CERA en las elecciones a Cortes Generales se presentaron, según datos oficiales de la OCE, un total de 6.352 reclamaciones. Atendiendo al tipo de resolución y movimiento, tal y como las clasifica la OCE, las cifras son las que siguen: Se aceptaron un total de 6.109 —frente a un total de 6.352 reclamaciones presentadas—, de las cuales, 3.138 fueron nuevas altas, 192 bajas y 2.971 fueron modificaciones en los datos censales. Se denegaron 243 reclamaciones. Madrid fue la provincia con mayores movimientos en términos absolutos. En efecto, se presentaron un total de 1.863 reclamaciones; se aceptaron 1.791, de las cuales 960 fueron nuevas altas, 71 fueron bajas y 843 las modificaciones. Los electores inscritos en el CERA que solicitaron votar por correo desde España ascendió a 12.693 personas.

En fin, según datos de los medios de comunicación, 233.688 residentes en el extranjero votaron en las elecciones, es decir, un 10 % de las personas inscritas en el CERA. Obsérvese que en las elecciones previas a la reforma del 2011, en las elecciones a Cortes Generales del 2008 votaron 385.000 electores cuando el número total de electores CERA ascendía a 1.205.132 personas según datos oficiales del INE.

Estos datos de participación parecen indicar que había junto con otras variables un porcentaje muy significativo de votos fraudulentos, o que el cambio de tendencia de la participación de los españoles que residen permanentemente en el extranjero se ha visto condicionado en estos últimos quince años (los que median entre el 2008 y el 2023) por las diversas variables que incorporan las distintas vías de acceso a la nacionalidad que conjuntamente a otros factores impactan en la participación de un alto porcentaje de españoles. Atendiendo al estudio

<sup>64</sup> Véase <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=33500>. En la página web informativa de las elecciones generales del Ministerio del Interior al comparar los datos (en cifra) de las elecciones generales del 23 de julio con las del 10 de noviembre de 2019, y citando como fuente el INE, la cifra que figura es la de 2.128.559 electores (<https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/elecciones-cifras>).

de los datos analizados por Sierra Rodríguez (2022: 131-176), solo un tercio del Padrón de españoles residentes en el extranjero nacieron en España y parte de los nacidos en nuestro país tienen raíces extranjeras y han experimentado un segundo proceso de movilidad. Siguiendo los cálculos del mismo autor, los dos tercios restantes de personas nacidas en el extranjero se pueden atribuir a las vías de acceso a la nacionalidad (Sierra Rodríguez, 2022: 173).

A fecha de elaboración de este estudio no contamos con los datos publicados por la JEC a los que le obliga el art. 75.14 y que la JEC delega en la junta electoral competente en los siguientes términos “La junta electoral competente para realizar este escrutinio deberá hacer constar en acta los datos del voto recibido desglosado por consulado de emisión, remitiendo copia de dicha acta a la Junta Electoral Central, a efectos de que pueda realizar la publicación prevista en el apartado 14 del artículo 75 de la LOREG”.

En la página web de la JEC aún no consta la publicación sobre el particular. El día 1 de septiembre de 2023 se publicaba en el BOE la Resolución de 30 de agosto de 2023, de la Presidencia de la JEC, por la que se publicaba el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado.

#### IV. UN PRIMER BALANCE NO CONCLUSIVO DE LA REFORMA

A efectos prácticos lo primero que debemos constatar es que la supresión del voto rogado en el nuevo procedimiento en los dos primeros procesos electorales en los que ya no se precisa instar el voto no ha redundado en un aumento significativo de la participación los ciudadanos en el exterior. Las expectativas depositadas en la supresión del voto rogado como mecanismo impulsor de la participación política de nuestros conciudadanos en el exterior no se han cumplido en los dos primeros procesos electorales en los que se ha aplicado.

Las reformas incorporadas en el procedimiento, pese a la eliminación del voto rogado y de que no se pueda cuantificar con solvencia el grado de desactualización del censo de las personas inscritas en el CERA, mejoran decididamente diversos aspectos técnicos y procedimentales que persiguen garantizar la personalidad y la efectividad del sufragio. Esto es, que la persona que vota sea quién dice ser, que la documentación llegue al elector dentro del plazo y que el voto se emita en tiempo y a tiempo de ser efectivamente escrutado por las juntas electorales competentes. Se han incorporado diversos mecanismos que garantizan la integridad del proceso electoral en el exterior. Se fortalecen las garantías del procedimiento de votación en ambas modalidades de votación y, muy especialmente, todos aquellos mecanismos de rodean la guardia y custodia de los votos depositados en la urna y de los votos emitidos por correo.

Se da un paso cualitativo en torno al robustecimiento de las funciones que ahora se atribuyen a las Oficinas consulares de carrera en los procesos electorales. Dentro de los márgenes fijados por el legislador, se ha potenciado si ninguna

duda el papel de la Oficina Consular de carrera lo que redundaría en un fortalecimiento de las garantías que rodean al ejercicio del derecho de sufragio en el exterior. También se refuerza el papel que desempeñan los representantes de las candidaturas, lo que también redundaría en mayores y mejores garantías en el procedimiento de votación presencial y en el recuento y envío de los votos y actas consulares al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sin duda, el adelanto de los plazos del envío de la documentación electoral por parte del DOPOCE, la posibilidad de que el votante pueda descargar telemáticamente el juego completo de papeletas sin estar supeditado a la recepción de las papeletas oficiales en papel que en un segundo envío realiza la DPOCE, la ampliación del plazo del depósito del voto en urna, y la ampliación del plazo de escrutinio general, no constituyen la panacea, pero sí suponen un gran paso.

De los datos inferidos de la participación, de las actas de escrutinio, de las cuestiones planteadas ante la JEC, entre otros elementos, nos permite afirmar con la cautela debida, a falta de otros informes relevantes aún no publicados, que el voto emitido en su mayoría ha llegado a tiempo y ha sido efectivamente escrutado. Se desconoce a fecha de hoy cuántos votos han llegado fuera de plazo a los consulados tanto de las elecciones autonómicas como de las elecciones a Cortes Generales. En aras de una mayor transparencia, el Ministerio de Asuntos Exteriores o, incluso, las juntas electorales competentes deberían publicar el número de votos que han sido remitidos por las Oficinas Consulares, de acuerdo con lo establecido en apartado sexto, punto 5, de la Instrucción de la JEC, pero que no llegaron dentro del plazo preceptivo e improrrogable del art. 75.7 LOREG.

Con los datos actuales, la supresión del voto rogado, el bajo índice de participación y el porcentaje bajísimo contrastado de votos nulos en las elecciones autonómicas, no nos permite evaluar el grado de desactualización del censo de españoles residentes ausentes en su totalidad. Lo que sí indica es que las personas que han votado son quienes dicen ser y los datos de su inscripción constituyen una pequeña parte de ese censo ahora actualizado. A pesar de los avances en la depuración del CERA el Gobierno debe cumplir preceptivamente con el mandato de la DA segunda de la LO 12/2022. La espada de Damocles que siempre se cernió sobre la actualización y depuración del censo CERA no admite a estas alturas de los tiempos la ausencia de mecanismos automáticos y correctores de los claro- oscuros que pueden cernirse sobre un elemento tan basilar para unas elecciones como lo es el censo.

No se aprecia un número significativo de votos nulos que claramente podrían venir determinados por la ausencia de firma en el reverso del sobre a puño y letra del elector que debieron comprobar las juntas electorales competentes durante el escrutinio general. Si bien hay circunscripciones, por ejemplo, la de Alicante en las elecciones a Cortes Valencianas en la que el porcentaje de votos nulos se disparó con un 11,3% sobre el total de los votos emitidos en la provincia de Alicante. Es un porcentaje muy elevado tanto si se compara con los votos que se han declarado nulos en Valencia y en Castellón en el mismo proceso electoral, como si se le



compara con el resto de los votos declarados nulos en cada una de las circunscripciones electorales de las otras CCAA.

Conviene llamar la atención sobre la falta, en ocasiones, de *finezza* de algunas de las Juntas Electorales que dan cumplimiento al mandato del desglose de los resultados generales y por circunscripciones si se analiza desde la perspectiva de la transparencia a la hora de publicar y publicitar el contenido de las actas del escrutinio. Llama la atención la disparidad que se produce en perspectiva autonómica comparada con la publicación de los datos desglosados y votos del CERA. Varía desde el déficit total en cuanto a los datos publicados a la excelencia de muy pocas Comunidades Autónomas. Se debe publicar las sumas de los totales del censo, votantes, votos válidos y votos nulos del CERA en cada circunscripción y su desglose. En esa exigencia de mejora, cabría situar a la Junta Electoral de Extremadura, Madrid y Castilla-La Mancha. En el lado de una mayor excelencia en este ámbito y en las elecciones autonómicas, destacan la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, la de la Rioja y Cantabria.

Cuando se produce la concurrencia de elecciones de competencia estatal con elecciones de competencia autonómica conviene prestar especial atención a las reformas operadas en las legislaciones autonómicas. El legislador orgánico en materia electoral y en buena técnica jurídica está compelido a sustituir esa “visión centralista del Estado” por la realidad jurídica autonómica con sus especificidades en aquellos ámbitos de concurrencia competencial. Claro ejemplo de lo que digo es la redacción dada al art. 75.3 de la LOREG y la propia Instrucción de la JEC de 2023 que no ha tenido presente, por poner un ejemplo palmario, el nuevo Estatuto de Canarias y la radical reforma del sistema electoral, desarrollado en la nueva Ley de Elecciones del Parlamento de Canarias de 2022, que combina en las elecciones al Parlamento de Canarias la circunscripción autonómica y la circunscripción insular. Sin embargo, solo se hace alusión a las circunscripciones provinciales.

En el plano normativo-competencial debe destacarse que en las CCAA que han celebrado elecciones a sus respectivas Asambleas Legislativas el pasado 28 de mayo se ha reformado, cuando ha resultado necesario, la normativa electoral para adecuarla a la ampliación y retraso de la fecha del escrutinio general de los arts. 103.1 y 107.2 de la LOREG, preceptos que no constituyen normativa básica en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Debe subsanarse, en aras de la certeza y seguridad jurídica, el olvido del legislador orgánico y reformar la DA séptima de la LOREG que acomoda los plazos y fases del procedimiento a un proceso electoral de 47 días en lugar de los 54 que median entre el RD de convocatoria y el día de la votación. Esta DA séptima rige para el supuesto de convocatoria automática de elecciones a Cortes Generales *ex* art. 99.5 CE. Esto debe ser subsanado al afectar, entre otras, a los plazos del procedimiento de voto CERA allí regulados.

Garantizar la máxima transparencia en la información tanto de las páginas webs oficiales como en los documentos que se publican constituyen un deber inexcusable de los poderes públicos y administraciones afectadas. Hemos

detectado errores perfectamente salvables en estas dos elecciones. Sin perjuicio de que, evidentemente, se pueden producir errores menores deberían no aceptarse sin más. En el ámbito de los errores absolutamente anecdóticos podemos aludir, por ejemplo, a la cifra que se ofrece de los electores CERA en la página web del Ministerio sobre las elecciones de 23 de julio de 2023 a Cortes Generales y que se compara con la cifra de las elecciones de noviembre de 2019. De esta página se nutre buena parte de la información periodística durante la noche electoral y en los días posteriores. Pues bien, el número de electores CERA con derecho a voto que figura en las elecciones a Cortes Generales del 10 de noviembre de 2019 en la página del MIR<sup>65</sup> es de 2.128.559 electores CERA. Sin embargo, el número definitivo de electores a Cortes Generales inscritos en el CERA en la página oficial del INE, y cuya última modificación se realizó el 18 de diciembre de 2019, es de 2.130.754 electores<sup>66</sup>. Obsérvese que la variación es de 2.195 electores. No es relevante. Lo relevante es que el MIR está reproduciendo el dato de la nota de prensa del INE del 26 de septiembre de 2019<sup>67</sup> para las elecciones que se iban a celebrar a Cortes Generales de 2023.

En aras de una mayor transparencia la propia JEC debería publicar los informes que le van llegando sobre el funcionamiento del voto CERA, así como los informes del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el funcionamiento de los mismos y de la Oficina de Correos. Sin lugar a dudas estos deben ser exigibles y publicados en la página web oficial de la JEC y de los respectivos Ministerios afectados.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Arnaldo Alcubilla, E. (2022). La regulación del voto de los residentes ausentes: reformas e iniciativas de reforma. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El voto de los españoles en el exterior* (pp. 51-85). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.) (2022). *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Delgado Iribarren García Campero, M. (2022). El procedimiento de votación de los electores residentes temporales fuera de España (ERTA): balance de la experiencia y posibilidades de reforma. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El voto de los españoles en el exterior* (pp. 220-243). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Esquer, C. (2022). Balance de rendimiento del sistema CCERA: Criterios cuantitativos y cualitativos. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El*

65 <https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/elecciones-cifras>

66 <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=33500>

67 [https://www.ine.es/prensa/elecgral\\_nov2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/elecgral_nov2019.pdf)

- voto de los españoles en el exterior* (pp. 177-203). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Mahamut, R. (2012). La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 259-289.
- García Mahamut, R. (2017). La reforma de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE. ¿una oportuna adaptación técnica o una conculcación del derecho de sufragio?. *Revista de Derecho Político*, 100, 541-573.
- García Mahamut, R. (2023). Análisis y reflexiones sobre la nueva ley de elecciones al Parlamento de Canarias y su proyección en las elecciones de 2023. *Revista Canaria de Administración Pública*, 1, 17-43.
- Sierra Rodríguez, J. (2022). Tipología de los electores españoles en el exterior. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El voto de los españoles en el exterior* (pp. 131-176). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mateo Crespo, J. L. (2019). La implantación del voto rogado en España; el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 441-470.
- Mateo Crespo, J. L. (2022). La técnica censal del CERA: problemas resolubles e irresolubles. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El voto de los españoles en el exterior* (pp. 109-130). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Presno Linera, M. (2022). Presno Linera, M. (2022). La nueva regulación del ejercicio del voto por los españoles en el extranjero. En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.), *El voto de los españoles en el exterior* (pp. 205-227). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

\*\*\*

TITLE: *The reform of the CERA vote (2022): analysis and balance in light of the regional election of 28 May and the general election of 23 July 2023*

ABSTRACT: *The present work addresses an analysis of the new regulation of the exercise of the right to vote of the Spaniards registered in the CERA after the reform of the LOREG based on the Organic Act 12/2022, of September 30. A long-demanded reform that tries to overcome some of the serious dysfunctions generated by the reform of the exercise of the CERA vote in 2011. All the legal-procedural developments and the most relevant issues that have arisen in practice in the regional and general elections of 2023 are analyzed. Particular attention has been given to the transparency of the procedure and the action of the public authorities. The provisional participation data and those inferred from the scrutiny minutes, in addition to the foregoing, have made it possible to make an initial assessment of the degree of compliance with the objectives pursued by the reform.*

RESUMEN: *El presente trabajo aborda un análisis de la nueva regulación del ejercicio de voto de los españoles inscritos en el CERA tras la reforma de la LOREG operada por la LO 12/2022, de 30 de septiembre. Una reforma largamente demandada que trata de paliar algunas de las graves disfunciones que generó la reforma del ejercicio del voto CERA en 2011. Se analizan todas las novedades jurídico-procedimentales y las cuestiones más relevantes que en la práctica se han planteado en las elecciones autonómicas y generales de 2023. La transparencia del procedimiento y de la acción de los poderes públicos han sido objeto de especial atención. Los datos provisionales de participación y los que se infieren de las actas de escrutinio junto con todo*

*lo anterior han permitido realizar un primer balance sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que persigue la reforma.*

KEY WORDS: *Register of absent-resident electors living abroad, Right to vote, Exercise of suffrage, Vote by correspondence, Presential vote, Electoral Register, Representation of the People Institutional Act.*

PALABRAS CLAVE: *Voto CERA, Derecho de sufragio, procedimientos de votación, voto por correspondencia, voto presencial, censo electoral, Ley Orgánica del Régimen Electoral General*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.09.2023      FECHA DE ACEPTACIÓN: 11.10.2023

CÓMO CITAR / CITATION: García Mahamut, R. (2023). La reforma del voto CERA (2022): Análisis y balance a la luz de las elecciones autonómicas de 28 de mayo y a Cortes Generales de 23 de julio de 2023. *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 173-208.