

LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN
ELECTORAL GENERAL POR LEY ORGÁNICA 9/2007,
DE 8 DE OCTUBRE

EVA SÁENZ ROYO (*)

(*) Profesora Doctora de Derecho Constitucional. Ex-Diputada por Zaragoza y ponente de la Ley Orgánica 9/2007.

RESUMEN

La última reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, a través de la modificación de tres de sus artículos, resuelve algunas deficiencias que impedían el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones a determinados colectivos, a la vez que actualiza algún medio de información electoral.

En primer lugar, con la reforma del art. 87 de la LOREG, pretende garantizar el voto secreto para personas con discapacidad visual. En segundo lugar, con la reforma del art. 74, pretende hacer accesible el voto a los españoles temporalmente ausentes. Por último, se reforma el art. 24 para incorporar las nuevas tecnologías a la difusión de la relación definitiva de Secciones, Mesas y locales electorales.

Al comentario de esta última reforma se dedica el presente trabajo, en el que el análisis jurídico de la misma se enmarca en el contexto político en el que se produce.

Palabras clave: Régimen Electoral General. Voto secreto de invidentes. Voto de temporalmente ausentes. Nuevas tecnologías.

ABSTRACT

The last reform of the law of General Electoral Regime, through the modification of three of its articles, solves some deficiencies that were preventing the exercise of the right of suffrage in equality of conditions to specific groups, simultaneously that updates some means of electoral information.

In the first place, the reform of article 87 tries to guarantee the secret vote for people with visual disability. Secondly, the reform of article 74 tries to make the vote accessible to the temporarily absent

Spaniards. Finally, the reform of article 24 incorporates the new technologies to the diffusion of the definitive relation of Sections, the electoral Tables and electoral places.

The present work is dedicated to the commentary of this last reform, in which the legal analysis of the same is framed in the political context in which it takes place.

Key words: General Electoral Regime. Blind persons' secret vote. Vote of temporarily absent. New Technologies.

1. INTRODUCCIÓN

Pasados treinta años desde que se celebraron las primeras elecciones democráticas en España, nuestro procedimiento electoral diseñado por la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General –en adelante LOREG–, ha ido mejorando progresivamente hasta poder afirmar hoy que es uno de los más transparentes y rigurosos del mundo.

Un procedimiento electoral y una democracia fundamentada en el principio de la universalidad –«todos los ciudadanos tienen derecho al voto independientemente de los atributos adquiridos o innatos»– y en el de la igualdad –«una persona, un voto»–. Principios ambos que no pueden concebirse estáticamente, sino que su supervivencia a través del tiempo depende de la capacidad de adaptarse a las condiciones sociales que evolucionan (1).

Precisamente a adaptar ambos principios a las nuevas circunstancias de la sociedad de la información, cada vez más globalizada, va encaminada la última reforma del procedimiento electoral operada por *LEY ORGÁNICA 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*.

Dicha ley reforma tres aspectos puntuales del procedimiento electoral que si bien no abordan aquellos aspectos más profundos que al inicio

(1) Así lo señala respecto al principio de igualdad POLE (1978).

de la legislatura planteara la Vicepresidenta Primera del Gobierno y que tampoco dan respuesta a algunas mejoras técnicas de los procesos electorales propuestas desde la doctrina (2), sí resuelven algunas deficiencias que impedían el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones a determinados colectivos. Al análisis de esta última reforma se dedica el presente trabajo.

2. EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA REFORMA: UN QUERER Y NO PODER

Comenzada la andadura de la VIII Legislatura, en mayo de 2004, la Vicepresidenta Primera de Gobierno comparecía ante la Comisión Constitucional del Congreso para explicar las líneas generales de actuación que se proponía el Ministerio. Entre ellas mencionaba una reforma de la LOREG concretada en tres puntos: institucionalizar los debates electorales de los candidatos de las formaciones políticas en los medios de comunicación de titularidad pública; la aplicación del principio de paridad entre hombre y mujer en la formación de las candidaturas electorales; y la elección directa de los alcaldes mediante un sistema de doble vuelta.

Pero no serían esos aspectos los que abordaría la *Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*. La paridad electoral se cumple, pero no precisamente a través de la Ley Orgánica objeto de nuestro estudio (3). En cambio no se cumple ni lo referente a los debates electorales ni lo referente a la elección directa de alcaldes (4). Tampoco saldrán adelante otras reformas de la LOREG planteadas por las

(2) Recientemente, en este sentido se pronuncia CARRASCO DURÁN (2007). Para una síntesis de los temas que pudieran motivar reformas *vid.* ARNALDO ALCUBILLA (2001).

(3) La reforma de la LOREG para introducir la paridad en las listas electorales se hace a través de la disposición adicional segunda de la *LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*.

(4) La elección directa de los alcaldes ha sido objeto de tratamiento y estudio en el «Libro Blanco para la reforma del Gobierno local» (Ministerio de Administraciones Públicas). Al respecto, el 10 de febrero de 2005, el Ministro de Administraciones Públicas compareció en la Comisión de Administraciones Públicas para presentar el borrador del Libro Blanco y afirmó que «no puede hablarse en España de una crisis del sistema electoral local ni de una verdadera demanda social para su cambio, aunque las principales fuerzas políticas

Comunidades Autónomas o los diferentes grupos parlamentarios a lo largo de la VIII Legislatura, como las referentes a la modificación del artículo 50 para prohibir la presentación de logros por el Gobierno durante el período electoral (5) o para permitir campañas institucionales dirigidas a incentivar la participación ciudadana en los procesos electorales (6), la adición de una inciso al art. 183.1 para reducir los plazos en la convocatoria de elecciones tras la disolución de los ayuntamientos (7), la modificación del art. 52 para facilitar la participación política de las Fuerzas de seguridad de carácter civil, fuera del ejercicio de sus funciones (8), la modificación del voto de los residentes ausentes (9) o el polémico reconocimiento de derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España (10).

En contra de las iniciales previsiones, esta Ley Orgánica se limitará a hacer tres reformas puntuales que no se nombran en la comparecencia arriba citada, pero que sí suscitan el consenso de todas las fuerzas políticas.

hayan –o hayamos– incluido en sus programas previsiones sobre la introducción de la elección directa de alcalde».

Asimismo, el 30 de noviembre de 2005, compareció la Secretaria de Estado de Administración Territorial en la Comisión de Administraciones Públicas a propuesta del Grupo Popular en relación con «los estudios objetivos y previsiones del Gobierno en relación con la modificación de la LOREG, en lo relativo a las elecciones municipales» y señaló nuevamente la postura del Ministerio de Administraciones Públicas e hizo alusión a la Subcomisión de la Comisión Constitucional para el estudio de la reforma de la LOREG.

(5) Proposición de ley orgánica presentada por el Parlamento de Navarra, BOCG, de 23 de diciembre de 2004, núm. 144-1. No obstante, ya la Ley 29/50, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, en su art. 10.2 señala que los poderes públicos «se abstendrán de realizar campañas institucionales en período electoral, entendiéndose por tal el lapso temporal comprendido entre la convocatoria de elecciones y el día mismo de la votación», con las excepciones previstas en la normativa electoral y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

(6) Proposición de Ley orgánica presentada por IV-IU-ICV, BOCG, de 23 de junio de 2006, núm. 250-1.

(7) Proposición de Ley orgánica presentada por el grupo parlamentario popular, BOCG, de 21 de abril de 2006, núm. 242-1.

(8) Proposición de Ley orgánica presentada por IV-IU-ICV, BOCG, de 7 de mayo de 2004, núm. 76-1.

(9) Proposición de Ley orgánica presentada por el grupo mixto, BOCG, de 23 de abril de 2004, núm. 56-1.

(10) Proposición de Ley orgánica presentada por IV-IU-ICV, BOCG, de 7 de octubre de 2005, núm. 207-1.

En este sentido, apenas un año más tarde de la citada comparecencia del Gobierno, el mismo grupo parlamentario socialista defendía una Proposición No de Ley (en adelante, PNL) referida a hacer practicable el ejercicio del voto por los temporalmente ausentes, es decir, españoles que accidentalmente se encuentran en el extranjero. Es precisamente entonces cuando, a propuesta del grupo parlamentario popular, se ordena la creación de una subcomisión parlamentaria en el seno de la Comisión Constitucional para estudiar las diferentes propuestas de reforma de la LOREG desde una perspectiva global y en el marco de un consenso que se cree imprescindible para una ley que afecta a las reglas del juego del sistema democrático.

Aprobada esta propuesta por unanimidad por el Pleno de la Cámara, el grupo parlamentario socialista y el de Izquierda Verde-IU-Iniciativa per Catalunya Verds (en adelante, IV-IU-ICV) presentan una iniciativa para la creación de la subcomisión en la que se plantea el estudio de otras formas de perfeccionamiento del sistema proporcional; Iniciativa que sería retirada el 24 de mayo de 2006. Por un lado, los nacionalistas ven en la creación de la subcomisión la posible modificación del sistema electoral, con lo que se manifiestan claramente en contra. Por otro lado, el grupo parlamentario popular establece como condición previa que el socialista se comprometiera a que todas las propuestas que directa o indirectamente se refirieran a la modificación de la LOREG pasen por dicha Comisión. Con ello los populares condicionaban cualquier reforma de la LOREG a que la paridad en las listas electorales fuera también por vía de la LOREG y exigiera un consenso tal que su oposición impediría la salida adelante de una cuestión de la que la propia Vicepresidenta del Gobierno había hecho bandera.

Ante tales circunstancias resultaba imposible la creación de una Subcomisión que abordara globalmente la reforma de la LOREG, reduciéndose la misma a aquellas cuestiones que la práctica democrática había demostrado deficientes y sobre las que no cabía discusión política de fondo. De ahí el contenido de la *Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*.

3. EL BREVE CONTENIDO DE LA REFORMA Y SUS OBJETIVOS

Señala el Preámbulo de la reforma:

«La experiencia adquirida en los diversos procesos electorales celebrados desde la entrada en vigor de la Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, aconsejan su reforma, aun puntual. Estas modificaciones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se centran en tres aspectos:

1.º La publicidad de las operaciones de determinación definitiva del número, límites y locales de las Secciones Electorales y de sus Mesas.

Se trata de recurrir a las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información para llevar a cabo esta difusión, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las mismas.

2.º Las especialidades que presenta el voto por correo para determinados colectivos de temporalmente ausentes.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, contempla dos modalidades de ejercicio del derecho de sufragio: presencial y por correo. Los requisitos previstos en esta Ley Orgánica como son la realización de trámites en territorio español en el caso del voto por correo o la inscripción en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) pueden no ser los idóneos relación con algunos de los grupos que integran el colectivo de residentes temporalmente ausentes. Por este motivo se encomienda al Gobierno la regulación detallada de este procedimiento de voto, previo informe de la Junta Electoral Central.

3.º El ejercicio del derecho de sufragio por parte de personas ciegas o con discapacidad visual.

Resulta necesario para ello arbitrar una forma de voto que permita a las personas ciegas o con discapacidad visual disponer de la privacidad necesaria para ejercer su derecho a voto

secreto, sin necesidad de depender terceros y en igualdad de condiciones con el resto de ciudadanos. La regulación detallada de un procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio de las personas ciegas o con discapacidad visual debe recogerse en una norma de rango reglamentario, previo informe de la Junta Electoral Central, evitando así que cada pequeña modificación técnica y mejora que desee introducirse en el mismo requiera la modificación de una Ley Orgánica.

Por tanto, el objetivo de la reforma es triple: reformar el artículo 24 para acomodarlo a las nuevas tecnologías de la Sociedad de la información, hacer accesible el voto a los temporalmente ausentes y garantizar el voto secreto para personas invidentes. A continuación los analizaremos más detalladamente, comenzando por este último al ser el mismo el objetivo único de la proposición de ley que desembocaría en Ley Orgánica, a la que a lo largo del trámite parlamentario se sumarían las otras dos reformas.

4. EL VOTO SECRETO DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS VISUALES: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 87 LOREG

La libertad en el ejercicio del derecho al voto es condición indispensable en toda democracia y la forma tradicional de garantizar esa libertad ha sido mediante la declaración del voto secreto. Así se ha configurado en el CUDH y en la Constitución española (artículos 68, 69 y 140, referidos respectivamente a las elecciones al Congreso de los Diputados, al Senado y municipales): el voto como decisión libre y soberana del ciudadano, sin influencias externas en el momento de depositarlo.

No obstante, es cierto que esa plena autonomía para escoger las diversas opciones políticas puede quedar mermada en el caso de aquellos colectivos que por algún tipo de discapacidad tienen una peculiar forma de ejercicio del derecho al sufragio. En ese caso los poderes públicos tienen que tomar las medidas oportunas para garantizar la efectividad de este derecho fundamental para este grupo de ciudadanos.

A) *La situación legal hasta la reforma operada por LEY ORGÁNICA 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 configura en su artículo 4 el derecho de sufragio como un derecho personalísimo e intransferible, en el artículo 5 determina que nadie puede ser obligado a revelar su voto y en el artículo 86 establece el procedimiento ordinario de votación en virtud del cual «el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados», en garantía de la personalidad y del secreto del contenido del voto.

En el artículo 87 establece la excepción en relación con los analfabetos y con los que «por defecto físico, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa». Para estos casos establece el voto asistido por persona de confianza.

Como en otros muchos aspectos la solución ofrecida por la LOREG no se diferenciaba de la ya contenida en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de normas electorales, cuyo artículo 54.3 era idéntico, sin ser además objeto de debate parlamentario. Tampoco se distinguía esta solución a la dada en general por el Derecho comparado (11).

Frente al reglamentismo que caracteriza a la LOREG, era sin embargo este artículo extremadamente parco. Por una parte, como señala Arnaldo Alcubilla (12), si la definición de los analfabetos no

(11) El sistema del voto asistido tiene su origen en el art. 33 de la Ley Federal de Régimen Electoral de la República Federal de Alemania de 1956. Posteriormente este sistema se introduciría también en la República Italiana por el art. 55 del Decreto del Presidente núm. 361, de 30 de marzo de 1957, por el que se aprueba el texto único de las leyes para la elección de la Cámara de Diputados; en Francia por el art. L64 del Código Electoral, introducido por la Ley 69-419, de 10 de mayo de 1969; en la norma 39 del Anexo 1 de la Ley Electoral británica de 8 de febrero de 1983; en el art. 143.5 del Código electoral de Bélgica de 19 de agosto de 1928 y 28 de abril de 1929, sucesivamente modificado; en el art. 97 de la ley electoral de la Asamblea de la República de Portugal (ley núm. 14/1979, de 16 de agosto).

(12) ARNALDO ALCUBILLA (2003): 98.

ofrece duda, la concreción del alcance del «defecto físico» comprendería a los ciegos y a los mancos, aunque la LOREG no la cierra en relación con tales situaciones. Por otra parte, a falta de mayor detalle en el precepto, se deduce que es el propio elector el que debe declarar ante la Mesa electoral encontrarse incurso en alguna de las circunstancias que recoge el precepto. Según Cazorla Prieto (13), el Presidente ha de atenerse a esta declaración y sólo podrá entrar en averiguaciones cuando tenga a la vista indicios suficientes y claros de que las circunstancias a las que alude el artículo 87 no se cumplen. Esta facultad del Presidente se fundaría en la competencia general del mismo para «mantener la observancia de la ley» (artículo 91).

También el término «persona de confianza» es un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción corresponde al elector, quien debe manifestar ante la Mesa electoral sus circunstancias y la persona que designe como de su confianza para efectuar las operaciones electorales. La relación de confianza entre elector y persona designada puede nacer de cualquier causa y haber dado lugar a cualquier tipo de vínculo (14). Más dudas hay sobre la necesidad de identificación de la persona de confianza, por los mismos medios que define el artículo 85, y sobre si es o no necesario hacer constar su identidad en la propia lista del censo electoral mediante anotación marginal de uno de los vocales de la Mesa Electoral (15).

B) La doctrina de la Junta Electoral Central sobre el artículo 87 LOREG (16)

En relación concretamente con las personas con discapacidad visual, la Junta Electoral Central mediante Acuerdo de 21 de mayo de 1991 resolvió que «para los electores que por defecto físico resulten impedidos para elegir la papeleta y para entregarla al Presidente, como

(13) CAZORLA PRIETO (1986): 835.

(14) *Ibidem*.

(15) *Vid.* CAZORLA PRIETO (1986): 835; ARNALDO ALCUBILLA (2003): p. 99.

(16) Se puede consultar la doctrina de la JEC desde 1996 en <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/DocJEC>

pueden ser los ciegos, el artículo 87 LOREG establece que pueden servirse de personas de su confianza, no previéndose otras formas de confección de las papeletas para los electores ciegos» como podrían ser las realizadas en sistema Braille para facilitar su lectura y comprensión por dichos electores.

Este mismo órgano completó dicho Acuerdo mediante el de 22 de enero de 1996 en el que resolvió lo siguiente: «El artículo 87 establece el procedimiento de votación asistida para invidentes, que es el vigente en Francia, Alemania, Italia y Bélgica, según las leyes electorales respectivas, y no cabe sustituirlo por otro sin modificación de la LOREG».

Del mismo modo el Acuerdo de 15 de marzo de 1999 reitera que «el sistema denominado de votación asistida, que es el que está vigente, según sus respectivas leyes electorales, en varios países de la Unión Europea y que, en el ordenamiento español no cabe sustituir por otro en tanto no fuera modificada la LOREG que no prevé formas distintas de las generales de confección de papeletas para los electores ciegos».

Posteriormente el órgano superior de la Administración Electoral añade un nuevo criterio interpretativo para fundamentar la inadmisión de los sobres y papeletas de votación en sistema Braille:

«La LOREG prevé para los electores invidentes el sistema de votación asistida, al establecer en el artículo 87 que los electores que por defecto físico estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre, pueden servirse de una persona de su confianza para realizar estas operaciones; y que, salvo que todos los sobres y papeletas se imprimieran en este sistema –lo cual carece de acogida en la Ley- la existencia de papeletas distintas imposibilitaría el secreto del sufragio» (Acuerdo de 31 de enero de 2000).

En palabras de Xiol Ríos, por entonces Presidente de la Junta Electoral Central:

«El problema es que la admisión de papeletas de voto especiales para los invidentes imposibilitaría preservar el secreto de su derecho de sufragio, pero la Junta vería favorablemente cualquier modificación

legal que facilitara el ejercicio personal, sin necesidad de ayuda ninguna, de cualesquiera disminuidos físicos» (17).

En definitiva, hace la Junta Electoral Central una interpretación estricta de la LOREG, a cuyo tenor sólo cabe utilizar las papeletas y sobre electorales oficiales (18). Alerta igualmente de la vulneración del secreto de sufragio en caso de autorizar el uso de papeletas confeccionadas mediante un lenguaje diferente para un determinado grupo de electores, los invidentes. En todo caso, remite a una reforma de la LOREG la posible solución al problema.

C) La reforma operada por LEY ORGÁNICA 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: la garantía del secreto del voto para el colectivo de personas con discapacidad visual

La regulación del voto asistido supone una clara apuesta por la participación electoral de colectivos con especiales dificultades. No obstante, esta apuesta por la participación electoral y el ejercicio efectivo del derecho de sufragio también supone el sacrificio de uno de sus elementos esenciales: el secreto.

Ya en el Derecho Comparado habían comenzado algunas iniciativas dirigidas a garantizar el secreto del sufragio también para el colectivo de invidentes. Así, aunque en Alemania la legislación electoral preveía inicialmente, como en España, el sistema de voto asistido por persona de confianza, las asociaciones de invidentes lograron la reforma legislativa. El sistema de voto por plantilla se había usado ya con anterioridad en algunos *Länder* (como en Berlín) y se usó por primera vez de forma generalizada a nivel federal en 2002 por decreto del ministro de interior *Schily*. Desde 2003, con la promulgación de la

(17) Entrevista a J. A. XIOL RÍOS, *Noticiero Jurídico Aranzadi*, núm. 52, 24 de febrero de 2000, p. 2.

(18) *Vid.* artículos 70, 172, 189 y 221 LOREG y artículo 4 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

Ley de Igualación de los Minusválidos (Behindertengleichstellungsgesetz), las dos normas electorales, la Ley electoral federal (Bundeswahlgesetz) y la Orden electoral Federal (Bundeswahlordnung) fueron parcialmente modificadas, con lo que se dio base legal al sistema de plantillas braille (19).

También en Francia con ocasión del referéndum sobre la Constitución europea de 2005 se puso en marcha un dispositivo que permitía identificar las papeletas «sí» y «no» con total autonomía para los ciegos. Este dispositivo estaba formado por dos etiquetas adhesivas que reproducen en braille y en caracteres grandes de color negro sobre un fondo amarillo las menciones «sí» y «no».

En Gran Bretaña a través de la *Representation of the People Act* (2000) se contempla la confección de papeletas en lenguaje Braille y de papeletas con letra ampliada (20); Y en algunos Estados americanos, como *Rhode Island*, los electores ciegos pueden optar entre papeletas escritas en Braille o papeletas con plantilla, que junto con una grabación en casete que les da las instrucciones relativas al uso de las papeletas les permiten votar de manera independiente.

Igualmente en Canadá los votantes con problemas de vista pueden solicitar una plantilla en braille (artículo 154.2 de la *Canada Elections Act*) (21) y la información electoral se distribuye en Braille, letra

(19) El artículo 50.4 de la *Bundeswahlgesetz* estipula «La Federación reembolsa a las asociaciones de ciegos, que con antelación se declararon dispuestas a fabricar plantillas de votación, los gastos necesarios de la producción y distribución de dichas plantillas». Puede consultarse en http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/bwahlg_pdf.pdf. La Orden Electoral federal, párrafo 45 apartado 5, prescribe ahora que «los modelos de las papeletas de voto, inmediatamente después de su producción, se ponen a disposición de aquellas asociaciones de ciegos que manifestaron su disposición a fabricar plantillas». Se introduce también un apartado 4 al párrafo 57 que estipula que «un elector ciego o con problemas de visión puede, para marcar su papeleta, hacer uso de una plantilla». También se cambió, en el sentido mencionado, la Orden para elecciones europeas. Puede consultarse en <http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/downloads/bundeswo.pdf>.

(20) Puede consultarse en <http://www.legislationline.org/upload/legislations/21/19/adf9e6429b83ee8c3edc6024cbb0.pdf>.

(21) Puede consultarse en <http://www.legislationline.org/upload/legislations/7f/13/3fe3236ff5547ae22e906ab11f4a.pdf>.

ampliada, soportes informáticos y casetes a los sectores de la población que podrían tener dificultades para leer los folletos Standard (22).

En España, con el fin de idear un procedimiento que permitiera a los discapacitados visuales ejercer el derecho de sufragio con todas sus garantías sin la necesidad de la asistencia de persona de confianza, la ONCE y el CERMI constituyeron en julio de 2004 un grupo de trabajo con el Ministerio del Interior sobre accesibilidad y procesos electorales en el que se comenzó a estudiar la posibilidad de diseñar para las próximas elecciones generales un sistema de votación en braille. También el Ministerio del Interior mantiene reuniones para este mismo fin con la Associació Catalana per a la Integració del Cec (ACIC), uno de los colectivos que hacen más fuerza para conseguir el llamado «voto accesible».

Una reivindicación que se trasladó también al Congreso, donde toma fuerza a lo largo de la legislatura (23) hasta desembocar con la aprobación de la *LEY ORGÁNICA 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*. Respecto al voto de las personas invidentes disponen los artículos 3 y 4 de dicha ley:

«Artículo 3. El artículo 87 queda redactado de la siguiente manera: «Artículo 87. 1. Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza. 2. No obstante, el Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará un

(22) Para ver otras experiencias a nivel internacional puede consultarse <http://www.votoaccesible.com/internacional/internacional.htm>; también el libro *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio* (2003).

(23) Ya en septiembre de 2004 es aprobada en Comisión de Constitucional una PNL presentada por CIU en esta línea, que sería continuada en marzo de 2005 por dos PNL aprobadas en Pleno presentadas respectivamente por PNV y el Grupo Mixto, así como en noviembre de ese mismo año con la aprobación en pleno de la toma en consideración de la proposición de ley de IV-IU-ICV que sería origen de la reforma legal. También pueden encontrarse diversas preguntas parlamentarias relativas al secreto del voto del colectivo de los invidentes. *Vid.* la del diputado Xuclà (BOCG D-313, de 02/01/2006) o del diputado Labordeta (BOCG D-245, de 20/07/2005).

procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto.»

Artículo 4. El apartado 2 de la disposición adicional primera queda redactado de la siguiente manera: «2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.»

Es decir, la reforma consiste en mantener el sistema del voto asistido por persona de confianza, si bien se remite al gobierno la regulación de un procedimiento específico, diferente por tanto al del voto asistido y que garantice el secreto del sufragio para las personas con discapacidad visual (24). Además este mandato para la regulación de un procedimiento específico se hace aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas.

(24) Acordada la remisión reglamentaria con todos los grupos parlamentarios era evidente que la concreción del procedimiento quedaba en manos del gobierno. No obstante, planteadas las diferentes posturas, el grupo parlamentario socialista adelantó en el debate plenario del Congreso dos cuestiones referentes al procedimiento. En primer lugar, que no se incluyeran las inscripciones en braille en todas las papeletas, tal y como aparecía en la propuesta inicial de IV-IU-ICV. El procedimiento se basaría en papeletas y sobres impresos en tinta, pero con documentación complementaria en braille. Por otra parte, que en el Censo no se haría constar si el elector sufre alguna discapacidad, tal y como proponían las enmiendas presentadas por Grupo Mixto, CIU o ERC. Se alega para ello que podría vulnerarse la legislación sobre protección de datos y, además, la oposición de las organizaciones más representativas del colectivo (CERMI y ONCE) a que en el censo electoral se les identifique como discapacitados.

Según el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, de desarrollo de la reforma, el procedimiento específico ideado sigue esta línea y consiste a grandes rasgos en que, previa comunicación del interesado, se utilice el sistema braille tanto en el mecanismo de identificación de la opción de voto –sobres etiquetados en braille o plantilla para el caso del Senado– como en la información sobre candidaturas. El voto se realizaría de manera autónoma y secreta en la mesa del colegio electoral correspondiente con papeletas y sobres normalizados.

Desde una perspectiva constitucional, la reforma legal plantea dos cuestiones: la constitucionalidad de la remisión reglamentaria; y el significado de declarar la reforma como aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas.

a) Reserva de ley y remisión reglamentaria

La reforma aprobada consiste en habilitar al gobierno para que por Reglamento regule un procedimiento específico para discapacitados visuales. Se trata de una habilitación genérica, en la que no se concreta el tipo de procedimiento, pero sí la finalidad del mismo: la garantía del secreto del voto (25).

Plantea esta habilitación una temática clásica en la disciplina del derecho constitucional sobre las relaciones entre la ley y el Reglamento y, en definitiva, entre el Parlamento y el Gobierno. Una temática en la que subyace la verdad incontestable de que «aunque jurídicamente el Gobierno es responsable ante las Cortes, en la medida en la que, merced a la disciplina de partido, puede determinar la voluntad de quienes constituyen la mayoría en el seno de éstas, políticamente aparece con frecuencia como su señor» (26). No es por tanto baladí conocer los límites de esa potestad reglamentaria.

No se trata aquí de adentrarnos en tan interesante debate, sino de plantear de una manera somera las dudas que esta habilitación pudiera sugerir.

Existe en materia de régimen electoral general y también respecto al desarrollo de un derecho fundamental como el del sufragio (art. 23 CE) una reserva de Ley Orgánica (art. 81 CE) a la que se da cumplimiento mediante la aprobación de la LOREG.

(25) La introducción en la propia LOREG de la garantía del secreto del voto también para el caso del colectivo de personas invidentes se pedía en la PL presentada por IV-IU-ICV (BOCCGG, de 26 de julio de 2004, núm. 104-1) y en las enmiendas de GM, CIU y ERC (BOCG, de 21 de marzo de 2007, núm. 104-49). Por la regulación reglamentaria apostaban las enmiendas presentadas tanto por el GPP (Enmienda núm. 10, *BOCG*, núm. 104-49, de 21 de marzo de 2007), como por el GPS (Enmienda núm. 22, *BOCG*, núm. 104-49, de 21 de marzo de 2007).

(26) RUBIO LLORENTE (1993): 24.

Como hemos visto, esta ley preveía para aquellos que estuvieran impedidos de elegir la papeleta el sistema del voto asistido. Para aplicar otros sistema de votación era necesaria la reforma de la ley orgánica, como así lo había puesto de manifiesto la doctrina de la JEC. Pero lo que se plantea es qué tipo de reforma: si la ley tiene que prever el procedimiento mismo o puede hacerse una remisión reglamentaria y hasta qué punto. Se trataría de precisar el ámbito en el que el Reglamento puede producirse para que no haya vaciamiento de la reserva de ley.

Desde un punto de vista jurídico, creo que puede afirmarse la constitucionalidad de la habilitación introducida en el art. 87 de la LOREG. Es frecuente que las leyes incluyan remisiones al Reglamento o cláusulas de habilitación y el Tribunal Constitucional ha admitido muy reiteradamente la posibilidad de estas remisiones cuando la reserva no es absoluta, e incluso ha sugerido en más de una ocasión la necesidad de graduar el alcance de la remisión constitucionalmente lícita según la intensidad con la que la norma incide en los derechos de los ciudadanos o, más simplemente, en su libertad. Respecto a la reserva de ley señala la STC 83/1984, en su FJ 4:

«El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley.»

Aplicando los criterios dados por el propio TC, creo que una vez fijado el objetivo a perseguir en la propia habilitación legal, en este caso la garantía del secreto del sufragio, queda preservada la reserva legal y por tanto la constitucionalidad de la habilitación.

Fijado legislativamente el objetivo a perseguir, es el Gobierno el que debe establecer el procedimiento más acorde con las necesidades y los recursos. Parece que esta intervención gubernamental sea técnicamente lo más adecuado por dos razones. Por una parte, la regulación de un procedimiento específico de votación para los discapacitados visuales en la LOREG obligaría a descender en ella a un grado de detalle más propio de un reglamento que de una ley orgánica, aunque en este sentido podría decirse que ya la propia LOREG es bastante «reglamentista». Por otra parte, tal y como se señala en el Preámbulo de la reforma, cualquier modificación posterior del procedimiento, aún en los más pequeños detalles, ya sea para adecuarlo a los avances técnicos o para corregir defectos que se pongan de manifiesto en su implementación, requeriría la mayoría reforzada que la Constitución exige para la modificación de las Leyes Orgánicas.

b) Ámbito de aplicación de la reforma

La segunda cuestión que hemos planteado es la relativa a la aplicación del procedimiento específico y el significado de declarar aplicable esta reforma, como se hace al incorporar el art. 87.2 LOREG en la DA 1.2, a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas.

El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral deriva del artículo 149.1.1 en relación con el artículo 23 de la Constitución, que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos.

En aplicación de estos preceptos se aprueba, como se afirma en su propio Preámbulo, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (27) que dispone en el artículo 1, relativo al ámbito de aplicación de la Ley:

(27) Respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia electoral, además de las normas citadas se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.1 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre la «*organización de sus instituciones de autogobierno*». Sobre la distribución de competencias en materia electoral puede verse la STC 154/1988, de 21 de julio (FJ3).

«1. La presente Ley Orgánica es de aplicación: a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución; b) A las elecciones de los miembros de las Corporaciones locales.; c) A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo

2. Asimismo, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la Legislación Autonómica en la materia.»

Por tanto, por una parte, por la propia ubicación del art. 87.2, en el Título I «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo», el Gobierno debe arbitrar un procedimiento específico aplicable tanto a las elecciones generales como a las locales y a las del Parlamento Europeo (28).

Por otra parte, la aplicación de la LOREG a las elecciones autonómicas se determina de acuerdo con la disposición adicional primera de la LOREG (apartados 1, 2 y 3), que señala:

«1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica (...).

(28) Ya en todas las propuestas parlamentarias que optan por la regulación del procedimiento en la misma Ley Orgánica se extendía su aplicación, además de a las elecciones generales, tanto a las elecciones locales como a las elecciones al Parlamento Europeo (*vid.* BOCCGG, de 26 de julio de 2004, núm. 104-1 y BOCCGG, de 21 de marzo de 2007, núm. 104-49). No obstante, el art. 2 del RD 1612/2007, de 7 de diciembre, exceptúa de su aplicación las elecciones locales, para las que el Gobierno en su momento deberá regular el procedimiento que resulte más viable, con las adaptaciones a las que hace referencia la Disposición Adicional única de dicho Real Decreto.

3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.»

De ahí que si, tal y como se deduce de los debates parlamentarios (29), se pretende evitar que las personas con estas específicas dificultades para el ejercicio del voto se vean sometidas a procedimientos de votación distintos según sea el tipo de elección a que concurran y por tanto se aplique un único procedimiento a todas ellas, lo adecuado es incorporar el art. 87.2 en la DA 1.2, como así se hace en fase de Comisión en el Congreso mediante transacción con la enmienda número 9 del grupo mixto, 37 de IV-IU-ICV y 46 de CiU.

De no haberse hecho así el gobierno no hubiera podido aplicar el procedimiento específico de votación ni siquiera con carácter supletorio a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las CCAA por dos razones: en primer lugar, porque la regulación de un procedimiento semejante para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CCAA es competencia autonómica, asumida por todos los EEAA (30); en segundo lugar, porque, según la interpretación jurisprudencial del principio de supletoriedad, la ausencia de tal regulación autonómica no daría lugar a la aplicación supletoria del reglamento estatal, ni siquiera en el caso de Comunidades que no han desarrollado su propia ley electoral, como sería el caso de Cataluña (31).

(29) Vid. DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 865, de 20 de junio de 2007; DS. Congreso de los Diputados. Pleno, núm. 268, de 28 de junio de 2007.

(30) Tal solo los Estatutos de Ceuta y Melilla no prevén una regulación propia y remiten a lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales (art. 7 Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, Estatuto de Autonomía de Ceuta; art. 7 Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla). Por tanto, en estos dos casos el procedimiento específico que regulara el gobierno para las elecciones locales les sería directamente aplicable.

(31) Cataluña se rige aún hoy por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, ya que desde que se aprobó el Estatut en 1979 la Cámara catalana no ha desarrollado su ley electoral, actualmente prevista en el art. 56 del Estatut. Todas las demás CCAA, salvo Cataluña, Ceuta y Melilla sí han desarrollado su legislación electoral: Galicia impulsó en 1985 la primera ley electoral de una comunidad autónoma. Un año después, le siguieron Andalucía, Navarra, Baleares, Madrid, Castilla-La Mancha y Asturias, por este orden. Dos años después

La difícil interpretación del significado del principio de supletoriedad contenido en el último inciso del artículo 149.3 CE se pone de manifiesto en la discusión doctrinal sobre el mismo (32), así como en la evolución de la jurisprudencia constitucional. No obstante, a la luz precisamente de esta evolución, marcada fundamentalmente por las SSTC 118/1996 y 61/1997, puede afirmarse que este principio no puede utilizarse como título competencial del Estado y regular materias que los Estatutos de Autonomía asumen como propias, incluso en el caso de competencias compartidas.

El TC ha interpretado el principio de supletoriedad como un principio que no constituye un título competencial, reconociéndole de forma paulatina una cada vez menor virtualidad. Si bien, en la STC 147/1991 (FJ. 7) se señala que el Estado no puede dictar normas en aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas y que además estén asumidas por los Estatutos de Autonomía con el mismo grado de homogeneidad, va a ser en la STC 118/1996 donde va a extender esta afirmación de la incompetencia del Estado, no solamente en relación con las competencias exclusivas, sino también con las competencias compartidas (FJ. 6) (33). Esta última sentencia señala:

de la aprobación de la Ley Orgánica General, seis autonomías más decidieron dotarse de un instrumento propio en materia electoral: Aragón, Murcia, Extremadura, Cantabria, Castilla-León y Comunidad Valenciana. El País Vasco, por su parte, legisló el sistema electoral que regiría los comicios a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En 1990, se dotó de otra ley para legislar sus elecciones autonómicas. La Diputación General de La Rioja creó su ley electoral en 1991, dejando así en cuatro, las comunidades sin legislación electoral: Cataluña, Ceuta, Melilla y Canarias. No obstante, las autoridades del archipiélago habían aprobado en 1987 una ley de medidas urgentes, que no es en sí una ley electoral, pero aborda el contexto canario.

(32) Entre los muchos trabajos tanto de administrativistas como constitucionalistas sobre este principio me gustaría destacar los de BALAGUER CALLEJÓN (1991); BARNES (1997); BIGLINO CAMPOS (1997) o GARCÍA DE ENTERRÍA (1997). Entre los autores que más han tratado el tema y con una interpretación del principio claramente diferente destacan las obras de LASAGABASTER HERRARTE, I., siendo la más reciente «La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías» (1999); TAJADURA TEJADA, J., siendo la más reciente «La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad» (2006).

(33) La vigencia del principio de supletoriedad en los casos de existencia de una competencia compartida Estado-Comunidades Autónomas ha sido uno de los argumentos que

«Existen numerosas materias atribuidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las Comunidades Autónomas lo cual impide al Estado dictar disposiciones en dichas materias, puesto que la asunción de competencias exclusivas confiere a las CCAA no sólo el poder de oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse» (FJ. 5).

Como señala el profesor Lasagabaster,

«el Estado pierde sus competencias normativas en relación y en la medida en que sobre una materia las Comunidades Autónomas asumen competencias, respecto de las Comunidades Autónomas que las han asumido y desde el momento de entrada en vigor de los Estatutos. La normativa estatal se queda desde ese momento congelada, no restándole al Estado título competencial alguno que le permita dictar normas válidas en esas materias asumidas por cada Comunidad Autónoma y a partir del momento de entrada en vigor de los Estatutos» (34).

Según esta interpretación del principio de supletoriedad, muy criticada doctrinalmente pero asumida por el propio TC, el Estado no puede regular con carácter supletorio un procedimiento aplicable a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. dado que todas las CC.AA. han asumido esta competencia en sus Estatutos, independientemente de que hayan o no desarrollado legislación al respecto.

Por tanto, la única forma de cumplir los objetivos marcados parlamentariamente, es decir, evitar que en distintos procesos electorales las personas invidentes se vean obligados a seguir procedimientos diferentes, es a través de incorporar el precepto reformado en la DA 1.2 LOREG y declararlo así aplicable también a las elecciones de las Asambleas

la doctrina parecía estimar de mayor entidad para mantener la vigencia del principio de supletoriedad. También en esta línea se manifestaba el voto particular a la STC 61/1997, según el cual las competencias compartidas, en las que el Estado actúa sobre las bases, normas básicas o regulación básica y las CC.AA. en el resto, exigen que en la aplicación de esa política el Estado pueda actuar ante la inactividad de las CC.AA.

(34) LASAGABASTER HERRARTE (1999): 74-75.

Legislativas de las CC.AA. Con ello se abre la puerta a que sea el Reglamento de desarrollo del mismo el que se declare vinculante a las CC.AA.

De hecho, así se declara en el art. 2. 2 del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, según el cual el procedimiento de voto accesible por él regulado será de aplicación a las elecciones a Asambleas Legislativas de las CC.AA. En este caso se prevé que:

2. Asimismo, es de aplicación a las elecciones a asambleas legislativas de las comunidades autónomas, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera apartado 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con las adaptaciones necesarias derivadas de su carácter y ámbito. Cuando así proceda, las referencias a organismos estatales se entenderán efectuadas a los que correspondan de la Administración autonómica, en el ámbito de sus competencias.

5. EL VOTO DE LOS TEMPORALMENTE AUSENTES: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 74 LOREG

En un mundo cada vez más interrelacionado, son muchos los españoles que sin vocación de permanencia se encuentran en el extranjero. En esta categoría se incluyen a los estudiantes en el extranjero, a los que se encuentran en viaje de turismo o de negocios, a los voluntarios en las organizaciones no gubernamentales dispersos por el mundo, a los compatriotas en visitas familiares, de tratamiento médico o de ocio, etc.

La creciente presencia de españoles en el extranjero de modo no permanente ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos algunas carencias normativas frente a las que era necesario actuar (35). Entre

(35) Así, por ejemplo, a través del Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero, se introdujo la posibilidad de que este colectivo, los españoles que se encuentran en el extranjero de manera temporal, se pudiera inscribir con la categoría de no residentes, manteniendo su inscripción censal en España. Se sustituía así a la figura de los transeúntes que había venido siendo recogida de manera sucesiva e ininterrumpida en nuestra legislación desde mediados del siglo XIX, y se facilitaba, en definitiva, la protección y asistencia permanente de este colectivo por nuestros agentes consulares.

ellas, la dificultad de este colectivo para ejercer su derecho de sufragio debido a que ni están en España el día de las elecciones, ni pueden solicitar el voto por correo al no poderse acreditar ni ir a la oficina de correos española, ni tampoco pueden votar en el extranjero al estar inscritos en el censo nacional y no en el Censo de Residentes Ausentes (CERA).

Estas dificultades ya se pusieron de manifiesto por la JEC en Acuerdo de 23 de enero de 1998 ante la queja de un ciudadano por no haber podido ejercer el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento de Galicia. Señaló el máximo órgano de la Administración electoral:

«La legislación electoral prevé el voto desde el extranjero únicamente de los españoles inscritos en el CERA (art. 75 LOREG), de los embarcados (art. 74 LOREG), y de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado destinados fuera del territorio nacional (art. 1º y disposición adicional tercera del R.D. 421/1991, de 5 de abril, modificado por R.D. 563/1993). El resto de los ciudadanos residentes temporal o transitoriamente en el extranjero, y por tanto inscritos en el censo ordinario y no en el especial de residentes ausentes, no pueden votar por correo desde el extranjero ni apoderar a otra persona para que pueda votar en su nombre» (36).

Esta exclusión o restricción del derecho al sufragio resulta contraria a las actuales exigencias de la democracia electoral igualitaria o «tipo ideal» contemporáneo que S. ROKKAN (37) denomina de «continua democratización» en la que se procede a la abolición de los requisitos o condiciones políticas, económicas, sociales o incluso físicas, que resultan incompatibles con la universalización del sufragio. Con el sufragio universal la composición del cuerpo electoral tiende a confundirse con la de la nación misma y la cualidad de elector con la de ciudadano (38). En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de la

(36) La doctrina de la JEC puede consultarse en <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/DocJEC>

(37) ROKKAN (1974): 1865.

(38) ARNALDO ALCUBILLA (2003): 91.

ONU, en su sesión de 12 de julio de 1996, convino que «Los Estados deberán adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo» (39).

Por ello, por las exigencias del sufragio universal, y porque la participación electoral tiene, como escribe Galvez Muñoz, una extraordinaria relevancia institucional y objetiva «pues cumple una función legitimadora imprescindible para el funcionamiento de la democracia» (40), no podía permitirse la sustracción del derecho de sufragio a un colectivo de españoles cada vez más numeroso.

De la necesidad de la reforma se hace eco el Congreso de los Diputados cuando en abril de 2005 (41) se aprueba por unanimidad una PNL presentada por el grupo parlamentario socialista en la que se insta al Gobierno a:

«1. Estudiar, después de recabar la información necesaria y suficiente para ello, las posibilidades de mejorar las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los nacionales españoles temporalmente ausentes, así como abordar las modificaciones necesarias para permitir el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos que se encuentren embarcados, tanto en buques de pabellón español como extranjero, en el momento de celebrarse los distintos procesos electorales y, en su caso, reformar el Real Decreto 3425/2000 en las disposiciones que se requieran para ello.

2. Asimismo, el Congreso de los Diputados entiende conveniente la creación de una Subcomisión, en el seno de la Comisión Constitucional que, tras analizar en detalle la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, elabore, en un plazo no superior a un año, un informe sobre sus necesarias modificaciones, en aras a facilitar el derecho de sufragio de los ciudadanos. En él se incluirá la homogeneización de los

(39) Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General 25 (1996), «Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas», 1510. reunión (57 periodo de sesiones), 12 de julio, artículo 11.

(40) GALVEZ MUÑOZ (2001): 257-260.

(41) DS. Congreso de los Diputados Núm. 82 de 19/04/2005.

procedimientos y plazos electorales de los electores residentes ausentes de manera que dé suficiente tiempo para que se puedan computar los votos emitidos por correo.» (42)

De dicho mandato sólo se haría realidad lo referido a los españoles temporalmente ausentes a través de una enmienda presentada por el grupo parlamentario socialista a la proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General presentada por IV-IU-ICV (43) y que desembocaría en la aprobación de la *LEY ORGÁNICA 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, en cuyo artículo 2 se da nueva redacción al art. 74:

«Artículo 74. El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará las especialidades respecto de lo dispuesto en los dos artículos anteriores para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.»

Con esta nueva redacción dada al artículo 74 se introducen varias novedades:

En primer lugar, la regulación gubernamental de las especialidades del voto correo se hará previo informe de la Junta Electoral Central, en aras a una mayor garantía jurídica.

Además se elimina la referencia al servicio militar del antiguo párrafo primero del artículo 74 en coherencia con la suspensión del servicio militar obligatorio operado por la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. En su lugar, se hace referencia

(42) *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. D-194 de 29/04/2005 Pág.: 5.

(43) *BOCG. Congreso de los Diputados*, núm. 104-1 de 26 de julio de 2004. La Enmienda es la núm. 21, *BOCG. Congreso de los Diputados*, núm. 104-49 de 21 de marzo de 2007.

a las especialidades del voto por correo del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el exterior (44).

En tercer lugar, remite al gobierno a que regule las especialidades del voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración (45). El objetivo es que a través de la regulación gubernamental el derecho de sufragio pueda ser de facto ejercido también por este colectivo y hacer así los procesos electorales accesibles a todos.

6. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 24.4 DE LA LOREG: EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Por último haremos una breve referencia al tercer artículo de la LOREG modificado por la LO 9/2007. Reforma incorporada a lo largo del trámite parlamentario que si bien resulta sencilla y no requiere desarrollo reglamentario, supondrá económicamente un paso cualitativo para la Administración electoral.

Señalaba el artículo 24.4 de la LOREG previo a la reforma: «*Dentro de los diez días anteriores al de la votación se publicará en los dos periódicos de mayor difusión provincial y se expondrá al público en los respectivos Ayuntamientos la relación definitiva de Secciones, Mesas y locales electorales.*»

En fase de presentación de enmiendas a la Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen

(44) Actualmente regulado en la Orden 116/1999, de 30 de abril, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional (BOE num. 106, de 4 de mayo). El voto por correo del personal embarcado, con sus deficiencias, se encuentra regulado en el art. 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

(45) El procedimiento según el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, es semejante al del voto rogado de los residentes ausentes para las elecciones locales añadiendo la previa inscripción en el Registro de Matrícula Consular como no residente.

Electoral General, presentada por IV-IU-ICV, el grupo parlamentario socialista plantea la posibilidad de reformar este párrafo (46) con el fin de sustituir la publicación en los periódicos de la relación de Secciones, Mesas y locales electorales por su difusión en *internet*, de manera que la redacción aprobada es: «*Dentro de los diez días anteriores al de la votación se difundirá en Internet por la Oficina del Censo Electoral y se expondrá al público en los respectivos Ayuntamientos la relación definitiva de Secciones, Mesas y locales electorales*».

La modificación pretende sustituir la publicación en los dos periódicos de mayor difusión provincial por la difusión en Internet por la Oficina del Censo Electoral. El enorme coste que esta regulación provocaba en la Administración y la escasa utilidad de la misma son las principales razones que alientan la reforma.

En primer lugar, la publicación en los periódicos de mayor difusión provincial suponía un enorme coste económico para la Administración y además ese coste era creciente.

En segundo lugar, el interés y la utilidad de esta publicación para los electores son escasos, por no decir nulos: la información que proporciona se pone en conocimiento del elector mediante la tarjeta censal que se le envía y la Oficina del Censo Electoral dispone, durante los períodos electorales, de servicios de información telefónico y por Internet. Con sólo la información del periódico, para la mayoría de los electores resulta difícil conocer el local electoral en el que le corresponde votar, ya que para realizar la consulta se precisa conocer el distrito, la sección y la mesa en la que el elector está incluido. Por otra parte, no parece lógico que un elector para conocer su local electoral vaya a esperar la publicación en el periódico unos días antes de la votación.

Por estas dos razones resulta más práctico, menos costoso y más acorde con las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información sustituir la publicación de esta información en los periódicos por la

(46) *Vid.* Enmienda núm. 20, BOCG, Congreso de los Diputados, 21 de marzo de 2007, núm. 104-49.

difusión en Internet; y esta es precisamente la razón de ser de la reforma operada.

7. CONCLUSIÓN

La Ley Orgánica 9/2007 a través de la reforma puntual de los artículos 24, 74 y 87 adapta el procedimiento electoral a las nuevas exigencias de las sociedades contemporáneas.

Si bien mediante la reforma del primer artículo introduce las nuevas tecnologías como medio de información electoral, la reforma de los otros dos supone una profundización en una democracia más universal y más igualitaria: más universal por cuanto hace accesible el derecho de sufragio al colectivo de los españoles temporalmente ausentes, hasta la actualidad de imposible ejercicio; más igualitaria por cuanto permite que el colectivo de personas invidentes pueda ejercer su derecho de voto en igualdad de condiciones y con las mismas garantías que el resto de los ciudadanos.

Sin duda se trata de una reforma necesaria y consensuada por todas las fuerzas políticas, pero que se queda corta. Precisamente la brevedad de tal reforma denota la incapacidad de las fuerzas políticas para consensuar aspectos de enorme trascendencia política en materia electoral como la reforma del sistema electoral, la posibilidad de establecer listas abiertas o la elección directa de los Alcaldes, pero también aspectos técnicos referidos por ejemplo a mejoras en la regulación de las garantías jurisdiccionales del procedimiento electoral, que derivarían igualmente en mejoras sustanciales de nuestra democracia. La exigencia del acuerdo entre las fuerzas políticas marcará los tiempos de futuras reformas sustanciales de una ley como la LOREG, en la que consenso y reforma deberán ir siempre de la mano.

BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, E., «Las reformas posibles del régimen electoral español», en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (dir.), *Derecho contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, CGPJ, Madrid, 2001, pp. 37-76.

- ARNALDO ALCUBILLA, E., «Sufragio y discapacidad», en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson, Madrid, 2003.
- BALAGUER CALLEJÓN, «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal», *RAP*, 1991, 124.
- BARNES, J., «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *REDA*, 93, 1997, pp. 83-97.
- BIGLINO CAMPOS, P., «La cláusula de supletoriedad: Una cuestión de perspectiva», *REDC*, núm. 50, 1997, pp. 20-59.
- CARRASCO DURÁN, Manuel, «Sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: un programa de mejoras técnicas», *REDC*, 79, 2007, pp. 183-210.
- CAZORLA PRIETO, L. M., «Comentario al artículo 87», en CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- GALVEZ MUÑOZ, L., «El voto por correo. ¿Una nueva reforma?», *RDP*, núm. 52, 2001, pp. 257-260.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *REDA*, 1997, 95, pp. 407-415.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías», *REDC*, núm. 55, 1999, pp. 43-76.
- POLE, J. R., *The Pursuit of Equality in American History*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- ROKKAN, S., Voz «Elecciones. Sistemas Electorales», en AA.VV. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974.
- RUBIO LLORENTE, F., «El principio de legalidad», *REDC*, núm. 39, 1993, pp. 9-42.
- TAJADURA TEJADA, J., «La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad», en *REDC*, núm. 78, 2006, pp. 151-184.
- VV.AA., *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson, Madrid, 2003.