

CONSEJO GENERAL DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA
COMISION DE DERECHOS CIVILES

PROPOSICION SOBRE LA REFORMA DE LA LOREG 2/2011

**I. ANALISIS DE LA SITUACIÓN QUE RODEA LA
NECESIDAD DE UN NUEVO CAMBIO A LA REFORMA
DE LA LOREG 2/2011.**

Uno de los efectos colaterales más importantes que ha generado la crisis económica en España ha sido el aumento de la emigración. A pesar de que hoy en día los emigrantes españoles tienen más peso que nunca en el censo electoral total, han perdido influencia en los resultados electorales de los últimos años.

El voto de los electores ausentes es uno de los problemas más complejos con que se encuentra el Derecho electoral y quizá también el peor resuelto por la legislación, además de las implicaciones sociales, históricas y emocionales que comporta. No podemos olvidar que para muchos de los ciudadanos españoles residentes en el exterior la posibilidad de votar en España es, en ocasiones, el único signo de la vinculación que mantienen con su país, pues todos sus familiares han desaparecido.

El 28 de enero de 2011, se publicó la Ley Orgánica 2/2011. Esta ley orgánica que partía de una proposición con la autoría conjunta de los Grupos Parlamentarios socialista, popular, CiU y (EAJ-PNV) (Congreso de los Diputados, 2011), modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), reformando entre otros asuntos el régimen legislativo del Censo Electoral de los Residentes Ausentes (en adelante CERA), contenido en el artículo 75 de la propia LOREG. Con este cambio, los votantes del CERA perdieron **el derecho de sufragio de los españoles residentes-ausentes en las elecciones municipales** (vía supresión del art. 190 de la LOREG) y se aprobó otro procedimiento administrativo largo y costoso basado en **el voto rogado** para el resto de los comicios: elecciones a Diputados, 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 en este último caso se opte por la elección en España.

En el mundo, la tendencia es que los países otorguen a sus emigrantes el derecho de votar en sus países de residencia (IDEA 2007)¹. Más de 115 países están en esa línea, incluso hay países que tienden a ampliar aún más este derecho como Portugal o Francia. El caso de España es un caso sin precedentes en la Unión Europea, ya que es el único que ha reducido el derecho de sus emigrantes a votar.

¹ IDEA; IFE (eds.) (2007). Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. Stockholm and Mexico City: IDEA. Disponible en: <http://www.idea.int/publications/esd/upload/Idea_ESD_full.pdf>. [Acceso 2 Mayo 2015]

Los argumentos esgrimidos por los diferentes partidos políticos para realizar los cambios en la LOREG fueron, entre otros los siguientes:

En relación al Voto Rogado,

Se justificó el cambio del procedimiento de la votación como un mecanismo para garantizar mayor control y transparencia en el voto CERA, evitando el fraude, las manipulaciones y las suplantaciones.

En relación con el derecho a votar en las municipales,

Defendían el hecho de que los españoles residentes en el extranjero no pudieran ejercer su derecho a voto en las elecciones municipales, argumentando que el artículo 140 de la Constitución española establece que los concejales deben ser elegidos por los “vecinos de los municipios” y que los españoles residentes ausentes no pueden ser considerados como tal, puesto que no viven propiamente en las localidades (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2010).

La política local que más afecta es la de su ciudad de residencia, donde vive de hecho. De esta manera, el Consejo de Estado entiende que se debe vincular el derecho de sufragio en las elecciones municipales no a la nacionalidad sino a la residencia, considerándose la residencia como un presupuesto habilitante para el ejercicio del voto, debiendo existir una vinculación real con el municipio.

Por otro lado, el Consejo de Estado afirma que en ningún caso los condicionamientos constitucionales obligan a mantener el derecho al voto de los ciudadanos españoles ausentes para las elecciones municipales². Esto entraría dentro del margen que la Constitución deja en materia electoral al legislador, aun habiendo adoptado en materia electoral una serie de decisiones fundamentales (Marcos, Ana Maria: 2012,138).

CAMBIOS REALIZADOS CON LA REFORMA DE LA LOREG 02/11 QUE AFECTAN A LOS RESIDENTES EXTRANJEROS.

Los cambios realizados en la LOREG y que afectan a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero son los siguientes:

1. Se suprime el derecho de voto en las elecciones municipales.
 - a. Los electores del CERA podrán votar en las elecciones generales, Autonómicas y al Parlamento Europeo.
 - b. Los electores del CERA dejan de tener derecho de voto en las Elecciones municipales (art. 2.3 de la LOREG)
2. El censo vigente para cada elección no recogerá los cambios de adscripción de una circunscripción electoral a otra producidos en el año anterior a la fecha de la convocatoria (art. 36.2 LOREG).
3. Tampoco se tendrán en cuenta los cambios de una circunscripción electoral a otra formulados después de la fecha de la convocatoria (art. 39 LOREG).
4. Los electores del CERA no recibirán de oficio la documentación para votar. Deberán solicitarla a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral que les corresponda no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria de las elecciones. La solicitud deberá realizarse en el impreso oficial de solicitud de voto. Este impreso se remitirá a los electores por la Oficina del Centro Electoral, además de poder

² El primer argumento es la ubicación del art 68.5 de la Constitución, que está en el ámbito de las elecciones a las Cámaras. Por otro lado, la participación de los residentes en el extranjero en los comicios municipales no puede considerarse una exigencia democrática, según la Comisión de Venecia, que estima compatible con la universalidad del sufragio la imposición de un requisito de residencia a los nacionales exclusivamente en las elecciones locales o regionales. Además el Tribunal Constitucional en la Declaración 1/1992 descarta “que el reconocimiento del sufragio municipal a extranjeros afectase a la proclamación del artículo 1.2 de la Constitución, el Tribunal Constitucional apunta que los órganos representativos locales no ejercen potestades “ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía”

obtenerse en las Oficinas Consulares a partir del día siguiente a la convocatoria electoral y por vía telemática. Al impreso se acompañará fotocopia del pasaporte español o del Documento Nacional de Identidad o, a falta de los anteriores, certificación de nacionalidad o certificado de inscripción en el Registro de Matrícula expedidos por el Consulado de España en el país de residencia.

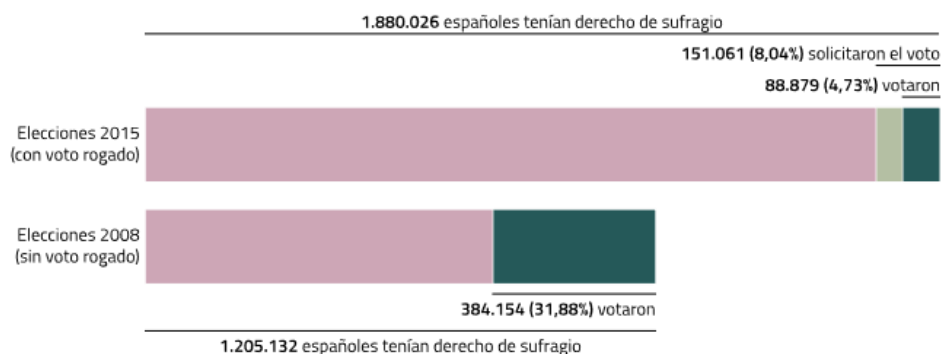
5. Los electores del CERA podrán emitir su voto en una de estas dos modalidades:
 - a. Enviar el voto por correo a la Oficina Consular a la que estén adscritos conforme a lo previsto en el art. 75.4 de la LOREG.³
 - b. Depositar el voto en la urna de la Oficina Consular donde esté inscrito entre el cuarto y segundo día anteriores al día de la elección conforme a lo establecido en los apartados 5 y 6 del art. 75 de la LOREG.⁴
6. Las Oficinas consulares actúan como meras depositarias de los votos en urna o recibidos por correo, sin que tengan carácter de mesa electoral.

EFFECTOS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 75 DE LA LOREG.

A pesar de que el voto en el extranjero es universal para todos los residentes fuera del país, con la reforma de la LOREG, hay otros requisitos legales o condicionamientos de orden administrativo y técnico que, si bien no restringen formalmente el acceso a la calidad de elector, sí influyen de manera sensible y a veces decisiva en la capacidad o posibilidad de ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero.

Los datos que ha aportado la Oficina del Censo Electoral (en adelante, OCE⁵) de las dos últimas elecciones generales dan buena cuenta de que los mecanismos que articulan el ejercicio del derecho de sufragio claramente no funcionan. En las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, de los 1.880.064 electores inscritos en el CERA, las solicitudes aceptadas constituyeron un 8,03%. De esas solicitudes los votos efectivamente escrutados fueron el 4,73%. En las elecciones del 26 de junio de 2016, la cifra de electores inscritos en el CERA ascendió a 1.924.087, las solicitudes aceptadas alcanzaron el 8,78% y los votos efectivamente escrutados fueron el 6,30%. Sin duda, son datos más que elocuentes.

El impacto del voto rogado en el sufragio extranjero



FUENTE: RESULTADOS ELECCIONES GENERALES 20-D, MINISTERIO DEL INTERIOR

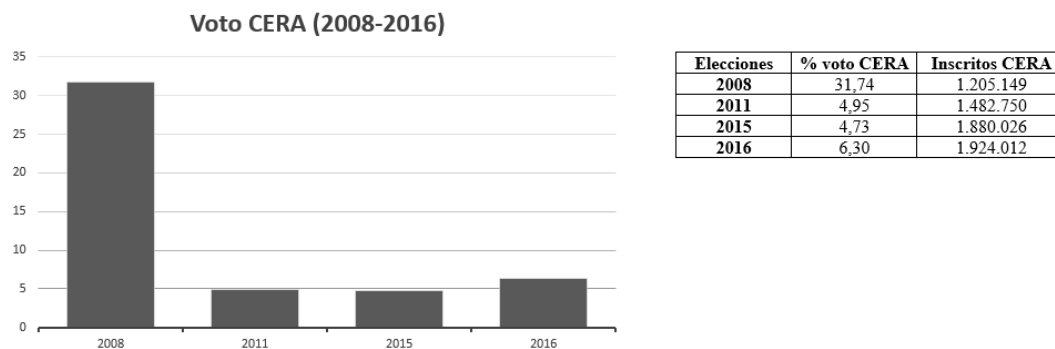
El Confidencial.LAB

³ "Los electores que opten por ejercer por correo su derecho de voto, deberán incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral correspondiente, junto al sobre o sobres de votación y el certificado de estar inscrito en el censo, fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de nacionalidad o certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedidas por el Consulado de España en el país de residencia y enviar todo ello en el sobre dirigido a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que el elector esté adscrito, por correo certificado no más tarde del quinto día anterior al día de la elección".

⁴ "Los electores que opten por depositar el voto en urna, lo harán entre el cuarto y segundo día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección entregando personalmente los sobres en aquellas Oficinas o Secciones Consulares en las que estén inscritos o en los lugares que a tal efecto se habiliten para ello. A este fin, las dependencias consulares habilitadas dispondrán de una urna o urnas custodiadas por un funcionario consular".

⁵ Los datos se pueden consultar, además de la página web del INE, en el Acuerdo de la JEC 261/2016, p. 7.

Fig. Comparación del porcentaje de votos CERA (2008-2016)



Fuente: Condicion sine quanon.

Numerosos estudios en el campo del comportamiento político demuestran que según aumenta el coste de votar, la participación electoral disminuye. El voto rogado aumenta exageradamente los costes de votar sólo para una parte de la población, obligándoles a informarse con mucha antelación de calendarios, procedimientos, y autoridades ante quienes rogar el voto. Además el ruego implica en muchos casos desplazarse a la oficina consular en horas de oficina – y, por tanto, a perder hasta un día de trabajo-. Teniendo en cuenta que muchos residentes en el extranjero no viven en poblaciones que cuenten con oficina consular esto supone, en muchos casos, además un coste económico considerable⁶.

Los críticos con este proceso:

- Lamentan el aumento de trámites, se quejan de la desinformación y consideran insuficiente los plazos administrativos.
- Respecto a los plazos administrativos, las críticas se centran en los horarios restringidos de los consulados y la no consideración de las distancias entre los ciudadanos y sus oficinas consulares.
- Papeletas duplicadas de algunos partidos y ninguna de otros.
- Funcionarios consulares que se olvidan de poner el sello que acredite la validez de un voto.
- Una vez rogado el voto es muy posible no recibir las papeletas a tiempo para poder materializarlo, especialmente en países alejados de España o con sistemas de correo deficientes.
- Se han presentado quejas formales por el cierre anticipado y no anunciado del CERA para las convocatorias electorales previstas para 2015.



Cabe destacar, que el aumento de trámites burocráticos para que los residentes ausentes puedan formalizar el voto desde el extranjero, así como los cortos plazos en los que estos deben de ser subsanados, han afectado tanto a los votantes como a las propias administraciones, que tienen

⁶ La Región Internacional: "Diversos colectivos de emigrantes recaban firmas para exigir al Gobierno el fin del voto rogado". 18/08/2015

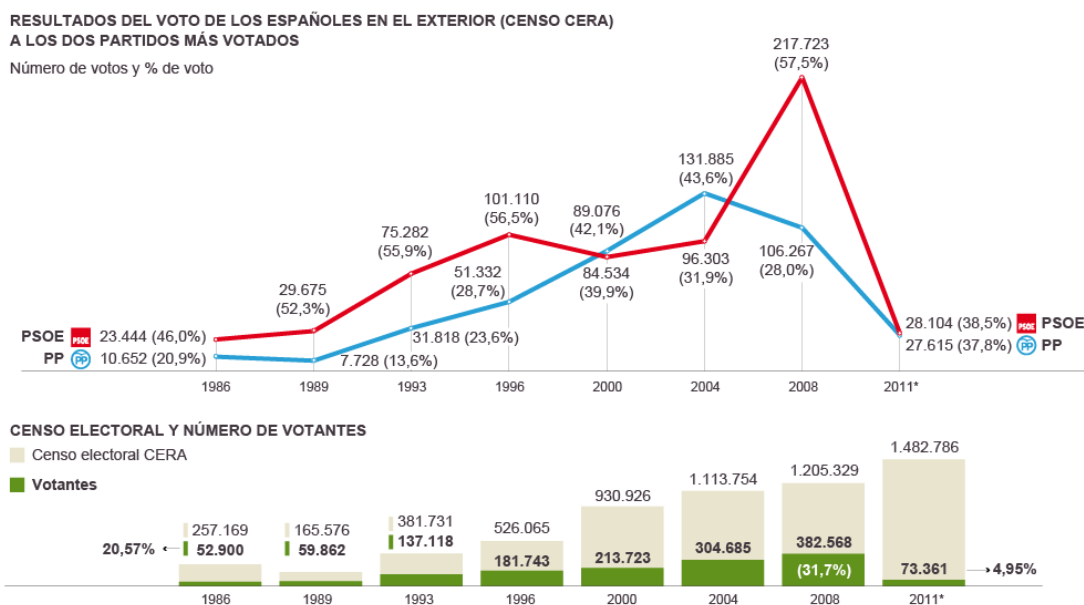
series dificultades para cumplir con los requisitos administrativos en el tiempo estipulado. Estas dificultades aumentan cuando las elecciones son convocadas de forma anticipada (debido al acortamiento de los plazos), y son sorteadas por las diferentes administraciones con distinta eficacia.

Es importante hacer notar, que antes de la reforma de la LOREG del 2011, el voto exterior municipal ya se rogaba. La participación rondaba el 5%, muy parecida a la participación que se está teniendo en las votaciones nacionales, europeas, y otras, ahora rogadas por la reforma. Por lo tanto, ya se sabía que la reforma causaría una caída de la participación y la insatisfacción y molestia por parte de los afectados. El resultado era absolutamente previsible.

De todas maneras, es necesario tomar en cuenta que sin el voto rogado, el porcentaje de abstención de Residentes Ausentes fue de una media del 60% desde el año 1986 al 2008. La comparación de los datos de participación de este colectivo con el conjunto de la población española muestra un desinterés o desafección mayor que en el resto de los ciudadanos hacia la actividad política y electoral española. Entre los factores que explican estos valores tan altos de abstención estarían: (i) factores relacionados con las actitudes y los recursos individuales; (ii) las oportunidades institucionales y (iii) la movilización organizativa en la que están inmersos. La política en general se hace más difícil desde otros países, no sólo en tiempo de campañas electorales, sino también su seguimiento habitual. También la distancia hasta los Consulados, donde hay que depositar el voto, así como los limitados esfuerzos de movilización de los partidos políticos en el extranjero (Marcos del Cano, Ana Ma: 2012, 136)⁷.

POSICIÓN Y MOTIVACIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA APROBACIÓN DEL ARTÍCULO 75 EN ENERO DEL 2011.

Tradicionalmente el partido más beneficiado por el voto CERA antes de la incursión de los nuevos partidos, fue el PSOE, y en cada una de las elecciones generales con la excepción de 2004, que es el PP quien consigue mejores resultados (lo que puede ser indicativo tanto de la mala campaña de este partido como de la gestión del 11-M).



* En 2011 fueron las primeras elecciones generales con voto rogado (los electores en el exterior tienen que solicitar el voto)

Fuente: Ministerio del Interior, elaboración propia.

⁷ Marco del Cano, Ana María: "Los derechos de los españoles residentes en el exterior: especial referencia a los derechos de participación". Facultad de Derecho. UNED.

Hay que entender las motivaciones que tuvieron cada uno de los partidos políticos, tomando en cuenta el interés de llevar a cabo la reforma por los dos grandes partidos: PP y PSOE, y apoyados por PNV y CiU, mientras que partidos como BNG y CC tenían más interés por el voto exterior.

Anna Sangrà Herrero en su artículo “El voto exterior español: las motivaciones políticas tras la reforma de 2011” (2015)⁸, hace un análisis de las posiciones de cada partido político en relación con la reforma, basándose en las Proposición de ley presentadas por los Grupos parlamentarios en la IX legislatura:

- El papel de **Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco** en la reforma fue el de querer alterar el sistema de circunscripciones en las elecciones al parlamento europeo, sustituyendo la actual circunscripción estatal, por las comunidades autónomas como marco territorial de las mismas⁹. Por tanto, estos partidos de ámbito no estatal tienen una voluntad reformadora más centrada en su autonomía que en querer cambiar el status quo de la ciudadanía exterior. No obstante, ambos partidos apoyaron la reforma.
- En tanto **IU y UPyD** tenían como objetivo el incremento de la proporcionalidad en un sistema que les castiga severamente; proponen el incremento del número de diputados y un nuevo sistema de reparto¹⁰. El voto exterior no se encuentra entre sus objetivos primordiales, aunque IU hace mención a la legitimidad del voto municipal para los emigrantes.
- En el caso del **Bloque Nacionalista Galego** sí que se recogió la voluntad de posibilitar el voto en urna para los residentes en el exterior y la consideración del voto por correo como un sistema excepcional y de naturaleza rogada. Además, propusieron limitar el derecho a voto en las elecciones municipales¹¹.
- En lo que se refiere a **Coalición Canaria**, denunciaron el “*cercenamiento del voto a los ciudadanos españoles en el exterior*”¹², así pues la reivindicación del voto exterior constituyó su principal reclamación a la reforma.
- En el caso del **Partido Popular**, alegando como motivaciones la “seguridad jurídica y garantías democráticas”, presentaron como puntos de reforma ya en 2008: la supresión del artículo 75 de la LOREG (el envío de oficio de la documentación electoral a todo el CERA) y el cambio en el sistema de voto, perfilando el futuro voto rogado¹³. Sin embargo, cabe destacar que en el programa electoral de 2008 el PP contemplaba como propuesta la garantía de derecho igual entre los españoles residentes en el exterior respecto de los no emigrados (PP 2015). No obstante, en la sesión de aprobación de la reforma en el Congreso (21/12/2010), el Partido Popular celebraba que el nuevo procedimiento daría “mayor garantía para el voto de los residentes ausentes, la previsión del voto en urna en los consulados” y el favorecimiento del procedimiento de envío para garantizar la efectividad de esos votos.¹⁴
- Por otro lado, la inquietud del **PSOE** fue la conveniencia del voto rogado como garante de la transparencia del sistema.

Todo lo expuesto, podemos resumirlo en la siguiente tabla:

⁸ Sangrà Herrero, Anna (2015): “El voto exterior español: las motivaciones políticas tras la reforma de 2011”. Universidad Autónoma de Barcelona.

⁹ Proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario catalán en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 251, de 11 de abril de 2008).

¹⁰ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mixto en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 99-1, de 25 de abril de 2008)

¹¹ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mixto en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 99-1, de 25 de abril de 2008)

¹² Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mixto en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 99-1, de 25 de abril de 2008)

¹³ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario popular en la IX legislatura (BOGC. CD. N. 124-1, de 10 de octubre de 2008)

¹⁴ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario popular en la IX legislatura (BOGC. CD. N. 124-1, de 10 de octubre de 2008)

Tabla . Resumen de las posturas de los distintos partidos políticos con representación en el Congreso durante la IX legislatura, respecto a la Reforma de la LOREG.

	A favor del texto final	Interés por el voto exterior	Puntos Claves
PSOE	SI	SI	Voto Rogado, transparencia electoral, transfuguismo, voto exterior en urna.
PP	SI	SI	Voto Rogado, la reforma elimina fraude ¹⁵
CiU	SI	NO	Sistema de circunscripciones en las elecciones al parlamento europeo, estabilidad en los consorcios (más centrada en su autonomía) ¹⁶ . Voto exterior en urna
PNV	SI	NO	Sistema de circunscripciones, fraude, reforma insuficiente. Voto exterior en urna.
IU-LV	NO	Poco	Legitimación del pucherazo, proporcionalidad, cambio de fórmula electoral, mayor número de escaños. Voto exterior: defensa del voto en municipalidades ¹⁷ .
ERC	NO	NO	Decepción con la subcomisión, favorecimiento del bipartidismo.
BNG	SI, pero insuficiente	SI	Voto Rogado, pero posibilitando el voto. Limitar el derecho al voto en las municipales. ¹⁸ Voto exterior: debe limitarse, preferiblemente voto en urna, no al voto en municipales.
CC-NC-PNC	NO	SI	Defensa del voto en municipales, derecho de los emigrantes ¹⁹ .
UPyD	NO	NO	Fraude democrático, proporcionalidad, cambio de fórmula electoral, mayor número de escaños, ventajismo, decepción con la subcomisión.

Fuente: Sangrá Herrero, Anna (2015): "El voto exterior español: las motivaciones políticas tras la reforma de 2011". Universidad Autónoma de Barcelona.

La modificación del artículo 75 de la LOREG tuvo fuertes detractores tanto en el parlamento como fuera de él. Desde el primer momento, grupos políticos como IU, CC o ERC se posicionaron en contra de la reforma tanto en el congreso como en el senado. Estos partidos políticos mostraron su desacuerdo con que se privara del derecho a voto en las elecciones municipales a los españoles residentes en el extranjero, considerándolo esto un ataque directo a un derecho fundamental de todo ciudadano (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2011).

¹⁵ Proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. «BOCG. Congreso de los Diputados», serie B, número 2821, de 22 de octubre de 2010. (Número de expediente 122/000254.)

¹⁶ Proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario catalán en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 251, de 11 de abril de 2008).

¹⁷ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mixto en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 99-1, de 25 de abril de 2008)

¹⁸ Debate de toma en consideración en el pleno del Congreso de los Diputados núm 204 de 21 de diciembre de 2010

¹⁹ Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mixto en la IX legislatura (BOCG. CD. N. 1031, de 5 de mayo de 2008)

LAS MOTIVACIONES TRAS LAS POSICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Analicemos las motivaciones que explicarían el apoyo o rechazo al texto por parte de los partidos:

a. Las garantías democráticas.

Los partidos políticos apoyaron la reforma tomando como defensa la necesidad de reducir los casos de fraude fiscal electoral sufridos en las votaciones por votos provenientes del extranjero. De esta manera podrían “garantizar la personalidad, verdad y pureza del sufragio de los electores CERA, así como la plena efectividad del sufragio emitido” (García Mahamut 2012: 261)²⁰.

El derecho al voto emigrante, reivindicado históricamente por la emigración y el exilio español, fue reconocido en el año 1985. Con ese objetivo, se vio la necesidad de elaborar un censo electoral. Debido a la premura y a la falta de acceso no se realizó un registro nuevo, sino que se volcó del padrón existente en ese momento no actualizado. Esto provocó que aparecieran en el primer CERA emigrantes fallecidos. Poco a poco, con el trabajo del INE, dicho censo fue depurado, de forma que en el 2008, según un informe de la Junta Electoral Central, la incidencia de los fallecidos inscritos era mínima y las papeletas que se devolvían por esta causa eran un 0,45% de total de los envíos.

Sin embargo, se ha mostrado que el modelo resultante no ha eliminado por completo el fraude, ya que sería posible traficar con los sufragios si se consiguen antes los documentos identificativos de los electores (Lugilde 2014:17). La reforma que se efectuó nunca atajó el problema técnico de la depuración del censo con el que se ha justificado su implantación.

b. Los intereses.

Por otra parte, España podría haber cambiado su interés hacia los inmigrantes. Basándonos en la teoría de Bauböck (2003)²¹, los españoles emigrantes en el extranjero no cumplirían con las funciones de: (i) mejorar el capital humano; (ii) enviar remesas; y/o (iii) tener capacidad de promover objetivos económicos y de política exterior. Al no ser beneficiosos, no se necesitaría su voto, al contrario sería mejor reducirlo para que no provoquen un efecto en la política española. Sin embargo, ninguno de los tres aspectos parece ser relevante para los partidos, ya que ninguno de ellos hace referencia al emigrante como capital humano, ni persigue que los emigrantes retornen a España para aportar ahorros, ni se apela a las asociaciones o movimientos con voluntad política o de cambio, con el objetivo de incidir en el país receptor.

c. La estrategia electoral.

El diseño del sistema electoral es uno de los elementos más importantes en el marco institucional de un país, pues determina la forma en que se integra el sistema de partidos. La reforma del sistema electoral puede estar en la agenda como resultado de una visión o motivación para mejorar la democracia, o en el corto plazo, por razones sectoriales o venales por parte de algunos participantes políticos. Esta situación se refleja en el caso del voto en el extranjero, que puede ser ubicado en la agenda democrática por aquellos que creen fuertemente en la igualdad de derechos de todos los ciudadanos para participar – o por las fuerzas políticas que ven potenciales ventajas políticas en él. De esta manera, en cuanto los partidos políticos determinan el impacto potencial de los votantes exteriores en el resultado electoral, entonces determinan si apoyan o bloquean la

²⁰ García Mahamut, R. (2012): “La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 30:256-289

²¹ Bauböck, R. (2003): “Towards a political theory of migrant transnationalism”, *International Migration Review*, 37(3): 700-723

legislación referente al voto exterior, según si los resultados les benefician o perjudican (Lafleur, 2011)²².

Tomando en cuenta, las votaciones al Congreso de los Diputados de 2004, 2008 y 2011, PP y PSOE coparon más del 75% de los votos (salvo una ocasión), aumentando la concentración del voto bipartidista en el exterior. Este comportamiento se intensifica en la Comunidad Gallega, la comunidad con mayor número de emigrados. Sin embargo, en Canarias, donde el bipartidismo no tiene tanta fuerza, Coalición Canaria pierde más de 10.000 votos por el voto rogado, motivo por el que no apoyó la Reforma.

Tomando en cuenta la situación política y económica en el 2009, el PP (entonces en la oposición), tenía el resultado socialista en las provincias con resultados más ajustados con vistas a las siguientes generales. Por su parte, el PSOE tenía los resultados populares ante la evidencia de una futura derrota en un contexto de crisis económica, negada por el entonces presidente Rodríguez Zapatero (Lugilde, 2014:14)

Por lo tanto, un cambio en la Reforma, benefició indiscutiblemente a los dos grandes partidos políticos españoles en el 2011: PP y PSOE, respondiendo a una suma de motivaciones de las élites políticas, entre ellas la estrategia electoral, las cuales usan su peso en el Congreso para modelar una reforma que permita conservar el statu quo ante un futuro incierto.

2018, UNA REALIDAD MUY DIFERENTE.

España, líder en nacionalizaciones de inmigrantes entre 2009 y 2014.

Debido al auge económico que tuvo España y, en general, Europa a partir del 2000, muchas personas con escasos recursos en sus países de origen optaron por probar suerte en la Unión Europea, generando oleadas masivas de emigrantes desde diferentes puntos del mundo.

España se convirtió, de esta manera, en el país de la Unión Europea más atractivo para los inmigrantes entre los años 2009 y 2014. De los cinco millones de personas que obtuvieron la ciudadanía de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, uno de cada seis (843.673) se convirtió en ciudadano español.

La mayor parte de estos inmigrantes nacionalizados españoles procedía de Latinoamérica. La razón que explica el interés de los iberoamericanos por conseguir la ciudadanía española se explica en que los requisitos eran menos estrictos para ellos que para el resto de ciudadanos. Con tan solo dos años de residencia y sin necesidad de renunciar a la nacionalidad previa, pueden solicitar la nacionalidad española. Sin embargo, los inmigrantes no latinoamericanos deben acreditar diez años de residencia para iniciar el proceso, además de renunciar a su nacionalidad anterior.

Con la crisis en la que entró España a partir del 2010, muchos emigrantes que se afincaron en suelo español para trabajar, tuvieron que volver a sus países de origen, pero con la ciudadanía española. Esto le permitió inscribirse en el CERA, lo cual contribuyó al incremento del mismo.

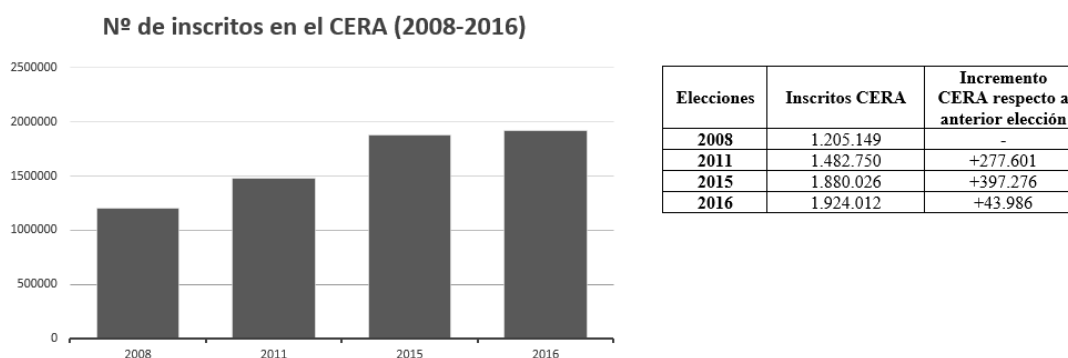
Movimientos migratorios debido a la crisis en España.

En la actualidad los movimientos migratorios, debido en parte al ejercicio del derecho a la libre circulación en el marco de la Unión Europea, pero sobre todo a la globalización y al avance

²² Lafleur, J.M. (2011): "Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium", *Global Networks*, 11 (4): 481-501

vertiginoso de las telecomunicaciones y los medios de transporte, han alcanzado una dimensión y una significación distinta a otras épocas. El fenómeno de las migraciones se ha erigido en una de las cuestiones clave en la agenda internacional e interna de los Estados y de los organismos internacionales. Ya no estamos en un espacio de lugares sino un espacio de movimientos y redes, de flujos, con movimientos de entrada, pero cada vez más con movimientos de salida. El fenómeno inmigratorio se ha constituido en un elemento estructural y configurador de nuestras sociedades globalizadas.

En España, más de 1,5 Millones de jóvenes, notablemente cualificados, se han marchado desde el inicio de la crisis en 2008 en busca de trabajo y una vida mejor, provocando un aumento poblacional y un fuerte cambio estructural en el CERA.



Fuente: Condicion sine quanon.

Son mujeres y hombres por igual, que el 80% tiene estudios superiores (Adecco, 2012²³), a diferencia de la emigración de los 50s en la que el 61% eran campesinos, y otro 35%, obreros industriales, mayoritariamente hombres, sin idiomas y con bajo nivel de estudios. Estos jóvenes han emigrado por falta de perspectiva de estabilidad, de encontrar un trabajo de lo suyo... con esa sensación de no tener espacio en España, de haber sido echados, sabiendo que muchos no volverán. Sin embargo, la mejora de la economía que se va asentando en España no ha servido ni para frenar este éxodo ni para que regresen los que marcharon en los peores años de la crisis.

Incremento del CERA por las últimas reformas en materia de nacionalidad.

La "Ley de memoria Histórica"²⁴ constituye el fruto del compromiso asumido en la Ley 52/2007 de que se facilite a los descendientes de españoles la posibilidad de optar por la nacionalidad española a aquellos cuyo padre o madre haya sido español de origen, con independencia del lugar y de la fecha de nacimiento de cualquiera de ellos"²⁵

²³ Adecco, 2012. Más de 300.000 españoles han emigrado en busca de una oportunidad laboral en los años de la crisis. [Internet] Disponible en: <http://www.adecco.es/_data/NotasPrensa/pdf/334.pdf> [Consultado el 15 de marzo de 2015].

²⁴ Véase N. GONZÁLEZ MARTÍN, "Ley de la Memoria Histórica Española", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2008, núm. 122, pp. 979-991.

²⁵ Véase I. ESPÍN ALBA, "Nacionalidad, ciudadanía y emigración española: a propósito de las últimas modificaciones legislativas en materia de nacionalidad", Derecho Privado y Constitución, 2010, enero-diciembre, núm. 24, pp. 291-332.

Importancia del Voto Exterior para las próximas elecciones.

Según las Oficinas de Censo Electoral al primero de Mayo del 2017 existen 2.001.584 votos de electores residentes en el extranjero, según los datos del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) publicados por la Oficina del Censo Electoral²⁶. Para tener una idea, estos ciudadanos representan una cantidad de votantes superior al electorado de las comunidades autónomas de La Rioja, Navarra y Aragón juntas. Argentina, Francia y Venezuela son tres países en los que cabe destacar el importante aumento de los inscritos en el CERA: la mayoría son gallegos (450.720) y residen en Argentina 406.094.

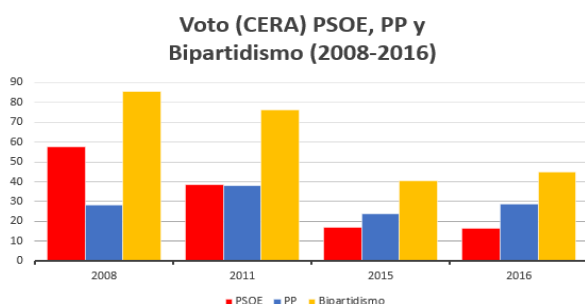
Esta supone el 5,5% del número total de electores registrados en España (residentes-CER y residentes ausentes-CERA) que asciende a 36.514.024. Una cantidad nada despreciable que puede generar la diferencia. Sí que hay casos realmente llamativos como el de la provincia de Ourense, donde el 27,5% del total de personas con derecho a voto residen fuera de España. Esto hace que el voto de residentes ausentes pueda decidir las elecciones, sobre todo las municipales y, algunas autonómicas, como Galicia y Canarias. De esta manera, en las últimas elecciones en Cataluña, el PP ganó un escaño en la provincia de Tarragona en detrimento de Cs tras contabilizarse los votos emitidos desde el extranjero²⁷.

Para ver las cosas en contexto, en 2010, bajo el gobierno del PSOE, la reforma de la LOREG contemplaba la adopción de una circunscripción exterior, una provincia extra, para dar peso político adecuado a la emigración española. Hoy en día esa circunscripción exterior sería la tercera provincia del país, hecho tristemente alcanzado la semana pasada.

Nuevo escenario político.

La entrada en el escenario político de diversas fuerzas parlamentarias y la enorme fragmentación política que se produjo en España en el marco de las elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015 llevaron a un escenario político inédito en nuestro país con consecuencias concretas de orden político y jurídico. Una fragmentación política en las cámaras legislativas que no permite conformar mayorías estables de gobierno en los sistemas parlamentarios en los que la confianza del Presidente depende de la mayoría del Congreso. (Mahmud: 2017, 542)

Este nuevo escenario ha provocado también una redistribución de los votos del exterior:



Elecciones	Candidaturas		
	PSOE	PP	Bipartidismo
2008	57,47	28,05	85,52
2011	38,52	37,85	76,37
2015	16,84	23,69	40,53
2016	16,38	28,65	45,03

²⁶ España Exterior: "El número de españoles con derecho a voto residentes en el extranjero supera los dos millones" 8 de junio de 2017.

²⁷ El Confidencial: "El voto le quita un escaño a Cs(36) a favor del PP, que se queda con 4 diputados. 24/12/2017.

En las tres elecciones generales con el voto rogado vigente, el porcentaje del voto CERA a los dos grandes partidos no ha hecho más que descender. En las elecciones de 2011 siguen concentrando un volumen de voto grande pero en las de 2015 y 2016, con la aparición de Podemos y C's en el panorama electoral, vemos como su capacidad de aglutinar el voto exterior va en franco retroceso.

Si sumamos los votos de Izquierda Unida, la coalición Unidos Podemos fue la ganadora del voto extranjero el 20-D al obtener 6.400 votos más que el PP. PSOE y Cs, por su parte, recibieron más de 14.000 votos cada uno.

Voces con Peso Jurídico, discrepantes del Voto Rogado.

Esta reforma ha supuesto una protesta generalizada por parte de los ciudadanos españoles residentes en el exterior.

- a. **Consejo General de la Ciudadanía Española.** El Pleno del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, todavía en los trabajos de tramitación, remitió al Gobierno de la Nación y al Parlamento donde se elevó una fuerte propuesta de los representantes de los españoles residentes en el extranjero.
- b. **Junta Electoral Central (JEC).** La Junta Electoral Central (JEC), es su Acuerdo 261/2016, aprobó en Noviembre del 2016 un "Informe sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero (texto refundido)" y este fue elevado al Congreso y al Gobierno. Este informe se realizó como parte del seguimiento de la aplicación del artículo 75 de la LOREG en las convocatorias electorales que se fueron sucediendo desde la constitución de la JEC, en julio de 2012, hasta las elecciones del 26 de junio de 2016 y de la utilización del procedimiento previsto por el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, por los electores residentes en España pero temporalmente ausentes el día de las elecciones. El resultado de ese seguimiento es demoledor: *"se concluye que, con el régimen jurídico vigente de las elecciones, es muy difícil corregirlos..."*²⁸.

La JEC demuestra la falta de efectividad del sistema y sugiere *"a los efectos de que consideren la posibilidad de establecer para los inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes y para los electores residentes temporalmente ausentes un procedimiento de voto telemático"*²⁹

Se necesita la elaboración de un protocolo de voto exterior lo suficientemente reflexionado y consensuado con todo el colectivo emigrante y los grupos políticos, que permita la accesibilidad al ejercicio del sufragio sin volver a las irregularidades del sistema anterior.

Necesidad por parte de los Partidos Políticos de un cambio radical de la LOREG.

La Comisión Constitucional del Congreso aprobó el 8 de marzo del 2017 la creación de una subcomisión para estudiar una reforma LOREG que incluirá la modificación del voto rogado para los españoles en el exterior, ya que este sistema ha hecho caer en picado la participación de la diáspora en las autonómicas y generales.

Tanto el PSOE como Cs habían presentado sendas propuestas para la creación de esta subcomisión y el PP impulsó una enmienda transaccional que fue apoyada por todos los grupos

²⁸ Acuerdo de la JEC 261/2016 de 16/11/2016, p. 1.

²⁹ Suiza y Estonia son los dos países europeos que han implantado con más éxito el voto telemático, según el informe de la JEC.

salvo el PNV que consideraba que ni es el momento ni existe una necesidad para modificar la LOREG.

POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA ACTUALIDAD, 7 AÑOS DESPUES.

Durante décadas PP y PSOE se han opuesto a cualquier reforma de la legislación electoral que pudiera en peligro el bipartidismo y la alternancia en la que convivían cómodos. La irrupción de PODEMOS Y CIUDADANOS en el escenario político y parlamentaria rompió el bipartidismo, lo que llevaba a pensar que la reforma pendiente se abriría paso, aunque hoy ya no parece que vaya a ser así dados los recelos del PP y PSOE. No sólo ellos, también los nacionalistas han rechazado hasta ahora un cambio electoral que les haga perder peso en el Parlamento.

Actualmente, vistos los resultados de las últimas elecciones y de las últimas encuestas de voto, la mayoría de los grupos políticos quieren cambiar el sistema. Si suponemos que todos los partidos quieren maximizar sus votos, que los analistas del PP miran la serie de datos histórica de las generales, y que los emigrados durante esta legislatura probablemente no sean lo más proclives a votar por ellos, es probable que la estrategia del PP sea la más razonable.

La posición actual de **PODEMOS** (junto con otros partidos minoritarios y de la misma línea política), considera urgente la corrección de la LOREG con la eliminación del voto rogado, bajo la premisa de la cantidad de obstáculos que los españoles en el extranjero tiene que sortear para poder votar y que su voto valga, lo que ha hecho que la participación del voto exterior en 2015 y 2016 se reduzca más de veinte puntos (La Vanguardia, febrero 0018)³⁰

A esta posición, se ha unido **Ciudadanos** que también pide la eliminación del voto rogado. De hecho, Albert Rivera en Abril ha empezado a preocuparse por el voto exterior visitando diferentes países, siendo los países sudamericanos los que están en su lista, por el número de votos que representarían: *“Cs quiere gobernar también para todos esos españoles que residen en el extranjero. Estamos poniendo en marcha un plan de expansión internacional, porque son muy numerosos los españoles residentes en el extranjero que llaman a la puerta, y muchos de ellos lamentan la inacción del Gobierno y nos trasladan su sensación de abandono”* (El Mundo: 29/04/2018).

Este cambio que proponen PODEMOS y CIUDADANOS no requiere de una reforma constitucional y, por tanto, podría aprobarse sin el apoyo del PP.

PSOE, por su parte, aunque está de acuerdo con la eliminación del voto rogado, mantiene una postura de cambio integral de la LOREG, la cual no podría ser posible sin la aceptación por parte del PP: *“No se puede hacer [la reforma electoral] entre dos o tres partidos, necesitamos un consenso amplio”, ha indicado Lastra. Ha de ser una reforma “tan seria y rigurosa e integral para no abrirla cada legislatura”, ha explicado* (El País, febrero 2018). Es importante hacer notar, que el PSOE en el 2012 ya planteó la necesidad de retomar un modelo de participación electoral diferente para la ciudadanía española en el exterior que garantizara el acceso a ejercer el derecho al voto de manera efectiva, con la eliminación del voto rogado.

Debido a la presión de algunos partidos minoritarios como el PDeCat (Grupo Parlamentario Mixto), se aprobó en el Congreso de los Diputados en Abril la tramitación con celeridad de una proposición de ley consensuada con la mayoría de los grupos parlamentarios para reformar la Ley Orgánica del Régimen Electoral, en la que el punto fundamental es la supresión del llamado “voto rogado”, volviéndose a los principios de la anterior legislación, basándose en las graves limitaciones al ejercicio del derecho fundamental de voto. De esta manera se está buscando la

³⁰ La Vanguardia: “Podemos propone jubilar D’Hondt para minimizar las perspectivas electorales”. 7 de febrero de 2018.

modificación del artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985 del 19 de junio. Los grupos parlamentarios que apoyaron fueron los que no suscribieron la reforma electoral de 2011 que lo implantó (IU, Podemos, Ciudadanos y CC); y también por casi todos sus firmantes, el PP, el PSOE y el PDeCat.

Sin embargo, cuando se están creando nuevas disposiciones electorales, los actores políticos harán uso de todo el tiempo disponible para negociar el formato de una nueva ley electoral. Es una práctica de negociación establecida, conseguir un máximo valor de las concesiones llevándolas a cabo únicamente cuando existe una presión de tiempo para alcanzar un acuerdo. Esto significa que los administradores de la elección casi están seguros de operar apenas con el tiempo suficiente para cumplir con una elección ideal, o la deseable.

II. PROPUESTA.

ELEMENTOS DETERMINANTES EN LA DETERMINACION DE UNA ESTRUCTURA ELECTORAL.³¹

Formas para la emisión del voto en el extranjero.

Existen varias formas para emitir el voto en el extranjero. Algunos países ofrecen métodos alternativos, mientras que otros, ya sea por razones logísticas o financieras, sólo cuentan con una modalidad. Algunas opciones son más costosas que otras; algunas ofrecen mayores garantías de seguridad o rapidez para emitir el voto. Las cuatro modalidades principales son las siguientes:

- **Voto personal.** El elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El recinto puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito. Es el procedimiento que más se utiliza para votar en el extranjero y lo llevan a cabo países como Afganistán (ver estudio de caso), Argentina, Hungría y Sudáfrica.
- **Voto postal.** El elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector o bien que atestigüen que ha marcado la papeleta de manera libre y sin interferencia. El voto postal se utiliza, como única vía para votar en el extranjero, en países como Canadá, México (ver estudio de caso), Noruega y Suiza (ver estudio de caso).
- **Voto por delegación de poder.** En este caso el ciudadano en el extranjero está facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Hay algunos países que combinan esta variante con la del voto postal o personal.
- **Voto por medios electrónicos.** En este caso el elector puede emitir su voto por medio de internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles. Todas estas variantes aparecen normalmente en la categoría de voto electrónico o a distancia y pueden llegar a ser más comunes en el futuro. En el capítulo 10 y en el estudio de caso de Estonia se examinan los primeros proyectos de esta modalidad.

En la mayoría de los casos, solo un método de votación está disponible para los votantes en el exterior. De estos, la mayor parte de los países optan por el uso convencional del voto personal en los centros de votación. Sólo 25 países votan por usando el correo. El voto por apoderado es el único método sólo en 4 países. En el resto de los países, un mix de dos o más métodos se aplica, incluyendo el uso de votación electrónica o por fax.

Principios rectores del voto en el extranjero.

Con el objeto de conseguir que la gente que vive fuera del país de origen puedan asegurar sus derechos políticos, el voto debe regirse en una serie de principios de aceptación general que se

³¹ <https://aceproject.org/ace-es/topics/va/va30>

constituyen en elementos esenciales en la configuración del marco legal y los criterios normativos que podrían referirse a ellos:

- **Sufragio universal**, como una parte inalienable de los derechos humanos (Art.21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; Art. 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos de 1948; Art 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969). Cada ciudadano tiene derecho a participar de manera directa en la elección de representantes de los órganos estatales en virtud de que la igualdad jurídica-formal de todos los ciudadanos está garantizada en la ley o en la Constitución.
- **Justicia electoral**. Aspectos relacionados con la justicia electoral son (i) la transparencia del registro electoral, (ii) la igualdad de la competencia electoral, (iii) la conducta legal en el acto de votación y (iv) los mecanismos de control para garantizar que todas estas sean esenciales para decidir sobre la discusión de las propuestas para introducir y mantener un mecanismo de voto en el extranjero.
 - i **Transparencia**. La transparencia en los procedimientos de registro electoral y métodos de votación, así como las prácticas fraudulentas, representan uno de los principales retos en la organización de las elecciones fuera de las fronteras nacionales. No hay un “mejor procedimiento” para el voto en el exterior. Mucho dependerá del contexto, como por ejemplo la infraestructura de los países en donde se va a instrumentar el mecanismo de voto en el extranjero. La decisión sobre su factibilidad dependerá de los costos y los aspectos prácticos de los diferentes procedimientos.
 - ii **Igualdad en la contienda política**. Garantizar que los procedimientos se encuentran a salvo de la influencia de los intereses partidistas legítimas, especialmente si cuentan con un gran número de ciudadanos que viven fuera de su territorio, pero que además no se encuentran concentrados en un solo país. La posibilidad de interferencia por parte de los actores políticos que no están sujetos a lo dispuesto en la legislación en el país anfitrión agrava el peligro de que la igualdad de la contienda política sea sujeta a alguna violación.
 - iii **Conducta legal en la votación**. Países que cuentan con la modalidad de voto en el exterior deben ser conscientes del hecho de que la libertad y la seguridad de los votos de sus ciudadanos emitidos en el exterior no pueden garantizarse en la misma extensión que los votos emitidos dentro del país. Los organismos electorales no pueden cumplir de manera autónoma con sus funciones al 100% en los demás países.
- **Participación política**. Uno de los principios fundamentales del voto en el exterior es el compromiso por incrementar la participación política que justifique el esfuerzo involucrado en los costos financieros del mecanismo dispuesto para el voto en el exterior. La participación tiene dos dimensiones funcionales: (a) fortalecer el voto popular contribuye a la creación de instituciones de estado; (b) importancia de la participación política a la legitimidad de las instituciones electas. Este principio, sin embargo, implica cuestionar la transparencia del proceso de votación externa y la resolución de controversias en el mismo terreno.
- **Aumento de la legitimidad del sistema democrático**. Cuando los ciudadanos que viven fuera de sus países reclaman el derecho al voto, negarles este derecho puede resultar en una pérdida de legitimidad. Aunque es igualmente importante tener en cuenta que el proceso de voto en el exterior, que se percibe como tendencioso en favor de un interés

político en particular, o bien, caótico, puede dar lugar a eventos electorales que pierden legitimidad a los ojos de la audiencia local. Las fuerzas políticas que podrían beneficiarse podrían por tanto estar a favor de legitimar el voto en el exterior, mientras que aquellos que podrían resultar afectados, tendrían la visión opuesta. Bajo estas circunstancias, la legitimidad del sistema político podría originar que se cuestionara la adopción de un programa de voto en el extranjero.

Diseño del Sistema Electoral en función del tipo de votación.

Los países que permiten voto en el exterior necesitan asegurarse que este es realizado de tal manera que cumplen con los requerimientos de seguridad, transparencia y secreto. También es deseable que dentro de lo posible, todos los electores tengan la misma oportunidad de votar. Sin embargo, también se necesitan ajustes e innovaciones para cumplir con los retos que son particular de cada votación en el extranjero, como localización de votantes, seguridad del transporte de las boletas, el alto costo de una votación en el extranjero y otros aspectos administrativos.

Generalmente, los procedimientos para votar desde el exterior son equivalentes a aquellos que se aplican en el territorio nacional, y en algunos casos, se adoptan procedimientos excepcionales, sobre todo para dar un rango de facilidades para alcanzar al mayor número de electores externos para que puedan ejercitar su derecho al voto desde lugares alejados o inaccesibles

- **Voto personal y diseño del sistema electoral.** Cuando se utiliza una misma papeleta en todo el país, esto no representa mucho problema. La situación es compleja cuando son utilizados para elegir a legisladores en sistemas basados en candidatos o sistemas con pequeños distritos electorales, y la papeleta que se distribuye en todo el país no es la misma, ya que la autoridad electoral tiene que establecer el número de papeletas de cada tipo que tendrá que distribuir en cada misión diplomática y luego el personal de la misión tiene que hacer entrega de la papeleta correcta a cada voto en el exterior. Los sistemas mixtos, ya sea los de representación proporcional personalizada o bien los sistemas paralelos, son los más problemáticos, ya que plantean los retos de ambos componentes al mismo tiempo. Estos problemas se magnifican aún más si se toma la decisión para la aplicación de voto en el extranjero en elecciones regionales y locales. Los valores de la inclusión electoral, la sustentabilidad del sistema electoral y la integridad electoral son factores que pueden ir en distintas direcciones, por lo que se debe buscar un equilibrio.
- **Voto a distancia y el diseño del sistema electoral.** Aunque no es tan complicado su logística, aún subsisten algunos aspectos sustantivos. Puede incrementar el riesgo de errores en relación con la votación en suelo nacional en el proceso de empaquetamiento y envío de las papeletas correctas. La confiabilidad del servicio postal en algunas regiones del mundo claramente es otro aspecto a considerar. El calendario electoral puede convertirse en factor relevante, en la impresión de las papeletas y el envío a tiempo, complicándose aún más en doble ronda.
- **Voto por delegación de poder y el diseño del sistema electoral.** Representa un problema menor para los diseñadores de sistemas electorales. Permanece el problema relacionado con la ubicación de los electores del exterior a un distrito electoral, aunque si éste logra salvarse, los delegados pueden considerarse como si fueran los propios votantes. Los electores presumiblemente escogerán delegados que estén en el país y completamente habilitados para votar en el mismo distrito en que ellos lo harían, siendo enteramente su responsabilidad. Sin embargo, puede presentar otras desventajas pero no relacionadas con la integridad de la elección.

Razones de la baja participación en el extranjero.

En la mayoría de los casos en que se permite el voto en el extranjero, su suma representa sólo una porción relativamente pequeña del total. Como regla general, los índices de registro y votación entre los electores en el extranjero son siempre menores que dentro del país.

Los factores susceptibles de influir en los bajos índices de registro y participación de electores en el extranjero pueden ser políticos, institucionales, administrativos y financieros.

Problemas de seguridad, la apatía, los requisitos o facilidades para el registro, las dificultades de acceso a los sitios de registro y votación, la cobertura o alcance de las campañas de información, costos asociados al proceso de votación, problemas imputables a los propios electores, como migrantes indocumentados o los opositores al régimen dominante son algunos factores que pueden explicar los bajos índices de registro.

Costos relacionados al voto en el extranjero.

El voto en el extranjero puede sumar costos importantes, los cuales pueden variar dependiendo de las condiciones en las que se desenvuelven las mismas. Estos costos pueden ser la razón para limitar el alcance del voto en el extranjero (por ejemplo, se aprueba el voto en países con un número mínimo de inscritos al CERA, o solo donde se tienen embajadas o consulados).

Los costos del voto en el extranjero pueden incluir:

- Seguridad de las personas, centros de votación, materiales y eventos.
- Personal, que incluye contratación, salarios y capacitación.
- Espacios para oficinas (si se tienen problemas internos de comunicación o infraestructura puede ser necesario administrar el voto en el extranjero desde una oficina foránea).
- Viajes del personal administrativo y de supervisión.
- Capacitación: pueden necesitarse materiales y programas especiales tanto para el registro como para el voto en el extranjero.
- Programa del registro electoral.
- Materiales electorales como la impresión de papeletas y la instalación de mesas de votación.
- Transporte de materiales: el costo se eleva dependiendo del número de países involucrados. Puede ser necesario el envío por correo para cumplir con los tiempos (por ejemplo para regresar las papeletas del voto en el extranjero para el escrutinio dentro del país).
- Oficinas del registro y locales para instalar las mesas de votación.
- Materiales informativos y medios de distribución: programas especiales para difundir la información entre los electores en el extranjero sobre los procesos de registro y votación, esto puede incluir costos de medios en varios países.
- Comunicaciones: se necesita una comunicación constante entre el organismo electoral y las bases de operación externas.
- Observación: el organismo electoral puede proveer sus propios observadores para el registro y votación en el extranjero o ayudar con los representantes de los partidos políticos para asistir a dichos eventos.
- Costos de las organizaciones o agencias asociadas en la ejecución del programa.

NUESTRA PROPUESTA.

I. VOTO ROGADO.

Suprimir el apartado 2 del artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General que hace referencia al trámite de voto rogado, y suprimir el apartado 2 del artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General que hace referencia al trámite de voto rogado.

- El Derecho Fundamental de participación política se ha visto limitado y reducido drásticamente, derecho que viene reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución Española que dice: *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*.
- El proceso administrativo que tienen que hacer los ciudadanos españoles que quieran ejercer su derecho al voto desde el extranjero, representa un agravio comparativo de facto con el resto de españoles y entra en contradicción con los artículos 14 y 68 de la Constitución, aspecto que ha quedado refrendado por la JEC y por organismos internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
- La introducción de obstáculos administrativos para que los españoles residentes en el extranjero puedan votar entra en contradicción con la tradición de las modificaciones al respecto en la legislación española, ya que, históricamente los grupos políticos han intentado introducir elementos para facilitar y reforzar la participación de los españoles emigrados (Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, 2010).
- El principal motivo aducido para implantarlo era el de acabar con el fraude electoral según el cual no se aseguraba la personalidad del voto, sin embargo, como se ha visto hay suficientes argumentos para refutar esta posición. Países como Suiza, utilizan el mismo método que nosotros teníamos antes de la aprobación del voto rogado, y no significa que no les importen menos las garantías que los españoles y no parecen tener demasiados problemas.

II. FORMAS PARA LA EMISIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO.

El CGCEE apuesta por un mantener una forma mixta de votación de los siguientes métodos: (i) voto personal y (ii) voto postal. En análisis: (iii) voto por apoderado; (iv) voto electrónico.

Voto Personal: Mantener el voto personal, mediante el establecimiento de urnas, como se aprobó en la Reforma de la LOREG 2/2011. Sin embargo se solicita el envío por correo de las papeletas del voto a todos los electores en el exterior, lo cual establecería un sistema justo, equitativo y acorde con los mandatos de la Constitución Española y del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE 2010³²) De esta manera, se estaría considerando el establecimiento de las urnas, el voto personal, como un valor añadido, un complemento, nunca un sustituto del voto por correo, ya que nunca ofrecerán la facilitación del ejercicio del voto, mandatada por la Constitución Española, equiparable a la que tienen los españoles en territorio nacional. Sólo un porcentaje muy pequeño de entre los españoles en el exterior tendría acceso razonable a esas urnas (CGCEE 2010).

³² Acuerdos Adoptados en el Mandato del Año 2010, del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Voto Postal. El Consejo General solicita mantener el voto postal, rechazando cualquier intento del envío automático del voto por correo a voto rogado. En todos los procesos electorales solicitamos se envíen las papeletas del voto con las instrucciones necesarias por correo certificado a todos los españoles inscritos en el CERA. Sólo este procedimiento asegurará que todo español en el exterior con derecho a voto pueda ejercerlo efectivamente (CGCEE 2010).

Es muy importante, tomar en cuenta que la inclusión del voto en urna, se realizó basado en el argumento de ofrecer a los españoles en el exterior el derecho a votar en urnas colocadas en los consulados donde haya población suficiente que lo justifique, y de esta manera ofrecerles un derecho comparativamente igual al de los españoles en territorio nacional. Nada más lejos de la realidad. El factor decisivo para facilitar el voto en el exterior no sería solo el número de urnas para una población dada sino la cercanía razonable de la población a las mesas electorales que se pudieran instalar. Lo es por el número de españoles por urna y por las distancias que los españoles deberían recorrer para llegar a una de ellas. Por lo tanto, el voto en urna nunca podrá ni deberá sustituir al envío del voto por correo certificado a todos los electores (CGCEE 2010).

Voto electrónico. A pesar de que el voto electrónico es una oportunidad para aumentar la participación ciudadana, no nos parece que sea oportuno, hasta el día de hoy, emprender este camino. Precaución cautelar debe aplicarse cuando varios incidentes en todo el mundo, nos muestra que no tenemos garantía en cuanto a la seguridad. Muchos países, incluido Bélgica, que fueron pioneros en este tipo de votación, están retrocediendo. Un ejemplo revelador de esta situación es lo siguiente: *"Hackear máquinas de votación significa que pueden haber sido pirateadas en el pasado. Esto pone en tela de juicio la legitimidad de los presidentes de los Estados Unidos"*, preocupación de Carsten Schürmann. Profesor de Programación en IT-University en Copenhague, dirige DemTech, una célula de estudio sobre tecnologías de votación en Dinamarca. También es el primero en hackear una de las treinta máquinas electorales en Def Con en Las Vegas, Nevada. *"Hay muchas formas de piratear una máquina: con una memoria USB, infectamos el hardware con un virus. Los componentes también se pueden modificar desmantelando la máquina. Pero la manera elegante de hacerlo es a distancia, le dice Schürmann. No es necesario tocar la máquina o interactuar con ella. Puede estar afuera, en un automóvil y cambiar todos los resultados de varias máquinas a través de su computadora."*

En España, La Junta Electoral Central (JEC), en su *"Informe sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero (texto refundido)"*, demuestra la falta de efectividad del sistema y su preocupación por la seguridad del voto.

III. PRINCIPIOS RECTORES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO.

Sufragio Universal.

Solicitamos que los más de dos millones de españoles inscritos en el CERA sigan disfrutando de su derecho a participar, sin impedimento alguno, en todos los procesos electorales definidos por ley (CGCEE 2010).

Igualdad de todos los españoles en la votación.

Solicitamos que no se reduzcan o en manera alguna limite en su ejercicio los derechos electorales de los españoles en el exterior, como se vio reducida este derecho con procesos administrativos complejos e imposibles en muchos casos de cumplir. Y que ese alcance

del derecho electoral que se tenía antes de la promulgación de la Reforma de la LOREG 2/2011 sea restituida (CGCEE 2010). Esto lo solicitamos en base al derecho que nos da la Constitución Democrática de Dic de 1978, en sus Artículos 9, 14, 23 y 68, la cual consagra la igualdad de todos los españoles y el derecho de los residentes en terceros países a elegir y ser elegidos.

Por otra parte, solicitamos que se tome en cuenta que es necesaria que haya la igualdad de derecho a votar de los residentes españoles en el país y en el extranjero. Sin embargo, los procedimientos deben adaptarse a las condiciones de los residentes en el exterior, en sus de los procesos administrativos y de votación, los cuales no son iguales a las condiciones de votación en España, sobre todo en el términos de cantidad de votantes y de distancia de sus lugares de residencia a los puntos de votación (CGCEE 2010).

Transparencia del CERA.

Las garantías del proceso son y deben ser obtenidas por otras vías distintas del ruego. Para que el voto de los residentes-ausentes pueda ejercitarse con la mayor garantía, se precisan las siguientes condiciones:

- Perfecta e inequívoca identificación del elector.
- Inscripción en el censo electoral una sola vez.
- Mecanismos de seguridad para evitar el voto doble.
- Agilidad en el procedimiento a fin de conseguir que el voto llegue a tiempo a la mesa electoral o junta receptora de voto.

Recobrar el derecho de votar en las elecciones municipales.

El Tribunal Constitucional falló en contra del Gobierno de Canarias, el cual, presentó un recurso de inconstitucionalidad número 2398-2011, contra el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral. El apartado estable que *“en el caso de elecciones municipales, incluidas las elecciones municipales, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España”*. Es decir, excluye a los españoles residentes en el extranjero, que están inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).

La votación en las elecciones municipales no debe ser incluida como propuesta, por el hecho de que el Derecho Internacional se aplica también al estado español. Está claro que nosotros, la diáspora, nos sentimos "discriminados", pero es solo un sentimiento bajo la ley. De hecho, nuestro país es signatario de los tratados internacionales y, especialmente, de los tratados europeos. Un principio del estado de derecho es el respeto por el derecho internacional y la aplicación de la jerarquía de fuentes de derecho. A esto se aplican dos puntos esenciales en relación al Derecho Internacional y la Jerarquía de las Fuentes del Derecho:

- Primero: la Directiva Europea 94/80 del CE de 19/12/1994 se ha transpuesto a la legislación española lo que explica la posición y el fallo del Tribunal Constitucional de nuestro país en este asunto.
- Segundo: nunca podremos retroceder sin denunciar los tratados europeos.

Mantener la universalidad del voto.

La posición de la Comisión es mantener la no restricción a ningún ciudadano español que viva en el extranjero, pudiendo votar sin límite de tiempo.

Hay países que restringen el derecho del voto con un carácter temporal, exigiendo que no haya transcurrido un tiempo mínimo de ausencia del país o de estancia en el exterior

para calificar como elector. Por ejemplo, Australia tiene una limitación de 6 años viviendo el extranjero, y Canadá 5 años, aunque ambos permiten una solicitud de extensión. Otros territorios, como Gibraltar, solo permiten votar los que tienen una estadía temporal fuera del país.

Representación política de los residentes en el exterior.

En las elecciones a Diputados, Senadores y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas creación de una circunscripción electoral para los españoles residentes en el exterior. El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, reservarán un escaño para los españoles residentes en el extranjero, quiénes elegirán a su representante mediante la circunscripción electoral de españoles residentes en el exterior (CGCEE 2010).

Hay países en donde los ciudadanos en el exterior cuentan con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional, lo que apunta al logro de ciertos objetivos como los de (i) reforzar los términos de su vinculación con la comunidad política nacional, (ii) promover su propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y (iii) procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional.

De esta manera, Croacia establece el número de escaños sobre la fórmula que toma en cuenta el volumen de votos emitidos en el extranjero y el promedio de votos requeridos para ganar un escaño dentro del país. De esta manera, tuvieron cuatro escaños en las elecciones de 2003. En Francia, cuentan con 12 escaños en el senado y no son elegidos de forma directa por los franceses en el extranjero, sino por un Colegio formado por los 150 miembros elegidos de los 183 que integran el Consejo Superior de Franceses en el Extranjero. Por otra parte, en Italia en 2000 dispusieron que los ciudadanos en el extranjero cuenten con 12 escaños en la Cámara de Diputados y 6 en la de Senadores. La ley prevé la creación de cuatro circunscripciones en el exterior divididas por regiones: (1) América del Norte, (2) América Central y del Sur, (3) Europa y (4) el resto del mundo. Por último, los portugueses en el extranjero cuentan con representación en la Cámara de Diputados desde 1976. Tienen dos distritos, uno para Europa y otra para el resto del Mundo, con dos escaños cada uno, siempre y cuando sufrague un mínimo de 55 mil electores dentro de su jurisdicción.

Partidos como el PSOE han estado barajando esta idea desde hace varias legislatura. Así de esta manera, en el Congreso 38 del PSOE celebrado en el 2012, se comprometían a trabajar para la consecución de la creación de una circunscripción electoral del exterior³³.

Hay que tomar en cuenta que los españoles en el extranjero han contribuido y contribuyen a la riqueza de la Nación a través de depósitos en el Banco de España, por su trabajo y su economía, sobre todo en periodos complicados como fue el final de la dictadura e incluso hoy en estos tiempos de crisis. De esta manera, sugerimos que los partidos políticos examinen esta posibilidad y analicen en profundidad el modelo de la República Francesa que otorga a través de su Consejo Superior de Ciudadanos Franceses en el Exterior (nuestro CGCEE) la elección de sus representantes a los diferentes hemisferios.

³³ <http://web.psoe.es/emigracion/news/705478/page/psoe-defendera-la-comision-constitucional-eliminacion-del-voto-rogado.html>

IV. DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL EN FUNCIÓN DEL TIPO DE VOTACIÓN.

Las solicitudes en este punto se realizan amparados en el Real Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre, (en 1978 se ampliaron los plazos para crearlo) el cual estipula: *El deseo constante del gobierno el conseguir una participación lo más completa posible de todos los españoles en las actividades políticas de la nación y muy principalmente en aquellas en las que han de manifestar su opinión mediante votaciones y elecciones legalmente establecidas. Por ello, y aunque en nuestro sistema legislativo está prevista la inscripción como residente después de haber perdido esta condición, conviene arbitrar de manera excepcional, para los españoles que se hallan en el extranjero, los medios administrativos precisos, refrendados legalmente, que les permitan con más facilidad el ejercicio de sus obligaciones y derechos.* (CGCEE 2010).

Proceso de inscripción en el CERA

Solicitamos una flexibilización urgente de los trámites de inscripción en el registro de matrícula consular, (i) admitiendo la inscripción a distancia para todos los consulados, (ii) ampliando los horarios de los consulados y (iii) homogeneización de los requisitos para la inscripción. Solicitamos que estos trámites puedan ser realizados telemáticamente y/o vía mail en todos los países, como ya se realizó el trámite del ruego del voto en algunos consulados en las elecciones de Cataluña en el 2017; y que incluya también la posibilidad de realizar las subsanaciones para inclusión en el censo durante la semana de reclamaciones.

Existen varios problemas que deben ser tomados en cuenta a la hora de inscribirse en el CERA:

- Si un español no vive en una ciudad con consulado, deberá conocer si la embajada o el consulado permiten la inscripción a distancia mediante envío de la documentación por correo. Si no, tendrá que desplazarse hasta allí con el consiguiente gasto económico. Los residentes temporales no tienen otra opción que ir presencialmente a la oficina consular a pedir la inscripción y rogar el voto.
- Al intentar inscribirse y rogar su voto como ERTA, se les ha instado a que se dieran de alta en el CERA con la consiguiente pérdida de derechos como el acceso a la sanidad pública en España.

Si los requisitos para comprobar la calidad de elector y registrarse como tal son asequibles para cualquier ciudadano y si, por añadidura, éste dispone de amplias facilidades materiales o temporales para hacerlo (como las de solicitar, reponer o actualizar los documentos requeridos ante las representaciones diplomáticas de su país en el extranjero o bien por correo o algún medio electrónico), no hay duda de que se puede favorecer un incremento de la cobertura y disminuir la brecha entre Residentes reales en el Extranjero vs Residentes inscritos en el CERA.

De la misma manera, el sistema debe permitir actualizaciones de cambios (ej. Dirección, teléfono,...) o de bajas de la inscripción.

Proceso de actualización del CERA

Solicitamos se actualice mensualmente el CERA, tal como mandata la legislación vigente, a fin de disminuir de manera drástica cualquier posibilidad de voto fraudulento y la eliminación de anomalías, implementando los mecanismos que sean necesarios para garantizar su confiabilidad (CGCEE 2010). Se realiza la solicitud, en base a lo definido en el Real Decreto 157/1966 del 2 de febrero, en su Artículo 1.4. Procedimiento para la actualización mensual del censo electoral: *“Igualmente, las Oficinas Consulares, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, enviarán mensualmente a la Oficina del Censo Electoral las*

altas y bajas tramitadas de oficio de los españoles que residan en su demarcación territorial, así como de los cambios de domicilio y modificaciones de sus datos personales.” (CGCEE 2010).

Modificación del proceso de obtención de la viabilidad para votar

Modificar el apartado 1 del artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General que tendrá la siguiente redacción:

En las elecciones a Diputados, 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 en este último caso se opte por la elección en España, las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral **enviarán de oficio** a los españoles inscritos en el censo de los electores residente-ausentes las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el Censo de Residentes Ausentes, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que están inscritos.

Ampliación de los plazos de entrega.

Solicitamos rechazar la reducción de los plazos de entrega de las papeletas que llegan del exterior por representar una importante limitación, ser un retroceso en cuanto a la situación actual y causar un serio perjuicio para que todos los votos emitidos se contabilicen. La ampliación de los plazos fue un importante logro del Consejo General, movilizado en su momento contra la gran pérdida de votos ocasionada por plazos de entrega incompatibles con la realidad de muchos países de residencia (CGCEE 2010).

Ampliación de urnas.

En el año 2017 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España informó que existen 181 oficinas consulares (88 Consulados Generales, 2 Consulados y 91 Secciones Consulares en Embajadas) más 477 Consulados y Viceconsulados Honorarios, este total repartido entre 131 países en el mundo.

Por este motivo, solicitamos el aumento de la instalación de urnas en los 477 Consulados y Viceconsulados Honorarios para facilitar la participación electoral, acercando la urna a los votantes por medio de estas 477 oficinas.

Impresión de documentación y papeletas en las propias oficinas consulares.

Proponemos la solución a las papeletas electorales para el voto en urna, con papel electoral de los colores que marca la normativa de la Junta Electoral Central, Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los procesos electorales, Art. 4. Papeletas y sobres.

Para ello y conseguir disminuir el gasto de envío, la JEC enviará a cada oficina electoral exterior una impresora especial (con marca de agua única) junto a las papeletas sin datos para que se proceda a la impresión del juego de papeletas de la circunscripción correspondiente al votante. Esto evitaría el gasto desproporcionado al Estado español del envío de miles de papeletas a las oficinas consulares. Con este procedimiento el votante inscrito en su demarcación consular, podrá ejercer su derecho al voto, acercándose a una de las oficinas electorales identificándose para que le impriman la documentación y las papeletas por su lugar de voto.

Para el voto por correo, la oficina consular que le corresponde, enviará la documentación electoral al ciudadano. Al estar dentro del país, esto facilita mucho la llegada del correo

postal, debido a que en muchos países no llega la documentación a tiempo enviada desde España, debido a un mal funcionamiento de los servicios postales de los países de recepción.

De esta manera solicitamos que los Artículos 4 y 5 del Real Decreto 605/1999, incluyan las siguientes modificaciones:

Artículo 4. Papeletas y sobres

1. Las papeletas electorales reunirán las características y condiciones de impresión señaladas en el anexo 3.

2. Color de las papeletas:

A) Cuando los procesos electorales no coinciden en el tiempo:

a) Se confeccionarán en papel blanco:

1. Las papeletas de las elecciones al Congreso de los Diputados.

2. Las papeletas de las elecciones al Parlamento Europeo.

3. Las papeletas de las elecciones Municipales.

b) Se confeccionarán en papel color sepia las papeletas de las elecciones al Senado.

c) Se confeccionarán en papel verde claro:

1. Las papeletas de las elecciones a entidades locales de ámbito inferior al municipio.

2. Las papeletas de las elecciones a Cabildos Insulares.

B) Cuando coincidan en el tiempo los comicios en los que se deben utilizar papeletas de color blanco:

1. Las papeletas de las elecciones al Congreso de los Diputados mantendrán, en todo caso, el color blanco.

2. Las papeletas de las elecciones al Parlamento Europeo serán de color azul claro.

3. Las papeletas de las elecciones municipales serán de color violeta claro.

3. En todas las elecciones que se indican en el apartado 2, la impresión de las papeletas se realizará por una sola cara.

4. En las papeletas de votación resultará obligatoria la identificación completa del proceso de que se trate, así como el año de su celebración.

5. Los sobres de votación serán del mismo color que las papeletas en cada tipo de elecciones y se ajustarán a las características, dimensiones y condiciones de confección señaladas en el anexo 4, siendo de aplicación, asimismo, lo establecido en el apartado 2 de este artículo. Los modelos de sobres determinados en el mencionado anexo 4 serán confeccionados por la Administración del Estado.

6. En aquellas Comunidades Autónomas que tengan estatutariamente reconocida la cooficialidad de una lengua distinta al castellano, y en el caso concreto de Navarra en sus zonas vascoparlantes establecidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, las papeletas y sobres para todo tipo de elecciones se confeccionarán con carácter bilingüe, con las características y condiciones de impresión, señaladas en los anexos 3 y 4.

7. En las elecciones a Cortes Generales y al Parlamento Europeo, las Mesas electorales recibirán de las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones

Insulares de la Administración General del Estado, los sobres y papeletas necesarios para la realización de la elección convocada.

8. En las elecciones municipales, corresponde a las Corporaciones locales la entrega a las Mesas electorales de las papeletas necesarias para su celebración. La misma obligación corresponderá a los Cabildos Insulares en sus respectivas elecciones.

Artículo 5. Impresos electorales

1. Los impresos que figuran en los anexos 5 al 11, son los que habrán de utilizarse en las elecciones a Cortes Generales, a las Corporaciones locales y al Parlamento Europeo. Dichos impresos serán comunes para todos los procesos electorales, salvo las excepciones que para cada proceso concreto se determinen.

2. Si alguna Junta Electoral estimase que, salvando su contenido, debe emplearse otro formato, especialmente por razones de mecanización, podrá hacerlo dando cuenta a la Junta Electoral inmediata superior.

3. Todos los impresos incluidos en los anexos antes citados tendrán carácter oficial y se facilitarán por las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno, y en su caso, por las Direcciones Insulares de la Administración General del Estado, a las Juntas Electorales de Zona y Mesas electorales, y en su caso, a las Delegaciones de la Oficina del Censo Electoral y a la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos.

4. En el supuesto de coincidencia de distintos procesos electorales, los impresos y sobres que figuran en los anexos 4 al 11, podrán ser modificados, previo informe de la Junta Electoral Central, por el Ministerio del Interior a efectos de coordinación de los citados procedimientos.

5. Los modelos de actas a que se refiere el párrafo g) del artículo 19.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, serán los aprobados para cada proceso electoral por la Junta Electoral Central.

Utilización de la valija diplomática.

Sugerimos que se introduzca la utilización de la valija diplomática para enviar todas las papeletas para voto en urna, como si fuera un colegio electoral normal. Esto facilitaría el ejercicio del derecho al voto en países donde la logística postal es complicada.

Inicialmente podríamos tomarlo como un perjuicio tener que desplazarse a otra ciudad, pero podría ser un mal menor en comparación con que no lleguen las papeletas, como está pasando en Bolivia y en otros países. Lo primero es una molestia, lo segundo es la negación de un derecho fundamental.

PAPEL DEL CONSEJO EN LA REFORMA DE LA LOREG.

A día de hoy y desde 1987, el único órgano representativo de la emigración son los Consejo de Residentes Españoles en el Exterior (CRE), que constituyen el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, con participación de la Administración Central y Autonómica de los emigrantes, elegidos por los CRE y de las Organizaciones Sindicales y Empresariales. Estos son órganos consultivos, no órganos representativos, es decir, carecen de capacidad legislativa, y sus recomendaciones no son vinculantes. Cabe resaltar, por ejemplo, la oposición frontal al protocolo

de voto rogado, reiterada en numerosas ocasiones y finalmente desoída por el legislativo (Marea Granate: 2017)³⁴

El Art.3 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (LECEX) especifica el ámbito de actuación entre las que se encuentra: c) Participación de los residentes españoles en la vida política de España, de acuerdo con la legislación española, la del país de residencia y el derecho internacional. Por otra parte, los CRE³⁵ tienen las funciones de asesorar al Jefe de la Oficina Consular, encauzando hacia ésta el sentir y preocupación de la comunidad española, proponiendo medidas que puedan contribuir a mejorar la atención a ella y constituyendo un cauce abierto para que los españoles en el exterior puedan conocer las medidas de las administraciones públicas españolas que les afecten o exponer sus problemas.

Por lo tanto, nosotros como consejeros somos los únicos que por Ley tenemos el derecho y la responsabilidad de velar por nuestros conciudadanos en el extranjero, y más específicamente, en el tema de su derecho a votar.

A pesar de los esfuerzos del Consejo de Residentes Españoles en el Exterior en varias ocasiones de tener reuniones con la Subcomisión del Congreso para la Reforma de la LOREG, ha sido desestimada “sin poder obtener por nuestra parte los motivos” según informó el director general de Migraciones, Ildfonso de la Campa. Esto tomando en cuenta que la subcomisión sí ha recibido a diferentes organizaciones como *Marea Granate* y a *Plataforma por un voto igual* (Crónicas de la Emigración, Abr 2018)³⁶.

Es por ese motivo, que necesitamos empoderar al Consejo General y a todos los CREs que se encuentran en el mundo con el objeto de poder representar adecuadamente a los españoles en el extranjero.

De esta manera, se necesita implementar un Plan Estratégico de Acción, cuyas ideas fundamentales serían:

- Realizar una página web del CGCEE donde se puedan encontrar las últimas noticias, leyes concernientes a nuestra comunidad.
- Abrir en twitter una página para poder recibir las quejas, problemas y consultas de los españoles en el extranjero. En las votaciones del 2015, organizaciones ciudadanas dedicadas a defender el voto exterior, recibieron 2.630 tuits de 1.612 usuarios relacionados con problemas con el voto desde el extranjero.
- Incentivar a los CREs a una relación más cercana y de simbiosis con los Embajadores y Cónsules Generales con el objeto de poder trabajar en pro de la comunidad de españoles.
- Trabajar con los CREs de cada región con el objeto de que tengan un papel más preponderante y de mayor cercanía en la relación con la comunidad de españoles de sus distritos.
- Tener una relación más exhaustiva con los medios de comunicación nacionales españoles, siendo la voz de los españoles en el extranjero en España.

³⁴ Marea Granate: “La Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral: Una propuesta de Modificación del Procedimiento de Voto desde el Exterior (Informe del Grupo de Voto de la Marea Granate para la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados”. Madrid, 13 de diciembre de 2017.

³⁵ Se recogen en el art. 4: “Respetando en toda su integridad las funciones y atribuciones del jefe de la oficina consular, las disposiciones del derecho interno del país de residencia y el derecho internacional convencional o consuetudinario, los Consejos de Residentes Españoles, respecto de las materias enumeradas en el artículo 3, tendrán las siguientes funciones: a) Ser cauce de comunicación entre las comunidades de españoles en el exterior y las correspondientes oficinas consulares; b) Debatir y proponer a las oficinas consulares las medidas relacionadas con su función consular que contribuyan a mejorarla en el ámbito de su circunscripción; c) Asesorar e informar a la oficina consular en los asuntos que afecten a la comunidad española; d) Difundir entre la comunidad española las medidas adoptadas por las administraciones públicas en aquellos temas que afecten a los españoles residentes en la circunscripción; e) Cooperar con la oficina consular o con otras instituciones españolas o locales para dar mayor carácter institucional a aquellas actividades que se desarrollen en beneficio de los españoles; f) Colaborar con la oficina consular en los procesos electorales de los propios Consejos de Residentes Españoles; g) Participar, en la forma que reglamentariamente se establezca, en el procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones establecidas a favor de los españoles en el exterior”.

³⁶ Crónicas de la Emigración: “La Comisión Permanente pide a Báñez que conteste su petición para reunirse con la Subcomisión para la Reforma de la LOREG”. 19 de Abril 2018

- Realizar publicaciones periódicas de investigaciones o de editoriales en la página web y medios de comunicación.
- El CGCEE debe informar a los consejeros del CRE con el objeto de que estén al día de las nuevas leyes, becas, opciones que puedan mejorar la vida de nuestros compatriotas.
- El CGCEE debe de tomar el papel preponderante que le confiere la ley, por encima de otras organizaciones que hacen también un trabajo muy provechoso, y ser un referente a nivel nacional e internacional.
- Hay que denunciar los avasallamientos e irregularidades que se producen contra nuestros compatriotas ante instancias gubernamentales y otras, tanto a nivel nacional como internacional.
- Hay que buscar la forma de lograr que el CGCEE obtenga personalidad jurídica a fin de poder representar a los ciudadanos españoles en el exterior, ante las instancias que correspondan, cuando se atente o se conculquen derechos fundamentales (CGCEE 2013).
- El CGCEE debe disponer de un asesoramiento jurídico, independiente de la Administración del Estado, con el fin de presentar correctamente ante instancias jurídicas y administrativas los problemas de los ciudadanos españoles en el exterior (CGCEE 2013).