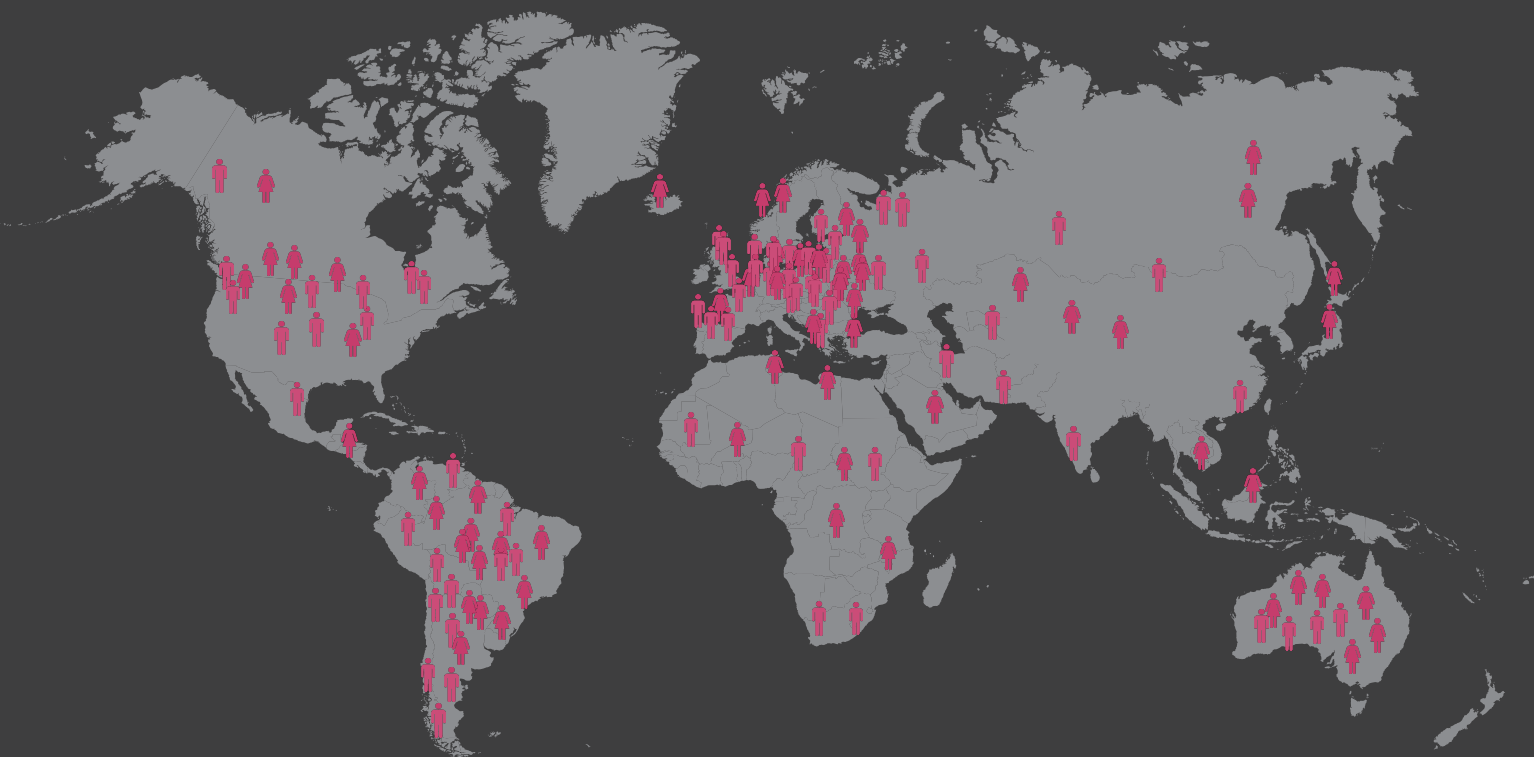


LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL:



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

Información: mareagranate.org
Contacto: votorobado@mareagranate.org

**MAREA
GRANATE**



ÍNDICE

I. Sinopsis	2
II. Introducción	2
1. Presentación	2
2. Consideraciones previas	4
III. Propuestas y demandas	7
1. Mejoras relacionadas con el censo	7
2. Mejoras relacionadas con el sistema de voto	11
2.1. Eliminación del ruego del voto	11
2.2. Implantación de un sistema mixto para el ejercicio del voto	13
2.2.1. Modificación de los plazos de envío	14
2.2.2. Modificación de las modalidades de los envíos	24
2.2.3. Delegación del voto	24
2.3. El voto electrónico como falso remedio	25
3. Mejora de las garantías y posibilitación del voto	28
3.1. Mejora de la información electoral	28
3.2. Garantías de transparencia y seguridad	29
3.3. Gratuidad del voto	30
3.4. Adecuación de recursos humanos y tecnológicos	31
4. Establecimiento de una circunscripción exterior	32
IV. Conclusiones finales	33

I. SINOPSIS

El Grupo de Trabajo de Voto de Marea Granate se constituye con el objetivo de restaurar el derecho al voto de la ciudadanía española en el exterior de forma garantista y sin minar la participación, tras haber sido extinguido éste en la práctica después de la reforma de la ley electoral de 2011. Desde su formación en 2014, sus integrantes han aportado su conocimiento y su esfuerzo tanto a una concienzuda investigación de la realidad del voto exterior como a proporcionar asistencia informativa electoral al colectivo migrante español.

Este trabajo de investigación ha puesto de manifiesto la existencia de problemas estructurales en el actual sistema de voto exterior, cuya solución va más allá de la mera derogación de la ley de 2011 y que hacen imprescindible una **reforma integral** que modifique los diferentes elementos del procedimiento, teniendo en cuenta la compleja interrelación entre ellos. La modificación de aspectos aislados del voto exterior haría que el intento de mejora quedara en una reforma tan anecdótica como superflua.

En el presente informe se analizan en profundidad tanto los cambios necesarios en los distintos ámbitos del voto exterior, como la mejora en la actualización del censo electoral CERA, eliminación del ruego, mejoras en el procedimiento de voto (modificación imprescindible de plazos, introducción de un sistema mixto que incluya voto por delegación, sin caer en la tentación de recurrir al peligroso y antidemocrático voto electrónico), facilitación de los procedimientos paraelectorales necesarios para votar, como las inscripciones en los consulados, y la correspondiente adecuación de recursos humanos y tecnológicos al volumen de personas migradas, así como el necesario aumento de transparencia y de garantías del voto exterior. Por último, Marea Granate reclama la constitución de una circunscripción exterior.

II. INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACIÓN

Tras la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 2011, la participación de la diáspora ha llegado a registrar caídas de hasta el 85% en los diferentes procesos electorales (comicios europeos, autonómicos o generales). El caso más flagrante es el de las elecciones generales, donde se pasó de un 31% de participación en las elecciones de 2008 a cifras inferiores al 7% en todas las elecciones posteriores (4,95% - 2011 -, 4,7% - 2015 - y 6,4% - 2016 -). A pesar de no haberse opuesto a la implementación del procedimiento de ruego en su día, la Junta Electoral Central (JEC) sí advirtió en su informe de 2009¹ de la posibilidad de la caída de participación tras la implementación de esta medida, dado el resultado de similares cotas en los procesos en los que se aplicaba por entonces el mecanismo del ruego del voto: un aproximado 5%.

¹ http://www.congreso.es/jec/htdocs/web/documentos/AJEC_109-111_14-10-2008.pdf

CIFRAS DE RESIDENTES Y VOTANTES CERA EN ELECCIONES GENERALES

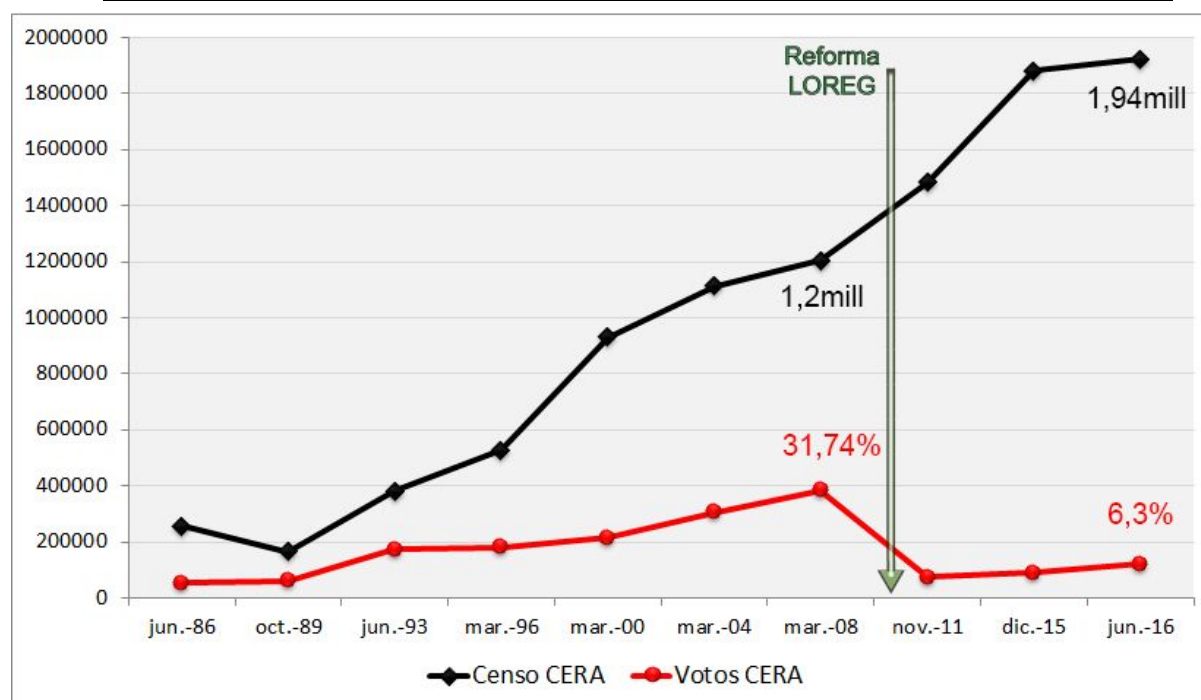


Gráfico 1: cifras de residentes y votantes CERA en elecciones generales. Fuente: infoelectoral.com

Por fin, tras varios años, se constituye la subcomisión encargada de la reforma de ley electoral. Marea Granate no desea una vuelta a la situación anterior a la reforma, sino una reforma que logre unas cotas propias de un país comprometido con la democracia, donde se ofrezca garantismo, sin por ello minar la participación electoral.

El grupo de trabajo de voto de Marea Granate cuenta con especialistas en materias como movimientos migratorios, ciencias políticas o seguridad informática y ha trabajado intensamente en la ayuda al electorado migrante durante más de 3 años, desde su constitución en 2014. Los mecanismos de asistencia al electorado han consistido tanto en difusión de procedimientos como en asesoramiento individual a aquellas personas que se encontraban en situaciones de dificultad para ejercer su legítimo derecho al voto. A lo largo de este período, hemos prestado asistencia en 8 procesos electorales, contestando más de 3000 e-mails e innumerables consultas en redes sociales (web, facebook, twitter) desde muchos países del mundo. Esta labor de acompañamiento nos ha permitido conocer tanto las dificultades generales que experimenta la ciudadanía española en el extranjero a la hora de votar como las dificultades particulares, dadas las diversas circunstancias de los distintos territorios.

Dicha labor de asistencia, sumada a un intenso estudio y análisis, tanto de nuestra legislación electoral como de trabajos comparados de voto desde el extranjero y de los sistemas de voto exterior empleados en terceros países, nos han permitido adquirir un amplio conocimiento práctico y teórico de la problemática del voto desde el extranjero en el caso español y de sus potenciales soluciones.

Marea Granate pone a disposición de la comisión su vasto conocimiento y se ofrece a participar en las sesiones de ésta. Igualmente, hacemos llegar al conjunto del arco parlamentario este informe con nuestras propuestas de mejoras y demandas para un protocolo de votación desde el exterior transparente, democrático y garantista.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

Tras escuchar los primeros pronunciamientos de los diferentes grupos políticos sobre posibles reformas del voto exterior, nos gustaría apuntar las siguientes consideraciones generales.

i) Acerca de una reforma parcial del voto exterior

La problemática del voto exterior es compleja y no se limita simplemente al procedimiento del ruego previo del voto, el cual debe ser inexcusablemente derogado. Varios aspectos principales deben ser tenidos en cuenta si se quiere elaborar una ley garantista y que otorgue al mismo tiempo pleno derecho a la participación electoral a la diáspora. Dichos aspectos deben estar concretamente reflejados y reconocidos en la futura ley electoral, no debiendo dejarse al margen como simples elementos técnicos.

La reforma del voto exterior debe tener en cuenta los siguientes elementos:

- la derogación del ruego del voto, por ser un sufragio censitario que lastra la participación ciudadana, en cualquiera de sus modalidades;
- la mejora del sistema de inscripciones consulares, de forma que se garantice un registro fácil y efectivo y una transmisión de datos adecuada a las Oficinas del Censo Electoral y al Instituto Nacional de Estadística y con mecanismos de inscripción a distancia, que acabe con una de las barreras más importantes en el proceso, las enormes distancias en muchos casos de los consulados y sus restringidos horarios;
- la modificación de los plazos de los envíos electorales, claramente insuficientes para que la documentación electoral llegue a tiempo a las y los residentes en el exterior y/o a Consulados y Juntas Electorales Provinciales;
- la reforma del sistema de voto en sí mismo, con procedimientos adecuados y adaptados a la situación de la emigración española, que garanticen una alternativa al actual voto por correo mediante procedimientos como la descarga de la documentación electoral o el voto por delegación;
- la dotación de información suficiente dirigida a la emigración, así como de medios adecuados, (tanto económicos, tecnológicos, como de recursos humanos) a las administraciones implicadas, y de partidas presupuestarias acordes para la participación en los comicios desde el exterior.

Cabe resaltar que las medidas mencionadas, según las recogidas de datos efectuadas por nuestro colectivo tras cada elección², dan solución a un amplio porcentaje de las causas por las que vemos impedido nuestro derecho a voto. Sirvan estos datos como evidencias empíricas de la necesidad de reformas en el sentido que apuntamos en este documento.

ii) Acerca de la instauración de un ruego de voto cada X años:

Marea Granate se opone a la instauración del ruego en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el ruego extendido, esto es, otorgar validez por un número determinado de años a la declaración del elector de su intención de votar.

Si bien el ruego del voto (extendido o no) se instaura con la excusa de obtener garantías sobre la identidad y legitimidad del elector, lo que genera en realidad es una dramática caída de la participación electoral, cuyo peso recae enteramente sobre la iniciativa individual.

No obstante, el ruego, en ninguna de sus modalidades aporta solución alguna a los problemas que pretende atajar:

- Con respecto la identificación del elector, el ruego es una medida innecesaria, ya que esta ya se realiza a través de la inclusión del DNI, pasaporte o acreditativo similar entre la documentación electoral (una medida independiente y necesaria, instaurada en 2009 por la JEC, y que debe mantenerse).
- De la misma manera, el ruego no constituye ni puede hacerlo una sustitución de la depuración adecuada del censo electoral por parte de los organismos encargados de ello.

Así pues, las garantías del proceso son y deben ser obtenidas por otras vías distintas del ruego. Como colectivo, pensamos que el ruego es una indeseable y gratuita desincentivación a la participación democrática y que por lo tanto, no hay justificación para su mantenimiento.

iii) Acerca de la equiparación de los procedimientos de voto nacional con el exterior:

Desde la instauración efectiva del voto desde el extranjero tras la reforma de la LOREG de 1985, se han producido diferentes reformas legislativas que han tendido a equiparar la igualdad de derechos y de garantías a la igualdad de procedimientos, obviando en numerosas ocasiones que las circunstancias extremadamente distintas del colectivo residente en el extranjero hacen imposible una equiparación real de los mismos. Esto ha

2

<http://mareagranate.org/2015/07/irregularidades-y-causas-de-la-masacre-del-voto-exterior-en-las-elecciones-autonomicas-2015-pucherazos-que-se-repiten/> y <http://mareagranate.org/2015/07/irregularidades-y-causas-de-la-masacre-del-voto-exterior-en-las-elecciones-autonomicas-2015-pucherazos-que-se-repiten/>

tenido consecuencias negativas en varias ocasiones, siendo de especial gravedad la instauración del ruego del voto en 2011.

En la reforma de 1995 se introdujo la inscripción de oficio en el CERA de todos los inscritos en el PERE, tal y como ocurre con el censo y el padrón a nivel nacional. Sin embargo, se pasó por alto que la realidad de ambos censos es radicalmente distinta: el censo exterior no se actualiza de forma automática como ocurre en España, donde los datos de fallecimientos y cambios de domicilios son fácilmente registrados al existir coordinación entre todas las instituciones implicadas. Por esta razón, la actualización del censo CERA ha de conseguirse a través de otros métodos, evitando en todo momento medidas que enmascaren el problema sin ponerle remedio, tal y como ocurrió con la instauración del ruego, y volvería a ocurrir con un ruego cada X años: que mantendría un censo con datos erróneos mientras sigue causando unos efectos colaterales desastrosos en la participación.

Del mismo modo, el ruego del voto en el extranjero no puede equipararse de ninguna forma a la solicitud de voto por correo en una oficina de correos en España. En primer lugar, porque en España existe otro método de votación alternativa, el voto presencial en urna, el cual es de hecho el utilizado de forma mayoritaria por la ciudadanía, no requiere solicitud alguna y es un método cercano, sencillo y asequible. Y en segundo lugar, porque no es de recibo comparar el método de voto por correo estatal con las dificultades que entraña recibir dos envíos postales en un contexto internacional. Estos envíos a su vez tienen que ser remitidos a los consulados y de éstos de vuelta a España, todo ello con plazos manifiestamente insuficientes. Estas dos razones convierten al sistema de ruego del voto exterior en una solicitud del derecho a votar y no en una simple solicitud de documentación equivalente a la solicitud de voto por correo estatal, como tantas veces se ha expuesto erróneamente. Y lo convierten en un sistema censitario de facto, ya que complica hasta el punto de volver inoperativo el único método de votación del que dispone una parte de la ciudadanía española para votar.

Al mismo tiempo, la alternativa del voto personal tal y como se desarrolla en España, no se da ni podría darse en el extranjero. Tanto por su dificultad logística y sus altos costes como porque seguiría siendo insuficiente, al no poder ser utilizado por la mayoría de la población debido a la distancia (de nuevo, votar en un colegio electoral cercano a tu domicilio no se puede comparar a desplazarse a un consulado que puede estar a cientos o miles de kilómetros de distancia).

De igual manera, ni los procedimientos de inscripción censal ni los plazos suficientes para el voto por correo en España ni otros muchos aspectos procedimentales del voto nacional, pueden ser extrapolados al voto desde el extranjero.

La igualdad de derechos no se consigue a través de igualdad de procedimientos. Para realidades diferentes han de desarrollarse procedimientos diferentes, que garanticen a la ciudadanía la igualdad práctica en el ejercicio sus derechos, residan donde residan, preservando en todo momento las garantías democráticas del procedimiento electoral.

iv) Acerca de la dependencia de los servicios postales de países extranjeros:

A pesar de que la JEC ha expuesto en su informe de 2016 que los retrasos en la documentación electoral dependen en gran medida del funcionamiento de los sistemas postales extranjeros³, lo cierto es que los plazos del voto por correo desde el extranjero en el caso español son tan palmariamente insuficientes, que el funcionamiento de los sistemas postales de los países de residencia es un problema claramente de segundo orden.

En el sistema actual, la documentación electoral tiene únicamente 15 días desde su emisión por las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral para llegar a su destino y ser enviada a su vez al consulado. Este margen ya es de por sí escasísimo para dos envíos postales, teniendo en cuenta que el primero es un envío internacional y por lo tanto en muchos casos a otros continentes, y que a este se le suma además un segundo envío nacional al consulado. No obstante, esta situación se ve agravada con frecuencia, ya que estos 15 días pueden verse reducidos hasta 7 en caso de haber impugnación de candidaturas.

La insuficiencia de estos plazos es incuestionable y evidente para el sentido común de cualquier persona, por lo que la reticencia en reconocer que se trata de un problema legislativo y por lo tanto reformable, mientras se intenta transferir la responsabilidad a los servicios postales de terceros países, es insultante.

III. PROPUESTAS Y DEMANDAS

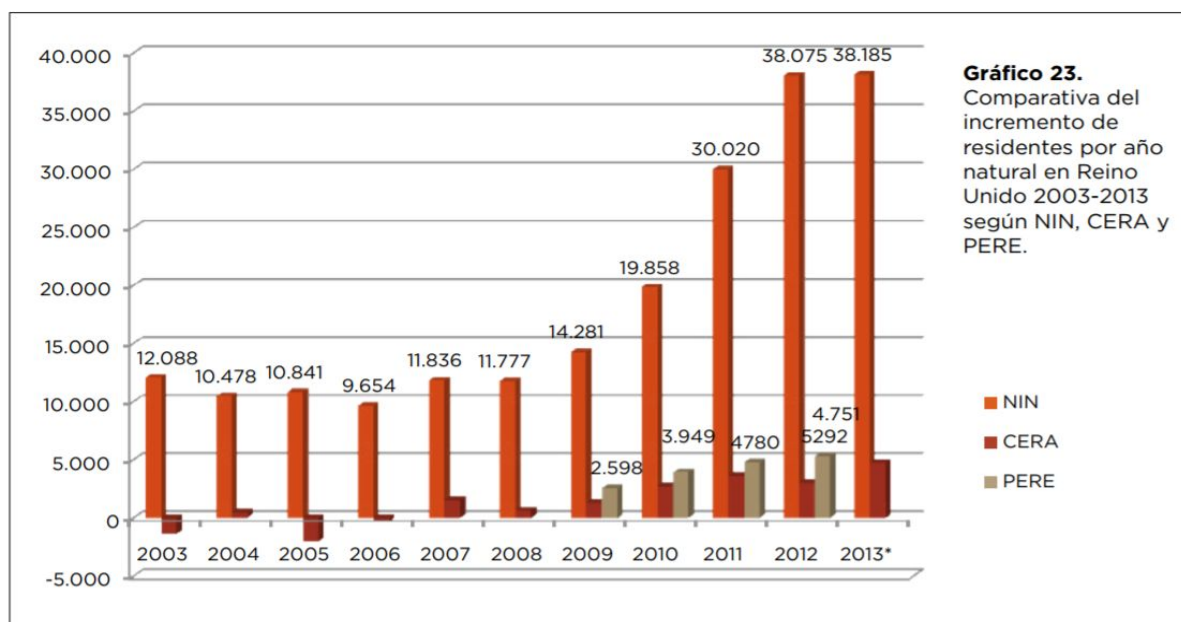
1. MEJORAS RELACIONADAS CON EL CENSO

Las deficiencias del censo exterior continúan siendo un desafío. Por un lado, a día de hoy, existe una inaccesibilidad importante al censo electoral de la nueva ola migratoria, motivada por la barrera física impuesta para las inscripciones consulares, presenciales en la mayoría de los casos. Dicha inaccesibilidad es a día de hoy una de las principales causas de abstención forzosa de miles de ciudadanos⁴. El desfase entre población residente y población inscrita en el Registro de Matrícula Consular es de una magnitud importante en los principales países receptores de emigración, como evidencian estudios del Instituto de la

³http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuerdoinstruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle (Apartado II.5)

⁴ Los problemas en el registro por distancia u horarios han estado siempre entre las tres primeras causas de impedimento del voto en las encuestas realizadas por nuestro colectivo tras sucesivas elecciones: <http://mareagranate.org/2015/07/irregularidades-y-causas-de-la-masacre-del-voto-exterior-en-las-elecciones-autonomicas-2015-pucherazos-que-se-repiten/>
<http://mareagranate.org/2016/02/la-democracia-del-voto-exterior-20d-minima-participacion-historica-mas-irregularidades-nunca/>

Juventud de España⁵, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas⁶ y los datos elaborados por nuestro colectivo cada año⁷.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PERE, CERA (INE) y NIN, Pay as you Earn System NPS

Gráfico 2: Incremento de residentes en Reino Unido entre 2003-2013, según estadísticas diversas. Fuente, informe del INJUVE (ref 4)

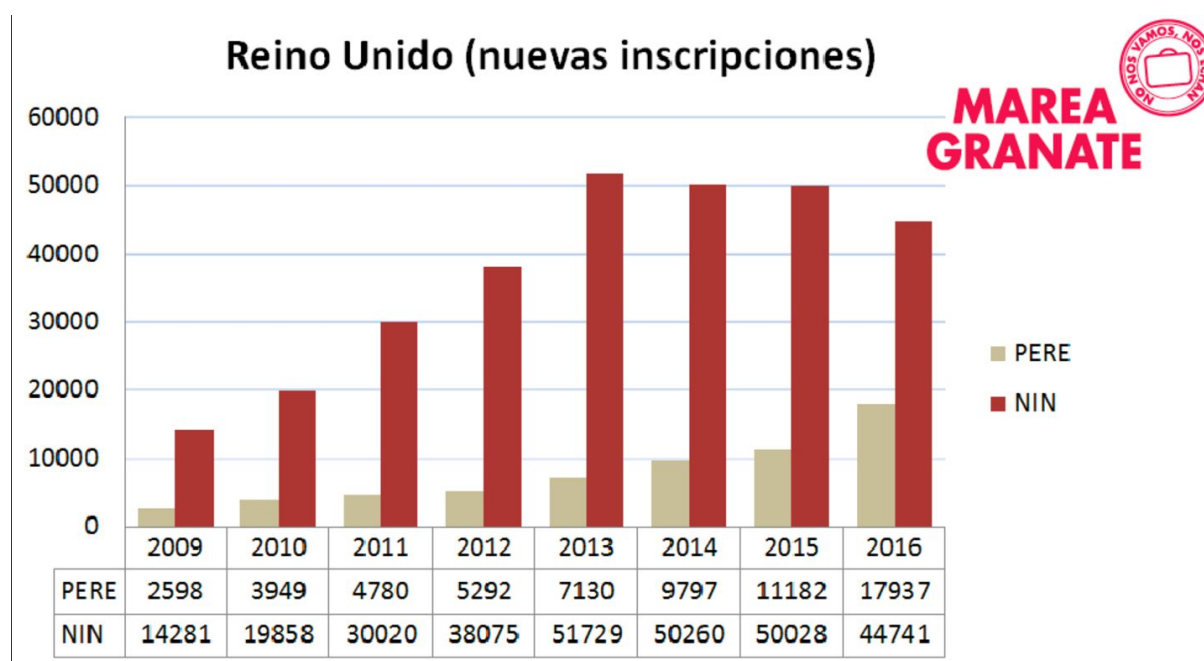


Gráfico 3: Nuevas inscripciones de españoles en Reino Unido por año natural, comparativa entre PERE y NIN.

Fuente: elaboración propia a partir de INE y Afiliaciones a la Seguridad Social del Reino Unido (Gov.uk)⁸

⁵ http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/17/publicaciones/Emigracion%20jovenes_0.pdf

⁶ <http://digital.csic.es/handle/10261/93167>

⁷ <http://mareagranate.org/2017/06/espana-pierde-al-ano-equivalente-ciudades-soria-teruel-la-emigracion/>

⁸ <https://www.gov.uk/government/statistics/national-insurance-number-allocations-to-adult-overseas-nationals-to-december-2016>

A pesar de las reiteradas protestas de la emigración al respecto, y de que la legislación vigente no especifica los requerimientos de presencialidad para los trámites de inscripción⁹, nos encontramos con que pocos consulados facilitan las inscripciones en el censo electoral a distancia, existiendo además una importante arbitrariedad en los requisitos y situaciones en que se permite. La consecuencia última de esto es la pérdida efectiva del derecho al sufragio por una gran parte de la diáspora.

Por otro lado, el volcado del Padrón de Españoles Residentes en el Exterior (PERE) al Censo de Residentes Ausentes (CERA) sin ningún filtro o criba en 1996 produjo anomalías en el censo, ya que al estar el PERE desactualizado, se registró en el CERA en su día un número indeterminado de emigrantes fallecidos o que habían cambiado de domicilio. Si bien inmediatamente se dieron pautas para conseguir un registro más fiable y se dimensionó el impacto de dichas incidencias¹⁰, a día de hoy sigue siendo necesaria esta actualización del CERA, como indica el desglose del PERE por franjas de edad que a continuación se muestra.

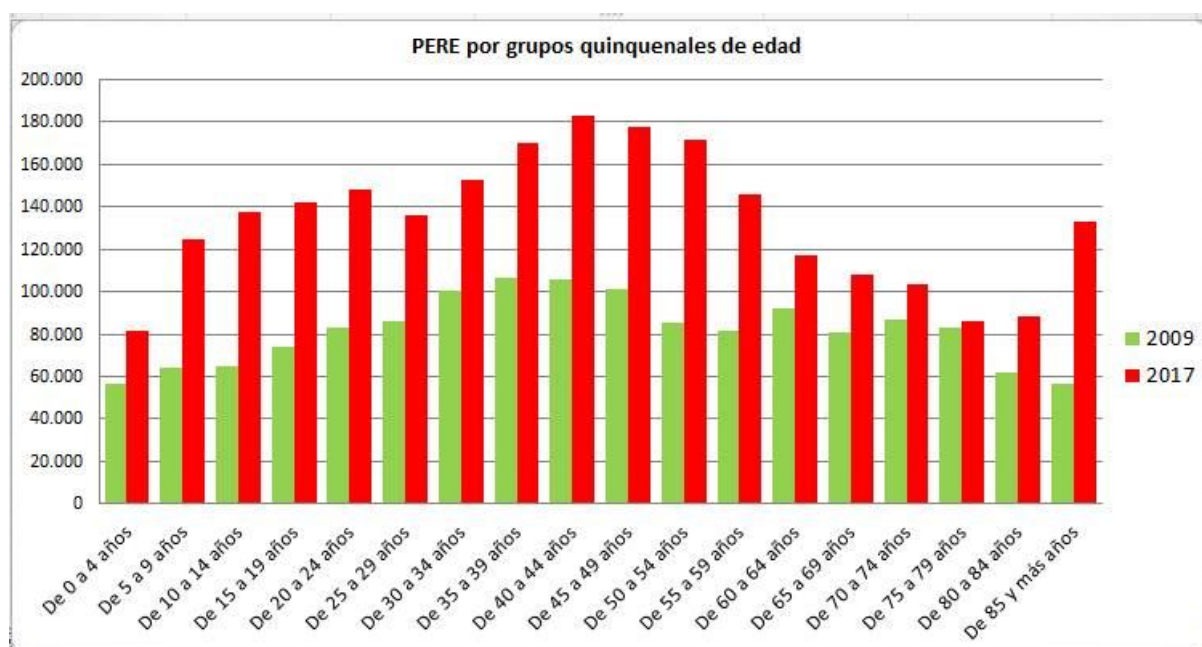


Gráfico 4: PERE por grupos quinquenales de edad comparativo entre 2009 y 2017. Elaboración propia a partir de datos del INE.

En él puede observarse la desactualización del PERE actual, reflejada en los grupos de edad más longevos (especialmente en el de 85 y más años), donde existe un crecimiento anómalo desde la última limpieza del censo de la que se tiene constancia hasta el día de hoy. Dicho incremento supone una anomalía en el estudio comparado y muestra de forma clara la necesidad de mecanismos de actualización censal permanentes.

Es por lo tanto imprescindible la **actualización y optimización del censo CERA**, mediante la instauración de mecanismos que garanticen su puesta al día permanente y que

⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-174

¹⁰ Informe de la JEC de 2009, pag 22:

http://www.congreso.es/jec/htdocs/web/documentos/AJEC_109-111_14-10-2008.pdf

sigan corrigiendo el volcado del PERE de antaño, proceso que parece haber sido abandonado tras la reforma de la LOREG de 2011. Asimismo es imprescindible que se posibiliten las nuevas inscripciones con facilidad.

Desde Marea Granate proponemos:

- El establecimiento de un protocolo permanente de actualización del censo electoral, que implemente de forma anual las medidas para la depuración del CERA propuestas por la Oficina del Censo Electoral en el Informe de la JEC de 2009¹¹. Estas medidas comprenden el contraste de datos de las OCE con ficheros de defunciones del INE, el estudio y seguimiento de los casos de devolución de la documentación para el voto, el envío a los consulados de listas de electorado de edad avanzada para comprobar que siguen vivos, la comunicación directa al electorado de cualquier movimiento en el CERA e instrucciones específicas a las oficinas consulares para notificaciones de cambios de municipio de inscripción a efectos electorales. Actualmente dichas medidas parecen haber dejado de llevarse a cabo, vista la desactualización del PERE (ver gráfica arriba). Adicionalmente, sugerimos la necesidad de establecer acuerdos y convenios con los países de residencia para obtener listados de personas fallecidas que puedan ayudar al contraste de datos y acelerar los procedimientos de actualización.
- Informatización del procedimiento de inscripción de matrícula consular, que permita a los consulados tramitar inscripciones y actualizaciones de forma inmediata y se aplique tanto para la inscripción como residente (CERA) como para la de no residente (ERTA). Actualmente los documentos necesarios para justificar inscripciones y cambios de domicilio se envían por fax desde los consulados a las delegaciones provinciales de la OCE y al Instituto Nacional de Estadística (INE), generando numerosos errores en el proceso y retrasos de hasta dos meses de las nuevas inscripciones o modificaciones. Esto causa que aunque el cierre del censo electoral para una elección sea por ejemplo en agosto, personas que se inscribieron en el consulado durante los dos meses anteriores se queden fuera del censo para votar sin saberlo, o que si lo averiguan tengan que volver a desplazarse de forma presencial para presentar una reclamación.
- Creación de una sede electrónica de trámites consulares, que permita a los ciudadanos realizar los siguientes trámites a distancia:
 - la inscripción como residente (CERA) o no residente (ERTA);
 - las modificaciones o bajas de la inscripción;
 - las subsanaciones para inclusión en el censo durante la semana de reclamaciones;
 - la descarga de la documentación electoral (ver punto 2.2.2 del informe).

¹¹ (pág 23) http://www.congreso.es/jec/htdocs/web/documentos/AJEC_109-111_14-10-2008.pdf

A pesar del reconocido derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos¹², a día de hoy los trámites de inscripción para la diseminada población en el exterior siguen siendo presenciales en la mayoría de los casos. Es necesario que se habilite la coexistencia de trámites en persona en el consulado con trámites telemáticos.

- Que se permitan las subsanaciones para inclusión en el censo por email, además de la vía telemática o personal en consulado. No hay razón para que una persona que se ha inscrito en el CERA y de la cual ya se ha comprobado su identidad y dirección, tenga que volver a desplazarse al consulado para presentar una reclamación presencial, solo porque una convocatoria electoral imprevista ha hecho que el cierre del censo cuadre en una fecha anterior a su inscripción. Por otro lado, el período de subsanación tras el anuncio electoral debe ser más amplio; la informatización del procedimiento de inscripción permitirá además flexibilizar y ampliar estos plazos.
- Mientras consideramos adecuado el cierre del censo previo a la convocatoria de elecciones como medida de prevención de fraude electoral, resaltamos la acuciante necesidad de realizar intensas campañas informativas de concienciación, ya que muchas personas ignoran este punto y esto es motivo de abstención involuntaria -ver punto 3.1 del informe-.

2. MEJORAS RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE VOTO

2.1. ELIMINACIÓN DEL RUEGO DEL VOTO.

La reforma del artículo 75 de la LOREG llevada a cabo en 2011 ha supuesto un obstáculo al pleno ejercicio del derecho de voto de las personas españolas residentes en el extranjero. Así lo han constatado los datos de caída drástica en la participación electoral de la emigración tras la reforma (ver gráfico), informes propios de la JEC¹³, de organismos como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)¹⁴ o de nuestro colectivo¹⁵.

Para su implantación se adujo que este procedimiento añadía seguridad al sistema al garantizar la identificación del elector en la emisión del voto. Sin embargo, esta aseveración es falsa, ya que este grave problema fue atajado por la JEC en 2009 al introducir la obligación de adjuntar la fotocopia de un documento de identidad a la documentación electoral, procedimiento por lo tanto independiente del ruego y que

¹² [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), y [Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos](#)

¹³

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuero=instruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle

¹⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections/spain/224411>

¹⁵ <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/Informe-Voto-Exterior-Marea-Granate.pdf>

garantizaba por sí mismo la identificación del elector. Además, lejos de aportar garantismo al sistema, la reforma de la LOREG aplicó el ruego de voto anteriormente existente en el protocolo de voto municipal desde el exterior al resto de procesos electorales, a la vez que eliminó el derecho a la participación en comicios municipales (mediante la supresión del artículo 190). Cabe destacar que la práctica totalidad de las irregularidades detectadas en el voto emigrante provenían del voto municipal, a pesar de su procedimiento de ruego. Sirvan como ejemplos los casos expuestos en artículos¹⁶ e informes¹⁷, desde fotocopias de documentación personal¹⁸, ruegos tramitados en masa¹⁹ o interceptación de votos en las oficinas de correos²⁰. Con la reforma implantada en 2011, se ha instaurado un procedimiento que no evita las irregularidades asociadas a la gestión del voto, a la par que ha provocado otra consecuencia conocida de este sistema: la caída de la participación electoral, que para el voto municipal rozaba el 6-7% de la diáspora. De hecho, a pesar de la menor probabilidad de registrar incidencias cuando el diseño del protocolo limita en tanta medida la accesibilidad al sistema, casos similares a los de antaño se ven reproducidos²¹.

Durante estos seis años de procesos electorales con ruego de voto, las denuncias se han elevado desde la emigración, bien a través de plataformas y movimientos sociales, de asociaciones o de Consejos de Residentes en el Exterior²². Reclamaciones ante instancias europeas han provocado el pronunciamiento de la Eurocámara pidiendo una reforma electoral para el colectivo emigrante²³; igualmente, iniciativas presentadas en las cámaras del Congreso de los Diputados y del Senado han contado con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios tanto para el estudio de las irregularidades del voto exterior, como para la derogación del ruego del voto para los residentes en el exterior²⁴. A día de hoy, es innegable y plenamente reconocido que, para alcanzar niveles de participación similares previos a la implantación del procedimiento de ruego del voto, la eliminación del mismo es esencial. Esto supondría el envío de oficio de papeletas, sobres y certificados de inscripción desde España a las personas registradas en el extranjero,

¹⁶ http://www.eldiario.es/desde-todas-partes/reforma-voto-exterior-rogado_6_463413679.html

¹⁷ <https://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/Informe-Voto-Exterior-Marea-Granate.pdf>

¹⁸ <http://www.elmundo.es/suplementos/cronica/2005/506/1119736801.html> ;

https://elpais.com/diario/2007/04/29/galicia/1177841894_850215.html;

https://elpais.com/diario/2008/06/09/galicia/1213006692_850215.html

¹⁹

<http://www.laprovincia.es/canarias/2009/02/03/canarias-policia-acredita-manipulacion-votos/206593.html>

²⁰

<http://www.laopinion.es/canarias/2009/02/15/ispotel-detecta-irregularidades-voto-exterior-2003/200260.html>

²¹ <http://sincasaca.tumblr.com/post/145367361578/la-odisea-de-votarpor-fax>

²² http://www.ciudadaniaexterior.empleo.gob.es/es/pdf/cge/Acuerdos_del_VI_mandato.pdf

²³

https://www.infolibre.es/noticias/politica/2016/11/10/la_eurocamara_pide_rajoy_facilitar_sistema_voto_los_espanoles_que_residen_ue_57442_1012.html

²⁴

http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2016-04-20/unanimidad-en-el-congreso-para-investigar-las-irregularidades-del-voto-rogado_886727/

<http://www.europapress.es/nacional/noticia-todos-grupos-senado-acuerdan-pedir-derogacion-voto-rogado-espanoles-exterior-20170509204432.html>

manteniendo el requisito de adjuntar un documento de identidad a la documentación electoral como garantía de identificación del elector.

2.2. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA MIXTO PARA EL EJERCICIO DEL VOTO

El sistema actual de voto para la emigración española es único, pues depende enteramente del sistema postal. Como respuesta a la diversidad de las problemáticas con las que se encuentra el colectivo migrante a la hora de ejercer el derecho a voto, Marea Granate incide en la necesidad de optar por la flexibilidad que ofrece un sistema mixto, que plantee diversas modalidades: un sistema donde el electorado pueda acogerse a la opción que se ajuste a sus circunstancias, y elimine las barreras que impiden su ejercicio al voto, como la accesibilidad consular (sea por horario o distancia), las características de infraestructura (incluyendo particularidades postales) o cualquier otra circunstancia específica del país que dificulte el procedimiento de voto. Los sistemas mixtos para el voto exterior son habituales en numerosas democracias que reconocen el derecho a la participación electoral de sus residentes en el extranjero, como garantía de dicho derecho adaptando los recursos de la administración a las necesidades de la población en el exterior²⁵. Así, Marea Granate solicita que el sistema actual único de voto postal con posibilidad de depósito en consulado pase a ser un voto mixto de tres modalidades:

- **Voto por correo:** mediante el envío de documentación desde España, de manera similar a como se viene realizando, pero con modificaciones en la sistemática y en los plazos de envío -ver apartados 2.2.1 y 2.2.2 de este documento-. Se añadirá la alternativa de descargar la documentación electoral a través de una plataforma o sede electrónica de trámites consulares -ver apartado 2.2.2-.
- **Voto presencial:** el sistema actual depende exclusivamente del correo postal. Tanto las personas inscritas en el censo que hayan recibido la documentación por correo como las que no, podrán depositar su voto en el consulado. Estas últimas podrán descargar la documentación electoral a través la mencionada sede electrónica de trámites consulares.
- **Voto por delegación de poder:** Marea Granate propone la inclusión del voto por delegación de poder como mecanismo posible para garantizar el ejercicio del voto, de manera similar a como se ejecuta en diversos países, como Francia, Reino Unido, Bélgica o Países Bajos, para el voto exterior (ref. 25). La delegación de poder permitiría el ejercicio del derecho a voto en países con dificultades en los sistemas de envíos postales o en situaciones de movilidad extrema de los emigrantes. Se describen más detalles en el apartado 2.2.3.

25

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>

Además de esta ampliación en las modalidades del sistema de voto, y con el objetivo de dar respuesta a la elevada movilidad de la emigración actual, consideramos fundamental que se permita el voto por correo de los electores CERA que se encuentren desplazados en el momento de votación, equiparando sus derechos con los electores residentes en España:

- **Extensión del procedimiento de voto ERTA a los CERA que se encuentren temporalmente desplazados en otro país**, emitiendo su voto a la Junta Electoral Provincial que le corresponda, tal y como ocurre hoy en día con los CERA que se encuentran en España. La movilidad de la actual emigración ha puesto de relieve la necesidad de una mayor flexibilización en los procedimientos de inscripción y voto en el exterior. Actualmente, un español que se desplace al extranjero de forma temporal tiene la posibilidad de inscribirse como no residente y solicitar el voto en un lugar diferente al de su residencia. Sin embargo, un español que esté residiendo fuera de España y se encuentre igualmente de paso en otro país, no puede registrarse en un consulado y solicitar el voto. Esto supone una discriminación y la posibilidad de votar encontrándose de viaje o desplazado en otro país ha de ser común a todos los ciudadanos con derecho al voto, residan donde residan.
- En la misma línea de la propuesta anterior, ha de **mantenerse la posibilidad actual de voto por correo de los CERA que se encuentren temporalmente en España** en el momento de las elecciones. Esta medida es perfectamente compatible con la derogación del ruego del voto, ya que podría mantenerse la posibilidad de que el elector desplazado en España solicite el voto en Correos en los mismos plazos que los electores ERTA y por lo tanto antes del envío de oficio de la documentación electoral a su domicilio en el extranjero.

2.2.1. MODIFICACIÓN DE LOS PLAZOS DE ENVÍO

Los diversos plazos de envío y recepción de documentación electoral contemplados en la ley actual representan un grave problema para la diáspora. En particular, el envío de la documentación electoral que, de acuerdo con las cifras y testimonios recibidos por Marea Granate, a menudo llegan tarde o no llegan nunca a su destinatario. Por otra parte, la interrelación entre los plazos ha provocado que, en las instancias en las que la Junta Electoral Central ha permitido la ampliación de uno de éstos plazos, como el envío de documentación electoral, el resto de los plazos se hayan visto aún más reducidos, con la última consecuencia de la no llegada de votos al escrutinio general. Así, será necesario tanto considerar la interdependencia entre los plazos, como paliar los efectos de la tardanza del correo o los errores en la entrega en esta documentación- una casuística de la que Marea Granate ha recibido testimonios de todos los rincones del mundo y no es exclusiva de países lejanos (por ejemplo, se han recibido quejas desde Andorra) o en vías de desarrollo (quejas de Estados Unidos, Alemania, Dinamarca, Países Bajos....).

Como primera medida, reclamamos una **reforma general en los plazos de todo el proceso electoral** que permita una **ampliación efectiva de los tiempos de los envíos**. Esta medida ha de comprender tanto la ampliación del margen de tiempo en el envío de la documentación electoral desde España a los electores (de 15 o 7 días con la actual

legislación), como en el envío de esta desde los consulados a las Juntas Electorales provinciales (de 4 días en la actualidad), ambos plazos claramente insuficientes y limitantes para la participación electoral de las personas residentes en el exterior.

Consideramos esta modificación prioritaria, como la forma más fácil y efectiva de superar definitivamente las dificultades impuestas por los exiguos plazos de la actual LOREG. Según datos recogidos por nuestra organización, entre un 35 y un 50% de las personas residentes en el exterior que no pudieron votar en los sucesivos comicios de 2014 a 2016, no lo hicieron debido a que la documentación no había llegado a tiempo²⁶. Ninguna derogación del ruego del voto o mejora en el sistema de inscripciones garantizará el derecho a voto en el exterior si no va acompañada de la extensión de los plazos de envíos del material electoral.

Con este objetivo, han de modificarse aquellos aspectos de la legislación que determinan el inicio de los envíos de la documentación electoral a los residentes en el extranjero. La fecha de publicación de los decretos de convocatoria marca los subsiguientes plazos importantes para el envío de documentación al exterior, como son la presentación y proclamación de candidaturas. El adelanto de estas últimas ya fue reclamado -y lamentablemente desoído- por la Junta Electoral Central en su informe de 2009 (pág. 7):

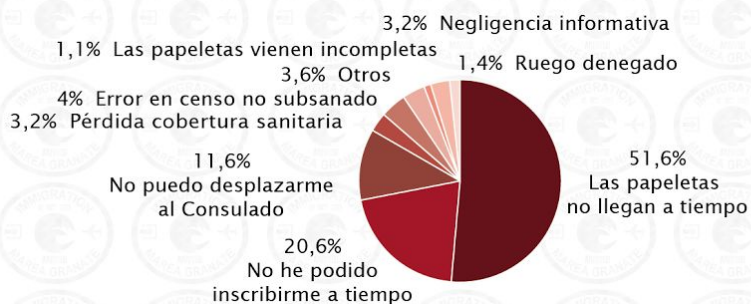
“Para mejorar esta situación podrían adoptarse las siguientes reformas legales: - Adelantar los plazos de presentación y proclamación de candidaturas.”

Sin embargo, la modificación de estos plazos sin avanzar a su vez la convocatoria de elecciones acortaría el tiempo de todos los procesos interpuestos entre ambas fechas, como los de exposición y corrección de los censos o los destinados a la inscripción de candidaturas, los cuales ya cuentan con un espacio de tiempo muy limitado. Consideramos que una reducción en este sentido puede causar inconvenientes a los tiempos necesarios de administración pública y partidos políticos en las gestiones electorales, lo que supondría un grave deterioro de las garantías democráticas del proceso. Por esta razón, desde Marea Granate proponemos **una reforma que adelante la publicación del decreto de convocatoria de elecciones**, extendiendo los tiempos para el envío de la documentación sin reducir con ello el plazo hasta la proclamación de candidaturas.

²⁶ Resultados encuesta elecciones municipales y autonómicas 2015:
<http://mareagranate.org/2015/07/irregularidades-y-causas-de-la-masacre-del-voto-exterior-en-las-elecciones-autonomicas-2015-pucherazos-que-se-repiten/>
Resultados encuesta elecciones generales 2016:
<http://mareagranate.org/2016/02/la-democracia-del-voto-exterior-20d-minima-participacion-historica-mas-irregularidades-nunca/>

CAUSAS POR LAS QUE NO PODEMOS VOTAR: RECOPILATORIO ELECCIONES 2014/2015

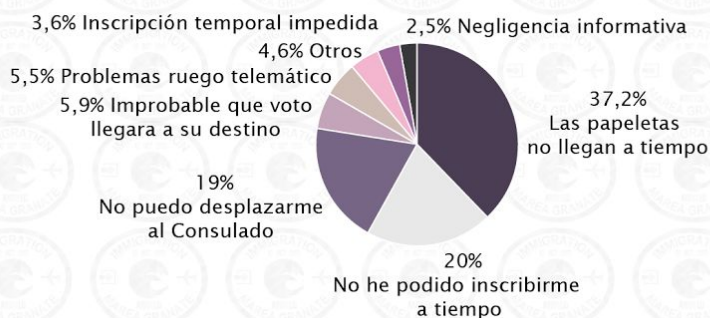
ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO 2014
Participación residentes exterior 1,84%



Inscritos CERA: 1.692.618 personas
Ruegos efectuados: 62.002, **3,66%** total
Votos finales: 34.310, **2,03%** total
55,33% ruegos

(Tamaño de la encuesta: 267 respuestas)

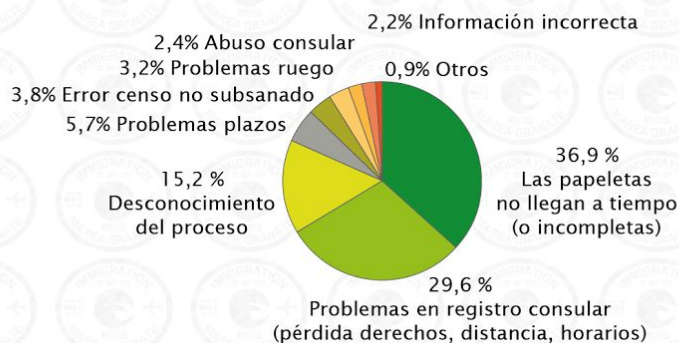
ELECCIONES AUTONÓMICAS MAYO 2015
Participación residentes exterior 3,2%



Inscritos CERA: 912.238 personas
Ruegos efectuados: 46.543, **5,1%** total
Votos finales: 29.069, **3,18%** total
62,45% ruegos

(Tamaño de la encuesta: 457 respuestas)

ELECCIONES GENERALES 2015
Participación residentes exterior 4,7%



Inscritos CERA: 1.875.272 personas
Ruegos efectuados: 151.061, **8,05%** total
Votos finales: 89.009, **4,74%** total
58,9% de ruegos

(Tamaño de la encuesta: 2119 respuestas)

Gráfico 5: Causas que han evitado la participación electoral de la emigración en comicios electorales 2014/2015. Fuente: elaboración propia

Asimismo, han de modificarse también aquellos aspectos de la legislación que determinen la emisión de la documentación electoral desde los consulados y el escrutinio de los votos en las Juntas Electorales Provinciales; esto es, **los días de depósito en urna en el consulado** (y con ellos la fecha de emisión de las valijas con la documentación electoral a España), y **la fecha del escrutinio general**.

- El adelanto del depósito del voto en el consulado al fin de semana anterior al día de las elecciones facilitaría la participación de aquellas personas que no se pueden desplazar en días laborales a las oficinas consulares, ya que actualmente el depósito se realiza entre semana y en horario laboral, lo que explica la poca utilización del procedimiento de depósito en urna por parte del electorado (no superior al 10% en la mayor parte de los consulados).
- El aplazamiento del escrutinio tiene precedentes en las elecciones a los Parlamentos de Galicia, Canarias (octavo día tras la votación), así como del País Vasco (quinto día), y ha sido propuesto en varias ocasiones por la Junta Electoral Central, tanto en su informe de 2009 (pág. 7);

“Para mejorar esta situación podrían adoptarse las siguientes reformas legales:

- Retrasar el escrutinio general, dentro de los plazos previstos para la constitución de las Cámaras o de las Corporaciones locales correspondientes.”

como en su informe de 2016 (Apartado II.7)

“Las consecuencias de aplazar el escrutinio general en lo que ahora importa son claras: se cuenta con más tiempo para que los sobres con los votos de los electores del CERA lleguen efectivamente a su destino: las Juntas Electorales competentes.”

Estas dos medidas facilitarían la llegada a tiempo de votos por correo a las oficinas consulares. Esta modificación de hacerse teniendo en cuenta la interrelación entre ambas fechas (depósito y escrutinio), y de éstas con el punto anterior.

Solicitamos asimismo la **eliminación del matasellos como requisito de validez del voto por correo emitido desde el extranjero**, tanto para los votos CERA recibidos en las JEPs como para los votos ERTA recibidos en las mesas de escrutinio que les correspondan. Este no es un problema menor, ya que en muchos países las oficinas postales no ponen dicho cuño o emiten el envío fuera de plazo y en consecuencia, dichos votos son declarados nulos (tal y como ha podido constatar Marea Granate en su asistencia al recuento en las JEPs). La fecha del matasellos es irrelevante dado que, de facto, el criterio de validez no es la fecha en la que el elector emita su voto desde el extranjero, sino la recepción de este a tiempo para su escrutinio. Es decir, la recepción del voto ERTA en la mesa electoral antes de la celebración de los comicios, o la inclusión a tiempo del voto CERA en el envío que realiza el consulado a España es garantía suficiente de la llegada de dicho voto a la mesa o al consulado dentro del plazo y de que en ningún caso ha sido aceptado con posterioridad a la celebración de las elecciones. De lo contrario, a causa de una formalidad administrativa se estaría produciendo en la práctica una discriminación entre electores; por poner un ejemplo, en el caso de los electores CERA, entre aquellos que tienen la posibilidad de depositar el voto presencialmente (cuyos votos recibidos hasta el último día de depósito son considerados válidos en el recuento) y los electores que votan por correo, cuyos votos solo son aceptados en caso de tener matasellos y de si son emitidos antes de los días de depósito consular, independientemente de si son recibidos en el mismo tiempo que los primeros. Si el objetivo de incluir la fecha del matasellos como

requisito es el de alentar a los electores a enviar su voto con rapidez, consideramos que es suficiente el aconsejar a los electores que envíen su voto lo antes posible ya que de lo contrario su voto no será recibido a tiempo para el recuento.

Además debería de **ampliarse el plazo actual de una semana para las reclamaciones de corrección de errores e inclusión en el CERA**, que se ha demostrado insuficiente frente a la alta movilidad de la emigración actual. Para ilustrar la dimensión de este problema en el voto exterior, basta comparar el volumen de reclamaciones CERA y CER presentadas al INE en las dos últimas elecciones generales; el 20D se presentaron en el exterior 9214 reclamaciones, frente a las 4683 del territorio nacional; el 26J se dieron 7061 reclamaciones CERA, frente a las 3680 al CER²⁷. En ambos procesos las reclamaciones de modificaciones o solicitud para inclusión en el censo CERA duplican a las reclamaciones del censo estatal, provocando la congestión de los consulados en esos días. Con el objetivo de solucionar este problema proponemos la ampliación de 2-3 días para la semana de reclamaciones en el caso del censo exterior. Esta medida haría que la OCE priorizase el envío del censo CERA a los consulados, tal y como hace día de hoy con el envío de la documentación electoral al extranjero. Al tratarse el censo exterior de un censo sustancialmente menor al nacional, su preparación requeriría al INE de un número menor de días. Este adelanto daría más margen a los consulados y delegaciones provinciales del censo para tramitar las reclamaciones (11 o 10 días en lugar de los 8 actuales), y permitiría ampliar el plazo en un fin de semana más, lo que junto con la posibilidad de tramitación de las reclamaciones telemáticamente y a través del email facilitaría enormemente el acceso de los ciudadanos a este trámite imprescindible y de gran relevancia en el voto exterior.

De la misma forma, consideramos fundamental que se notifique a los electores residentes en el extranjero de las resoluciones de denegación de reclamación por email o sms en lugar de por correo postal como ocurre actualmente, lo que causa que reciban la notificación una vez cumplido el plazo límite para presentar recurso, al ser este únicamente de 5 días.

En la tabla adjunta y los gráficos posteriores (gráficos 6 y 7) exponemos **cuatro propuestas de reforma**, donde se muestran las diferencias entre los plazos existentes por el momento para el voto exterior y lo que cada hipotética reforma, adelantando la convocatoria de las elecciones a X días de su celebración, permitiría.

OPCIÓN A:

- Adelanto de la convocatoria de las elecciones al día 76 previo a la celebración de los comicios. Esto permitiría ganar 22 días en todo el proceso.
- Aumento de 2 días en el plazo de reclamaciones para inclusión en el CERA (adelantándose hacia el día de la convocatoria e incluyendo un fin de semana más).

²⁷ Fuente: INE

20D : http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p09/a2015_1/I0/&file=0101.px

26J: http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p09/a2015_2/I0/&file=0101.px

- Adelanto del depósito de voto en urna al fin de semana previo a la celebración de los comicios (días -9 a -7), con el consiguiente envío de la documentación desde los consulados al día siguiente lunes (-6). El escrutinio general seguiría teniendo lugar el tercer día posterior a las elecciones.

Esta opción haría que se ganasen 17 días frente a los actuales plazos de envío, pasando a disponerse de **32 días** en total para la realización de los envíos de la documentación desde España a los electores, y de estos a los consulados (**24 días** en caso de impugnaciones).

Al mismo tiempo, esta opción permitiría ganar 5 días en el envío de la documentación electoral para su recuento, pasando a disponerse de **9 días** para el envío de las valijas desde los consulados hasta el Ministerio del Interior, y para su distribución desde este a las Juntas Electorales Provinciales.

OPCIÓN B:

- Adelanto de la convocatoria de las elecciones al día 69 previo a la celebración de los comicios. Esto permitiría ganar 15 días en todo el proceso.
- Aumento de 2 días en el plazo de reclamaciones para inclusión en el CERA (adelantándose hacia el día de la convocatoria e incluyendo un fin de semana más)
- Podrían darse dos opciones dependiendo de si se eligiera posponer o no el escrutinio:
 - Opción B1: Adelanto del depósito de voto en urna al fin de semana previo a la celebración de los comicios (días -8 a -6), con el consiguiente envío de la documentación desde los consulados al día siguiente martes (-5). El escrutinio general seguiría teniendo lugar en este caso el tercer día posterior a las elecciones.
 - Opción B2: Atraso del depósito de voto en urna al fin de semana de los comicios (días -2 a 0), con el consiguiente envío de la documentación desde los consulados al día siguiente lunes (+1). Este caso tiene un precedente en las elecciones generales de 2015 y 2016, donde la JEC prolongó el depósito en urna durante el fin de semana, enviándose el segundo envío el lunes. Sin embargo, para garantizar la recepción a tiempo de la documentación, debería posponerse el escrutinio general al octavo día posterior a las elecciones.

La opción B1 haría que se ganasen 11 días frente a los actuales plazos de envío, pasando a disponerse de **26 días** en total para la recepción de la documentación electoral y su reenvío a consulados (**18 días** en caso de impugnaciones). Al mismo tiempo, esta opción permitiría ganar 4 días en el envío de la documentación electoral para su recuento, pasando a disponerse de **8 días** para el envío desde los consulados y su distribución a las Juntas Electorales Provinciales.

La opción B2 haría que se ganasen 17 días, pasando a disponerse de **32 días** en total para la recepción de la documentación y su reenvío (**24 días** en caso de impugnaciones). Al mismo tiempo, esta opción permitiría ganar 3 días en el envío de la documentación para su

recuento, pasando a disponerse de **7 días** para el envío desde los consulados y su distribución a las JEPs.

OPCIÓN C:

- Adelanto de la convocatoria de las elecciones al día 60 previo a la celebración de los comicios, marcado como límite en el apartado 68.6 de la constitución. Esto permitiría ganar únicamente 6 días en todo el proceso.
- Aumento de 3 días en el plazo de reclamaciones para inclusión en el CERA, adelantándose hacia el día de la convocatoria e incluyendo un fin de semana más. *(En caso de que la OCE considerase insuficiente el plazo para preparación del censo CERA, podría adelantarse únicamente 2 días, incluyendo el domingo en lugar del fin de semana completo).*
- Atraso del depósito de voto en urna al fin de semana de los comicios (días -2 a 0), con el consiguiente envío de la documentación desde los consulados al día siguiente lunes (+1). Para garantizar la recepción a tiempo de la documentación, debería posponerse el escrutinio general al octavo día posterior a las elecciones.

Esta opción haría que se ganasen 8 días frente a los actuales plazos de envío, pasando a disponerse de **23 días** en total para la recepción de la documentación electoral y su reenvío a consulados (**15 días** en caso de impugnaciones). Al mismo tiempo, esta opción permitiría ganar 3 días en el envío de la documentación electoral para su recuento, pasando a disponerse de **7 días** para el envío desde los consulados y su distribución a las Juntas Electorales Provinciales.

Consideramos a la **opción A o B2** como las opciones más óptimas, al garantizar unos plazos de envío realistas y acordes a las distancias geográficas existentes. Consideramos que estas propuestas de ampliación de plazos, sumadas a la posibilidad de descarga de la documentación electoral, solventarían los actuales problemas de recepción de las papeletas.

En último lugar, proponemos la **opción B1** o la **opción C**, esta última en caso de que no se accediese a reformar el actual límite constitucional de 60 días para la duración de las elecciones. Sin embargo, aunque valoramos cualquier medida de aumento de plazos como positiva, **consideramos que este aumento sería insuficiente para conseguir una reforma con unos plazos garantistas.**

ESQUEMA COMPARATIVO - MODIFICACIÓN PLAZOS VOTO EXTERIOR

(Las fechas tienen como referencia el día de las elecciones)

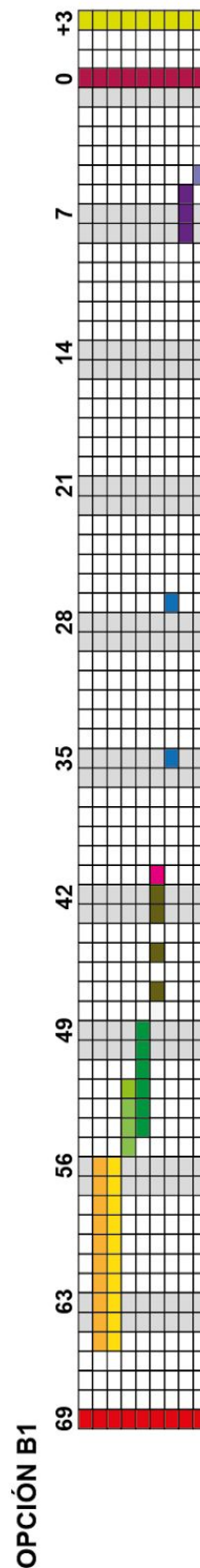
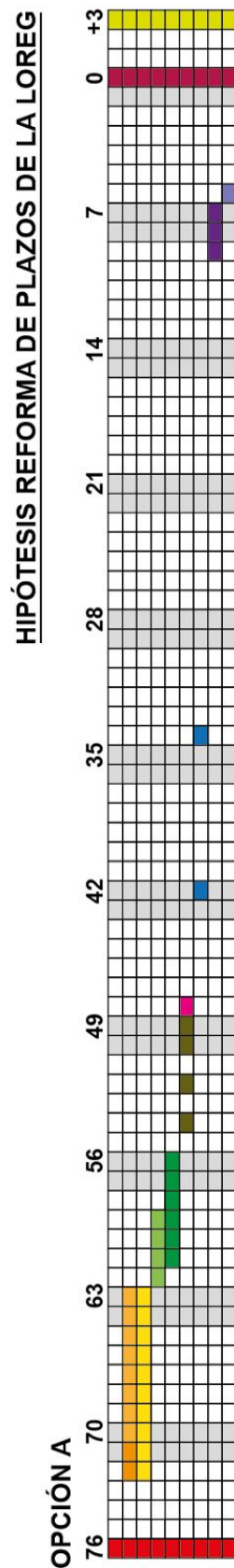
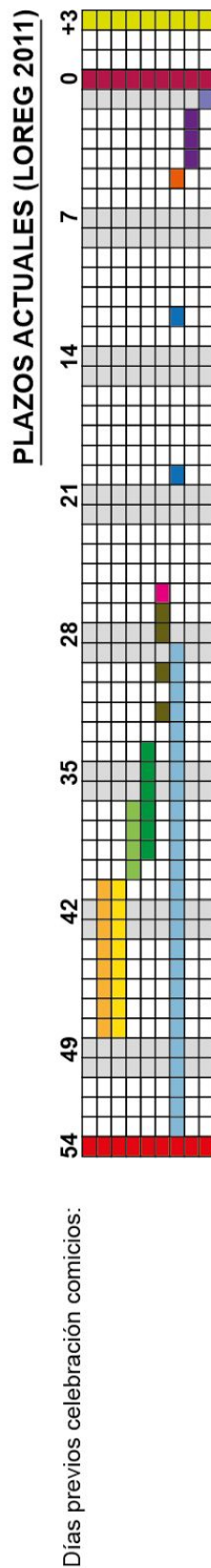
PLAZOS	LOREG ACTUAL	OPCIÓN A*	OPCIÓN B (1 y 2)*		OPCIÓN C
Proceso electoral completo	54 días	76 días (+22)	69 días (+15)		60 días (+6)
Depósito de voto en urna	días -4 a -2 (de miércoles a viernes, ningún día festivo)	Adelanto al fin de semana anterior, días -9 a -7 (-5) (de viernes a domingo)	Adelanto al fin de semana anterior, días -8 a -6 (-4) (de sábado a lunes)	Atrasar al fin de semana, días -2 a 0 (+2) (de viernes a domingo)	Atrasar al fin de semana, días -2 a 0 (+2) (de viernes a domingo)
Envío de votos desde los consulados	día -1 (sábado) en caso de prolongación de plazos de depósito (como ocurrió el 20D y 26J) : 2º envío el día +1 (lunes)	día -6 (-5) (lunes anterior a la celebración de elecciones)	día -5 (-4) (martes anterior a la celebración de elecciones)	día +1 (+2) (lunes posterior a la celebración de elecciones)	día +1 (+2) (lunes posterior a la celebración de elecciones)
Escrutinio general	día +3	día +3 (=)	día +3 (=)	día +8 (+5)	día +8 (+5)
margen de tiempo para recibir la documentación electoral y remitir el voto al consulado	15 días 7 días en caso de impugnaciones	32 días 24 días en caso de impugnaciones	26 días 18 días en caso de impugnaciones	32 días 24 días en caso de impugnaciones	23 días 15 días en caso de impugnaciones
margen de tiempo para enviar los votos de los consulados al ministerio ext. y de este a las JEPs para su escrutinio	4 días 2 días para el segundo envío cuando se da una prolongación de plazos	9 días	8 días	7 días	7 días

* necesaria la modificación del artículo 68.6 de la constitución



**MAREA
GRANATE**

MODIFICACIÓN DE LOS PLAZOS DE VOTO EXTERIOR DE LA LEY ELECTORAL



- Proclamación convocatoria elecciones en BOE
- Publicación del censo por las OCEs
- Reclamaciones al censo electoral
- Estudio de las reclamaciones y publicación definitiva
- Presentación de las candidaturas
- Anuncio de candidaturas/corrección por JEC/fin de plazo de subsanaciones/resolución final
- Publicación en el BOE de candidaturas
- Período de ruego de voto
- Fecha límite envíos documentación, sin/tras impugnación
- Último día envío de votos por correo
- Depósito de voto en oficinas consulares
- Envíos postales a España para recuento oficial
- Celebración de los comicios
- Recuento en Juntas Electorales

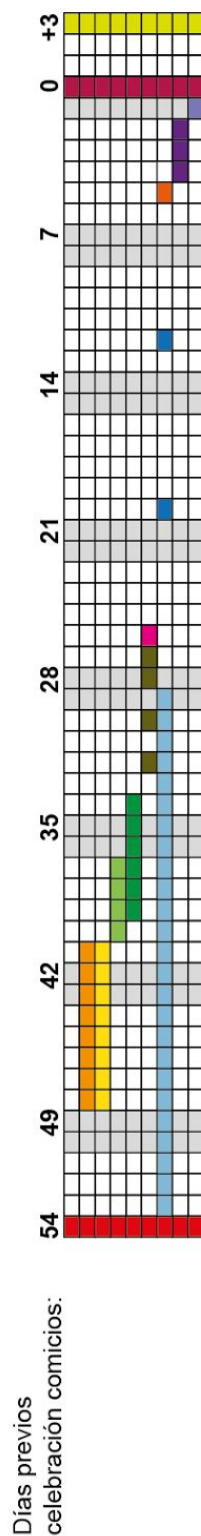
Gráfico 6: posibles modificaciones a los plazos actuales, propuestas A y B1

MODIFICACIÓN DE LOS PLAZOS DE VOTO EXTERIOR DE LA LEY ELECTORAL



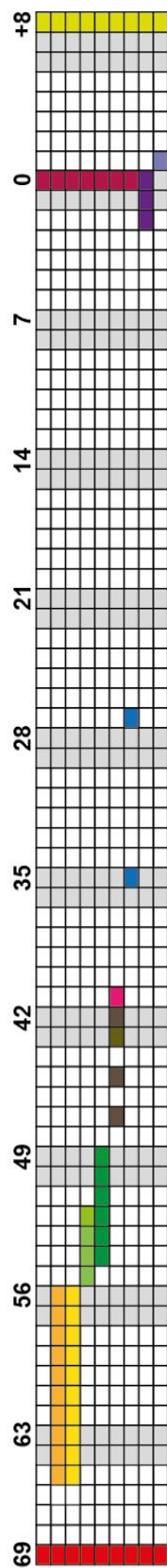
**MAREA
GRANATE**

PLAZOS ACTUALES (LOREG 2011)

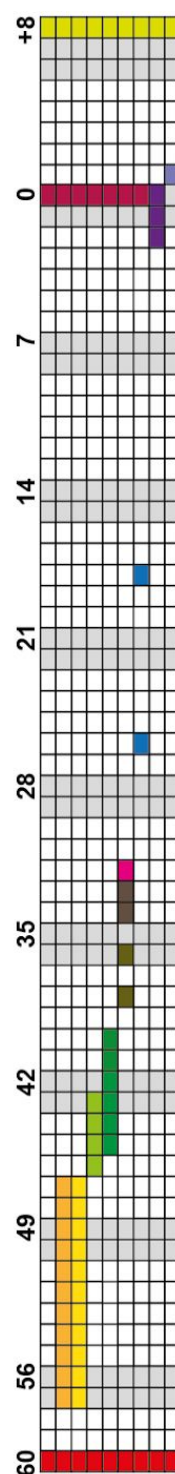


HIPÓTESIS REFORMA DE PLAZOS DE LA LOREG

OPCIÓN B2



OPCIÓN C



Proclamación convocatoria elecciones en BOE

Publicación del censo por las OCEs

Reclamaciones al censo electoral

Estudio de las reclamaciones y publicación definitiva

Presentación de las candidaturas

Anuncio de candidaturas/corrección por JEC/fin de plazo
de subsanaciones/resolución final

Publicación en el BOE de candidaturas

Período de ruego de voto

Fecha límite envíos documentación, sin/tras impugnación

Último día envío de votos por correo

Depósito de voto en oficinas consulares

Envíos postales a España para recuento oficial

Celebración de los comicios

Recuento en Juntas Electorales

2.2.2. MODIFICACIÓN DE LAS MODALIDADES DE LOS ENVÍOS

La llegada de documentación electoral con retraso ha sido un problema recurrente en todos los procesos electorales monitorizados por la Marea Granate. Como se ha comentado previamente, encuestas posteriores entre el colectivo de emigrantes sobre problemática en el ejercicio del voto han revelado que esta causa supone recurrentemente un impedimento para un porcentaje de entre un 35 y un 50% de los encuestados²⁸. Al abrigo del derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos (leyes 30/1992 y 11/2007), y con la demanda en paralelo de la creación de una plataforma de trámites consulares para las personas residentes en el exterior, consideramos muy necesario que se posibilite la descarga de la documentación electoral mediante trámites telemáticos para atajar este problema.

Esta solución fue inferida también en el informe de la Junta Electoral Central de 2016²⁹: *“Incluso, sería posible prever que su remisión y la de las candidaturas proclamadas a estos electores se hiciera por vía telemática. (...) Asimismo, habría que considerar si se les hacen llegar por el mismo procedimiento, esto es por vía telemática, las certificaciones de inscripción en el censo o si se mantiene su remisión en papel, la cual sí podría anticiparse en el tiempo.”*

Desde nuestro colectivo solicitamos que se incorpore como medida, en paralelo a la anticipación de los envíos, la posibilidad de **descarga del material electoral por parte del elector a través de una sede electrónica de trámites consulares**. Para que esta modalidad de voto sea una alternativa real al voto por correo es indispensable que el acceso a la utilización de dicha plataforma sea sencillo y se pueda realizar a distancia, así como que la documentación electoral al completo sea descargable o accesible sin tener que desplazarse al consulado (papeletas, certificado de inscripción censal y sobres).

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación sería necesario que los sobres a las JEPs tengan algún tipo de identificación añadida que impida la manipulación de su contenido en el traslado a España (añadiéndoles por ejemplo el mismo código de barras personal del certificado de inscripción). Un ejemplo para inviolabilidad del sobre podría ser el modelo utilizado en el voto exterior austriaco, donde el sobre se cierra con una pegatina de pegamento especial donde va impreso el código de barras personal (sistema también similar al utilizado en las pruebas de acceso a la universidad). Dichas pegatinas podrían enviarse en número suficiente y por adelantado a los electores. Este método impide que el sobre pueda abrirse sin romper la pegatina.

2.2.3. DELEGACIÓN DEL VOTO

Países como Francia, Reino Unido o Bélgica contemplan el voto por delegación: la persona electora señala una persona apoderada con capacidad para depositar el voto en su

²⁸<http://mareagranate.org/2016/02/la-democracia-del-voto-exterior-20d-minima-participacion-historica-mas-irregularidades-nunca/> , <http://mareagranate.org/2015/07/irregularidades-y-causas-de-la-masacre-del-voto-exterior-en-las-elecciones-autonomicas-2015-pucherazos-que-se-repiten/>

²⁹http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuerdoinstruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle (Apartado II.5)

nombre. Se trataría de la aplicación del mecanismo similar, ya presente en la legislación española, aplicado a los casos de incapacidad física por enfermedad de pedir el voto por correo.

El artículo 68.1 de la CE indica que el sufragio ha de ser secreto. Esta característica afecta también al principio de libertad, en la medida que permite eludir coacciones o intromisiones en el sufragio libremente emitido. Por ello, amén de garantizar el principio de libertad ideológica del art. 16.2, obliga a la Administración electoral a facilitar los medios técnicos y materiales que garanticen este secreto (cabinas, urnas, etc.). Nótese, en todo caso, que el secreto es un derecho y no una obligación. Nada impide a un ciudadano hacer público el sentido de su voto y, de hecho, esto ocurre con relativa frecuencia durante las campañas electorales y aún el propio día de las elecciones³⁰.

Las personas inscritas como residentes temporales (ERTA) designarían a una persona apoderada con potestad para depositar su voto en la mesa electoral correspondiente a través de un formulario disponible en comisarías de policía u otras administraciones.

Las personas inscritas en el censo CERA, a través del mismo formulario disponible en consulados y consulados honorarios, señalarían a una persona apoderada con potestad para depositar el voto en la urna habilitada en el consulado o delegarían en una persona en España con potestad para solicitar el voto por correo en nombre del inscrito, siguiendo el procedimiento de voto a través de las oficinas de correos españolas recogido ya en la LOREG. La información sería transmitida bien por la comisaría, bien por el consulado correspondiente a las oficinas del censo pertinentes.

En ambos casos las listas electorales reflejan el nombre de la persona que vota y la de la persona en que delega, de forma que, como ocurre en Francia, el/la votante tiene siempre la posibilidad de votar si quisiese.

La persona puede indicar antes de salir del país o en el consulado su deseo de delegar su voto en un tercero. Dicha delegación puede ser para uno o para varios procesos electorales, durando un año como máximo. Cada persona solo puede recibir una delegación y las personas delegadas han de votar en el colegio electoral correspondiente al delegante. Esta modalidad de voto sería muy necesaria en países con problemas particulares en los sistemas de envío, donde se debe aconsejar, desde la administración pública, este procedimiento como prioritario.

2.3. EL VOTO ELECTRÓNICO COMO FALSO REMEDIO

En este sistema mixto propuesto, reiteramos una vez más nuestra exigencia de **NO inclusión del voto electrónico** como mecanismo de emisión de voto en ninguna de sus modalidades (urna electrónica en consulado, voto por internet, es decir desde cualquier

³⁰ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>

dispositivo electrónico, como ordenadores personales o teléfonos móviles, etc.) Nos sumamos, así, a la lista de países y plataformas que lo han descartado por las escasas garantías democráticas y constitucionales que presenta³¹. La propia Junta Electoral Central, en su informe, pese a no oponerse a su implantación, señala sus desventajas y riesgos, especialmente en lo que concierne a la universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto por Internet:

“Si son muchas las ventajas del voto por Internet y singularmente en relación con los residentes ausentes, también se aprecian desventajas que asimismo hemos de resaltar. Para comenzar los sistemas de voto en la red pueden sufrir ataques externos (hackers) o podrían ser manipulados desde dentro; además no siempre dejan rastro de todas las etapas del proceso (lo que dificulta su verificación) y con frecuencia dependen de proveedores particulares, lo que implica una cierta privatización de lo electoral; por lo demás, sólo personas expertas pueden ocuparse de su verificación (otro tipo de verificación), lo que acarrea menor transparencia, en comparación con los procesos electorales convencionales donde los electores controlan todo su devenir desde la identificación del votante, la emisión del voto y el recuento.

Tampoco es desdeñable la llamada brecha digital (a la que en general se refiere la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007) entre electores capaces de votar electrónicamente y otros que no lo fueran. Por añadidura, ningún elector, salvo informáticos especialistas, comprende el funcionamiento del sistema y tampoco tendrá oportunidad de verificarlo, labor que quedará para los especialistas.

Todo lo anterior puede socavar la confianza en el sistema, y ello implicaría lisa y llanamente la demolición de la democracia. Éste fue el motivo del abandono noruego del voto por internet y está asimismo en la base de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán”

y en su capítulo dedicado a la universalidad:

“Los órganos de control, juntas electorales y tribunales, se ocuparían de resolver las controversias jurídicas pero en la medida en la que éstas tuvieran implicaciones técnicas, serían los expertos quienes las resolverían materialmente. Estaríamos entonces en manos de los técnicos, de funcionarios o bien pertenecientes al sector privado, pero en todo caso, desaparecería la transparencia que asegura la fiabilidad de los procesos electorales.

*En definitiva, aun cuando confiáramos en el correcto funcionamiento del sistema encauzado por internet y pudiéramos garantizar la integridad del voto, su anonimato y su correcto recuento, **el sufragio por internet podría ser inconstitucional por falta de transparencia, al infringir la universalidad del sufragio**, si entendemos que éste comprende también el control potencial por parte de cualquier elector, en general, por parte del cuerpo electoral, de todos los pasos que, en la modalidad de voto convencional, se desarrollan en las mesas electorales. Sería este el punto de vista del Tribunal Constitucional Federal alemán”*

(Informe de la Junta Electoral Central 261/2016, apartados III.4.4 y III.4.5.a, respectivamente)³².

³¹ [http://mareagranate.org/2016/05/voto-electronico-falso-remedio/;](http://mareagranate.org/2016/05/voto-electronico-falso-remedio/)

“Voto electrónico: una solución en busca de problemas”, Fundación Vía Libre:

<https://ia801606.us.archive.org/7/items/ve-solucion-busca-problemas/ve-solucion-busca-problemas.pdf>

³²

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuero=instruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle

El voto electrónico (y su modalidad por Internet) es vulnerable, inseguro, caro e innecesario. Supone, además, una pérdida completa de auditabilidad del proceso electoral por parte de los ciudadanos, e incluso del Gobierno mismo, y en la mayor parte de los casos, es gestionado por empresas privadas, lo que supone una clara cesión de soberanía al ámbito privado. Marea Granate ha realizado sendos informes apoyados en la evidencia científica actual sobre la problemática del voto electrónico³³ y sobre el análisis de la JEC a su posible implantación³⁴.

Por otra parte, lejos de crecer el número de países que adoptan este método, la tendencia al abandono es clara, como se desprende del hecho de que sólo en los primeros meses de 2017 tres de los pocos países que permitían el voto electrónico de forma no anecdótica han anunciado su retirada: Países Bajos³⁵, Francia³⁶ y México³⁷. A esto se le suma la más reciente polémica con respecto al voto por internet en Estonia³⁸, donde ha quedado demostrada la vulnerabilidad de este medio. Y no parece necesario recordar cómo recientemente los DNI electrónicos, cuya criptografía es técnicamente mucho más sencilla de resolver que el voto electrónico, han debido ser desactivados³⁹. Ignorar la creciente alarma internacional con respecto a la ciberseguridad constituiría un acto de máxima irresponsabilidad democrática.

Contra lo que muchas veces se afirma, es necesario hacer notar que el voto por internet no supondría ningún ahorro. Más bien al contrario; el voto electrónico es uno de los métodos de votación considerados como más caros en diversos informes⁴⁰, con una estimación de costes de decenas de millones de euros⁴¹ en cada elección. Es importante señalar que dichos costes no sería amortizados en ningún caso tras su implantación, ya que su despliegue requiere una inversión económica notable en mantenimiento de seguridad y en su actualización permanente. Además de esto, al tratarse únicamente de un método

³³ <http://mareagranate.org/2016/05/voto-electronico-falso-remedio/>

³⁴ <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2016/12/Informe-JEC-2612016-MG-GTV.pdf>

³⁵

<http://www.infotechnology.com/online/Holanda-abandona-el-voto-electronico-y-vuelve-al-conteo-manual-20170202-0002.html>

³⁶

<http://www.deia.com/2017/03/07/mundo/francia-renuncia-al-voto-electronico-en-las-legislativas-por-el-riesgo-de-ciberataques>

³⁷

<https://laopinion.com/2017/03/16/mexico-descarta-voto-electronico-desde-el-extranjero-en-2018/>)

³⁸

<https://arstechnica.com/information-technology/2017/10/crypto-failure-cripples-millions-of-high-security-keys-750k-estonian-ids/>

³⁹

<https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/desactivada-la-firma-digital-de-los-dni-por-posibles-fallos-de-seguridad/10004-3433148>

⁴⁰

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf> (pg.122)

https://www.usvotefoundation.org/sites/default/files/E2EVIV_full_report.pdf (Secciones 8.1.4 y 8.2.3)

⁴¹ El INE en México desestimó implantar el voto por internet por inseguro y porque podría costar aproximadamente 17,4 Millones de € + 3M € para auditar/preparar el personal y adaptar el sistema: <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/16/politica/015n2pol>

complementario, que no sustituiría en ningún caso al actual sistema de voto por correo, dichos costes habrían de sumarse a los ya existentes.

3. MEJORA DE LAS GARANTÍAS Y POSIBILITACIÓN DEL VOTO

3.1. MEJORA DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL

La desinformación ha demostrado ser una de las principales causas que dificultan el ejercicio del derecho al voto desde el extranjero, tanto para las personas ya residentes como para aquellas que se encuentran desplazadas temporalmente en el extranjero o acaban de emigrar. La recepción de información crucial para poder participar en las elecciones, como la fecha del cierre del censo o la posibilidad de inscripción durante la semana de rectificación censal, es recibida en numerosas ocasiones demasiado tarde. De la misma forma, la desigual formación entre el personal consular hace que, dependiendo del consulado, muchos electores reciban información confusa o incluso errónea, que no tienen posibilidad de contrastar por ningún otro medio.

Diversos factores de la legislación electoral de nuestro país, como la posibilidad de convocatoria inmediata de elecciones, o su consecuente cierre retroactivo del censo, sumadas a la distancia del país de origen y a la premura con que las personas residentes y no residentes en el exterior han de realizar los trámites para votar, hacen imprescindible el impulso de campañas que hagan llegar la información a tiempo a los electores.

Con el objetivo de dar solución a esta problemática proponemos las siguientes medidas:

- Realización de intensas campañas informativas que hagan más accesible la información acerca del protocolo de voto exterior, tanto para la ciudadanía residente en el extranjero como para aquellas personas que vayan a emigrar. Con este objetivo ha de producirse una mejora en la calidad en los materiales informativos, muy escasos y comunicativamente deficientes en la actualidad, siguiendo los ejemplos de otros países en los que se han llevado campañas exitosas en el voto desde el extranjero, como México, Chile o Francia. De la misma forma es indispensable el aumento de los canales de difusión; las campañas gubernamentales han de darse en medios de comunicación, consulados, oficinas de empleo, Instituto Nacional de la Seguridad Social o de migración.
- Creación de una línea central de consulta telefónica y por email en el INE, exclusiva para el voto desde el extranjero en época electoral, que sirva de apoyo a los consulados en la resolución de dudas.
- Sistema de alertas por email y SMS centralizados desde el INE, que serviría para avisar de las fechas y procesos clave durante el periodo de elecciones: cierre del

censo, periodo de correcciones en el censo electoral, etc. Esta propuesta también la recoge la JEC en su informe de 2016⁴²

3.2. GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD

El proceso de votación desde el extranjero está expuesto a una mayor vulnerabilidad, dado que no existen mecanismos que permitan un control exhaustivo de cada uno de los pasos del procedimiento. Las medidas aplicadas en territorio español destinadas a garantizar la limpieza del proceso electoral no están presentes en el protocolo para el voto exterior. Algunos ejemplos son: la falta, en la mayoría de ocasiones, de presencia de apoderados de las distintas formaciones políticas durante los días en que se lleva a cabo la votación presencial, o la contemplación de la posibilidad de observadores ciudadanos susceptibles de fiscalizar los procedimientos electorales; la ausencia de protocolos claros y definidos de control para la seguridad de las urnas y de los votos que llegan a cada consulado; o la opacidad del proceso, al no hacerse públicas las actas consulares que recogen el número de votos emitidos ni existir forma de contrastar la llegada de dichos votos a las JEP. Marea Granate considera fundamental que se introduzcan cambios que permitan un mayor control y ofrezcan mayor transparencia en cada uno de los pasos del procedimiento, no sólo por la necesidad de introducir mayores garantías sino también para recuperar la confianza del electorado exterior en la democracia en España.

Estas son las medidas propuestas al respecto por Marea Granate:

- Publicación de las actas electorales consulares en las páginas web de los consulados.
- Publicación de las actas de escrutinio en las Juntas Electorales Provinciales con desglose por consulados. Actualmente solo las actas consulares tienen desglose por provincias, de forma que no se puede contrastar los datos de votos emitidos con los recibidos y diagnosticar si han existido valijas de documentación electoral emitidas por algún consulado que no hayan sido recibidas. Estas actas también serán públicas y se darán copias a los apoderados de los partidos políticos si así lo requieren.
- Implementación de un sistema de trazabilidad de voto. El propio código QR o de barras personal existente en la documentación electoral sería registrado al llegar al consulado y posteriormente en la Junta Electoral Provincial correspondiente (en algunas de las cuales ya se aplica este sistema para acelerar el escrutinio del voto CERA). El elector podría de este modo introducir los números de este código junto al número de DNI en una página habilitada por el INE, permitiéndole comprobar si su voto ha llegado a tiempo para el escrutinio, y en caso de que no, a qué ha sido debido.
- Implementación de mayores medidas de seguridad en la custodia de las urnas en los consulados, siguiendo la petición de la JEC en el apartado 3.1 el informe

42

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuero=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle (Apartado II.4)

«Infoelectoral. Boletín cuatrimestral sobre elecciones y participación política» del 2 de marzo de 2014, publicado por el Ministerio del Interior⁴³. Creación de un proceso garantista de custodia tanto de las urnas con los votos depositados en estas, como de los votos que llegan por correos, claramente definido y en el que apoderados de los partidos puedan estar implicados durante el proceso de fiscalización y recuentos de votos, homogéneo en todos los consulados y auditable asimismo por la ciudadanía.

3.3. GRATUIDAD DEL VOTO

La legislación electoral recoge el carácter gratuito del voto, algo que se ve reflejado en el artículo 11 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales⁴⁴.

Sin embargo esta premisa no se ha cumplido entre los emigrantes, que en muchas ocasiones han tenido que abonar por adelantado franqueos y envíos tanto a la oficinas consulares (en el caso del voto de los electores CERA) como a las Juntas Provinciales en el Estado Español (en el caso de los electores inscritos en el ERTA); especialmente en este último caso, los costes de los envíos son especialmente altos, y las garantías de recuperar el importe del reembolso -o de recuperarlo íntegro- son escasas o nulas.

Marea Granate ha recogido numerosas quejas:

- En muchas ocasiones, el pago no ha podido ser efectuado, al no figurar una persona como remitente de la cantidad a reclamar y Western Union, empresa subcontratada para efectuar este servicio, no ha dispuesto las condiciones adecuadas.
- El pago de la cantidad ha sido sistemáticamente inferior al desembolsado por los electores, en cualquiera de los países. Esto ha sido, según los testimonios recogidos por Marea Granate, motivo de abstención para algunos electores en posteriores elecciones (en particular, las de junio de 2016, ya que el reembolso del gasto postal efectuado para las elecciones de diciembre de 2015 aún no había llegado a sus destinatarios).

El hecho de que el Ministerio del Interior no haya recibido apenas reclamaciones no se debe al buen funcionamiento del procedimiento, sino, como ha testimoniado y comprobado de primera mano Marea Granate, a la ausencia de un canal y procedimiento de reclamaciones al respecto. Las personas que han llevado a cabo las reclamaciones han sufrido un desalentador periplo de comunicaciones vía telefónica, email, fax a distintas instituciones.

⁴³http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2014/04/03/junta-electoral-lamenta-gobierno-siga-dar-garantias-voto-emigrante/0003_201404G3P11992.htm
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1686310/Infoelectoral_N2_126140374.pdf/1959d308-6ff8-4cf9-ae76-04e59022a743

⁴⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-8583>

Por otra parte, y de mayor importancia que el propio coste del envío es el impacto que tiene la no recepción del reembolso en la confianza en la democracia. Dado que los electores en el exterior carecen de un procedimiento de trazabilidad de recepción de su voto, el reembolso supone el elemento de comprobación, y por tanto, cuando no es recibido, genera desconfianza en el sistema, al interpretar que su voto no ha alcanzado el escrutinio.

Por todo ello, Marea Granate solicita que se dispongan de los medios necesarios para garantizar que dichos pagos se efectúen de forma adecuada e íntegra y sugiere que se impulsen la mayor cantidad de acuerdos bilaterales con servicios postales de otros países así como que el control pase de manos privadas a trabajadores del sector público, cuya eficacia ha sido demostrada a lo largo de los años.

Al mismo tiempo solicita que se establezca un procedimiento y un canal claro de reclamación para que los electores puedan reclamar en caso de incidencia.

3.4. ADECUACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y TECNOLÓGICOS PROPORCIONAL AL VOLUMEN DE PERSONAS EMIGRADAS

Como hemos mencionado anteriormente, el censo y el padrón de españoles residentes en el exterior han experimentado un incremento importante en los últimos años (71% para el PERE), coincidiendo con la inversión del flujo migratorio, que ha pasado a ser negativo, en nuestro país. Sin embargo, los recursos destinados a la administración en el exterior no solo no se han visto incrementados de manera proporcional al aumento de la emigración, sino que, al contrario, han sufrido tijeretazos y soluciones *parche*: apenas se han aportado recursos extra para los servicios en el exterior, que han visto sin embargo cómo se cerraban consulados importantes (como el de Manchester en 2012), y el colapso de las oficinas consulares es notorio y constante, no sólo en épocas preelectorales.

En su informe sobre voto exterior (59/2016) la Junta Electoral Central también manifestaba *“su preocupación por la precariedad de medios de que disponen las Oficinas Consulares para realizar las funciones electorales que les corresponden, que ha podido apreciar en este caso y en otros análogos, y requiere al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que adopte las medidas personales y materiales que resulten necesarias para hacer frente a esta situación y evitar que puedan producirse situaciones como la ocurrida en el presente asunto”*.

Por otra parte, se hace necesaria una urgente modernización de los recursos, formación y dotación tecnológica de los consulados, dada la gran disponibilidad de herramientas de software que permitirían optimizar los procedimientos y el manejo de datos en general.

Hay que resaltar que, dada la especial dependencia de la emigración de las estructuras administrativas en el exterior en todas las etapas de los procesos electorales, es

absolutamente imprescindible la mejora de los servicios consulares para asegurar garantías democráticas en cualquier proceso electoral. Así, desde Marea Granate exigimos:

- Aumento de los recursos económicos para contratación de personal y mejora de los medios materiales y tecnológicos en los consulados, de manera proporcional a la población emigrada local, teniendo en cuenta no sólo inscripciones consulares sino otros parámetros estadísticos que contabilicen personas no inscritas.
- Capacitación tecnológica de los centros consulares y su personal, proporcionando software y el entrenamiento adecuado que permita la optimización y agilización de los procedimientos, evitando asimismo potenciales errores en la transcripción manual de los datos de los inscritos.
- Creación de un programa de formación para el personal consular, que garantice que todo el personal esté capacitado por igual para brindar asesoramiento.

4. ESTABLECIMIENTO DE UNA CIRCUNSCRIPCIÓN EXTERIOR QUE DÉ A LA EMIGRACIÓN EL PESO POLÍTICO QUE LE CORRESPONDE

Creemos que es fundamental que los intereses de la ciudadanía española que vive en el extranjero se vean representados en ambas cámaras a través de la creación de una circunscripción exterior, cumpliendo de esta forma con una reivindicación histórica de la emigración española. La problemática específica de quienes vivimos fuera de nuestro país queda con muchísima frecuencia alejada de leyes y parlamentos y es difícil de abordar sin una representación directa. A día de hoy, el único órgano representativo de la emigración son los Consejo de Residentes Españoles en el Exterior, que constituyen el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior; estos órganos 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.

La circunscripción exterior apunta al logro de ciertos objetivos como los de reforzar los términos de vinculación con la comunidad política nacional, promover una propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional.

Una circunscripción exterior, presente en sistemas electorales como el francés, el italiano o el portugués, con un número de escaños acorde al volumen de la población se nos antoja enormemente necesaria. Cabe recordar, además, que tanto el PERE como el CERA no dejan de incrementarse: a 1 de enero de 2017, el padrón de españoles en el exterior (PERE) consta de 2.406.611 inscritos, habiendo aumentado casi en un millón de personas en los últimos 8 años (a 1 de enero de 2009 era 1.471.291 personas). El CERA a 1 de enero de 2017 es de 1.978.984 electores. La emigración española es así la “tercera provincia” del Estado, sólo sobrepasada por Madrid y Barcelona, y debe poder elegir a sus propios representantes parlamentarios.

Esta medida ha sido debatida y apoyada previamente en la Cámara del Senado⁴⁵, contando con el apoyo político suficiente como para ser implementada.

IV. CONCLUSIONES FINALES

Cada vez son más las voces que, como Marea Granate, se alzan por la recuperación real del voto exterior, perdido tras la reforma de la LOREG de 2011.

El presente informe refleja la complejidad del cometido, y muestra que no bastará con un retoque cosmético de la ley; solo una reforma integral, que tenga en cuenta todos los aspectos, logrará que la participación electoral de la diáspora deje de ser la Cenicienta de la democracia de nuestro país y alcance unas cotas lejos de la nulidad. Evidencia también que las soluciones, en apariencia sencillas, como la implementación del voto electrónico, no serían sino desastres calamitosos que, lejos de solucionar el problema, agravarían la actual desconfianza en el sistema democrático.

Pero al mismo tiempo muestra cómo la verdadera voluntad democrática, lejos de intereses partidistas e ingeniería electoral, bastaría para que el colectivo español en el exterior pueda recuperar realmente su constitucional derecho al voto. Apelamos en este sentido a la valentía y seriedad de esta Subcomisión para emprender las reformas necesarias, ineludibles e inaplazables por su urgencia, que restauren de una vez el vulnerado y menospreciado derecho a la participación ciudadana de las personas residentes en el exterior.

45

<http://www.europapress.es/nacional/noticia-todos-grupos-senado-acuerdan-pedir-derogacion-voto-rogado-espanoles-exterior-20170509204432.html>