

**EL FIN DEL VOTO ROGADO
Y SU LIMITADO IMPACTO EN
LAS ELECCIONES DE 2023**

ARTEMI RALLO LOMBARTE

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA RAZÓN PARA REVERTIR LA REFORMA ELECTORAL DE 2011: EL DESPLOME DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DEL EXTERIOR. III. UNA DÉCADA PERDIDA. IV. LA REFORMA ELECTORAL DE 2022: A) La supresión de la solicitud del voto. B) La recuperación del envío de oficio de la documentación electoral. C) El fraccionado voto por correo postal. D) El incremento de los centros de votación en urna. E) La irrenunciable verificación de la identidad de los electores. F) La ampliación de tiempos para la recepción de la documentación electoral y la extensión de plazos de votación y escrutinio. G) El limitado aprovechamiento de internet: las papeletas descargables telemáticamente. H) La gratuidad y las garantías de transparencia, seguridad y secreto. V. LAS ELECCIONES DE 28 DE MAYO Y 23 DE JULIO DE 2023: BANCO DE PRUEBAS PARA EL VOTO DEL EXTERIOR TRAS LA SUPRESIÓN DEL VOTO ROGADO. VI. CONCLUSIÓN: EL LIMITADO IMPACTO DE LA SUPRESIÓN DEL VOTO ROGADO EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL.

Fecha recepción: 12/09/2023
Fecha aceptación: 12/12/2023

EL FIN DEL VOTO ROGADO Y SU LIMITADO IMPACTO EN LAS ELECCIONES DE 2023

ARTEMI RALLO LOMBARTE¹

Catedrático de Derecho Constitucional - Universitat Jaume I de Castellón
Diputado - Ex Senador

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, modificó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) para introducir la exigencia de ruego del voto para los españoles residentes en el extranjero con la finalidad de acabar con la sombra de duda que, en ocasiones, se había cernido sobre la posibilidad de fraude electoral en el ejercicio del sufragio activo en el extranjero.

Esta bienintencionada reforma legislativa gozó de un amplio aval técnico, pero, desde el mismo momento de su aplicación, provocó un indeseado efecto: la drástica caída en la participación de los ciudadanos españoles residentes en el exterior en los procesos electorales celebrados en España desde su aprobación. Las causas de esta caída de la participación fueron bien pronto identificadas: duplicación de trámites administrativos; extraordinaria brevedad de plazos (para solicitar la documentación electoral y para remitir el voto por correo o votar en urna); no recepción de la documentación electoral en plazo; limitación de medios del servicio consular; incidencias en los servicios postales extranjeros.

A la vista de esta realidad, las numerosas iniciativas políticas y legislativas impulsadas durante una larga década para revertir esta situación culminaron con la reforma de la LOREG, mediante la Ley Orgánica 12/2022², de 30 de septiembre, por la que no solo se suprimió el ruego del elector sino que se introdujeron diversas

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Campus Riu Sec. 12071. Castellón. Email: rallo@uji.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7164-7018>.

² En su calidad de portavoz del grupo parlamentario socialista en la Comisión Constitucional del Senado durante la XIV Legislatura, el autor fue ponente de la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General,

medidas para facilitar el ejercicio del voto y preservar las garantías electorales de seguridad, secreto y fiabilidad a fin de impedir el fraude electoral: recuperación del envío postal adelantado y de oficio de la documentación electoral por parte de la Administración; adicionalmente, envío postal de oficio al domicilio o descarga telemática de las papeletas electorales en Internet; ampliación del tiempo de voto en urna pasando de los tres días anteriores a la elección a los ocho días anteriores; ampliación de horarios, días y centros para votación admitiéndose no sólo embajadas sino consulados y centros oficiales habilitados; remisión de votos emitidos por valija diplomática; ampliación del plazo de escrutinio general en dos días; introducción de sistemas de identificación de los votantes por correo mediante la inclusión de fotocopia del pasaporte, DNI o certificación consular; revisión periódica de los datos del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA)³.

Sin embargo, el incremento de la participación en las elecciones generales de 2023 no ha resultado suficientemente satisfactorio puesto que todavía queda muy lejos de los umbrales tradicionales. Cabe esperar que la participación aumente sustancialmente cuando los electores del exterior se familiaricen con estas novedades legislativas y los poderes públicos amplíen sustancialmente los medios necesarios para desarrollar los instrumentos legales que deben contribuir a promover y facilitar la participación electoral.

II. LA RAZÓN PARA REVERTIR LA REFORMA ELECTORAL DE 2011: EL DESPLOME DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DEL EXTERIOR

La comparación de los datos relativos a la participación de los españoles residentes en el extranjero en procesos electorales celebrados con anterioridad y posterioridad a la entrada en vigor de la reforma legislativa de 2011 que introdujo el voto rogado no admite discusión.

Si en las elecciones generales de 9 de marzo de 2008 la participación de los españoles residentes en el exterior se situó en el 31,74%, en las elecciones del 20 de noviembre de 2011 el número de electores del censo de residentes-ausentes que ejerció su derecho al voto apenas fue de 73.361, esto es, un 4,95% del mencionado censo.

para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero (supresión del voto rogado).

³ La más reciente y relevante aportación académica sobre esta problemática en la obra colectiva Chueca Rodríguez, R. L. y Gálvez Muñoz, L.A. (dirs) (2022). *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 273 pp. Como advierte este Grupo de Trabajo en Derecho Electoral, «el primer epígrafe de toda reforma (deberá ser) la revisión de la eficacia de los procedimientos de actualización del censo de españoles residentes en el extranjero. Mientras ello no se logre, el sistema contendrá un riesgo elevado de fiabilidad al depender de un censo necesitado de una depuración rigurosa y permanente» (Grupo de Trabajo en Derecho Electoral (2021). *El ejercicio del derecho de sufragio por ciudadanos españoles mediante el sistema CERA*. p. 13. Disponible en <https://presnolinera.files.wordpress.com/2021/11/texto-del-documento-de-consenso-adoptado-por-el-grupo-de-trabajo-version-autentica.pdf>).

Augurio de lo que estaba por llegar: en todas las elecciones generales celebradas desde 2011 hasta 2019 menos del 10 % de los electores solicitaron el voto — cuando en las elecciones generales celebradas con anterioridad a la aprobación de la reforma de la LOREG de 2011 la participación de los electores residentes en el extranjero osciló entre el 23 % de 2000 y el 32 % de 2008 —. Especialmente significativo resulta constatar la aún más acusada caída del porcentaje de quienes efectivamente acabaron ejerciendo el derecho al voto frente a los que lo solicitaron: los niveles de participación real de los españoles residentes en el extranjero cayeron hasta el 4,7 %, esto es, a la mitad de los electores que solicitaron el voto y que, posteriormente, por causas posiblemente ajenas a su voluntad, no ejercieron su derecho.

2.248.652 era la cifra de los españoles inscritos en el Censo electoral de Residentes Ausentes el 1 enero de 2022 —de hecho, el CERA casi se ha duplicado en poco más de una década desde los 1.245.415 electores registrados en 2009—. El 1 de julio de 2023 eran 2.333.056 los electores inscritos en el CERA⁴.

Se trataba de una situación inasumible⁵ ante la que los poderes públicos debían reaccionar por mandato constitucional expreso del art. 68.5 de la Constitución («La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España») ⁶ y para contribuir a fortalecer el vínculo con España de los compatriotas que residen en el extranjero, como mandata la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el

⁴ Más allá de la causa y origen migratorio tradicional, puede extenderse este análisis en el interesante trabajo de Sierra Rodríguez, J. (2022). «Tipología de los electores españoles en el exterior». Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.). *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC. 131-176.

⁵ En contra de atribuir el derecho de sufragio activo a los emigrantes se afirma que, «con la salvedad de que la Constitución les garantiza el voto en las elecciones al Congreso, debiera eliminarse el sufragio de los españoles residentes en el exterior salvo que, en la línea prevista en Canadá o Portugal y sugerida también por el Consejo, su ausencia no sea prolongada en el tiempo» (Presno Linera, M.A. (2009). «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero. A propósito del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 210)

⁶ Una visión comparada de los modelos existentes de ejercicio del voto desde el extranjero en Nohlen, D. y Grotz, F. (2000). «External voting». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 99, 1115-1145. Para profundizar en la materia y encontrar, además, una versión en castellano de este artículo *Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral. El manual de IDEA internacional*. México, 2007, 283 pp. (<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2001-02-016-050.pdf>). También, Grace, J. (2007). «Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Standards for External and Absentee Voting». *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. IFES, 35-58. Disponible en: <https://aceproject.org/ero-en/topics/electional-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf>; Rojas, H. (2004). *A Comparative Study of the Overseas Voting Laws and Systems of Selected Countries*. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADA596.pdf; Erben, P., Goldsmith, B. y Shujaat, A. (2012). *Voto en el Extranjero: Breve Descripción*, Washington, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 12 pp.

exterior⁷ y ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones por los representantes de la ciudadanía española en el exterior a través de su Consejo General⁸.

Como hemos señalado, a partir de 2011 los españoles del exterior que desearan votar en elecciones generales, autonómicas o europeas debían, previamente, solicitarlo⁹. Una reforma aparentemente virtuosa y justa que pretendía despejar definitivamente las eternas dudas de fraude que se venían cerniendo sobre un modelo de voto del exterior «generoso»¹⁰. Una reforma que contó con el apoyo prácticamente unánime de casi todos los grupos políticos¹¹, sin ánimo partidista¹², y sin que nadie

⁷ Marcos del Cano, Ana María. (2012). «Los derechos de los españoles residentes en el exterior: especial referencia a los derechos de participación». *Revista Derechos y Libertades*, 27, 103-139.

⁸ Resulta muy relevante la reiterada denuncia y reivindicación de la organización Marea Granate sobre cuya actuación se ofrece una panorámica general en Martínez Martínez, M. J. (2017). «Prácticas Mediáticas y Movimientos Sociales: El Activismo Transnacional de Marea Granate. Media practices and Social Movements: Transnational Activism of Marea Granate». *Comunicación, igualdad y desarrollo*, 7-3, 31-50. En particular, de singular interés, Marea Granate. (2015). *La «democracia» del voto emigrante: una historia de reformas electorales, ingeniería política y recorte de derechos*. Disponible en <https://mareagranate.org/2015/10/la-democracia-del-voto-emigrante-una-historia-de-reformas-electorales-ingenieria-politica-y-recorte-de-derechos-informe/>.

⁹ Una aproximación comparada a los diferentes modelos de regulación del derecho de sufragio desde el exterior/extranjero en Nohlen, D. y Grotz, F. (2000). «External voting». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 99, 1115-1145. Una versión en castellano de este artículo en *Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral* (<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2001-02-016-050.pdf>).

¹⁰ García Mahamut, R. (2012): «La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 263.

¹¹ Las diferentes posiciones e intencionalidades políticas presentes en el debate pueden consultarse en Sangrà Herrero, A. (2015). *El voto exterior. Las motivaciones políticas tras la reforma de 2011*. 17 pp. (https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2015/141496/TFG_asangraherrero.pdf). De las numerosas iniciativas legislativas previas a la reforma de 2011 que evidenciaban el descontento con el marco legal preexistente dan cuenta las siguientes: Proposición de ley del grupo parlamentario catalán (BOCG. CD. N. 25-1, de 11 de abril de 2008); Proposición de ley del grupo parlamentario mixto (BOCG. CD. N. 99-1, de 25 de abril de 2008); Proposición de ley del grupo parlamentario mixto (BOCG. CD. N. 103-1, de 5 de mayo de 2008); Proposición de ley del grupo parlamentario popular (BOCG. CD. N. 124-1, de 10 de octubre de 2008).

¹² De hecho, «el PSOE ha sido la marca política más damnificada» (así lo afirma el estudio de Antón Marín, J. (2015). «La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida». *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 32, 67). Otras manifestaciones resultan más cautelosas: «desconocemos si los electores residentes fuera de España son consistentemente menos conservadores que los residentes en nuestro territorio nacional, o si el menor porcentaje de voto al Partido Popular (PP), VOX y Ciudadanos (37,93% frente al 42,69%) se debe a que menos votantes conservadores han rogado el voto en comparación con los electores más progresistas» (Tazueco Manrique, I. (2021). *Evaluación de las propuestas de reforma electoral del Congreso: Unidas Podemos, Ciudadanos y VOX*, Zaragoza, Cuadernos Manuel Giménez Abad, pp. 36. No en vano, España exterior. El Periódico de las Comunidades Autónomas en el mundo afirmaba el 7 de junio de 2023 que el PP había sido el partido más votado en las elecciones del 28 de mayo en el exterior pues, de un total de 75.136 votos válidos, 22.828 (30,4%) fueron al PP, 18.845 (25,1%) al PSOE y 7.518 (10%) a Vox.

— excepto la Junta Electoral Central en su Informe de 20 de enero de 2009¹³ — presagiase sus efectos adversos. Una reforma que contaba con los mejores pareceres posibles de la academia¹⁴ y del Consejo de Estado¹⁵. Reforma legislativa de la que el propio Tribunal Constitucional llegó a proclamar que el legislador, en el ejercicio legítimo de la función constitucionalmente conferida ex arts. 66 y 81 CE, había configurado un procedimiento para el ejercicio del derecho de voto de los electores residentes-ausentes que «no merece reproche constitucional desde la perspectiva de los derechos fundamentales en juego» (STC 105/2012, FJ 13).

Pero el 32 % de participación de los españoles residentes en el exterior¹⁶ de las elecciones de 2008 se convirtió en un escuálido y ridículo 5% en los siguientes comicios de 2011. En tres años un tercio de votantes se tradujo en una mísera vigésima parte. Los casi 400.000 votantes de 2008 se redujeron a apenas 73.000 en 2011. Y así vino ocurriendo en todas las elecciones celebradas desde entonces: menos del 10 % de los electores del extranjero solicitaban el voto y, lo que es peor, solo el 5% llegaban a votar¹⁷. Llamativa, escandalosa y acusada caída del porcentaje de quienes efectivamente acababan votando frente a quienes lo solicitaban. El voto real llegó a «desplomarse»¹⁸ hasta el 4,7 %. El 28 de abril de 2019 apenas rogaron el voto un 8,4% de los inscritos en el Censo (182.545) y acabó votando un 5,6 % (118.357 votantes). El 10 de noviembre de 2019 lo solicitaron un 10,6 % (226.050 electores)

¹³ <https://app.juntaelectoralcentral.es/svtjec/descargarFichero?tipo=tipoDocAsociadoAcuerdo&codigoDocAsociadoAcuerdo=79662>

¹⁴ A favor de la reforma, Chueca Rodríguez, R. y Gavara de Cara, J.C. (2011). *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. pp. 177; Ripollés Serrano, M.R. (2010). «Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, 237-255. En contra de la reforma, Arce Jiménez, Carlos. (2018). «Derecho de sufragio, administración y principio de igualdad». *Estudios de Deusto*, 66-2, 249-280. Disponible en [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018).

¹⁵ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* de 24 de febrero de 2009. De la abundante doctrina existente sobre el impacto del Informe del Consejo de Estado dan buena cuenta los siguientes títulos: Garrote de Marcos, M. (2009). «La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario al Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral». *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 1-33; Martínez Alarcón, M.L. (2020). «El impacto en el ordenamiento jurídico español del Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del régimen electoral general». *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 403-427; VVAA. (2009). *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado-CEPC.

¹⁶ Ejemplo claro de lo que se ha dado en llamar «sobre-inclusión política de los emigrantes» por Aláez Alarcón, B. (2022). «El nexos entre nacionalidad, ciudadanía y sufragio». Chueca Rodríguez, R. L. y Gálvez Muñoz (dirs.), L.A. *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 39.

¹⁷ La diferencia entre voto rogado y voto efectivo puede visualizarse en Fernández Esquer, C. (2022). «Balance de rendimiento del sistema CERA: criterios cuantitativos y cualitativos». Chueca Rodríguez, R. L. y Gálvez Muñoz (dirs.), L.A. *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 186.

¹⁸ La diferencia entre voto rogado y voto efectivo puede visualizarse en Fernández Esquer, C. (2022). «Balance de rendimiento del sistema CERA: criterios cuantitativos y cualitativos»..., 200.

pero acabaron siendo 145.853 los votantes efectivos (un 7% del Censo). Es más, en las elecciones de abril y las de noviembre, 16.000 votos efectivamente enviados por los votantes no llegaron siquiera a contabilizarse.

III. UNA DÉCADA PERDIDA

Las iniciativas parlamentarias dirigidas a revertir la caída electoral provocada por la introducción del voto rogado no se hicieron esperar¹⁹ evidenciándose la imperiosa necesidad de una «contrarreforma»²⁰ legislativa para paliar los denostados efectos del voto rogado en la participación electoral desde el exterior.

El 23 de octubre de 2013 la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados debatió y rechazó —por la inexorable mayoría absoluta del Partido popular— sendas Proposiciones No de Ley presentadas por los Grupos parlamentarios Socialista y de Izquierda Plural que proponían suprimir el voto rogado para los españoles residentes en el extranjero. También fue rechazada otra iniciativa de Unión Progreso y Democracia (UPyD) que solicitaba la modificación de la normativa electoral por considerarla discriminatoria para los residentes en el exterior.

La PNL del Grupo Socialista, registrada el 3 de mayo de 2012²¹, perseguía instar al Gobierno a presentar en el plazo de seis meses un proyecto de modificación de la LOREG que suprimiera la obligatoriedad del voto rogado para la ciudadanía española en el exterior; al tiempo, se requería del Gobierno que impulsara todas las actuaciones necesarias para garantizar, en las siguientes convocatorias electorales, el voto en urna en las misiones diplomáticas y oficinas consulares de aquellos países que contaran con un número significativo de españoles residentes en su demarcación y para favorecer la posibilidad del voto electrónico²², garantizando la plena accesibili-

¹⁹ También fueron tempranas pero mantenidas en el tiempo las críticas doctrinales que advirtieron de la afectación a la participación electoral provocada por la introducción del voto rogado: Biglino Campos P. (2012). *El sistema electoral español. Un análisis de sus logros y deficiencias después de las recientes elecciones nacionales*. Zaragoza, Fundación Giménez Abad, p. 6. 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; Antón Marín, J., *op. cit.*, 58; Mateos Crespo, J.L. (2019). «La implantación del «voto rogado» en España: el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse». *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 441-470.

²⁰ Mateos Crespo, J.L., *op. cit.*, 454.

²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 14 de mayo de 2012, núm. 91, p. 7.

²² Sobre las dificultades y exigencias para su incorporación, Presno Linera, M.Á. (2016). «Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española». *Revista de Estudios Políticos*, 173, 77-304. A favor de su implantación, Ruiz González, J.G. (2014). *El voto exterior en España. Reflexiones tras la reforma*. Disponible en file:///C:/Users/rallo/Downloads/Dialnet-ElVotoExteriorEnEspaña-4753451%20(1).pdf. En contra, Marea Granate. (2016). *Voto electrónico: Un falso remedio. Carta abierta de Marea Granate a los partidos sobre el voto electrónico y procesos de reforma a*

dad y seguridad. Finalmente, el grupo socialista también apostaba por impulsar la creación de una circunscripción electoral en el exterior²³. La PNL de Izquierda Plural, registrada el 8 de mayo de 2012²⁴, no solo requería, como el PSOE, la presentación de un proyecto de ley orgánica para suprimir el voto rogado, regular la creación de una circunscripción electoral en el exterior para Congreso y Senado y garantizar el voto en urna de forma efectiva y con todas las garantías del voto por correo, sino que iba mucho más allá proponiendo regular las campañas electorales en el exterior y, aún más relevante, «devolver el derecho al voto en elecciones municipales para los ciudadanos españoles residentes en el exterior». La PNL de UPyD, registrada el 2 de abril de 2013²⁵, se limitaba a postular una reforma legislativa con el genérico fin de establecer un procedimiento para el ejercicio del voto de los españoles residentes en el extranjero que no fuera discriminatorio y que sirviera para promover su participación electoral. A todas esas iniciativas se opuso el PP proclamando que la reforma electoral de 2011 no obedecía a capricho alguno ni pretendía perjudicar a los españoles del exterior sino preservar mayor seguridad jurídica en el ejercicio del sufragio.

Las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 alumbraron una XI Legislatura fallida que provocó un aluvión de iniciativas parlamentarias dirigidas a suprimir el voto rogado sin éxito alguno al caducar con la inmediata disolución parlamentaria y repetición electoral²⁶.

la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Disponible en <https://mareagranate.org/2016/05/voto-electronico-falso-remedio/>.

²³ El mencionado *Informe del Consejo de Estado* de 24 de febrero de 2009 otorgó al modelo de circunscripción exterior una «valoración general positiva» (p. 128) pero concluyó que «no es posible, sin forzar la interpretación de la Constitución más allá de límites razonables, crear una circunscripción exterior en las elecciones generales mediante la modificación de la LOREG ... esta medida, de querer acometerse, requeriría una reforma constitucional» (128-129). El Informe también valoró la opción de computar todos los sufragios emitidos en el extranjero en las elecciones generales en una única circunscripción provincial admitiendo su constitucionalidad, pero no juzgándola una «alternativa practicable» (130). Más favorable se manifiesta Mateos Crespo, J.L., *op.cit.*, 463-464.

²⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 25 de junio de 2012, núm. 116, p. 7.

²⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2013, núm. 254, p. 7.

²⁶ El 13 de enero de 2016 el Grupo parlamentario Socialista registró una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG para facilitar el ejercicio del voto de los españoles en el exterior eliminando el carácter rogado del voto de estos españoles e incorporando la remisión de oficio por las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral de la documentación necesaria para el ejercicio de este derecho. En concreto, esta Proposición de Ley proponía modificar el apartado 1 del art. 75 LOREG en los siguientes términos: «1. 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 residentes-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

Las elecciones generales de 26 de junio de 2016 dieron paso a la XII Legislatura en la que, de nuevo, se acumularon las iniciativas parlamentarias focalizadas en la supresión del voto rogado y, muy especialmente, se constituyó en el seno de la Comisión Constitucional una Subcomisión para el análisis de posibles reformas de la legislación electoral que centró buena parte de sus trabajos en el estudio de las modificaciones necesarias para suprimir el voto rogado de los españoles del exterior resultando especialmente relevante la emisión por la Junta Electoral Central el 16 de noviembre de 2016 de su *Informe sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero* con críticas frontales a la aplicación y efectos de la reforma de 2011²⁷ —cuyas conclusiones serían mayoritariamente reiteradas el 22 de diciembre de 2021 en su *Informe sobre garantías ante la posible reforma del procedimiento de ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero*, emitido a petición de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados²⁸.

Inicialmente, el Gobierno del PP se negó a impulsar esta reforma argumentando el riesgo de futuros fraudes²⁹ y hubo que esperar al triunfo de la moción de censura en junio de 2018 para que el nuevo Gobierno —con Josep Borrell al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores— impulsara decididamente los trabajos de la Subcomisión buscando consensuar un texto de reforma de la LOREG que fuera finalmente tomado en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados. Así ocurrió, por unanimidad, el 26 de febrero de 2019, al aprobarse la tramitación de la «Propo-

inscritos». También se postuló la supresión del art. 75.2 LOREG. El 20 de enero de 2016, el Grupo Ciudadanos presentaba una Proposición no de Ley para la creación de una Comisión no permanente que abordara de forma inmediata la reforma integral de la LOREG para garantizar, entre otros, el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, «removiendo los obstáculos de todo tipo que dificultan el ejercicio del voto, con especial consideración para la situación de los españoles residentes en el extranjero. El 17 de febrero de 2016, los Grupos Parlamentarios Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea y Mixto registraron la petición de creación de una Comisión de Investigación relativa a las supuestas irregularidades, errores administrativos o falta de medios puestos a disposición de la ciudadanía española residente en el extranjero para ejercer su derecho al voto. El pleno del Congreso de los Diputados acordó el 20 de abril de 2016 la creación de esta Comisión de investigación que no llegaría a constituirse al finalizar la Legislatura a pesar de sus ambiciosos objetivos: determinar las cifras exactas y los motivos de esos bajos niveles de participación; analizar los principales problemas técnicos, administrativos y procedimentales; auditar el funcionamiento de las oficinas consulares en lo que respecta al procedimiento de registro de los españoles residentes en el extranjero; depurar las responsabilidades técnicas y políticas y proponer alternativas para una futura reformulación de la ley electoral.

²⁷ Electoral Central, J. (2019). «Informe de la Junta Electoral Central de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero». *Revista de las Cortes Generales*, 107, 425-468.

²⁸ <https://app.juntaelectoralcentral.es/svtjec/descargarFichero?tipo=tipoDocAsociadoAcuerdo&codigoDocAsociadoAcuerdo=78941>

²⁹ Tampoco sería indiferente al PP para adoptar tal posición la asignación de votos que proporcionaban por aquel entonces los resultados electorales a las distintas candidaturas: en las elecciones generales del 28 de abril de 2019, el PSOE recibió 31.475 votos (26,9%), Unidas Podemos, 19.531, (16,7%), Ciudadanos, 18.881, (16,1%) y el Partido Popular, apenas 17.446 votos (14,9%).

sición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG, para la regulación del voto de los españoles que viven en el extranjero»³⁰ presentada por el Grupo Socialista. Aunque pudiera parecer lo contrario, esta unanimidad no reflejaba un acuerdo sustancial de todos los grupos sino más bien una posición táctica de varios de ellos (en particular del PP que discrepaba de su elemento esencial —la supresión del voto rogado— pero que no quiso obstaculizar la tramitación parlamentaria de la propuesta). La Subcomisión no había llegado a formalizar sus conclusiones ni a redactar un texto normativo propio. Aunque el sentir parlamentario generalizado era favorable a la supresión del voto rogado (excepto el PP) existían discrepancias que impidieron una iniciativa común por lo que, finalmente, solo fue suscrita por el grupo socialista y Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea (retirando este grupo finalmente, su firma como proponente)³¹. En todo caso, la disolución de las Cámaras pocos días después abortó la tramitación parlamentaria de esta iniciativa.

La XIII Legislatura fallida nacida de las elecciones anticipadas de 28 de abril de 2019 resultaría igualmente estéril a los efectos de reformar la legislación electoral

³⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 13, 9 de septiembre de 2016, p. 2. Esta Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG iba dirigida a facilitar el ejercicio del voto de los españoles en el exterior eliminando el carácter rogado del voto de estos españoles e incorporando la remisión de oficio por las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral de la documentación necesaria para el ejercicio de este derecho. Esta Proposición de Ley socialista reproducía en términos idénticos la iniciativa presentada por el mismo grupo en la XI Legislatura con una nueva redacción del art. 75.1 («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 residentes-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») y suprimiendo el art. 75.2 LOREG.

³¹ El texto de esta Proposición de Ley gozaba de un amplio consenso técnico y, de hecho, recogía los elementos esenciales fijados finalmente en la LO 12/2022. En resumen, la iniciativa socialista de 2019 proponía: suprimir que los españoles residentes en el extranjero tuvieran que solicitar el voto; remitir a todos la documentación electoral a su domicilio; introducir una nueva papeleta en blanco para posibilitar adelantar los plazos de envío de la documentación electoral; facilitar que los electores recibieran la documentación en plazo al posibilitarse el envío de la documentación antes de la proclamación de las candidaturas y la resolución de las impugnaciones; ampliar de tres a siete los días para el voto en urna; mantener el envío del voto por correo postal a la Oficina Consular correspondiente en caso de que el elector no pudiera acudir a votar en la dependencia habilitada al efecto; mantener, como proponía la Junta Electoral Central, el sistema de identificación de los votantes introducido en 2011 (obligatoriedad de incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral, junto al sobre de votación, una fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedida por la Oficina Consular de Carrera o la Sección Consular de la Misión Diplomática de España en el país de residencia).

para suprimir el voto rogado. Sin embargo, no faltarían iniciativas a pesar de su escasa duración³².

Finalmente, la XIV Legislatura iniciada con las elecciones de 10 de noviembre de 2019 alumbraría, casi tres años después, la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, que introduciría modificaciones legales³³ «en la buena dirección»³⁴, como la supresión del voto rogado, pero con no pocas dificultades a pesar de los buenos augurios de los primeros pasos: el 26 de febrero de 2020 el Pleno del Senado había aprobado, con el voto casi unánime de la práctica totalidad de sus integrantes, una moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista dirigida a promover e impulsar la supresión en la legislación electoral de la exigencia de voto rogado para los españoles residentes en el extranjero. También, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 19 de octubre de 2020, aprobó una Proposición no de Ley para eliminar el voto rogado de los residentes en el exterior³⁵. El Grupo Parla-

³² Sirva como ejemplo la Proposición no de Ley sobre el voto rogado de españoles en el exterior presentada por el Grupo Mixto.

³³ Presno Linera, M.A. (2022). «La nueva regulación del ejercicio del voto por los españoles en el extranjero». En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.) *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 205-227.

³⁴ Fernández Esquer, C (2022). *La reforma de la LOREG de 2022: novedades en el procedimiento de voto de los electores españoles residentes en el extranjero*. Madrid, ACE. Disponible en <https://www.acoes.es/la-reforma-de-la-loreg-de-2022-novedades-en-el-procedimiento-de-voto-de-los-electores-espanoles-residentes-en-el-extranjero/>.

³⁵ Al texto original de la PNL del Grupo Plural («El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a impulsar la modificación, en el plazo de tres meses, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para eliminar el sistema de voto rogado y para establecer un sistema de voto electrónico, a través de medios telemáticos, con las imprescindibles garantías de veracidad y secreto, en aras a facilitar el voto a los residentes en el exterior inscritos en el Censo de Residentes Ausentes») se formularon numerosas enmiendas entre las que destacan las de los Grupos Popular («El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a: 1. Que, previo informe de la Junta Electoral Central, impulse la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para eliminar el sistema de voto rogado. 2. Facilitar el voto de los residentes en el exterior inscritos en el Censo de Residentes Ausentes, previo informe de la Junta Electoral Central, triplicando el número de centros de votación y extendiendo el período de votación a 7 días, garantizando en todo caso que el derecho de voto se ejerce con las imprescindibles garantías de veracidad, secreto e identidad del elector»), Ciudadanos («1. Apoyar la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) en lo referente a la eliminación del sistema del llamado voto rogado para suprimir el deber de formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria electoral y sustituirlo por un sistema más accesible y con garantías plenas de igualdad de derechos. 2. Eliminar la diferenciación entre los residentes permanentes y los residentes temporales en el extranjero, siempre y cuando estos últimos estén debidamente inscritos en el Registro Consular correspondiente, a efectos del ejercicio del derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero. 3. Estudiar la viabilidad de la propuesta de la Junta Electoral Central de establecer un sistema de voto electrónico por fases, con ensayos espaciados en el tiempo, para asegurar que se respetan todas las garantías de forma acorde a los estándares de la OSCE y el Consejo de Europa. 4. Como medida transitoria a la sustitución del sistema de votación, autorizar el envío de oficio de las papeletas y sobres de votación a todos ciudadanos inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes, a la dirección

mentario Republicano (ERC) del Congreso de los Diputados presentaría el 16 de diciembre de 2020³⁶ una Proposición de Ley Orgánica de modificación de la LOREG, para garantizar el derecho de voto de la ciudadanía en el exterior, en la que se incluía una nueva regulación que perseguía eliminar trabas burocráticas, modificar plazos, aprovechar los recursos tecnológicos al alcance para garantizar mayor información a la ciudadanía del exterior y garantizar la gratuidad del proceso.

Un año después, el 4 de febrero de 2021, los Grupos Parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos registraron en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG para la regulación del ejercicio del voto por los españoles residentes en el extranjero que, tras su tramitación, debate y enmienda³⁷, resultaría aprobada³⁸.

IV. LA REFORMA ELECTORAL DE 2022

A) *La supresión de la solicitud del voto*

La principal novedad de la reforma electoral de 2022 reside en la supresión del voto rogado, esto es, el ineludible requisito impuesto en 2011 a los españoles residentes en el extranjero inscritos en el CERA (Censo Electoral de Residentes Ausentes) de solicitar el ejercicio del sufragio tras la convocatoria electoral³⁹ y como condición

del elector inscrito. Garantizar el voto en urna en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de aquellos países que cuenten con un número significativo de españoles residentes en su demarcación») y Socialista (« 1. Promover e impulsar, en un plazo no superior a los seis meses, una iniciativa legislativa dirigida a suprimir de la legislación electoral la exigencia de voto rogado para los españoles residentes en el extranjero. 2. Colaborar con todos los grupos parlamentarios en la elaboración de la reforma de la LOREG para la supresión del voto rogado, de tal forma que el texto final cuente con el mayor consenso posible»). Esta última enmienda pretendía dar continuidad y seguimiento a la enmienda transaccional aprobada en el Senado a la moción ya referida del Grupo Parlamentario Socialista.

³⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 15 de enero de 2021, 141, 1-5.

³⁷ Algunas enmiendas rechazadas en el Senado de los grupos parlamentarios Nacionalista (Juntsxcat) y de ERC-Bildu postulaban la introducción del «voto por delegación» para el voto del exterior.

³⁸ Para lograr tal meta fue necesaria la creación el 15 de abril de 2021 de una Subcomisión en el seno de la Comisión Constitucional al objeto de estudiar posibles reformas de la LOREG «que puedan concertar un amplio consenso y mejoren la actual regulación» dando continuidad a los trabajos de la XII Legislatura que posibilitaron la Proposición de Ley Orgánica del Grupo Parlamentario Socialista que abogaba por la supresión del voto rogado para los votantes residentes en el extranjero, «que puede ser un buen punto de partida para que en esta Legislatura se apruebe esta ansiada reforma». Ante esta Subcomisión comparecieron numerosos expertos y representantes institucionales como el Presidente de la JEC, el Director de la Oficina del Censo Electoral, la Directora General de Política Interior o el Subdirector General de Asuntos Consulares.

³⁹ Esta exigencia resultaba singularmente gravosa al determinar la Junta Electoral Central, en su acuerdo de 15 de septiembre de 2011, que el art. 75.1 LOREG impedía otorgar carácter permanente a la solicitud de voto de los electores CERA debiendo solicitarla expresamente en cada cita electoral.

para la recepción de la documentación electoral⁴⁰. Así lo explicitaba el art. 75.1 LOREG en su redacción de 2011 al establecer que, 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 optara por la elección en España, «los españoles inscritos en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero *deberán formular mediante impreso oficial la solicitud de voto* dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral»⁴¹.

B) La recuperación del envío de oficio de la documentación electoral

La reforma de 2022 restablece la obligación de las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral de remitir de oficio la documentación electoral a la dirección de la inscripción de cada persona de nacionalidad española inscrita en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero (art. 75.1 LOREG). Este modelo rigió en España desde 1985 pero con alteraciones sustanciales respecto de la naturaleza de la documentación electoral que debía remitirse al elector. Inicialmente, la LOREG limitaba el envío de oficio a los inscritos en el censo de residentes ausentes: 1) un certificado de inscripción en el censo emitido por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral; 2) las papeletas, sobres de votación y un sobre con la dirección de la Junta Electoral Provincial; 3) y una nota explicativa.

Sin embargo, la posterior previsión de un voto en urna en oficinas consulares (1995 y 2011) ha ampliado la documentación electoral que debe remitirse al elector como lo evidencia el texto de 2022: «a) El sobre de votación o, en su caso, los sobres de votación para cada proceso convocado, con sistemas de seguridad adecuados. b) Dos certificados idénticos de estar inscrito en el censo de electores residentes ausentes que viven en el extranjero, salvo en el caso de elecciones concurrentes con escrutinio en juntas electorales distintas, en las que se enviarán los que correspondan en función de dicha concurrencia electoral. c) El sobre o los sobres en los que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y el sobre en el que aparezca la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que esté inscrito, d) Una hoja informativa sobre cómo ejercer el derecho de voto y la dirección de la página web oficial en la que se expondrán las candidaturas definitivas, y en la que estarán disponibles los juegos de papeletas descargables, con todas las

⁴⁰ C. Arce Jiménez afirma que los nuevos requisitos procedimentales del art. 75 LOREG en la versión de 2011 «resultaban discutibles a la luz de la igualdad material y del principio «pro ejercicio» de los derechos fundamentales y desbordaban los límites de la «configuración legal», incidiendo en cuestiones incardinadas en el contenido esencial del derecho» (p. 255).

⁴¹ El *Informe del Consejo de Estado de 2009* ya advirtió que la generalización del voto rogado para preservar la garantía efectiva de la personalidad del voto supondría un retroceso en cuanto a la agilidad que representa la remisión de oficio de la documentación electoral y originaría inconvenientes graves a quienes tuvieran que realizar grandes desplazamientos para formular la oportuna petición (p. 133).

candidaturas concurrentes, así como cualquier otra información sobre los procesos electorales en curso y e) la relación de centros habilitados para el depósito de voto en urna en el ámbito de su demarcación consular» (art. 75.1 LOREG) .

C) *El fraccionado voto por correo postal*

La tradición española para el ejercicio efectivo del sufragio de los residentes en el extranjero se residencia en el voto por correo postal.

En su redacción original de 1985⁴², la LOREG contemplaba exclusivamente una modalidad de voto por correo: la emisión del voto por el elector desde el extranjero, mediante correo certificado y dirigido directamente a la Junta Electoral Provincial de su circunscripción electoral.

Sin embargo, las reformas posteriores introdujeron diversas variantes para alcanzar tal meta:

- a) En 1995⁴³, se mantuvo idéntica modalidad de voto del elector por correspondencia directa dirigida a la JEP pero añadiendo la posibilidad de que el elector optara por «entregar personalmente los sobres» en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en que estén inscritos, la cual se ocuparía de remitirlos, mediante «envío electoral», a la Oficina que a estos efectos se constituyera en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual procedería al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes⁴⁴. Esta primera manifestación del voto presencial en urna en oficinas consulares se canalizaba a través de envíos posteriores operados por los responsables públicos depositarios de los votos.

⁴² Art. 75.3 LOREG (1985): «Estos electores ejercen su derecho de voto conforme al procedimiento previsto en el párrafo tercero del artículo 73 y envían el sobre dirigido a la Junta Electoral competente para su escrutinio, por correo certificado y no más tarde del día anterior al de la elección. Será indispensable para la validez de estos votos que conste claramente en el sobre mencionado un matasellos u otra inscripción oficial de una Oficina de Correos del Estado en cuestión que certifique, de modo indubitable, el cumplimiento de este requisito temporal...».

⁴³ Art. 75.2 LOREG (1995): «Estos electores ejercerán su derecho de voto conforme al procedimiento previsto en el párrafo tercero del artículo 73 y envían el sobre dirigido a la Junta Electoral competente para su escrutinio, por correo certificado y no más tarde del día anterior al de la elección. En las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo, cuando en este último caso se opte por la elección en España, dichos electores podrán también ejercer su derecho no más tarde del séptimo día anterior a la elección, entregando personalmente los sobres en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en que estén inscritos, para su remisión, mediante envío electoral, a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual procederá al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes ...».

⁴⁴ Puede encontrarse una descripción del funcionamiento del Servicio de Correos en el proceso electoral desde el exterior (ilustrada en la comparecencia del entonces Director General de Correos y Telégrafos, – Sr. Núñez Feijóo – ante la ponencia del Senado el 5 de noviembre de 2001) en Ripollés Serrano, M.R., *op. cit.*, p. 249.

- b) En 2011⁴⁵, se mantuvo el voto personal en urna en las oficinas consulares pero se suprimió el envío postal directo del elector a la JEP sustituyéndolo por el envío del voto por correo postal certificado a la oficina consular a la que el elector estuviera adscrito (incluyendo en el sobre dirigido a la Junta Electoral los sobres de votación y el certificado de inscripción censal, fotocopia de pasaporte o de DNI o certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular⁴⁶). Siendo esta oficina consular la que, finalmente, se ocupará, una vez finalizado el plazo del depósito del voto en urna, de remitir mediante envío electoral a la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores (que procederá a su envío urgente a las Juntas Electorales correspondientes) tanto los sobres depositados por los electores como los recibidos por correo, junto al acta expedida por el funcionario consular⁴⁷.

⁴⁵ Art. 75. 4 y 8 LOREG (2011): «4. 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 ... 8. Finalizado, el plazo del depósito del voto en urna, el funcionario consular expedirá un acta que contendrá el número de certificaciones censales recibidas y, en su caso, las incidencias que hubieran podido producirse, así como el número de sobres recibidos por correo hasta la finalización del depósito del voto en urna. Al día siguiente, los sobres depositados por los electores y los recibidos por correo junto al acta expedida por el funcionario consular deberán ser remitidos, mediante envío electoral, a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual, a su vez, procederá al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes».

⁴⁶ El *Informe del Consejo de Estado* de 2009 defendió consagrar legislativamente la exigencia de que se adjuntara al voto fotocopia de la documentación identificativa del elector en todos los comicios (p. 132). De hecho, tras la emisión del Informe, en los siguientes comicios generales, autonómicos y europeos se exigiría a los electores, conforme a la Instrucción 1/2009, de 20 de enero, de la Junta Electoral Central, que incluyeran en el sobre dirigido a la Junta Electoral Provincial fotocopia del pasaporte o del DNI, expedidos por las autoridades españolas, o, en su defecto, certificación de nacionalidad expedida por el Consulado de España en el país de residencia.

⁴⁷ El *Informe del Consejo de Estado* de 2009 fue crítico con la extensión del voto en urna salvo que no fuera acompañado del escrutinio en el exterior de los sufragios emitidos. El Informe propugnaba, como finalmente consagraría el legislador en 2011, un modelo cercano al de voto adelantado para fomentar la participación en el que se permitiese a los electores ausentes ejercer su derecho durante varios días antes de la votación en los consulados o en dependencias habilitadas para posteriormente remitir, a través de valija diplomática, todos los sufragios para su escrutinio a la Junta Electoral competente (p. 138). Igualmente crítico con el voto en urna y escrutinio en origen («enfrentado a «dificultades prácticamente insuperables») fue el *Informe de la Junta Electoral Central de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero...*, p. 441. Sin embargo, se posiciona a favor Mateos Crespo, J.L., *op. cit.*, 468.

La reforma de 2022 ha confirmado el modelo anterior: el vigente art. 75 LOREG prescribe que los electores podrán optar entre ejercer por correo postal certificado, «cuando sea posible», su derecho de voto remitiéndolo personalmente a la Oficina Consular a la que esté adscrito, o depositar el voto en urna en dicha oficina que, posteriormente, enviará los sobres depositados por los electores y los recibidos por correo «de inmediato y por valija diplomática», a la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores, para su posterior remisión urgente a las Juntas Electorales. La LO 12/2022 evidencia: 1) una notable desconfianza hacia el funcionamiento del sistema postal de numerosos países de residencia de españoles del exterior probada en los retrasos de los envíos postales electorales directos a la JEP; 2) y un extraordinario reforzamiento de las funciones electorales de las oficinas consulares y diplomáticas tanto en la recepción del voto en urna como, singularmente, en la recepción y remisión de los votos postales a ellas dirigidos⁴⁸.

Lo anterior conoce, sin embargo de una excepción ya que, desde 2007, existe un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran «temporalmente» en el extranjero (voto ERTA) que combina la participación de las oficinas consulares facultando la tramitación de la solicitud de voto con la emisión de un voto postal del elector dirigido directamente a la JEP. El art. 74 LOREG fue modificado por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, para facultar al Gobierno a regular un procedimiento para el voto por correo de los ciudadanos que se encontraran temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración. Al amparo de tal habilitación, el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, reguló el procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero en los siguientes términos: 1) el elector debe solicitar la documentación para ejercer su derecho de sufragio desde el extranjero a la correspondiente Delegación Provincial de la OCE; 2) la solicitud debe realizarse con impreso específico en las Oficinas Consulares o descargarse telemáticamente y entregarse personalmente en las mismas que la remitirán inmediatamente a la Delegación Provincial de la OCE; 3) la Delegación Provincial de la OCE enviará al domicilio en el extranjero del interesado el Certificado de inscripción, las papeletas de votación, sobre en el que figure la dirección de la mesa electoral y una hoja explicativa; 4) finalmente, el elector remitirá por correo certificado el voto dirigido a la JEP. Puede fácilmente advertirse que estamos ante una mera variedad del voto por correspondencia que puede ejercer cualquier español no residente en el extranjero (temporal o permanentemente) que prevea no poder ejercer el voto presencialmente el día de la votación con dos salvedades no necesariamente menores: 1) la intermediación de las oficinas consulares para posibilitar y facilitar la activación de este procedimiento de votación; 2) y la dificultad adicional que supondrá la dependencia, eficiencia y

⁴⁸ Resulta bien evidente que las Embajadas, Oficinas y Secciones consulares «están llamadas a jugar un papel muy relevante» en cualquier modalidad del voto CERA tanto para garantizar el ejercicio efectivo del sufragio como para facilitar a los electores información (Presno Linera, M.A. (2022). «La nueva regulación del ejercicio del voto por los españoles en el extranjero»..., 226).

fiabilidad de los sistemas postales de terceros países en un procedimiento con plazos preclusivos extraordinariamente fugaces⁴⁹.

D) El incremento de los centros de votación en urna

El voto presencial o en urna consular arranca con la reforma electoral de 1995 cuando el art. 75.2 LOREG adicionó, a la opción del voto por correo del elector dirigido directamente a las Delegaciones Provinciales de la OCE, la posibilidad de «entregar personalmente los sobres» en las oficinas consulares con dicho voto para que éstas los remitieran, a su vez, a las Delegaciones Provinciales de la OCE mediando el Ministerio de Asuntos Exteriores: «En las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo, cuando en este último caso se opte por la elección en España, dichos electores podrán también ejercer su derecho no más tarde del séptimo día anterior a la elección, entregando personalmente los sobres en la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en que estén inscritos, para su remisión, mediante envío electoral, a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual procederá al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes».

La reforma de 2011 dará continuidad a la política legislativa de promoción y extensión del voto en urna de los españoles residentes en el exterior pero perfeccionando los procedimientos y garantías. A estos efectos, la LOREG pasó a preceptuar lo que sigue: 1) que las dependencias consulares habilitadas para la entrega personal de los sobres de votación dispondrían de urnas custodiadas por un funcionario consular (art. 75.5); 2) que durante los días previstos para el depósito del voto en urna los responsables consulares deberían facilitar su ejercicio y establecer las medidas necesarias para la correcta guarda y custodia de las urnas, incluyendo el precintado de las mismas al finalizar cada jornada y la presencia de los representantes de las candidaturas en las dependencias consulares habilitadas durante los días del depósito de voto en urna (art. 75.7); 3) que el elector, previa exhibición y entrega de uno de los certificados de inscripción censal, debería acreditar su identidad ante el funcionario consular (pasaporte, DNI, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular) quien estamparía el sello de la oficina consular haciendo constar la fecha de depósito (art. 75.6); 4) que, finalizado el periodo de depósito en urna del voto, este mismo funcionario consular expediría acta haciendo constar el número de certificaciones censales, las incidencias y el número de sobres recibidos por correo; 4) que lo remitirá, junto con los recibidos por correo, mediante envío electoral a la

⁴⁹ Un análisis prospectivo y propositivo imprescindible en Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2022). «El procedimiento de votación de los españoles residentes temporales fuera de España (ERTA): balance de la experiencia y posibilidades de reforma». Chueca Rodríguez, R. L. y Gálvez Muñoz (dirs), L.A. *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 229-242.

Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores para su envío urgente a las Juntas Electorales (art. 75.8); 5) Además, el art.75.9 enfatiza la función garantista de la oficina consular al declarar indispensable para la validez de estos votos la constancia clara en el sobre de un matasellos u otra inscripción oficial de una Oficina de Correos o de la Oficina Consular «que certifique, de modo indubitable, el cumplimiento del requisito temporal».

Sin embargo, el cambio de paradigma pretendido en 2011 para impulsar el voto presencial del exterior en detrimento del voto postal a fin de reforzar las garantías⁵⁰ identificatorias del elector, chocó con una realidad incontestable: el número limitado de oficinas consulares y las distancias a recorrer por el elector para llegar a las mismas convirtiéndose en elementos de disuasión insuperables para el ejercicio efectivo del sufragio desde el exterior.

Por ello, la reforma de 2022, sin necesidad de introducir garantías y salvaguardas adicionales en el procedimiento de votación en urna, puso todo su énfasis en extender la oferta de espacios físicos en los que el elector pudiera ejercer esta modalidad de voto en cualquier país de mundo⁵¹. Así, los electores que opten por depositar el voto en urna podrán entregar personalmente los sobres en: 1) embajadas, 2) oficinas o secciones consulares en las que estén inscritos, 3) en los consulados honorarios de España en el extranjero, 4) o en los lugares que a tal efecto se habiliten para ello. Todos estos espacios: 5) serán adecuadamente publicitados, 6) estarán abiertos en horario de mañana y tarde, 7) dispondrán de urnas custodiadas por un «funcionario habilitado a tal efecto» 8) y contarán con papeletas oficiales de voto, suficientes sobres de votación y medios informáticos necesarios para la descarga del resto de la documentación precisa para votar (art. 75.4 LOREG).

Estas novedades introducidas por la LO 12/2022 persiguen paliar los limitados medios materiales y humanos disponibles para ejercer el voto en urna consular conforme a la regulación anterior (oficinas y funcionarios consulares) extendiendo la disponibilidad, por un lado, a otros espacios físicos prototípicamente representativos (Embajadas o consulados honorarios) o a cualquier otro que pueda cumplir dicha función atendiendo a las necesidades (Instituto Cervantes, centros regionales, centros

⁵⁰ El mismo *Informe del Consejo de Estado* de 2009 abogó por la suscripción de acuerdos o convenios con los servicios de Correos de los países donde residen el mayor número de españoles inscritos en el CERA, «para incrementar, en lo posible, las garantías» (p. 133).

⁵¹ La Disposición Adicional Tercera de la LO 12/2022 mandaba al Gobierno a dictar en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la presente ley, y previo informe favorable de la Junta Electoral Central, una orden en la que establecieran las condiciones para la designación de los nuevos centros habilitados para el depósito del voto en urna, además de las Embajadas y las Oficinas Consulares, determinando además las garantías, los procedimientos homogéneos y las consiguientes dotaciones materiales y personales destinadas a este fin, entre las que se dispondrán sistemas de seguridad adecuados para los sobres de envío. En uso de tal facultad, el Gobierno dictó la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo, por la que se establecen las condiciones para la designación de los centros habilitados en el extranjero para el depósito del voto en urna en los procesos electorales convocados en España.

Culturales, AECID, centros de formación, hospitales, etc.)⁵². Además, se abre la posibilidad de incrementar sustancialmente la plantilla de recursos humanos disponibles al «habilitar funcionarios al efecto» que puedan atender la gestión electoral de dichos centros de votación. Tampoco resulta un avance menor la extensión temporal («horarios de mañana y tarde») del uso de los centros de votación para que los electores no vean alterada una actividad laboral que pudiera disuadirlos del ejercicio de voto.

E) La irrenunciable verificación de la identidad de los electores

En la debilidad de las garantías necesarias para verificar adecuadamente la identidad de los electores en el procedimiento electoral del exterior ha residido tradicionalmente el argumento principal sobre el que se sustentaban las críticas relativas al fraude electoral del voto del exterior.

Desde 1985, la vinculación de la identidad del elector del exterior con los diferentes trámites del procedimiento electoral se limitaba a dos actos: 1) la recepción del correo postal certificado de toda la documentación electoral remitida de oficio por la Delegación Provincial de la OCE; 2) y el envío por el elector mediante correo postal certificado del sobre de votación dirigido a la Junta Electoral con un matasellos acreditativo de la fecha de registro del correo postal. Así las cosas, no resulta difícil cernir la sospecha sobre potenciales influencias espurias tanto en la recepción de la documentación electoral como en la remisión de los votos en aquellos países en que

⁵² Sirva como ejemplo lo dispuesto en la Resolución de 4 de abril de 2023, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, por la que se determina la relación de centros habilitados en Argentina, Honduras, Israel, Chile, Brasil, Venezuela, México, Cuba, Paraguay y Reino Unido para el depósito de voto en urna en las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 2023: «De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 y 2.2 de la Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo, las Oficinas Consulares de carrera (Consulados Generales, Consulados y Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas) se considerarán a todos los efectos centros habilitados para el depósito del voto en urna, con las excepciones que se detallan a continuación: a) En la demarcación consular de Buenos Aires (Argentina), el centro habilitado será la Embajada de España en Buenos Aires ... b) En la demarcación consular de Salvador de Bahía (Brasil), el centro habilitado será el Instituto Cervantes ... c) En la demarcación consular de Santiago de Chile (Chile), el centro habilitado será el Centro Cultural de España ... d) En la demarcación consular de Tegucigalpa (Honduras), el centro habilitado será la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID ... e) En la demarcación consular de Tel Aviv (Israel), el centro habilitado será el Instituto Cervantes ... f) En la demarcación consular de México (México), el centro habilitado será el Hospital español ... g) En la demarcación consular de Asunción (Paraguay), el centro habilitado será la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID ... Segundo... a) En la demarcación consular de São Paulo (Brasil), los centros habilitados serán el Consulado General de España en São Paulo y el Centro Espanhol do Paraná de Beneficencia e Cultura... b) En la demarcación consular de La Habana (Cuba), los centros habilitados serán las dos sedes del Consulado General de España en La Habana: el Palacio de Velasco ... y el Edificio de la Lonja del comercio ... c) En la demarcación consular de Londres (Reino Unido), los centros habilitados serán la Embajada de España en Londres ... y el Consulado General de España en Londres ... d) En la demarcación consular de Caracas (Venezuela), los centros habilitados serán el Consulado General de España en Caracas y el Consulado Honorario de España en Valencia-Hermandad gallega de Valencia.

el funcionamiento del servicio resulte vulnerable en medios, eficiencia e integridad profesional.

Por ello, la reforma de 2011, justificada esencialmente en combatir el fraude electoral del exterior⁵³, resultó especialmente incisiva en la acreditación de la identidad del elector⁵⁴. La propia esencia de esta reforma — el voto rogado — va dirigida a tal fin: parece difícil imaginar un fraude electoral masivo en el que voten «hasta los muertos» si la condición previa es solicitar el propio ejercicio del voto. El requisito impuesto al elector para solicitar votar (en concreto, la remisión por la Delegación Provincial de la OCE de toda la documentación electoral necesaria para ejercitar el voto) genera una depuración⁵⁵ automática del CERA proscribiendo en la práctica cualquier burda pretensión de pucherazo electoral masivo que tome como base un censo electoral desfasado y sin actualizar⁵⁶.

Si lo anterior no bastara para garantizar la fiabilidad e integridad del procedimiento electoral, en 2011 se introdujeron mecanismos efectivos de verificación de la identidad de los electores en diferentes trámites electorales sustantivos: 1) aunque el impreso oficial de solicitud de voto debía ser remitido a todos los inscritos en el CERA y encontrarse disponible desde la convocatoria electoral en las dependencias consulares y, además, obtenerse por vía telemática, los electores debían remitirlo a la Delegación Provincial de la OCE acompañándolo de fotocopia del pasaporte o del DNI o certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular (art. 75.1); 2) los electores que optaren por ejercer por correo su derecho de voto, debían incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral, junto al sobre o sobres de votación y el certificado de estar inscrito en el censo, fotocopia del pasaporte o del DNI o certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular y enviar todo ello en el sobre dirigido a la Oficina Consular por correo certificado (art. 75.4); 3) el elector que deposite el voto en urna acreditará su identidad ante el funcionario consular mediante pasaporte, DNI o certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular y exhibirá y entregará uno de los certificados de inscripción censal antes de depositar el sobre en la urna dirigido a la Junta Electoral en el que el funcionario consular habrá estampado el sello de la

⁵³ Sin embargo, como advierte C. Arce Jiménez, la limpieza de los procesos electorales es un elemento inexcusable en un Estado Democrático y de Derecho pero no «a costa de vaciar de contenido material el derecho de sufragio ... el farragoso sistema de voto rogado introducido por la LO 2/2011 supera con creces los costes asumibles en aras de evitar situaciones de fraude» (*op. cit.*, p. 262).

⁵⁴ Pero, como advirtió P. Biglino Campos, «no parece pues adecuado obstaculizar el ejercicio del derecho de voto - hasta el extremo de diezmarlo - a los solos efectos de asegurar su personalidad» (*op. cit.*, p. 6).

⁵⁵ Sobre las dificultades para la actualización y depuración del CERA resultan de gran interés las conclusiones alcanzadas por Mateos Crespo, J.L. (2022). «La técnica censal del CERA: problemas resolubles (e irresolubles)». Chueca Rodríguez, R. L. y Gálvez Muñoz (dirs), L.A. *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC, 109-128.

⁵⁶ De ahí que C. Fernández Esquer insista en la importancia de una correcta actualización del censo de manera periódica tras la reforma de 2022 (*op. cit.*, p. 1).

Oficina Consular haciendo constar la fecha de su depósito (art. 75.6). La exigencia de adjuntar un documento acreditativo de la identidad del elector (DNI, etc.) en los trámites electorales del voto por correo permite evitar la suplantación de personalidad por terceros que difícilmente pueden tener acceso a dicha documentación personal al margen de la voluntad del elector.

A la pretensión de suprimir el ruego o solicitud del voto siempre se le reprochó el riesgo de «volver a las andadas» con el fraude electoral del exterior o el peligro de desandar la senda de las garantías procedimentales iniciada una década atrás. Se suponía que, de nuevo, un CERA adulterado, sin una acción invidual afirmativa del elector e indicativa de su voluntad de ejercer el sufragio, daría paso a nuevos fraudes si la identificación del elector en los diferentes trámites electorales no resultaba efectiva o si posibilitaba la suplantación de su personalidad. No en vano, el Informe de la JEC de 22 de diciembre de 2021 advirtió que la supresión de una garantía como la solicitud personal del voto debería ir acompañada de la «inclusión de otra nueva» que garantizara la personalidad en el ejercicio del derecho de sufragio, evitando así cualquier supuesto de suplantación de la voluntad del elector en el ejercicio de ese derecho (p. 18).

Por ello, con la reforma de 2022, no exenta de dudas ⁵⁷ sobre la posibilidad de abrir la puerta a casos aislados de suplantación de identidad a través del envío postal del voto cuando la documentación electoral pudiera haber llegado a domicilios incorrectos por cambios de domicilio o defunciones no comunicadas se han mantenido todas la exigencias anteriores de verificación de la identidad — tanto en el momento de la remisión del voto por correo postal certificado (art. 75.7) como en el ejercicio del voto presencial en urna (art. 75.5) — con alguna garantía adicional como, en la modalidad de voto por correo, la obligación para el elector de incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral uno de los certificados censales «en cuyo reverso constará la firma y número de pasaporte o Documento Nacional de Identidad del elector» (art. 75.7).

F) La ampliación de tiempos para la recepción de la documentación electoral y la extensión de plazos de votación y escrutinio

Todo procedimiento electoral constituye una permanente batalla contra el tiempo. La acumulación de plazos mínimos, fugaces y preclusivos es un reto mayúsculo para lograr el objetivo final de un ejercicio generalizado y fiable del sufragio por la ciudadanía conforme a principios electorales que salvaguarden la pureza del proceso electoral. El modelo tradicional de ejercicio del voto CERA no estaba exento de críticas en cuanto a los tiempos disponibles para el ejercicio del voto y su exitoso recuento oficial. Desde 1985, el envío de la documentación electoral tras la proclamación oficial de candidatos o la resolución de la última impugnación sometía a notable estrés

⁵⁷ Fernández Esquer, C., *op. cit.* p. 1.

lograr en tiempo el envío del voto y su recuento posterior. En no pocas ocasiones los votos se quedaban en el camino y no llegaban a su escrutinio oficial. Pero la menor dimensión de esta problemática no ponía en cuestión el modelo procedimental de voto del exterior. Sin embargo, la reforma de 2011 que introdujo el voto rogado dio un vuelco⁵⁸ a esta situación al constatarse el efecto disuasorio en el ejercicio del sufragio que provocaban los intrincados y tortuosos trámites para la solicitud del envío de la documentación electoral, su recepción posterior y el envío y efectivo recuento del voto supuestamente emitido. El derrumbe de la participación electoral del 30 % tradicional a apenas un 5% de voto efectivamente recontado exigía una reducción, revisión y simplificación de trámites y plazos electorales para posibilitar un ejercicio efectivo del voto desde el exterior que demanda la Constitución, esto es, recuperar un porcentaje razonable de participación de los españoles que residen en el extranjero.

La reforma electoral de 2022 gana la primera batalla contra el tiempo con la propia supresión del voto rogado al suprimir un requisito previo que condicionaba el ineludible envío de la documentación electoral por parte de la Delegación Provincial de la OCE y su recepción por el elector par su emisión en plazo suficiente. Pero esta sola previsión nos devolvería al modelo tradicional previo a 2011 sin resolver las disfunciones temporales preexistentes. Por ello, la LO 12/2022 preceptúa que las Administraciones Públicas dispongan de los medios precisos en cada caso para que los envíos electorales «se lleven a cabo de la manera más rápida, segura y eficaz, contando para ello incluso con la valija diplomática y el reenvío por correo interno del país correspondiente, en la medida en que la Oficina del Censo Electoral y la administración consular lo consideren necesario y posible (art. 75.3). Además, ha introducido notables novedades dirigidas a garantizar efectivamente el voto del exterior «en tiempo y forma».

- a) El envío de oficio por la Delegación Provincial de la OCE al elector de la documentación electoral (sin papeletas) con notable anterioridad a la proclamación de las candidaturas (con o sin impugnaciones) garantiza sin margen de duda la recepción de la misma con tiempo suficiente y holgado para proseguir con los siguientes trámites una vez oficializadas las papeletas electorales. Si el envío de la documentación electoral debe realizarse ahora a partir del décimo octavo día y antes del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria (art. 75.3) – con la normativa anterior el envío se producía entre el trigésimo

⁵⁸ Aunque el *Informe del Consejo de Estado* de 2009 valoró positivamente la posibilidad de que las Oficinas Consulares asumieran el envío de la documentación electoral de los electores residentes en sus demarcaciones, no acertó a ver la necesidad de ampliar el plazo de escrutinio general porque «alargaría» la situación de incertidumbre que provoca la espera del escrutinio general. Por el contrario, apostó por una opción bien llamativa pero sin argumentos concluyentes: «adelantar la fecha de convocatoria de las elecciones dentro de los límites marcados por el artículo 68.6 de la Constitución» (p. 134). Por el contrario, el Informe de la JEC de 22 de diciembre de 2021 resultaba claro: «El retraso de la fecha en que deba celebrarse el escrutinio general ... es otra medida recomendable ... parece razonable fijar esa fecha en el quinto día después de la votación, puesto que no afectaría a los plazos establecidos para la constitución de las cámaras legislativas o de las corporaciones locales» (p. 20).

cuarto día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo – el correo postal ha ganado, nada más y nada menos, que entre un mínimo de nueve y un máximo de veinticuatro días para alcanzar su destino con éxito.

- b) Las listas electorales podrán descargarse telemáticamente desde el momento mismo de su proclamación definitiva y nunca más tarde del quinto día posterior a la misma lo que excluye el envío de la documentación electoral a partir de ese momento (ganándose un tiempo precioso y muy holgado condicionado, además, por los azares de los sistemas postales de los distintos países). A partir del volcado telemático de las listas electorales se estará en disposición de ejercer el voto (por correo postal dirigido a los consulados o en urna en los centros de votación homologados) en los tiempos de votación también ampliados por la LO 2022.
- c) La ampliación de tres a siete días de los plazos para el depósito del voto en urna («los electores que opten por depositar el voto en urna lo harán entre el octavo y el tercer día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección», art. 75.4)⁵⁹ se suma a la notable extensión de los días previstos para el voto por correo postal provocado por su ampliación inicial desde la descarga telemática de las listas electorales (aunque su límite final siga siendo «el quinto día anterior al de la elección», 75.7).
- d) La valija diplomática (art. 75.8) para el transporte de los sobres depositados por los electores y los recibidos por correo, junto al acta expedida por el funcionario consular, aparece como otra novedad operativa relevante en el momento crítico para garantizar que los votos lleguen en tiempo y forma al recuento oficial ya que, a tal efecto, se dispone de escasísimos días entre el tercer día anterior a la votación (en que finaliza el depósito de votos en los centros consulares y habilitados) y el día del escrutinio oficial. Esta alternativa al correo postal constituye una inestimable y crucial garantía adicional para facilitar el voto del exterior al imponer la inmediatez y la urgencia en la remisión del envío electoral a la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores y, posteriormente, a las Juntas Electorales.
- e) La ampliación en dos días del plazo para el inicio del escrutinio general — «El escrutinio general se realiza el quinto día siguiente al de la votación» (art. 103.1 LOREG)⁶⁰ — y su extensión en idéntico término (art. 107 LOREG) constituyen el inevitable corolario para perfeccionar un sistema de garantías del voto del exterior que posibilite el ejercicio efectivo del mismo mediante el recuento oficial de los votos válidamente emitidos desde el

⁵⁹ Art. 75.5 (2011): «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».

⁶⁰ Art. 103.1 (2011): «1. El escrutinio general se realiza el tercer día siguiente al de la votación, por la Junta Electoral que corresponda, según lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley».

extranjero. Como se ha advertido en páginas anteriores, en los comicios celebrados durante una década bajo la vigencia de la normativa que introdujo el voto rogado, un número ingente de votos válidamente depositados en la urna consular o emitidos por correo postal nunca llegaron a computarse en el recuento oficial celebrado por las Juntas Electorales. Como advertía el Preámbulo de la LO 12/2022, «esta medida es imprescindible si se quiere que el esfuerzo de participación democrática de nuestros conciudadanos en el extranjero sea tomado en consideración, pues el plazo actual de tres días desde la fecha de la votación hasta la apertura de los votos remitidos desde el extranjero se ha demostrado insuficiente para garantizar la recepción de esos votos».

G) El limitado aprovechamiento de internet: las papeletas descargables telemáticamente

Si la reforma electoral de 2011 limitó el avance de la utilización de medios telemáticos a la posibilidad de que el elector pudiera obtener por vía telemática el impreso oficial de solicitud de voto rogado, la LO 12/2022 ha dado un paso más, aunque ciertamente timorato⁶¹, en la utilización de Internet en el procedimiento electoral del voto del exterior⁶²:

- a) Entre la documentación electoral que las Delegaciones Provinciales de la OCE deben remitir por correo postal y de oficio al elector CERA figurará una hoja informativa con la dirección de la página web oficial en la que se expondrán las candidaturas definitivas, y en la que estarán disponibles los juegos de papeletas descargables, con todas las candidaturas concurrentes, así como cualquier otra información sobre los procesos electorales en curso. En la hoja informativa se recogerán las instrucciones para obtener telemáticamente un

⁶¹ A pesar de que ya en 2009 el Informe del Consejo de Estado advirtió que la votación en el exterior «es la que más podría beneficiarse de la introducción de sistemas de sufragio electrónico» tanto mediante la utilización de la urna electrónica como en la modalidad de voto por Internet (p. 140).

⁶² Llama la atención la entusiasta defensa de la Junta Electoral Central de esta modalidad de votación electrónica, aunque el legislador no la haya secundado: «la solución menos costosa y más idónea puede ser la de establecer un procedimiento de votación ... por medios telemáticos. La tecnología ofrece en la actualidad instrumentos idóneos para comprobar la identidad de quienes intervienen en las comunicaciones producidas por medios electrónicos y para garantizar el secreto ... estos caminos pueden recorrerse con suficiente seguridad ... en la disyuntiva de que muchos miles de españoles en los distintos procesos electorales, ante las dificultades que comporta hacerlo, renuncien a ejercer el derecho fundamental de sufragio activo ... como remedio excepcional ... la ventaja de que hace posible el pleno ejercicio del derecho fundamental ... la sugerencia que se acaba de hacer se circunscribe exclusivamente al supuesto considerado sin que la JEC propugne la aplicación de procedimientos electrónicos para el ejercicio del derecho de sufragio activo por los electores en España» (*Informe de 16 de noviembre de 2016, sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero ...*, 443-444). Por el contrario, su Informe de 22 de diciembre de 2021 vendría a matizar esta posición al afirmar que el voto telemático nunca debería ser el único procedimiento legalmente establecido puesto que dificultaría en extremo el ejercicio del derecho de sufragio por aquellas personas que no dispusieran de los aparatos electrónicos necesarios (p. 17).

juego de papeletas de manera accesible así como los medios por los que los electores podrán conocer las candidaturas proclamadas (art. 75.1 y 2).

- b) El modelo de papeleta descargable será homologado por la Junta Electoral y a las Administraciones Públicas corresponde garantizar los medios materiales y técnicos para facilitar a los electores el acceso a las papeletas descargables (art. 75.2).
- c) Con el fin de garantizar el secreto del voto, solo podrá efectuarse la descarga telemática del juego completo de papeletas que solo estarán disponibles con posterioridad a la resolución de los recursos presentados contra la proclamación de candidaturas y no más tarde del quinto día posterior a la proclamación de candidaturas (art. 75.3).

Frente a quienes defienden una extensa utilización de medios telemáticos en las diversas operaciones electorales tanto del voto del exterior como de cualquier otra modalidad de votación⁶³, la reforma electoral de 2022 ha optado por un tímido avance que es deudor de las dudas generales que se ciernen habitualmente sobre la seguridad del voto telemático.

En puridad, estas novedades legislativas no inciden en el trámite específico de la votación sino que se proyectan sobre los trabajos preparatorios con dos finalidades bien definidas: 1) perfeccionar los sistemas de información a los votantes CERA sobre todos los elementos que puedan resultarles de interés; 2) y recortar los tiempos en los plazos preclusivos del procedimiento electoral del exterior a fin de facilitar y fomentar la participación.

Si la principal crítica al voto rogado residía en la dificultad de transitar un intrincado itinerario procesal en un periodo electoral tan fugaz – crítica bien fundada por cuanto, en general, supuso un derrumbe espectacular en el porcentaje de participación y, en concreto, también se producía un notable desfase entre quienes solicitaban el voto y llegaban a remitirlo o, incluso, alcanzaba a ser escrutado – el esfuerzo por simplificar, reducir o aligerar trámites electorales tenía en la emisión y remisión de las papeletas electorales su piedra de toque ya que su emisión u homologación se produce bien avanzado el proceso electoral bien cuando se produce la proclamación de candidatos o, impugnada ésta, cuando se resuelven los múltiples recursos potenciales que pueden llegar hasta el Tribunal Constitucional. Desde 1985, la Delegación Provincial de la OCE remitía al elector el conjunto de la documentación electoral (incluidos sobres y papeletas) una vez alcanzados los items anteriores (proclamación definitiva de candidatos o resolución definitiva de impugnaciones).

Sin embargo, la reforma de 2022 posibilita que el inicial envío de oficio por la Delegación Provincial de la OCE de la documentación electoral no incluya las papeletas lo que supone un adelanto significativo en la remisión y su recepción por

⁶³ Un buen ejemplo de esta posición lo encontramos en las múltiples enmiendas presentadas (y rechazadas) en el Senado por los grupos parlamentarios Nacionalista (JuntsxCat) y de ERC-Bildu para extender el uso de medios telemáticos a diferentes operaciones electorales.

el votante. El envío de la documentación electoral debe realizarse por correo certificado «a partir del décimo octavo día y antes del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria» (art. 75.3) cuando, con anterioridad, desde 1985, el envío de la documentación electoral debía realizarse «no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo». Posteriormente, se realizará otro envío postal con las papeletas proclamadas definitivamente: «Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral remitirán asimismo las papeletas oficiales a la dirección de la inscripción de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero, a partir del vigésimo noveno y no más tarde del trigésimo tercer día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos y, en las restantes, no más tarde del trigésimo noveno (art. 75.3).

Sin embargo, en términos prácticos, con el primer envío de documentación (sin papeletas) se produce un potencial adelanto en la recepción de la documentación electoral de un máximo de veintidós días y un mínimo de dieciséis días que asegura sin duda la recepción de dicha documentación por el elector. La posterior posibilidad de descargar telemáticamente las papeletas electorales («las papeletas descargables estarán disponibles con posterioridad a la resolución de los recursos presentados contra la proclamación de candidaturas y no más tarde del quinto día posterior a la proclamación de candidaturas») apenas cinco días después de la proclamación definitiva de las candidaturas produce un significativo adelanto en los tiempos de que dispone el elector para emitir su voto por correo y, lo más importante, para que llegue en tiempo y forma a la oficina consular para su posterior envío, recuento y escrutinio general.

H) La gratuidad y las garantías de transparencia, seguridad y secreto

La reforma electoral de 2022 se hizo eco de las críticas que señalaban al coste económico de los envíos postales por el elector y proclamó la gratuidad de estos trámites a satisfacer habilitando la propia Administración española apartados de Correos que permitan el envío sin coste de la documentación dirigida a las Oficinas Consulares y, allí donde la apertura de estos apartados de correos no fuera posible, adoptando los medios necesarios para garantizar el reembolso del coste del envío que haya tenido que realizar el elector (art. 75.12).

Además, el legislador orgánico de 2022 también se ha cuidado de evitar que su objetivo prioritario dirigido a facilitar el voto del exterior no fuera en detrimento de garantías⁶⁴ electorales básicas como la salvaguarda de la transparencia, seguridad y secreto:

⁶⁴ Como recuerda el *Grupo de trabajo en Derecho Electoral*, «La importancia cuantitativa del CERA y los riesgos que evidencia en la actualidad respecto a prácticas de desinformación, manipulación y fraude electoral, que escapan al control de los Estados, exigen terminantemente que cualquier diseño

- a) El sobre de votación o, en su caso, los sobres de votación para cada proceso convocado, deben contar con sistemas de seguridad adecuados (art. 75.1).
- b) Las papeletas se corresponderán con la papeleta oficial, así como con un modelo de papeleta descargable homologado por la Junta Electoral (art. 75.2).
- c) Con el fin de garantizar el secreto del voto, solo podrá efectuarse la descarga telemática del juego completo de papeletas (art. 75.2).
- d) El envío de la documentación electoral por la Delegación Provincial de la OCE debe realizarse por correo certificado (art. 75.3).
- e) Las Administraciones Públicas deben disponer de los medios precisos para que los envíos electorales se lleven a cabo de la manera más rápida, «segura» y eficaz (art. 75.3).
- f) El elector que deposite su voto en urna consular acreditará su identidad ante el funcionario consular y depositará el sobre dirigido a la Junta Electoral para su escrutinio, una vez que el funcionario consular firme en el reverso de dicho sobre y estampe en el mismo el sello de la Oficina Consular en el que conste la fecha de su depósito (art. 75.5).
- g) Durante los días señalados para efectuar el depósito del voto en urna los responsables consulares deberán establecer las medidas para la correcta guarda y custodia de las urnas, que incluirán su firma en el acta final y el precintado al finalizar cada jornada. El proceso de precintado, recuento y elaboración del acta será público (art. 75.6).
- h) Los representantes de las candidaturas concurrentes a las elecciones podrán estar presentes en las dependencias consulares habilitadas durante los días del depósito de voto en urna (art. 75.6).
- i) Será indispensable para la validez de estos votos que conste claramente en el sobre dirigido a la Junta Electoral el sello de la Oficina Consular que certifique, de modo indubitable, el cumplimiento del requisito temporal (art. 75.9).
- j) Al finalizar el escrutinio, la JEC hará públicos los datos de voto de los electores CERA remitidos por cada consulado desglosados por provincias, así como los datos del voto recibido en cada Junta Electoral Provincial desglosados por consulado de emisión (art. 75.14).

normativo del sistema de voto exterior extreme las garantías para salvaguardar su integridad frente a tan siniestras y recientes amenazas.» (*El ejercicio del derecho de sufragio por ciudadanos españoles mediante el sistema CERA...* p. 15).

V. LAS ELECCIONES DE 28 DE MAYO Y 23 DE JULIO DE 2023: BANCO DE PRUEBAS PARA EL VOTO DEL EXTERIOR TRAS LA SUPRESIÓN DEL VOTO ROGADO

El 28 de mayo de 2023 se celebraron los primeros comicios tras la entrada en vigor de la LO 12/2022 que suprimió el voto rogado tratándose de la primera oportunidad para testar su impacto en la participación electoral del voto del exterior. Además de comicios locales a los que no les resultaba de aplicación la ley mencionada, se celebraron elecciones en trece Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas evidenciándose una notable recuperación de la participación electoral del exterior y alcanzándose casi los niveles de comicios similares celebrados con anterioridad a la reforma legislativa de 2011.

Según el *Informe de participación y obstáculos de la misma en las elecciones de 28 de mayo de 2023*⁶⁵ de Marea Granate, la media de participación en el voto exterior de las elecciones autonómicas de 2011 fue del 8.14%, cayendo hasta el 3.11% en 2019 y remontando hasta alcanzar el 7.4% en 2023 – lo que adquiere más valor si tenemos en cuenta que la participación general del voto del interior cayó al 63.9% situándose en el tercer valor más bajo de la historia —. Sirvan como ejemplo los siguientes datos específicos en dicha secuencia temporal de porcentajes de participación: Aragón (11.04/5.7/9.6), Asturias (9.96/2.23/5.9), Castilla-La Mancha (9.96/4.5/7.14), Comunidad Valenciana (8.29/2.6/8.02), Extremadura (8.09/3.5/7.1), Comunidad de Madrid (7.51/4.92/7.75), Murcia (7.85/3.81/7.1). Según los datos oficiales proclamados por las Juntas Electorales⁶⁶, la relación entre electores y votantes resultaba bien ilustrativa: Aragón (39.593/3.809/9.74%), Illes Balears (26.419/1.301/4.92%), Cantabria (41.069/2.549/6.20%), Castilla y León (160.179/3.081/ 1.92%), Comunidad de Madrid (375.602/28.833/7.67%), La Rioja (17.652/1009/5.71%), Comunidad Valenciana (125.707/10.087/8.02%). Comparados valores homologables entre elecciones autonómicas, todo parecía indicar que la supresión del voto rogado iba a restituir plenamente los parámetros tradicionales de participación del voto del exterior.

Sin embargo, la sensible recuperación del voto del exterior en las elecciones autonómicas celebradas apenas dos meses atrás quedó, en las elecciones generales celebradas el 23 de julio de 2023, muy lejos de esta tendencia sin que pueda afirmarse su equiparación con niveles de participación en comicios similares (elecciones generales) celebrados antes de 2011.

La Resolución de 24 de octubre de 2023⁶⁷ de la Presidencia de la Junta Electoral Central, en la que se ordena la publicación de los datos del voto de las personas

⁶⁵ <https://mareagranate.org/2023/06/informe-de-participacion-y-obstaculos-a-la-misma-en-las-elecciones-del-28-de-mayo-de-2023/>

⁶⁶ <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones>

⁶⁷ https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/GENERALES_2023_ResultadosVotoCERAcongreso.pdf

españolas residentes en el extranjero en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el 23 de julio evidencia que de los 2.288.774 electores inscritos en el CERA ejercieron el voto 203.115 votantes del exterior lo que equivale a un 8.87% lo que supone un incremento importante respecto a las elecciones generales de 2019 (6.85%) o de 2011 (4.95%) electores. Sin embargo, el contraste con los datos de las elecciones generales previas a la introducción del voto rogado sigue siendo notable: 2008 (31,74%), 2000 (23%).

Por Comunidades Autónomas, debe resaltarse el diferente impacto en la participación en las elecciones generales de 2023: a) Por encima de la media se situaron Castilla-La Mancha (15.72%), Aragón (13.75%), Comunidad de Madrid (11.90%), País Vasco (10.72%), Extremadura (10.56%), Comunidad Valenciana (10.10%), Castilla y León (9.57%), Murcia (9.39%), Navarra (9.39%), Andalucía (9.35%) y Cataluña (9.02%), : b) y, por debajo de dicha media, Cantabria (8.40%), La Rioja (8.40%), Baleares (7.25%), Asturias (7.10%), Galicia (6.32%) y Canarias (4.47%). Resulta llamativo que las dos Comunidades Autónomas con mayor tradición de emigración y voto CERA (Galicia y Canarias) sean las que mantienen cotas de participación más bajas.

La media de la participación en el voto exterior de las elecciones generales de 2023 se ha casi duplicado respecto de las cotas marginales que había alcanzado vigente el voto rogado (5%) pero apenas representa un tercio de los umbrales habituales en el pasado (30%). No cabe excusar falta de motivación del electorado puesto que las elecciones de 2023 registraron una alta participación (70%) propia de comicios con una amplia movilización del electorado provocada por la alta tensión política y la intuición de riesgos de cambios sustanciales en las mayorías electorales.

La causa del mantenimiento de esta baja participación del voto del exterior puede encontrarse en el efecto desmovilizador que han provocado las frustrantes penosidades que durante una larga década han sufrido los compatriotas del exterior para ejercer su derecho de sufragio. Puede pensarse, en consecuencia, que cuando se recupere el hábito de votar desde el exterior, se adquiera consciencia de las facilidades que aporta el sistema actual y se despejen los sinsabores — incluso emocionales — acumulados durante los últimos años, la participación electoral desde el exterior se recuperará alcanzando o superando las cotas anteriores a 2011.

El perfil sociológico de la «nueva emigración»⁶⁸ sobrevenida durante la última década debería contribuir a facilitar esta mayor participación electoral: alta cualificación personal y profesional, facilidad y costumbre de movilidad, etc.⁶⁹. No obstante, puede quedarnos una duda razonable de que esto vaya a ser así si barajamos la hipótesis, nada descabellada en un entorno de globalización, de un cambio de paradigma sustancial en las relaciones entre el Estado y sus nacionales residentes en el exterior;

⁶⁸ Puede profundizarse en el perfil diverso de los votantes del exterior en Sierra Rodríguez, J. (2022). «Tipología de los electores españoles en el exterior». En Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.). *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: CEPC. 131-176.

⁶⁹ González Enríquez, C., y Martínez Romera, J. P. (2017). «La emigración española cualificada tras la crisis. Una comparación con la italiana, griega y portuguesa», *Migraciones*, 43, 117-145.

un cambio que debilite el nexo emocional cuyo efecto práctico más trascendente reside en el ejercicio del derecho de sufragio.

VI. CONCLUSIÓN: EL LIMITADO IMPACTO DE LA SUPRESIÓN DEL VOTO ROGADO EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La reforma electoral de 2022 dirigida a suprimir el voto rogado constituyó una clamorosa exigencia enarbolada por todos los sectores sociales, políticos, institucionales y académicos. Apenas detectados los efectos letales en la participación electoral de los ciudadanos del exterior se extendió una reivindicación unánime dirigida a suprimir el voto rogado.

El imperdonable retraso de casi una década en acometer esta contrarreforma legislativa obedeció al inevitable tacticismo electoral de las fuerzas de centro derecha que temían los perjuicios electorales que podría causarles un incremento sustancial de un voto del exterior que se había duplicado a lo largo de la última década y cuyo perfil ideológico se ubicó en el centro izquierda en los comicios generales celebrados desde 2015 a 2019. Paradójicamente, el PP ganó las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 2023 pues, de un total de 75.136 votos válidos, 22.828 (30,4%) fueron al PP, 18.845 (25,1%) al PSOE y 7.518 (10%) a Vox. Otro tanto ocurrió en las elecciones generales del 23 de julio con el liderazgo del PP (66.422 votos) frente al PSOE (58.973), Sumar (29.958) y Vox (22.680). En este último caso, la victoria del PP se fraguó en sus feudos electorales de Galicia y Comunidad de Madrid ya que —salvo en Asturias, Canarias, Cantabria y La Rioja— en el resto de Comunidades Autónomas venció el PSOE⁷⁰.

No es menos cierto que la historia de fraude que había explicado y justificado la reforma de 2011 persistía en el ambiente de las preocupaciones políticas y presionaba para que una hipotética supresión del voto rogado fuera acompañada de garantías suficientes para la identificabilidad de los electores.

La reforma de 2022 no solo ha suprimido el voto rogado sino que ha incorporado múltiples novedades dirigidas a facilitar y promover el sufragio desde el exterior pero sumando garantías dirigidas a preservar la identificabilidad del elector a través de la presencialidad del voto o la justificación documental de la identidad. Garantías que, como se ha demostrado en los comicios de 2023, no han ido en perjuicio de una gestión y desarrollo eficientes del proceso electoral sin que se hayan detectado problemáticas reseñables.

Pero, a pesar de los buenos propósitos del legislador de 2022, el incremento de la participación en las elecciones generales de 2023 no puede calificarse como satisfactorio y queda muy lejos de cotas aceptables que cabe imaginar se alcanzarán cuando

⁷⁰ https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/GENERALES_2023_ResultadosVotoCERAcongreso.pdf

los electores del exterior se familiaricen con esta nueva modalidad de voto y se supere la brecha generada por una década de fatigas, dificultades y frustraciones en el ejercicio del derecho de sufragio: máximo acto cívico para cualquier elector residente en España pero que sostiene y materializa el vínculo emocional entre los nacionales residentes en el exterior y su patria.

Title:

The end of the requested vote and its limited impact on the 2023 Spanish elections

Summary:

I. INTRODUCTION. II. THE REASON FOR REVERSING THE 2011 ELECTORAL REFORM: THE COLLAPSE OF ELECTORAL PARTICIPATION ABROAD. III. A LOST DECADE. IV. THE 2022 ELECTORAL REFORM: A) The suppression of the request to vote. B) The recovery of the *ex officio* dispatch of electoral documentation. C) Split postal voting. D) A increase in the number of polling stations. E) The inalienable verification of the identity of voters. F) The extension of the time limit for the receipt of electoral documentation and the extension of the voting and counting periods. G) Limited use of the internet: ballots that can be downloaded electronically. H) Free of charge and guarantees of transparency, security and secrecy. V. THE ELECTIONS OF 28 MAY AND 23 JULY 2023: TEST BED FOR THE VOTE FROM ABROAD AFTER THE SUPPRESSION OF THE REQUESTED VOTE. VI. CONCLUSION: THE LIMITED IMPACT OF THE SUPPRESSION OF THE BEGGED VOTE ON VOTER TURNOUT.

Resumen:

La Ley Orgánica 2/2011 modificó la LOREG para introducir la exigencia de la solicitud de voto para los españoles residentes en el extranjero para acabar con la sombra de duda del fraude electoral. Esta reforma gozó de amplio aval técnico pero provocó un indeseado efecto: la drástica caída en la participación del voto del exterior.

La Ley Orgánica 12/2022 suprimió la obligación de solicitud del voto e introdujo medidas para facilitar el ejercicio del voto y preservar las garantías electorales de seguridad, secreto y fiabilidad a fin de impedir el fraude electoral. Esta reforma electoral constituyó una clamorosa exigencia de todos los sectores sociales, políticos, institucionales y académicos. Apenas detectados los efectos letales en la participación electoral de los ciudadanos del exterior existió una reivindicación unánime dirigida a suprimir el voto rogado. La reforma de 2022 no solo ha suprimido el voto rogado sino que ha incorporado múltiples novedades dirigidas a facilitar y promover el su-

fragio desde el exterior pero sumando garantías para preservar la identificabilidad del elector a través de la presencialidad del voto o la justificación documental de la identidad. Garantías que, como se ha demostrado en los comicios de 2023, no han ido en perjuicio de una gestión y desarrollo eficientes del proceso electoral pues no se detectaron problemas reseñables. Sin embargo, el incremento de la participación en las elecciones generales de 2023 no ha resultado suficientemente satisfactorio puesto que todavía queda muy lejos de los umbrales tradicionales. La causa del mantenimiento de esta baja participación del voto exterior puede encontrarse en el efecto desmovilizador que han provocado las penosidades y frustraciones que durante una larga década han sufrido los compatriotas del exterior para ejercer su derecho de sufragio.

Abstract:

Organic Law 2/2011 modified the LOREG to introduce the requirement of the request to vote for Spaniards who live in foreign countries with the purpose to end the shadow of doubt of electoral fraud. This reform enjoyed broad technical support but caused an unwanted effect: the drastic drop in the electoral participation.

Organic Law 12/2022 abolished the obligation to request the vote and introduced measures to facilitate the exercise of the vote and preserve the electoral guarantees of security, secrecy and reliability in order to prevent electoral fraud. This electoral reform was a resounding demand of all social, political, institutional and academic sectors. As soon as the lethal effects on the electoral participation of citizens were detected, there was an unanimous demand aimed at suppressing the requested vote. The 2022 reform has not only suppressed the requested vote but has incorporated multiple novelties aimed at facilitating and promoting external suffrage but adding guarantees to preserve the identification of the voter. Guarantees that, as demonstrated in the 2023 elections, have not been detrimental to an efficient management and development of the electoral process since no notable problems were detected.

However, the increase in turnout in the 2023 general elections has not been sufficiently satisfactory as it is still far from the traditional thresholds. The cause of the maintenance of this low participation of the external vote can be found in the demobilizing effect caused by the frustrating hardships and frustrations that for a long decade have suffered the compatriots to exercise their right to vote.

Palabras clave:

Voto rogado; voto del exterior; voto por correo; voto telemático; derecho electoral; sufragio

Key words:

Requested vote; external vote; postal vote; telematic vote; electoral law; suffrage