CGCEE
Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior

INFORME DEL CONSEJO GENERAL DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR SOBRE LAS DIFICULTADES EN EL EJERCICIO DE VOTO DESDE EL EXTERIOR TRAS LA REFORMA DE LA LOREG

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1
2. PROBLEMAS DETECTADOS 3
2.1. Baja participación 3
2.2. Porcentaje importante de votos nulos 4
2.3. Retraso en la recepción de documentación para votar 5
2.4. Falta de información recibida para el ejercicio del voto por grupos vulnerables 6
3. PROPUESTAS DE MEJORA 7
3.1. Infografías más claras y pedagógicas 7
3.2. Campañas institucionales de información 7
3.3. Mejoras en los envíos 8
3.4. Incremento de centros de votación 9
3.5. Otras propuestas 10

1. INTRODUCCIÓN

Desde 2011 la poblacion española en el exterior sufrió una discriminación sin prededentes con la reforma de la Ley Electoral (LOREG): el ruego del voto por parte de los electores residentes en el exterior. De esta manera, se impuso un nuevo sistema para ejercer el voto que supuso la implantación de una serie de obstáculos que dificultaban la participación ciudadana.

Gracias a la voluntad política de la gran mayoría de partidos políticos en ambas cámaras, desde octubre de 2022 se suprimió el voto rogado y la ciudadanía española residente en el exterior pudo volver a votar sin las trabas que resultaban de tener que rogar el voto en las elecciones autonómicas de mayo de 2023. Dos meses después participamos en las generales de julio de 2023.

En el primer semestre de 2024, los emigrantes originarios de Galicia, Euskadi y Catalunya votaron en sus elecciones autonómicas y en junio toda la ciudadanía en el exterior tuvo la opción de participar en las elecciones al Parlamento Europeo.

El artículo 4 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior establece que:

"*Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación*", y en su punto 5 precisa:

"*Para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía española en el exterior y se habilitarán los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y autonómicas, en las demarcaciones consulares, teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate*".

Los datos de participación en todos los comicios desarrollados desde la derogación del voto rogado nos permiten hacer un primer balance comparativo de la participación de los residentes en el exterior y analizar las dificultades encontradas.

Se han evidenciado en los diferentes procesos electorales una serie de problemas que se repiten en todos ellos y demuestran que el sistema actual no ha logrado incrementar la

participación de la forma que se esperaba y estamos lejos de alcanzar los niveles previos a la instauración del voto rogado en 2011.

Garantizar el derecho al voto de la ciudadanía española en el exterior es una obligación que requiere esfuerzos coordinados. **El objetivo de este informe es analizar los problemas detectados y proponer mejoras que contribuyan a subsanar los actuales problemas y a mejorar la participación.**

La importancia que se da a la participación ciudadana en los procesos electorales es un termómetro de la calidad de nuestras democracias y debemos poner todos los medios para que los tres millones de residentes en el exterior puedan hacerlo en las mejores condiciones, con toda la información y dedicándole los medios necesarios.

2. PROBLEMAS DETECTADOS

2.1. Baja participación

A partir de 2011, con la instauración del voto rogado, la participación electoral de los españoles en el extranjero se redujo drásticamente, pasando del 31,98 % en 2008 al 4,95 % en 2011. En ese año, solo 74.361 electores ejercieron su derecho al voto de un censo de casi 1,5 millones de personas.

La aprobación de la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, que reforma la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, eliminó el voto rogado con el objetivo de recuperar niveles de participación similares a los anteriores a su instauración. A 1 de enero de 2025, el número de electores españoles residentes en el extranjero asciende a 2.525.960, lo que convierte a esta comunidad en "la provincia" con mayor crecimiento. Sin embargo, **los datos de participación en los diferentes comicios no han cumplido con las expectativas**.

En las elecciones generales, la participación global se situó en un 10,82 %, con importantes diferencias entre Europa y el resto del mundo. En las elecciones al Parlamento Europeo, la participación descendió aún más, alcanzando solo un 4,70 %.

La ciudadanía europea que reside en otro país de la UE diferente al de la nacionalidad que ostentan deben elegir si votan en el país de origen o en el de residencia. En Francia, 27.452 españoles están inscritos para votar en las elecciones europeas por el país de residencia, un 11% del censo. Hay que tener en cuenta este dato para analizar la participación en las europeas.

Analizando los datos de participación de los cinco principales países que engloban el 50 % de la ciudadanía española en el exterior nos dan estos resultados:

La participación en los dos países que albergan más ciudadanía española en el exterior fue del 5,22% en Argentina y del 12,02% en Francia en las elecciones generales. Este dato fue muy superior al que se registró para las elecciones al Parlamento Europeo donde solo votaron 113.858 de un censo de 2.422.715 es decir una participación de un 4,7% a nivel global, siendo para los dos mismos países, un 2,62% y un 4,46%, respectivamente.

Estos datos evidencian que, pese a la reforma electoral y la eliminación del voto rogado, la participación de los españoles residentes en el extranjero sigue siendo baja, especialmente en los comicios europeos.

2.2. Porcentaje importante de votos nulos

Otro dato muy importante que se añade a la baja participación, es la cantidad de votos nulos que llegan a las Juntas Electorales Provinciales.

- En las elecciones generales se registraron 25.299 votos nulos sobre un total de 233.774 votos recibidos, de los cuales solo 208.475 fueron finalmente escrutados. Esto significa que uno de cada nueve votos se desestimó antes de llegar a la urna.
- 19.000 votos nulos en las elecciones europeas donde solo se escrutaron 94.858 con una participación de 113.858, en este caso un voto de cada seis fue invalidado.
    - Encontramos la misma proporción de votos nulos en las diferentes elecciones autonómicas. Por ejemplo, en los comicios gallegos, el 50% de los votos de Zúrich, el 40% de Ginebra o el 30% de Buenos Aires no entraron en urna, y estas son tres de las demarcaciones consulares con mayor número de votantes gallegos.

El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE) lamenta la pérdida de un volumen tan grande de votos y considera que no es aceptable que una parte tan considerable de la ciudadanía que ejerce su derecho al sufragio vea anuladas sus papeletas. Es fundamental investigar las causas de estas pérdidas de votos, ya que reflejan fallos en el actual sistema electoral cuando los errores son tan numerosos.

Un estudio basado en 1.000 incidencias analizadas identificó las siguientes **causas principales para la anulación de votos**:

- 20 %: Falta de documentación.
- 30 %: Ausencia de certificado.
- 25 %: Matasellos posterior a la fecha límite.
- 25 %: Otros motivos, entre ellos:
    - Boletín de voto fuera del sobre correspondiente.
    - Falta del sobre con el voto o del sobre de la Junta Electoral Provincial.
    - Sobre de voto incluido fuera del sobre oficial de la Junta Electoral Provincial.

Otro elemento a tener en cuenta al analizar los votos no contabilizados es la distribución de los votos entre urna y correo.

La inmensa mayoría de las incidencias ocurre en los votos por correo a pesar de las facilidades que se ofrecen para el voto en urna, como son los seis días que las oficinas consulares abren para poder votar, la posibilidad de impresión de los documentos y papeletas en las oficinas consulares o la posibilidad de votar con el DNI, aún así, los electores siguen votando por correo aun estando cerca de un lugar de votación.

En términos generales, el voto emitido se divide en dos tercios por correo y un tercio en urna, tanto en las elecciones generales como en las europeas. Sin embargo, esta tendencia presenta grandes variaciones según el país.

Existen casos extremos como Cuba, donde el voto por correo fue inexistente (0,00 %) pese a contar con un censo de 152.796 votantes, o Venezuela, donde solo el 2,81 % de los electores utilizó el voto postal.

En Europa este voto por correo varía del 75,80% de Bélgica, el 78,46% de Reino Unido, el 84,71% de Francia y el 87,08% de Suiza.

En América destacan el 64,21% en Brasil con 120.303 en el CERA y el 53,81% en EE. UU. con 165.096 electores.

En este cuadro se presenta el censo, la participación por correo y en urna, así como las incidencias para los diez países con mayor número de población española en el exterior:

Pais	Elecciones	censo pais	votos correo	votos urna	Total votos	% part	votos no escrutados	%/ total votos	% Part neta
ARGENTINA	Generales	**401.133**	17.346	7.224	24.570	**6,13%**	**3.618**	14,73%	**5,22%**
	Europeas	**440.861**	9.025	4.730	13.755	**3,12%**	**2.190**	15,92%	**2,62%**
FRANCIA	Generales	**237.904**	30.628	5.529	36.157	**15,20%**	**7.562**	20,91%	**12,02%**
	Europeas	**245.658**	13.864	3.312	17.176	**6,99%**	**5.592**	32,56%	**4,72%**
EEUU	Generales	**165.096**	7.642	6.559	14.201	**8,60%**	**564**	3,97%	**8,26%**
	Europeas	**176.771**	3.083	2.677	5.760	**3,26%**	**498**	8,65%	**2,98%**
CUBA	Generales	**152.796**	0	1.184	1.184	**0,77%**	**22**	1,86%	**0,76%**
	Europeas	**159.950**	0	267	267	**0,17%**	**9**	3,37%	**0,16%**
ALEMANIA	Generales	**142.902**	23.404	4.333	27.737	**19,41%**	**2.656**	9,58%	**17,55%**
	Europeas	**146.758**	10.183	2.270	12.453	**8,49%**	**2.474**	19,87%	**6,80%**
MEXICO	Generales	**135.803**	1.963	4.842	6.805	**5,01%**	**195**	2,87%	**4,87%**
	Europeas	**149.347**	322	3.500	3.822	**2,56%**	**142**	3,72%	**2,46%**
REINO UNIDO	Generales	**134.201**	19.783	5.430	25.213	**18,79%**	**3.919**	15,54%	**15,87%**
	Europeas	**140.036**	7.713	3.002	10.715	**7,65%**	**1.542**	14,39%	**6,55%**
BRASIL	Generales	**120.303**	3.304	1.842	5.146	**4,28%**	**1.110**	21,57%	**3,35%**
	Europeas	**124.008**	1.270	865	2.135	**1,72%**	**272**	12,74%	**1,50%**
VENEZUELA	Generales	**117.926**	248	8.583	8.831	**7,49%**	**1.125**	12,74%	**6,53%**
	Europeas	**119.677**	0	4.411	4.411	**3,69%**	**44**	1,00%	**3,65%**
SUIZA	Generales	**108.368**	15.792	2.344	18.136	**16,74%**	**3.792**	20,91%	**13,24%**
	Europeas	**111.311**	9.099	1.600	10.699	**9,61%**	**1.919**	17,94%	**7,89%**
Total elecciones generales		**1.716.432**	120.110	47.870	167.980	**9,79%**	**24.563**	14,62%	**8,36%**
Total elecciones europeas		**1.814.377**	54.559	26.634	81.193	**4,47%**	**14.682**	18,08%	**3,67%**

Fuente: JEC Junta Electoral Central - Inicio.
Fuente INE Oficina del Censo Electoral

2.3. Retraso en la recepción de documentación para votar

En febrero de 2025, aún hay ciudadanos y ciudadanas que están recibiendo por correo postal la documentación electoral correspondiente a las elecciones de junio de 2024.

En muchos lugares, el retraso en la entrega se extiende durante meses, a pesar de que los plazos para ejercer el voto son de apenas unas semanas. Además, los sistemas postales de determinados países no ofrecen garantías de que las papeletas lleguen a tiempo, lo que impide la participación efectiva en los comicios.

Esta situación sugiere una aceptación implícita de la falta de participación de la ciudadanía española en el exterior en muchas demarcaciones, al no explorarse alternativas que agilicen la recepción de la documentación electoral. Es fundamental investigar y aplicar soluciones que permitan garantizar el derecho al voto en igualdad de condiciones para todos los españoles residentes en el extranjero.

2.4. Falta de información recibida para el ejercicio del voto por grupos vulnerables

Como se ha explicado anteriormente, para votar desde el extranjero es necesario seguir un proceso que incluye la inscripción en el censo electoral, la solicitud del voto por correo y el envío de la papeleta a la oficina consular o a la delegación correspondiente, cumpliendo con una serie de pasos. Sin embargo, en muchas ocasiones, la información sobre este procedimiento no está bien explicada ni se ofrece la asistencia adecuada, lo que dificulta la participación electoral.

Ante esta falta de información y apoyo, las autoridades deberían proporcionar recursos adicionales que garanticen que todas las personas, incluidas aquellas en situación de vulnerabilidad, puedan ejercer su derecho al voto sin obstáculos.

3. PROPUESTAS DE MEJORA

3.1. Infografías más claras y pedagógicas

Por muy sencillo que parezca incluir 5 documentos en tres sobres en un orden determinado, no siempre lo es. Para mejorar la comprensión del proceso de votación, es fundamental la creación de infografías más completas y accesibles para cada proceso electoral, así como vídeos explicativos. Estas deben explicar de manera clara y sencilla todos los pasos necesarios para ejercer el voto, incluyendo la distribución de la documentación en los tres sobres. Además, es imprescindible que se detallen de forma diferenciada los requisitos específicos y la documentación necesaria tanto para el voto en urna como para el voto por correo.

Para garantizar su efectividad, las infografías deberán cumplir con los siguientes criterios:

- **Uso de un lenguaje claro y sencillo**: Evitar tecnicismos y emplear un lenguaje cotidiano que facilite la comprensión a todos los públicos. Explicar de manera detallada los mecanismos de voto, incluyendo la correcta distribución de la documentación en los tres sobres.
- **Diseño atractivo y funcional**: Incorporar recursos visuales llamativos y una organización clara de la información para captar la atención y facilitar la asimilación del contenido. Además, se asegurará que los formatos sean accesibles y consideren las necesidades de las personas con discapacidades sensoriales.
- **Disponibilidad en múltiples formatos y medios**: La información debería proporcionarse a través de vídeos, infografías, folletos y otros formatos accesibles para llegar a públicos diversos. Adaptar las infografías a distintos formatos (PDF, EPUB, impresión, online, etc.) para garantizar su accesibilidad a una audiencia más amplia.

3.2. Campañas institucionales de información

Para garantizar que la ciudadanía española en el exterior reciba información clara y accesible sobre el proceso electoral, es necesario reforzar las campañas institucionales de comunicación. Para ello, se proponen las siguientes medidas:

- **Lanzamiento de campañas informativas en prensa, redes sociales y otros medios**: Se pueden difundir infografías y vídeos a través de prensa, incluida la específica de la emigración, el CGCEE y los CRE, asociaciones y casas regionales,

así como las páginas web de oficinas consulares y consejerías, en Carta de España, o en el portal del INE.

- **Difusión por correo electrónico desde las oficinas consulares**: Envío de correos electrónicos a los electores de los que se disponga su correo electrónico con documentación clara y estructurada que facilite la correcta distribución de certificados y papeletas en los sobres.

- **Uso del correo postal en la difusión de información**: Aprovechar los canales postales, como ya hacen algunas oficinas consulares para promocionar las elecciones de los Consejos de Residentes Españoles en el Exterior (CRE) o para informar sobre plazos de las Clases ALCE (Aulas de Lengua y Cultura Española), o las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para informar de los viajes del IMSERSO a los solicitantes o a los pensionistas para acreditar su vivencia (fe de vida).

- **Proporcionar información y ayuda durante el periodo electoral a través de una línea telefónica accesible y gratuita**, al igual que sucede en algunos países de nuestro entorno.

3.3. Mejoras en los envíos

Para garantizar que la documentación electoral llegue de manera oportuna y reducir los errores que generan votos nulos, es necesario implementar mejoras en el proceso de envío. Para ello se proponen las siguientes medidas:

- **Suprimir la fotocopia del DNI y la firma en el voto en urna**, que en la actualidad son motivos de anulación. En algunas oficinas consulares ya no se exige este requisito siempre que se vote en urna , pero es necesario que esta medida se aplique en toda la red consular de manera uniforme.

- **Uso de sobres de distinto color:** Aunque cada sobre tiene su destinatario específico, diferenciar visualmente el sobre de la Junta Electoral Provincial (JEP) del sobre del voto facilitaría el proceso (al igual que ya sucede con los sobres y papeletas para Senado y Congreso).

- **Enviar la documentación con antelación y realizar un solo envío, en lugar del actual doble envío en las circunscripciones donde no hay impugnación** y darle prioridad en el correo para los votos en el exterior. Los plazos que establece la ley para la remisión de documentación "*a partir del décimo octavo y antes del vigésimo quinto posterior a la convocatoria electoral*" para el primer envío de documentación

se pueden acortar. Del mismo modo, para las papeletas a partir del "*vigésimo noveno y no más tarde del trigésimo tercer día posterior a la convocatoria*".

Las quejas por no recibir documentación y papeletas son numerosas, no sólo en países lejanos en otros continentes, sino que también sucede en Europa.

- **Alternativas para países con correo deficiente o inexistente.** En algunos países los plazos son irrelevantes, ya que el correo o llega tarde o por norma general no llega.
    - **Uso de valija diplomática y correo interno**: La Ley Orgánica 12/2022, en su artículo 3, establece que "*las Administraciones Públicas dispondrán los medios precisos en cada caso para que los envíos previstos en los apartados 1, (sobres de votación) 3 (documentación electoral) y 8 de este artículo se lleven a cabo de la manera más rápida, segura y eficaz, **contando para ello incluso con la valija diplomática y el reenvío por correo interno del país correspondiente**, en la medida en que la Oficina del Censo Electoral y la administración consular lo consideren necesario y posible.*"
    - **Colaboración con operadores privados (DHL, FedEx, etc.)**: Para los países donde el servicio postal es deficiente, se deben establecer acuerdos con empresas de mensajería privada que garanticen la entrega de la documentación electoral y las papeletas en tiempo y forma.
- **Ampliación del plazo de recepción de votos:** Es posible ganar un día o dos en los plazos de recepción modificando el artículo 75.7 de la LOREG que establece que "*no serán válidos los que lleguen **después del segundo día anterior** a la elección*" por "*no serán válidos los que lleguen **después del día anterior** a la elección*".

  Los sistemas de valija hoy son rápidos y además el escrutinio se realiza según la ley "*el quinto día siguiente al de la votación*" dando un margen de seguridad suficiente.
- **Información clara sobre los plazos:** Muchos votos se pierden por llegar a tiempo a la valija diplomática, pero con un matasellos posterior al plazo permitido. Es fundamental que los electores reciban información clara sobre los tiempos límite y los medios más seguros para enviar su voto a tiempo..

3.4. Incremento de centros de votación

En 2022, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE) fue consultado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación sobre la

propuesta de la Orden AUC/306/2023, aprobada el 28 de marzo de 2023. Esta normativa establece las condiciones para la designación de centros habilitados en el extranjero para el depósito del voto en urna.

El informe del CGCEE buscaba facilitar el voto en las áreas alejadas de las oficinas consulares siempre que concentren un número de electores que justifiquen el esfuerzo.

Sin embargo, las numerosas propuestas presentadas por el CGCEE en su informe no tuvieron un impacto significativo en la ampliación de urnas, y el número de centros habilitados en 2023 se mantuvo prácticamente igual en 2024.

Desde el CGCEE, en diversos comunicados relativos a los procesos electorales, manifestamos que "*si bien entendemos que en 2023 no hubo tiempo suficiente para ampliar la red de locales habilitados tras la aprobación de la Orden en marzo y la celebración de elecciones en mayo y julio, consideramos que para los comicios de 2024 se debería haber aplicado con mayor flexibilidad lo dispuesto en la Orden AUC/306/2023 en más países. Esto habría permitido facilitar el voto a la ciudadanía española en el exterior e impulsar la participación tras la eliminación del voto rogado.*"

3.5. Otras propuestas

- **Poder delegar el voto en el exterior como establece el Real Decreto 557/1993 del 16 de abril.**

  La JEC establece en este Real Decreto que se puede delegar el voto: *"en caso de enfermedad o incapacidad que impida al elector personarse en la oficina de Correos, otra persona autorizada notarial o consularmente, puede actuar en nombre del elector".* En este caso, sería poder hacerlo por voluntad omitiendo en el exterior los casos exclusivos de enfermedad o incapacidad.

  La propuesta en este aspecto sería poder hacer esta delegación de voto en las oficinas consulares y en los consulados honorarios, así, por ejemplo, un residente en Guyana podría delegar en el consulado honorario su voto a alguien en París a 8.000 km de distancia y facilitar el sufragio.

  En Francia el poderdante otorga el poder a una persona de su confianza que debe de tener un número de identificación (por ejemplo, el nuevo NICC podría tener aquí su utilidad) y necesita también el número de su apoderado que recibe el

poder. Esto aumentaría la participación para personas que no pueden viajar o que están desplazadas.

- **Estudiar la posibilidad del voto telemático:** Dentro de los países de nuestro entorno, Francia permite el voto telemático para las Legislativas. Por ejemplo, en junio de 2024 votaron 416.000 de los franceses residentes en el exterior un 32,37 %, comparado a un 22,5 % dos años antes.

  Otros países también votan por internet, la pauta común de voto es con doble certificación, se recibe un código en su correo electrónico y en el momento de votar otro en su teléfono para validar el voto.

  Tal vez llegó el momento de hacer pruebas piloto de este sistema de votación como lo propone otra propuesta del CGCEE en algunas demarcaciones con muy poca participación. Si se quiere ser prudente, se pueden hacer sin validación de los resultados durante este periodo de prueba.

- **Circunscripción electoral en el exterior:** En el pleno del CGCEE de noviembre de 2023 se aprobó una propuesta de creación de una circunscripción electoral en el exterior. Países de nuestro entorno, con una importante población emigrante, como son Portugal, Italia o Francia, tienen esa representación desde hace tiempo. El Gobierno del Principado de Asturias está igualmente analizando la posibilidad de crear una circunscripción exterior para las elecciones autonómicas. Esta propuesta ha sido refrendada en el último Congreso de la Federación Socialista Asturiana, celebrado recientemente.

Atentamente,



A 3 de marzo de 2025,
La Presidenta del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior
Fdo.: Violeta Alonso Peláez