



# CORTES GENERALES

# DIARIO DE SESIONES DEL

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Año 2017

XII LEGISLATURA

Núm. 342

Pág. 1

## CONSTITUCIONAL

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JESÚS POSADA MORENO

Sesión núm. 9

celebrada el miércoles 18 de octubre de 2017

Página

### ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias. Por acuerdo de la Comisión Constitucional:

- |  |    |
|--|----|
| — Del señor presidente de la Junta Electoral Central (Granados Pérez), en relación con la reforma electoral. (Número de expediente 212/001001) ..... | 2  |
| — Del señor subsecretario del Interior (Aguilera Ruiz), en relación con la reforma electoral. (Número de expediente 212/001002) .....                | 18 |

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro de la tarde.

### COMPARENCIAS. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL:

#### — DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL (GRANADOS PÉREZ), EN RELACIÓN CON LA REFORMA ELECTORAL. (Número de expediente 212/001001).

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes. Se abre la sesión.

Celebramos hoy la sesión de la Comisión Constitucional para sustanciar las primeras comparencias solicitadas por la subcomisión para la reforma electoral, a las que, por acuerdo de la Mesa de la Comisión y oídos los portavoces, hemos querido todos dotar de la mayor solemnidad y publicidad.

El debate de esta tarde será el mismo en ambos casos. Intervendrá en primer lugar el compareciente y lo harán después los representantes de los grupos políticos, de mayor a menor, por un tiempo aproximado de diez minutos —como siempre, con flexibilidad—, terminando el Grupo Popular.

Hemos querido que las comparencias que celebra la subcomisión —en este caso en Comisión— las inicie —nos ha parecido además exigido— el presidente de la Junta Electoral Central. Por eso, doy la bienvenida a don Carlos Granados, agradeciéndole su presencia y concediéndole la palabra para que realice su intervención.

El señor **PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL** (Granados Pérez): Muchas gracias, presidente.

Es un honor comparecer ante sus señorías, como presidente de la Junta Electoral Central, para aportar algunas reflexiones sobre el régimen electoral general y su funcionamiento. Les adelanto que dejo al margen cuestiones que se encuentran fuera de la competencia de la Junta Electoral Central, como sucede con los diferentes modelos de sistema electoral. Mi intervención se va a referir a aquellas cuestiones que podrían resultar de mayor interés para esta Comisión en sus trabajos de reforma de la Ley Electoral, siguiendo algunas de las inquietudes que se me han hecho llegar. Me referiré sucesivamente a los problemas que plantea el voto de los ciudadanos españoles residentes en el exterior, al voto electrónico, al voto de las personas con discapacidad, al funcionamiento de las juntas electorales y, finalmente, a tres puntos que traté en mi comparencia del pasado mes de junio ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales, como son el control de los gastos electorales, la representación a efectos electorales de formaciones políticas con conflictos internos y el régimen sancionador respecto a las infracciones de la normativa electoral.

En primer lugar, me voy a referir a un tema sobre el que la Junta Electoral Central se ha pronunciado en reiteradas ocasiones y que también conozco que preocupa a sus señorías: los problemas relativos al voto de los electores residentes en el extranjero, voto CERA, así como de aquellos que se pudieran encontrar temporalmente ausentes de España, voto ERTA. La Junta Electoral Central ha puesto de relieve los inconvenientes que ha traído consigo la reforma del año 2011 y ha sugerido en un reciente informe, de 16 de noviembre de 2016, las posibles líneas de actuación para superarlos, incluido el uso de un procedimiento telemático para el voto de los españoles residentes en el extranjero, informe que está a disposición de esta Comisión.

Son dos las preocupaciones principales que han informado la regulación del voto CERA y del voto ERTA en las sucesivas regulaciones de la Lereg, a saber: por un lado, la de facilitar la participación política de aquellos electores que residen o se encuentran fuera de España, en aplicación de los artículos 9.2 y 68.5 de nuestra Constitución, y por otro, la de garantizar la pureza y seguridad del sistema de votación de quienes se encuentran en el extranjero, para que no quepa la posibilidad de que se quebranten artículos de la Constitución, como el 23, en lo referente al derecho de voto como un derecho personal, o los artículos 68 y 69, en lo referente a que el derecho de sufragio ha de ser universal, libre, igual, directo y secreto. A estos principios deben acompañar las garantías procedimentales de transparencia, verificación, seguridad y fiabilidad.

La reforma de 2011 trató de reforzar las garantías de pureza del voto de los electores residentes en el exterior, equiparándolas con las de los electores residentes en territorio nacional. Sobre esta cuestión conviene recordar que ya en 2009 la Junta Electoral Central elevó a la Comisión Constitucional un informe sobre este asunto. En dicho informe se señalaba: Los electores residentes en territorio nacional deben identificarse necesariamente antes de emitir su voto, bien cuando lo hacen presencialmente en una mesa

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 3

electoral el día de las elecciones, bien cuando se identifican hasta dos veces ante el personal del servicio de correos para emitir el voto por correspondencia. En el caso de los residentes en el extranjero, estos deben emitir el voto por correspondencia, pero este se tramita sin las mismas exigencias de identificación personal establecidas cuando dicho voto se ejerce dentro del territorio nacional. Los electores inscritos en el CERA —exceptuando las elecciones municipales— reciben de oficio la documentación electoral, sin previa identificación personal, y posteriormente remiten el voto en las mismas circunstancias. De esta manera, cuando concurren supuestos como el fallecimiento del elector o el cambio de residencia, no comunicados al consulado, o simplemente la ausencia temporal del domicilio, cualquier otra persona podría emitir el voto en lugar del elector.

El párrafo que acabo de leerles resulta suficientemente elocuente por sí mismo y debió convencer a la Comisión Constitucional, ya que en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2011 se señalaba que, siguiendo las instrucciones de la Junta Electoral Central, se regula un procedimiento muy garantista. Con esta finalidad abiertamente garantista, la Ley 2/2011 estableció un nuevo sistema comúnmente conocido como sistema de voto rogado. Como sabrán sus señorías, con arreglo al sistema establecido en 2011, el elector debe, previa acreditación de su identidad, solicitar el voto a la Oficina del Censo Electoral, la cual le remitirá por correo la correspondiente documentación, que contiene las papeletas de votación. Las oficinas consulares han adquirido un papel fundamental, ya que para el voto CERA son paso obligado, porque allí debe enviarse por correo certificado el sobre que contiene las papeletas, o bien —es la otra opción—, depositar dicho sobre en una urna en la oficina consular. Tales sobres con las papeletas de votación, tanto los recibidos por correo certificado como los depositados en urna, se reenvían por valija diplomática a la oficina que a estos efectos se constituye en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual a su vez procederá al envío de dichos sobres a la junta electoral correspondiente para su escrutinio. En el voto ERTA también es paso obligado la oficina consular, ya que es allí donde personalmente debe entregársele el impreso en el que se solicita, tras la debida identificación, la documentación para poder votar; solicitud que la oficina consular remite a la delegación provincial de la oficina del censo electoral correspondiente. Esta última oficina enviará por correo certificado la documentación con la papeleta de votación y un sobre con la dirección de la mesa electoral. El elector ERTA remitirá por correo certificado el sobre dirigido a la mesa electoral antes del tercer día previo a la votación, que el servicio de Correos conserva hasta las nueve horas del día de votación, que es cuando lo traslada a la mesa electoral.

Por lo que acaba de exponerse, las diferencias principales que median entre el sistema previsto para los electores CERA y los electores ERTA consiste en que estos últimos presentan la solicitud de la documentación para poder votar personalmente en la oficina consular y que, una vez recibida dicha documentación, remiten el sobre con las papeletas desde el extranjero a la mesa electoral para su cómputo el día de las elecciones, mientras que los sobres de los electores CERA terminan en las juntas electorales provinciales para su escrutinio al tercer día posterior a las elecciones.

A pesar del notable esfuerzo efectuado por las administraciones citadas, se ha producido una importante disminución del número de votos emitidos por los residentes en el exterior. En efecto, ha disminuido notablemente el porcentaje de votos tramitados conforme al artículo 75 de la LOREG que han llegado a ser escrutados. Además, ese descenso se corresponde con el importante aumento desde el año 2009 de los españoles que residen en el extranjero. En las elecciones generales de 2008, con la regulación anterior, de 1 205 000 electores censados, llegaron a ser escrutados los votos del 31 % de los electores CERA. En las elecciones de 2011, con la regulación nueva de la Ley 2/2011, de 1 482 000 electores censados, solo el 9 % solicitó utilizar este sistema y únicamente llegaron a ser escrutados los votos del 4,95 % del total de inscritos. Por su parte, en las elecciones del 26 de junio de 2016, los electores inscritos fueron 1 924 000, las solicitudes, el 8,78 %, y los votos que llegaron a ser escrutados, el 6,30 %.

En relación con las causas de esta disminución debe mencionarse, primero, la disposición que obliga al elector a tomar la iniciativa de comunicar su propósito de votar. Segundo, el retraso en la recepción por los electores de la documentación remitida por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral y por las oficinas consulares de los sobres que les remiten los electores. Ese retraso se debe en la mayor parte de los casos al funcionamiento de los servicios postales del país extranjero. Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha puesto de relieve que en muchos países del mundo los servicios de correo locales tienen un procedimiento de trabajo y de rendimiento de una calidad inferior a la que ofrece el servicio postal español. También se han producido defectos en el funcionamiento de las oficinas consulares, singularmente por las limitaciones de medios para organizar los horarios del depósito de los sobres electorales en las urnas y organizar la posterior remisión a las juntas electorales provinciales de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 4

los votos recibidos. Y tercero, el escaso tiempo en que han de realizarse todas las operaciones necesarias para que el voto emitido fuera de España llegue a ser escrutado.

Con relación a las posibles soluciones para dotar de una mayor eficiencia al voto CERA sin menoscabar gravemente las garantías de pureza del mismo, la Junta Electoral Central, en su informe de 16 de noviembre de 2016, señala que debe considerarse la posibilidad de que la Administración consular se ponga en contacto con los electores CERA inscritos en su registro de matrícula y con los residentes temporales que se hayan inscrito con tal condición para facilitarles, respecto de cada proceso electoral, la información pertinente. En tiempos de Administración electrónica, tras la puesta en marcha de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se ha generalizado el uso del correo electrónico, de los SMS y de otras formas de mensajería y comunicación electrónicas, por lo que no debería ser complejo ni costoso hacer llegar esa información. Para ello, debía establecerse un procedimiento adecuado, a fin de que los consulados, nada más producirse una convocatoria electoral, comunicaran electrónicamente a los españoles inscritos en su registro la posibilidad de servirse de él —del consulado— y recibir la documentación necesaria.

Es preciso, en segundo lugar, dotar a las oficinas consulares de medios personales y materiales suficientes para desempeñar adecuadamente sus tareas electorales. Hay que agilizar las operaciones de recepción de la documentación y posterior remisión del voto. Sin salirse del actual procedimiento de voto rogado, cabría arbitrar una solución parecida a la que en su momento contemplaba el artículo 190 de la Lereg para el voto en las elecciones locales, a saber, que la Oficina del Censo Electoral remitiera a los electores que desearan votar de este modo una papeleta en blanco en la que deberían escribir el nombre de la candidatura, incluso sería posible prever que su remisión y la de las candidaturas proclamadas se hiciera por vía telemática.

En tercer lugar, cabe plantearse el sistema de plazos. Esta no es una alternativa fácil, dado que la ampliación del plazo íntegro que debe durar el proceso electoral —cincuenta y cuatro días en la actualidad— conllevaría una prolongación del tiempo de interinidad en que se encuentran muchas de las instituciones públicas. Además, dicha modificación, así como la alteración del día de realización del escrutinio general, debería tener en cuenta que el artículo 68.6 de la Constitución establece que las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los sesenta días de la terminación del mandato de los diputados.

Finalmente, la Junta Electoral Central ha propuesto establecer un sistema de voto telemático para los electores del CERA y los del ERTA. Parece que esta sería la solución menos costosa y más eficaz, dado que 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 de aquellos contenidos de la misma que lo requieran. Igualmente permite que la Administración exterior ponga a disposición de los electores CERA y ERTA terminales desde las que efectuar las comunicaciones precisas con la Oficina del Censo Electoral y con las juntas electorales. Todo ello es, por otro lado, coherente con la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que tras su derogación se mantiene en las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y las soluciones que se apliquen, por ejemplo, para presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas muestran que estos caminos pueden recorrerse con suficiente seguridad.

En este sentido, la Junta Electoral Central es partidaria de que se haga frente a las complicaciones técnicas que conlleva articular un procedimiento telemático seguro que permita votar si lo desean a los muchos miles de electores del CERA y también del ERTA. Es verdad, y la Junta Electoral Central es consciente de ello, que un sistema telemático de votación nunca ofrecerá las mismas garantías de visibilidad, transparencia e implicación individual que aporta el voto personal y directo, pero como remedio excepcional ese inconveniente se ve ampliamente superado por la ventaja que posibilita en el caso que nos ocupa el pleno ejercicio del derecho de sufragio, por cuanto la regulación actualmente vigente solo lo permite en la práctica para un número limitado de electores del CERA y del ERTA. La Junta Electoral Central no es ajena a las dificultades que tiene una reforma de este tipo. Por ello, ha de ser, en primer lugar, una medida excepcional, establecida únicamente para los electores que se encuentran temporal o permanentemente en el extranjero, votos CERA y votos ERTA. En segundo lugar, debe tratarse de una opción alternativa, añadida al procedimiento electoral ordinario, no telemático, sin olvidar la necesidad de perfeccionar y agilizar el procedimiento ya existente. En tercer lugar, sería precisa una previsión legal expresa, pues no parece conveniente forzar la aplicación del artículo 75.12 de la Lereg al tratarse de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 5

modificaciones sustanciales del ejercicio de un derecho fundamental. En relación con ello sería oportuno un amplio debate público destinado a asegurar un elevado grado de consenso político y a afianzar la confianza en el sistema electoral en su conjunto.

Examinemos otra cuestión. Con relación al ejercicio del derecho de sufragio activo por personas con discapacidad, quiero empezar poniendo de manifiesto que los diversos acuerdos adoptados por la Junta Electoral Central a lo largo de los últimos años en relación con el tema han estado regidos por el principio de igualdad y no discriminación, expresamente garantizado tanto por la Constitución como por la propia Loreg. Es necesario diferenciar entre personas con discapacidad física y con discapacidad sensorial, en atención a la diferente problemática que presenta cada caso. Las dificultades en el ejercicio del derecho de sufragio por los discapacitados físicos se concretan en el acceso a los lugares de votación por parte de personas con movilidad reducida y en silla de ruedas, accesibilidad que entendemos está prevista en la regulación actual en tanto en cuanto el artículo 24 de la Loreg prevé la posibilidad de que los electores presenten reclamaciones en relación con los locales designados como sede electoral por la delegación provincial de la Oficina del Censo Electoral, oído el respectivo ayuntamiento, reclamaciones que podrán fundamentarse en la falta de accesibilidad de los mismos y que habrán de ser resueltas por la correspondiente junta electoral provincial.

El ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de las personas con discapacidad sensorial exige, en cambio, garantizar el pleno acceso de las mismas a la información contenida en las papeletas de votación, acceso que, si bien no presenta dificultad alguna para los sordos y personas con discapacidad auditiva, sí supone un problema en el caso de los ciegos y personas con discapacidad visual, problema al que tradicionalmente se dio respuesta mediante la permisión de que lo hicieran asistidos por una persona de su confianza, posibilidad hoy recogida en el apartado primero del artículo 87 de la Loreg, que se vio completada en 2009 con el mandato de establecer un sistema de voto accesible de carácter autónomo, que fue establecido en el Real Decreto 1612/2007 con un sistema basado en el sistema Braille de lectoescritura, que debe entenderse que garantiza suficientemente el ejercicio autónomo del derecho de voto por ciegos y deficientes visuales, aunque presenta algunos inconvenientes, como su elevado coste y su previsible anacronismo. El sistema se basa en la existencia de una documentación complementaria en Braille cuya producción tiene un coste que ha impedido la extensión de su aplicación más de diez años después a las elecciones locales. Por otra parte, en los últimos años se ha generalizado el uso entre ciegos y personas con discapacidad visual de aplicaciones que les permiten escanear y reconocer textos con sus teléfonos móviles y bien pueden usarse —que con seguridad se usarán— para acceder de modo fácil e instantáneo a la información contenida en las papeletas, de modo que el sistema de voto accesible, cuyo uso es muy minoritario en la actualidad, caerá probablemente en el olvido en los próximos años. En suma, parece oportuno mantener las previsiones de la Loreg y que sea el Gobierno quien pueda adaptar este procedimiento a la realidad siempre cambiante de accesibilidad de estas personas a información escrita de todo tipo.

Voy a hacer ahora alguna consideración al funcionamiento de las juntas electorales. Como saben, la ley electoral establece que las juntas provinciales y de zona no tienen carácter permanente, se constituyen en el momento de la convocatoria de un proceso electoral y se disuelven cien días después de la votación, a no ser que en la circunscripción afectada deba repetirse la votación. Esta situación crea disfunciones, puesto que en ocasiones deben constituirse nuevas juntas electorales unos meses después de haber disuelto la anterior, procediéndose al sorteo de nuevos vocales judiciales. Me parece que para asegurar una mayor permanencia y continuidad de estas instituciones se podría optar por una solución sencilla como la de que los vocales judiciales elegidos por sorteo con motivo de las elecciones generales pudieran mantenerse para el resto de procesos electorales hasta que se convocasen nuevas elecciones generales. De esta manera, al menos los vocales judiciales permanecerían en el puesto durante un periodo cercano a los cuatro años.

Para concluir mi exposición recogeré las principales consideraciones que hice en mi comparecencia de 7 de junio de este año ante la Comisión sobre la Calidad Democrática. Respecto al control de la financiación electoral, recordé que en España estas competencias están atribuidas a tres instituciones: el Tribunal de Cuentas, la Junta Electoral Central y el Ministerio del Interior. Entonces indiqué que las juntas electorales carecen de medios para asumir mayores atribuciones en esta materia. En España, aunque el examen de la contabilidad y de los gastos electorales corresponde al Tribunal de Cuentas, este solo se lleva a cabo cien días después de la celebración de la votación, que es cuando tienen que presentar su contabilidad las formaciones electorales, como disponen los artículos 133 y 134 de la Loreg. Hasta

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 6

entonces compete a la Junta Electoral Central y a las juntas provinciales velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la financiación electoral y controlar la contabilidad de las formaciones electorales, les corresponde aceptar los administradores electorales que deban designar los partidos así como las cuentas que deben abrir para la recaudación de puntos, pueden recabar información de los administradores electorales o de las entidades bancarias y de su actuación deben informar al Tribunal de Cuentas de la actividad fiscalizadora, artículo 132 de la Lereg. Estas previsiones legales resultan poco coherentes con la configuración que el legislador ha hecho de la Administración electoral. Las juntas electorales provinciales no tienen carácter permanente, se constituyen para cada proceso electoral y en ese momento se incorpora a las mismas un personal escaso que debe atender a las múltiples operaciones electorales que le son encomendadas. Por otra parte, los miembros de la Junta Electoral Central, aun cuando esta es una institución de carácter permanente, no tienen dedicación plena a esta actividad, sino que deben compatibilizarla con sus funciones judiciales o académicas. Su personal, asignado por las Cortes Generales, tiene un carácter muy reducido, como puede verificarse de la plantilla asignada a la misma. Por ello resulta imposible que con esa configuración y con esos medios las juntas electorales, además del desempeño del resto de funciones en materia electoral, puedan llevar a cabo un control sistemático y riguroso del cumplimiento de la normativa relativa a la financiación electoral por todas las formaciones que se presentan a las elecciones. Esto es sencillamente inviable y en la práctica se tiende a limitar a verificar los nombramientos de administradores electorales, a la apertura de las cuentas para la recaudación de fondos y a resolver las escasas denuncias que se formulan en esta materia. Además, resulta paradójico que se asignen estas competencias a las juntas electorales cuando quien tiene que llevar después la fiscalización de la contabilidad de los gastos electorales es el Tribunal de Cuentas, institución de relevancia constitucional con amplios medios y recursos. No solo tiene escaso sentido esa separación de funciones, sino que, además, la lógica lleva a que quien tiene que fiscalizar integralmente todos los gastos de las formaciones políticas, incluidas las electorales, sea la institución con más medios para ello. Por eso, podría plantearse, en aras de una mayor clarificación, la atribución al Tribunal de Cuentas de todas las funciones que la Ley electoral confiere a las juntas electorales en materia de financiación y gastos electorales, incluida la potestad administrativa sancionadora por los incumplimientos de la legislación electoral en materia de contabilidad.

Con relación al régimen de los partidos políticos, el principal problema que se le ha planteado a la Junta Electoral Central ha sido determinar la representación a efectos electorales de aquellas formaciones políticas sometidas a conflictos internos. Los representantes y administradores electorales deben ser designados por quien aparece como representante de una formación política en el Registro de partidos políticos. En caso de conflicto en una fuerza política, lo común es que consten en dichos registros inscripciones contradictorias en las que diferentes personas se arrojan la representación de esa formación. Debe tenerse en cuenta que las atribuciones del Ministerio del Interior en la llevanza de estos registros son muy limitadas, de manera que en estos casos, aun cuando adviertan que se tratan de anotaciones contradictorias, deben inscribirlas incluyendo en todo caso una referencia a la situación de disensión. La resolución de este conflicto en la actualidad solo puede hacerla la jurisdicción civil, si bien no es infrecuente que las diferentes facciones enfrentadas acudan a juzgados civiles diferentes. Esto conduce a la existencia de diferentes procesos civiles que en lugares distintos adoptan resoluciones sobre el mismo asunto que pueden ser contradictorias. El dilema que se le plantea a la Administración electoral desde el momento en el que se aprueba una convocatoria electoral es el de determinar cuál de aquellos que pugnan por la representación de una fuerza política debe ser aceptado como tal y, además, debe hacerlo de forma inmediata, dados los plazos fugaces y preclusivos propios del procedimiento electoral.

Para resolver este problema podrían arbitrarse las siguientes medidas. En primer lugar, la atribución de mayores competencias a la Dirección General de Política Interior para decidir sobre las inscripciones en el Registro de partidos políticos en estos supuestos, previa tramitación de un procedimiento administrativo contradictorio con la audiencia de las partes implicadas. En segundo lugar, asignar a la Junta central o a alguna otra autoridad administrativa neutral la potestad de resolver los recursos contra la decisión de la Dirección General de Política Interior que pudieran interponer los afectados. En tercer lugar, las decisiones de la Junta Electoral Central serían susceptibles de recursos ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que podría unificar la doctrina relativa esta materia. Estas medidas podrían solucionar de forma rápida y unificada los problemas que se plantean, evitando la existencia de resoluciones judiciales contradictorias y atribuyendo la decisión final a la jurisdicción

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 7

contencioso-administrativa, puesto que en la mayor parte de los casos los problemas que se dilucidaban eran de derecho constitucional, muy distintos a los que se aquejan a las asociaciones civiles.

Para concluir mi intervención, me van a permitir una referencia al régimen sancionador establecido en la Ley electoral para su aplicación por la Administración electoral. Su tipificación es insatisfactoria, pues descansa en una fórmula general que considera infracción administrativa toda vulneración de las normas obligatorias de la Loreg que no constituya delito, fórmula que plantea problemas desde el punto de vista del principio de legalidad. Es necesario proceder a establecer un catálogo preciso de infracciones, distinguiendo entre las muy graves, graves y leves, así como de la correspondiente sanción. Por otra parte, en cuanto a estas últimas, es llamativo el desequilibrio existente entre las multas que debe imponer la Junta Electoral Central en el caso de incumplimiento de las normas sobre encuestas electorales y en los demás supuestos. El mínimo en el primer caso es de 3000 euros, que es justamente el máximo que se puede imponer para cualquier otra infracción. La experiencia ha demostrado que la primera cifra es excesiva y que el máximo del segundo puede ser insuficiente.

Pido disculpas por la extensión de mi exposición y quedo a disposición de sus señorías para las preguntas que quieran hacerme.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Granados. Le agradecemos mucho su exposición que además ha sido muy clara y concreta.

Comienzan las intervenciones de los grupos. Empezamos por el Grupo Parlamentario Socialista. Tiene la palabra su portavoz, el señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Muchas gracias, señor presidente.

Bienvenido de nuevo, señor Granados. Muchísimas gracias por su exposición, que, como la que hizo en la Comisión de Calidad Democrática, ha sido muy clara, muy directa y muy concreta, desgranando las cuestiones que a usted le parecen especialmente importantes desde el punto de vista técnico sobre el objeto de la reforma de la legislación electoral. Debo repetir lo que ya le manifesté en su día en aquella comparecencia, esto es, que las observaciones que hizo desde el punto de vista técnico a mi grupo le parecían acertadas. Usted se ha encargado de desgranarlas aquí, por lo que también es necesario que yo me refiera a ellas, puesto que básicamente ha integrado esta segunda parte de su discurso con la exposición que ya hizo en su día en la Comisión de Calidad Democrática. Sin duda, ahí se contienen una serie de mejoras técnicas que favorecerán mucho el funcionamiento procedimental de la aplicación del régimen electoral.

Me voy a autocontrolar a la hora de llevar a cabo mi exposición, no voy a caer en el error en el que caí en aquella ocasión, porque le pregunté por todo, sobre cuál era su visión de las reformas que se tendrían que hacer con carácter general en el régimen electoral. Usted, con muchísima sensatez, me respondió —y también a los demás intervinientes, porque creo que la mayoría caímos en el mismo error o parecido— que usted venía como presidente de la Junta Electoral Central y que no iba a entrar en las cuestiones que tenían un contenido político —aunque todas tienen un contenido político, incluso las más técnicas—, es decir, en aquellas que tenían exclusivamente detrás una decisión política de cambio del modelo o de cambio del sistema o declaraciones ideológicas que pudieran conllevar diferentes soluciones técnicas, como tampoco lo ha hecho ahora. Como usted nos lo repitió tantas veces, no voy a caer ahora en el error de preguntarle por ese tipo de cuestiones.

Sí me gustaría decir que estoy muy de acuerdo con lo que plantea usted en relación con las alternativas posibles para el voto rogado. Ha manifestado la existencia de varias posibilidades y luego se ha pronunciado por una muy clara, que es utilizar las posibilidades telemáticas para facilitar ese proceso y evitar la enorme injusticia que se comete con tantos españoles y españolas que están fuera del territorio, bien sea por motivos coyunturales temporales o bien porque residen allí habitualmente. Esto genera una gran injusticia y esto es una obligación que tenemos que satisfacer y cumplir de manera perentoria porque, precisamente, como usted ha destacado, es una cuestión de dar satisfacción a un derecho fundamental. Y no solo eso, sino que existe un fundamento constitucional enunciado como un principio en el artículo 9.2 donde se habla de la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación política de todos los españoles y de todas las españolas. Por lo tanto, esto es algo que tenemos que hacer y, afortunadamente, creo que con lo que usted ha dicho se puede resolver de manera muy satisfactoria esa problemática sin necesidad de ir más allá y de generalizar el llamado voto electrónico porque presenta muchas dificultades y muchos riesgos de falsedades y de funcionamiento, que incluso denuncian muchas personas que están en esta situación. Por lo tanto, creo que esa es la vía y me parecen muy acertadas sus observaciones al

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 8

respecto. Creo percibir que hay un consenso, afortunadamente, sobre el voto rogado. No sé si estoy equivocado o no, pero me ha parecido percibir en todos los debates que ya hemos tenido que hay un generalizado consenso acerca de la necesidad de hacer esta regulación que podría ir en este sentido.

Por lo que se refiere al voto de las personas con discapacidad, me gustaría preguntarle —incluso quebrantando esa regla que yo mismo me autoimponía antes— si usted considera que deberíamos ir a una modificación en la línea de lo que solicitan algunas asociaciones, como Cermi, para promover la igualdad de todos los ciudadanos a la hora de votar en las elecciones y, como se deduce de una interpretación que se hace de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, si habría que ir a la eliminación de los apartados b) y c) del artículo 3.1 de la Ley electoral en ese sentido.

Por lo demás, hay algunas cuestiones que me gustaría plantearle, pero no estoy seguro de si debo o no, precisamente por cumplir con lo que antes decía. Pero no me resisto a hacerle una pregunta que tiene también una dimensión técnica, aunque usted no se ha referido a ella, pero que está en la mente de todos nosotros, incluso ha salido en las discusiones en algunas ocasiones, y especialmente me interesaría conocer su criterio acerca de la posibilidad de añadir una circunscripción independiente para residentes en el extranjero, que está en buena medida vinculada también con lo anteriormente expuesto en relación con la supresión del voto rogado. Me gustaría también preguntarle acerca de si deberían utilizarse una serie de medidas técnicas como, por ejemplo, la sustitución de la subvención a los partidos políticos para envío postal por el envío de un único sobre a todo el censo electoral con información sobre todas las candidaturas. Eso sería otra cuestión.

Hay también algo que preocupa a muchas asociaciones que han venido a vernos y nos han preguntado sobre la cuestión, como el hecho de que en concreto se haga muchas veces un uso inadecuado de las cabinas en el sentido de que haya que potenciar el voto secreto. En definitiva, se propone que sea de uso obligado para potenciar el secreto del voto. Hay otras muchas cuestiones que me gustaría plantearle, pero ya pertenecen a ese género de las decisiones políticas de modificación de la fórmula electoral, y ahí no voy a entrar. Quiero decirle que comparto plenamente todo lo que ha dicho en relación con las medidas técnicas que se podrían incluir para mejorar el voto y, en concreto, la remisión que ha hecho a ese informe del año 2016 de la Junta Electoral Central que todos manejamos, donde vienen ya especificadas y más concretadas qué cosas y qué medidas habría que adoptar para resolver la cuestión de la utilización telemática para el voto rogado.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cámara.

Por el Grupo de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra el señor Errejón.

El señor **ERREJÓN GALVÁN**: Gracias, señor presidente.

Gracias por la explicación y por el informe que nos ha remitido, señor Granados, aprovecho también para darle la bienvenida a la Comisión. Tenemos hoy nuestra primera sesión, una sesión de apertura que ha tardado, pero que hacemos con la convicción de estar cumpliendo con un mandato que ya abrimos cuando decretamos la apertura de la subcomisión de reforma electoral y que hoy a propósito de un coloquio más o menos informal, paradójicamente, muchos grupos coincidíamos en una concepción parecida. Aunque parezca paradójico, en los momentos de zozobra es precisamente cuando tenemos que tener más coraje para la defensa de las transformaciones y de las modernizaciones que tenemos que hacer. Sin duda, una de las pendientes —o así lo consideramos— para la modernización del sistema político en nuestro país tiene que ver con las transformaciones en el sistema electoral. Ya en el año 2007, antes de la crisis económica y antes del movimiento así llamado de los indignados, el CIS reflejaba que una mayoría de los españoles se mostraba bastante en desacuerdo o bastante consternado por la traducción que el sistema electoral producía de las voluntades de los ciudadanos en representación política. Junto con eso, resulta que dos de las tres preocupaciones fundamentales de los españoles tienen que ver con la corrupción y con el funcionamiento de los partidos políticos. Es por eso que entendemos que lo que estamos tratando aquí tiene mucho que ver con la posibilidad de facilitar el diálogo político que salde brechas como la territorial, la generacional, la de ganadores y perdedores de la crisis. Y eso tiene que ver con decisiones técnicas que convierten las preferencias de los ciudadanos en diferentes tipos de representación. Por tanto, aunque pudiera parecer lo contrario, nos parece —y cierro con esto la introducción inicial— que no hay mejor momento que este para afrontar la necesaria modernización de nuestro país, también en lo que tiene que ver con las transformaciones, algunas de las cuales pueden

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 9

implicar la reforma constitucional, para transformar, modernizar y hacer que nuestro sistema electoral se parezca más a la sociedad que tenemos hoy y no a la que teníamos hace cuarenta años.

Entrando en la materia de lo que nos ha comentado, anticipo que me moveré en el mismo filo complicado en el que se movía el señor Cámara con respecto a las cuestiones técnicas y políticas. Nunca he sabido diferenciar entre las cuestiones técnicas y políticas, me ha parecido siempre que las cuestiones más políticas se suelen esconder debajo de los ropajes más furibundamente técnicos. Así que es posible que me mueva, pero, como usted es libre de contestar, dirá cuáles creen que son de su incumbencia y cuáles no. En todo caso, sean o no todas inmediatamente materia de la Junta Electoral Central apreciamos mucho su larga experiencia y, por tanto, creo que son de rigor.

Con respecto a lo que tiene que ver con el voto exterior, hemos discutido ya en alguna ocasión los motivos para introducir el así llamado voto rogado en el año 2011. Precisamente, cuando más jóvenes españoles fruto de las políticas económicas injustas e ineficaces abandonaban nuestro país, introdujimos una reforma que vulneró seriamente sus posibilidades de participación política. No nos interesa, creo, en esta subcomisión la discusión sobre cuáles fueron los motivos, pero si cuáles fueron sus efectos y cómo los podemos corregir. Lo hago siguiendo el informe de 2016 que nos ha remitido y las apreciaciones de diferentes organizaciones o colectivos de la sociedad civil, en particular de la marea granate, que han trabajado mucho sobre la cuestión.

No me queda claro de su intervención si tengo que deducir que en su opinión la reforma del así llamado voto rogado tiene que ser derogada o no, porque en su informe reconoce que los problemas que existían ya antes de 2011 no solo no han desaparecido, sino que se han agudizado. La participación cae. Para que lo veamos en una cifra muy sencilla, del 31,74 % de los españoles residentes en el extranjero que participaron en el año 2008, se pasó tres años después, con la introducción del así llamado voto rogado, a una participación del 4,95 % de los españoles en el extranjero. Hay dos posibles causas: O a los españoles se les pasó de golpe la voluntad de participar en las elecciones o los partidos que entonces legislaron —nosotros no estábamos— introdujeron una reforma que ha sido gravemente lesiva para el derecho de participación de los españoles residentes en el exterior y posiblemente incompatible o difícilmente compatible con el artículo 68.6 de la Constitución que responsabiliza a los poderes públicos de poder facilitar las condiciones para la participación de todos los ciudadanos, se encuentren donde se encuentren. Por tanto, mi pregunta es si en su valoración asume que la reforma del así llamado voto rogado no ha sido útil para garantizar el ejercicio del voto de los españoles residentes en el exterior, si en su informe reconoce que solo han empeorado esas condiciones de participación, si es partidario o no de derogarlo, en concreto el artículo 75.1 de la Loreg y, si no, además de las medidas concretas a las que ahora me referiré como las del voto telemático, qué medidas de una cierta contundencia mayor prevé o recomendaría para sanar o subsanar lo que ha sido un daño no menor. Creo que las cifras en ese sentido hablan por sí solas.

Con respecto al voto electrónico, aquí sí que me queda bastante claro que el informe de la Junta Electoral Central lo recomienda y que recomienda que pueda ser usado para cerrar un poco la brecha de esa desigualdad del derecho a la participación política de los españoles en el exterior. Nosotros no creemos que haya que desecharlo, pero sí, como el propio informe reconoce, asumimos que es una medida de carácter excepcional y, además, que se ha considerado para otros tipos de participación política de los españoles residentes en territorio nacional y, si me permiten la expresión, en algunas cuestiones en materia de seguridad no está todo lo desarrollado que debería estar.

Creo que hay procedimientos que han ido incorporando funciones telemáticas a la participación política. Me enorgullezco de representar también a una fuerza política que en los ayuntamientos de las principales ciudades españolas donde gobierna ha ido desarrollando para presupuestos participativos o para decisiones sobre la movilidad urbana mecanismos tecnológicos. Pero me pregunto, aunque solo sea por coherencia, si el voto electrónico no es lo suficientemente seguro como para asegurar la participación política de los ciudadanos en territorio nacional, si lo es para los ciudadanos que están fuera del territorio nacional y también, aunque solo sea una cuestión simbólica, qué mensaje lanzamos si aplicamos como si fueran conejillos de Indias una medida para la participación política de los españoles en el exterior que no creemos que tenga todavía suficientes garantías para aplicarla a los españoles que residimos en territorio nacional. Sin embargo, sí que apunto tres medidas que me parecen que pueden ser útiles a la hora de telematizar la participación en el proceso electoral. Una, la descarga telemática de información electoral y papeletas. A menudo las papeletas o llegan con retraso para emitir el voto o a veces llegan con retraso para ser contabilizadas en el voto. Por tanto, que se puedan descargar telemáticamente. Dos, que se

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 10

pueda hacer también telemáticamente la reclamación de los reembolsos de reenvío. Y tres, que se pueda utilizar el mismo sistema clave que utilizamos para la declaración de Hacienda o para los trámites con la Seguridad Social o con muchos ministerios del Gobierno nacional, que se pueda utilizar igual para la inscripción en el censo o para la solicitud de voto. Igual que lo utilizamos para muchos trámites ya telemáticos en nuestra relación por lo menos con la Administración central, que lo puedan utilizar los españoles residentes en el extranjero.

Con respecto al censo, creo que es uno de los problemas más graves que tiene que ver con la complejidad y con que en muchas ocasiones los censos de españoles residentes en el exterior se encuentran o desactualizados o sin depurar y así ha sucedido en anteriores procesos, mandándose papeletas a gente que ya no reside en los lugares o que ha fallecido y no se la ha dado de baja del censo o que no se mandan a ciudadanos que sí que desean votar. Aquí le preguntaría si es usted o no favorable a la renovación temporal de la inscripción, a una cierta actualización periódica del CERA, por ejemplo, cada diez años, y las medidas para implementar una limpieza anual del censo, que tengo entendido que se realizaba hasta el año 2009, pero que después se dejó de realizar. Es posible que esto implique la necesidad de dotar de más recursos a la Oficina del Censo, pero no es una cuestión baladí porque tiene que ver con garantizar el ejercicio de un derecho político fundamental.

Con respecto a los plazos, en el informe de la Junta Electoral Central del año 2009 ya se reconocía que era uno de los problemas fundamentales y creo que la reforma última del voto rogado de nuevo lo ha agravado, las papeletas no llegan a tiempo a los electores para que emitan el voto o no llegan después para ser contabilizadas. Nosotros en la reforma de la Loreg que se realizó hace tan solo un año para disipar el riesgo de que los españoles estuviésemos votando el día de Navidad, ya introdujimos, aunque era ese el objetivo fundamental, decenas de enmiendas sobre la cuestión de los plazos. Sé que el artículo 68 de la Constitución española establece un máximo de sesenta días posibles. Le pregunto si le parece recomendable cambiarlo, incluso si eso implica la alteración de un artículo constitucional y, si no, si sería usted favorable a que la Loreg se mueva de los cincuenta y cuatro días de plazo máximo hasta alcanzar el máximo constitucional de sesenta días porque a veces seis días puede ser la diferencia de que lleguen los materiales electorales o no.

Con respecto a la circunscripción exterior, en líneas muy similares a lo expresado por el portavoz socialista, somos conscientes de que esto podría implicar una reforma constitucional, pero no es algo que nos asuste porque nos parece que hace falta actualizar una buena parte de las previsiones en este sentido y me gustaría preguntarle cuál es su valoración sobre la posibilidad de una circunscripción exterior que agrupe a los españoles residentes en el extranjero con la proporcionalidad determinada por el número o por la cantidad de españoles que residan en el extranjero que queda acreditada. Hay países de nuestro entorno como Francia que lo tienen desarrollado —creo que Francia tiene hasta once—, lo que pasa es que es un sistema mayoritario, no como el nuestro. Nosotros no seríamos favorables a la adopción de muchas, pero sí a la adopción de una circunscripción electoral que pudiera representar los intereses de un tipo de españoles que tienen diferencias políticas, pero comparten problemáticas similares que nos parecen que pudieran necesitar de estar representadas en nuestras instituciones.

Luego hay cuestiones que navegan entre lo técnico y lo directamente político. Comparto plenamente la necesidad de dotar de más recursos al Tribunal de Cuentas, pero con respecto a la financiación de partidos, hay cuestiones que creo que sí que son de competencia directa de la Junta Electoral Central que tienen que ver —las propusimos ya en la modificación que entonces no pudo ser de la Loreg y que creemos que ahora no hay excusas para abordar— fundamentalmente con las posibilidades de ahorro al contribuyente y tienen que ver con la posibilidad de un *mailing* único para reducir costes y facilitar la igualdad de oportunidades entre los partidos. Está estimado que podría ahorrar al contribuyente entre 25 y 30 millones de euros. Tiene que ver con la posibilidad de reducción de hasta un 50 % del límite del gasto electoral, de la reducción hasta en un 50 % de las subvenciones a este gasto electoral, de la limitación de la financiación bancaria a un 50 % del total de la financiación electoral de los partidos para evitar el sobreendeudamiento de los partidos con las entidades financieras, que no es una cuestión solo de alcance electoral, sino que ha afectado después directamente al tipo de políticas públicas que después se aplican. Lo hemos discutido varias veces, pero es posible que el sobreendeudamiento de determinados partidos con los bancos después, aunque sea una cuestión en origen solo electoral, produzca determinadas políticas particularmente amigas del rescate de los bancos mucho más que del rescate de otros sectores económicos más necesarios para la economía real en nuestro país. Tiene que ver también con la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 11

eliminación de adelantos electorales para mejorar la igualdad de oportunidades, que es otra de las propuestas.

Dos cuestiones más igualmente técnicas. En cuanto a la cuestión de género, creo que hemos mejorado mucho en este Congreso. Hay un 40 % de diputadas, pero sigue siendo un número mucho más bajo que el peso en la sociedad española y en la participación política y me gustaría preguntarle su valoración sobre la cremallera estricta en las listas electorales o medidas alternativas para asegurar medidas hacia la paridad. La última cuestión tiene que ver con la regulación de los debates electorales. Nos interesa particularmente su opinión sobre si considera usted —y ese es el parecer de mi grupo— que los debates electorales tienen que ser obligatorios porque son un derecho ciudadano a la información que no puede depender de las tácticas momentáneas y cambiantes de los partidos políticos, sino que es un derecho de información para todos los ciudadanos para poder votar con la suficiente información y si usted sería favorable, como a nosotros nos parece que sería recomendable, que fuera la Junta Electoral Central la que pudiera determinar la organización, la fecha y los participantes en los debates electorales en la medida en que es un derecho ciudadano que no se puede dejar exclusivamente a los intereses partidistas en cada caso.

Espero haberme movido más del lado de las cuestiones técnicas que de las cuestiones políticas, aunque ya le adelantaba que se me iban a mezclar, y le agradezco la explicación y la comparecencia.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Errejón.  
Por el Grupo Ciudadanos tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, presidente.

Gracias, señor Granados, por la comparecencia que ha hecho y por la exposición tan sistematizada que ha realizado, que nos ha permitido entenderlo casi todo, salvo lo que le voy a decir ahora. Voy a intentar seguir la misma sistemática que ha seguido usted y, entonces, comienzo hablando del voto rogado. Respecto al voto rogado, ya ha analizado la aplicación de la reforma del año 2011 y las consecuencias que ha tenido —una disminución del voto—, las posibles causas y las posibles soluciones que aporta la Junta Electoral Central. Habida cuenta de que la reforma del año 2011 ha dado lugar a un procedimiento que tiene quiebras que están demostradas, quería preguntarle si realmente no sería más práctico volver al sistema anterior pero reforzado, es decir, con más garantías. Estaríamos hablando, por ejemplo, de las oficinas consulares. Una de sus propuestas es activar la oficina consular con un papel mucho más dinámico, pero eso exigiría mayores medios. Le pregunto si solo se necesitarían medios y si los tienen cuantificados o además haría falta también una reforma procedimental. También le quería preguntar si la Junta Electoral Central ha tenido en cuenta otros sistemas que existan en otras normativas reguladoras del derecho al voto, tanto nacionales en comunidades autónomas como en derecho comparado.

Respecto a la situación de las personas con discapacidad, ha hecho referencia a que la propuesta de la Junta Electoral Central es remitirse a la legislación electoral, pero quería preguntarle si se ha planteado la posibilidad de incrementar los medios económicos y no solo los medios de accesibilidad. Como ha dicho, hay distintos tipos de discapacidad sensorial o de cualquier otro tipo. ¿Sería necesario activar o poner en práctica incluso otro tipo de legislación que afecta a la discapacidad?

Respecto a las juntas electorales, ha manifestado que la Junta Electoral Central sería partidaria de mantener en el cargo a los vocales judiciales durante cuatro años y me gustaría saber si tiene conocimiento de qué opinión les ha suscitado eso a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados e incluso al Consejo General del Poder Judicial.

Respecto a las sanciones, ha hablado de la necesidad de tipificarlas y de poner fin a esa aparente distorsión que hay entre sanciones mínimas y máximas. En los informes de la Junta Electoral Central del año 2009 a 2016 se ha hecho esta propuesta y quería preguntarle si en el futuro se plantean la posibilidad de hacer una cuantificación de esas sanciones, eliminando esa aparente distorsión.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cano.  
Por el Grupo Vasco, PNV, tiene la palabra el señor Legarda.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 12

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidente, y muchas gracias también al señor presidente de la Junta Electoral Central por la exposición que nos acaba de hacer.

Como me toca ser de los últimos intervinientes, intentaré no repetir ninguna de las cuestiones planteadas. En este difícil equilibrio entre cuestiones técnicas y cuestiones menos técnicas, quisiera preguntarle su opinión no tanto *de lege ferenda*, sino sobre cuestiones de fondo transversales a todos los sistemas electorales, por decirlo de alguna manera sin ser grandilocuente o ampuloso. En concreto, empezando como usted ha empezado por el CERA o el ERTA, planteo un par de cuestiones de fondo. En primer lugar, he leído con mucho interés el informe y me parece muy interesante. Efectivamente, quizá hay problemas insolubles. Hay una crisis con los sistemas de correos —sobre todo, extranjeros—, la localización de los residentes en el extranjero no es fácil y ustedes plantean quizá como solución excepcional y en paralelo el voto electrónico; bueno, el voto por Internet más que el voto electrónico, porque podría ser presencial, es decir, que el voto consular fuera electrónico. Pero aquí he echado en falta una cuestión: cómo se afronta esta circunstancia en países de nuestro entorno, es decir, derecho comparado. Francamente, esa cuestión he echado en falta y no tengo opinión.

Otra cuestión también vinculada con el voto de los residentes en el extranjero, que hemos comentado en nuestro grupo y políticamente también fuera del grupo, es que el derecho de participación política es un derecho que hay que fomentar. Sin embargo, hay una realidad que se contrapone —voy a ser un poco heterodoxo— al principio democrático. Planteo una cuestión de fondo. ¿Hasta qué punto un no residente —no digo temporal, porque luego habría que hablar de qué es eso de temporal— con sus decisiones puede condicionar medidas que no le afectan de manera inmediata, aunque de manera mediata sí como sujeto de derechos políticos? El voto de alguien que no reside en el país efectivamente desde hace muchísimos años —vamos a poner un ejemplo extremo— puede ser determinante y puede condicionar la vida y las circunstancias de otros muchos ciudadanos cuando a él no le afectan de una manera directa, aunque le puedan afectar de una manera ideológica abstracta. Planteo esa contraposición del principio democrático y del principio del derecho de participación política. Le hago esta reflexión al hilo de una consideración que hacen ustedes en el informe del apartado 12 del artículo 75 de la Lereg. Hay una habilitación al Gobierno que es un poco un arcano porque dice que se habilita al Gobierno para regular los criterios y limitar los supuestos de la aplicación del artículo 75. Yo pregunto cómo regulan en otros países esa residencia temporal. ¿Cuánto es temporal? Se puede estar en viaje de negocios más o menos largo o podemos imaginar una beca Erasmus. ¿Cuánto es temporal? El caso extremo lo planteó Escocia en su referéndum. No permitió el voto a ningún —entre comillas— nacional escocés que no estuviera en el momento de la votación residiendo efectivamente. Planteó de una manera radical el principio democrático. Votaron erasmus españoles —en nuestro caso, vascos— y no votaron escoceses que residían en Londres, pero que tenían sus derechos políticos en Escocia para las elecciones ordinarias. Hago una reflexión sobre este extremo que me parece particularmente importante, sobre todo en un mundo globalizado en el que las deslocalizaciones no son ya solo por viajes, sino que tienen un carácter casi estructural aunque administrativamente no se consoliden.

Planteo estas dos cuestiones respecto al CERA y hay otra tercera que me llama la atención. La solución del voto por Internet yo también la veo, pero me llama la atención que, siendo un instrumento de un uso muy generalizado para gran número de actividades —comprar, transacciones bancarias—, los países de nuestro entorno no acaban de digerirla. Se cita normalmente la excepción de algún país báltico, aunque he leído últimamente en prensa que a raíz de los ataques parece que ha establecido células de seguridad. Se trata de Letonia o Estonia; no sé exactamente cuál de ellos. ¿Por qué no se implanta? ¿Por qué en el sistema electoral hay tanta renuencia? Por cuestiones de seguridad básicamente. Esto en cuanto al CERA.

Otra cuestión transversal que nos ronda en la Comisión es para qué vale el derecho electoral. ¿Tiene solo una funcionalidad, que es buscar la adecuación del voto a la representación, es decir, el principio de participación tomando como eje al ciudadano exclusivamente? ¿O, además de este, tiene en cuenta otros valores? Voy a citar la gobernabilidad. También voy a citar la representación de realidades territoriales que, si no, no la tendrían por el hecho urbano, que concentra la representación de realidades nacionales o nacionalidades, según la denominación del artículo 2 de la Constitución. Es decir, es un sistema que busca muchos equilibrios, más allá de la adecuación del voto, más allá de un voto, una persona. Creo que es una cuestión trascendente. También pone de manifiesto una cosa —que puede ser una paradoja—, y es que no sé si hay ochenta y pico Estados que se califican como federales pero no existen cámaras territoriales federales. Solo Alemania tiene una Cámara de representación territorial pura. El resto de los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 13

Estados federales no tienen Cámara de representación territorial y se articulan precisamente a través del sistema electoral ordinario.

No sé si me estoy pasando de tiempo, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Va usted perfectamente, señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Hay otra cuestión que le quisiera plantear que hemos estado comentando informalmente en alguna otra Comisión, y es si el sistema electoral debiera ser militante, es decir, si debiera articularse de manera que promocióne valores constitucionales, como las listas cremallera u otra serie de valores. Mi duda es si realmente la Constitución es militante y están permitidas todas las ideologías, excepto las que incurran en tipos penales; si sería lícito que el sistema electoral se convirtiera en un sistema militante de valores constitucionales, cuando todos están abiertos en la Constitución y todas las ideologías los pueden sustentar, siempre y cuando no sean delictivos, claro.

Entiendo que igual me he deslizado hacia cuestiones que no son técnicas pero no necesariamente *de lege ferenda*.

Muchas gracias, en todo caso.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Legarda.

Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Vera.

El señor **VERA PRÓ**: Gracias, presidente.

En primer lugar, quisiera dar la bienvenida al presidente de la Junta Electoral Central a esta subcomisión, hoy en formato Comisión, en nombre de mi grupo parlamentario, así como agradecerle muy sinceramente las apreciaciones que nos ha trasladado respecto a determinados aspectos de nuestra Ley electoral. Mi grupo parlamentario siempre ha sostenido que la Ley electoral es una ley medular de nuestro sistema democrático, es la norma que regula las reglas del juego político y, como tal, todas sus reformas deben hacerse con el mayor de los consensos. Cuanto mayor sea el respaldo, mejor será la Ley electoral. Por eso nos pareció oportuna la creación de esta subcomisión en el seno de la Comisión Constitucional para abordar en ella el estudio y debate de todas aquellas cuestiones que han puesto sobre la mesa los diferentes grupos parlamentarios con intención de mejorar diferentes aspectos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Es una subcomisión que, como he dicho, nos debe permitir estudiar, analizar, debatir y alcanzar los acuerdos necesarios para trasladar a una proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General aquellas propuestas de modificación de todas las cuestiones que nos permitan mejorar las reglas de juego de nuestro sistema, precisamente aquellas sobre las cuales seamos capaces de llegar a un acuerdo más que mayoritario, pues lo contrario sería un absoluto despropósito y un completo fracaso. De ahí que agradezcamos su presencia y todas las recomendaciones y sugerencias que ha introducido en el debate general; algunas de ellas ya están contenidas en las propuestas que hemos puesto sobre la mesa los diferentes grupos parlamentarios, pero a buen seguro estas recomendaciones nos servirán para la reflexión y el debate en los trabajos de la subcomisión.

Ha centrado fundamentalmente su intervención en el voto de los residentes ausentes, el voto CERA, y en el voto de los residentes en España temporalmente ausentes, el voto ERTA. Nos ha hablado de la disminución de la emisión del voto CERA y de la insuficiencia de su regulación, del papel que juega la información en relación con los electores del CERA y del ERTA, de las limitaciones de las oficinas consulares y de algunas deficiencias apreciadas en su funcionamiento. También se ha referido al estrecho margen temporal del procedimiento del voto, una vez convocadas las elecciones, y a la escasa funcionalidad del sistema, siendo necesario agilizar la emisión y remisión del voto. Precisamente ese es el objetivo de esta subcomisión, es decir, arbitrar las modificaciones precisas para corregir las deficiencias de nuestro sistema. Aquí me voy a permitir una licencia, sin ánimo de polemizar, para dirigirme al señor Cámara y decirle que el voto rogado, a mi modo de ver, y yo creo que es el sentir generalizado, no vulnera ningún derecho fundamental. El voto por correo también es un voto rogado y no vulnera ningún derecho. Me ha parecido entender esto en tu exposición. **(El señor Cámara Villar: ¡No, ni mucho menos; yo no lo he dicho!)**. Para nosotros, desde luego, el voto rogado no vulnera ningún derecho fundamental.

El señor Granados nos ha hecho un apunte sobre la posibilidad de introducir el voto por medios electrónicos para facilitar el voto a los residentes en el exterior. Se ha referido también a otras cuestiones, como la ampliación del mandato de las juntas electorales provinciales, las anotaciones contradictorias en el registro de partidos políticos que dan lugar a controversia, la dotación de mayores competencias a la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 14

Dirección General de Política Interior, el régimen sancionador contemplado en la Ley electoral y la elaboración de un catálogo de sanciones. Todas estas cuestiones deben ser objeto de esta subcomisión, y algunas de ellas, como he dicho, ya figuran en las propuestas que hemos formulado los diferentes grupos parlamentarios. Ahora bien, insisto en que el consenso es básico en esta materia, y esto es algo que desde luego no debemos olvidar nunca. Por eso, siempre es aconsejable, como ya ha puesto de manifiesto mi grupo parlamentario, emplear un criterio de prudencia a la hora de abordar la reforma y, además, acompañarlo de la irrenunciable búsqueda de un amplísimo consenso. La reforma de la Ley Electoral, como la de la Constitución, debe hacerse del mismo modo, con un respaldo cercano a la unanimidad.

En la X Legislatura, como todos recordarán, el Grupo Parlamentario Popular tenía mayoría absoluta en esta Cámara y también en el Senado y no por ello puso sobre la mesa o forzó la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral para que gobernara la lista más votada en los ayuntamientos. No lo hicimos, a pesar de que iba en nuestro programa electoral. Y no lo hicimos no porque no nos alcanzara la aritmética parlamentaria, sino porque no teníamos un acuerdo con el resto de los grupos parlamentarios. Todas las reformas de la Ley Electoral desde 1985 se han hecho siempre con el acuerdo más que mayoritario, con un respaldo mucho mayor que el de la mayoría absoluta exigida por la Constitución, siempre con un consenso mucho más que mayoritario, como digo, y así sucedió en la reforma de la IX Legislatura, gobernando el Partido Socialista, y al comienzo de esta misma legislatura en una reforma menor, a la que se refería antes el señor Errejón, para evitar la coincidencia de una posible convocatoria electoral con la Navidad. De no seguir haciéndolo así, de romperse esta regla de oro no escrita, estaremos abocados a una ley que no tendrá continuidad, a una ley efímera, y una ley electoral que se precie debe tener carácter permanente y estable. Las cosas importantes no deben cambiar cada cuatro años conforme sea la coyuntura política, y por eso es conveniente que sepamos ponernos de acuerdo no solo en lo general sino también en lo particular.

Para terminar, quisiera hacerle alguna pregunta sobre otro tema al que usted se ha referido, que ha sido el del voto de las personas con discapacidad, pero no en el sentido que usted lo ha planteado. Quiero hacerle una pregunta para conocer su opinión, no solo como presidente de la Junta Electoral Central sino como magistrado del Tribunal Supremo, respecto al voto de las personas con discapacidad, de las personas que son declaradas incapaces a las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. ¿Ha habido muchas denuncias en las juntas electorales sobre esta materia? ¿Debe levantarse esta restricción? ¿Es posible hacerlo?

Nada más y muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Vera.

Ahora tiene la palabra el señor Granados para contestar como le parezca conveniente a las cuestiones planteadas.

El señor **PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL** (Granados Pérez): Es un honor contestar a las preguntas que me han hecho y además es una satisfacción porque, en general, todas van dirigidas a mejorar la normativa electoral, a mejorar algunos aspectos concretos de esa normativa, y creo que el espíritu que guía a sus señorías es precisamente buscar la mejor solución a los problemas que se han visto y que se han exteriorizado en el tiempo que yo llevo como presidente de la Junta Electoral Central, que es de más de cinco años, aunque voy a terminar ya mi mandato.

Con respecto a las preguntas tan importantes e interesantes que ha hecho el señor Cámara, en primer lugar, insisto y coincido con él en que el derecho al voto es un derecho fundamental del que no podemos privar a nadie, esté en España o esté fuera, que siga siendo español, como es el caso que estábamos examinando, de los votantes ERTA y votantes CERA. Esos votos, a veces —también ha hecho la pregunta el representante del PNV, el señor Legarda—, pueden influir en el resultado electoral, pero yo no pondría en duda el interés que puedan tener aquellos españoles que residen en el extranjero sobre lo que ocurre en España porque incluso puede ser mayor que el de muchas personas que viven en España. Es decir, el seguimiento de los temas españoles por lo medios que tenemos actualmente puede ser incluso más vivo y más intenso que el que pueda tener cualquier español que resida en cualquier ciudad española. De manera que sí hay que hacer un serio esfuerzo para que estos derechos fundamentales se hagan efectivos, pero hay que hacer esfuerzos —y también en eso coincido con la última intervención— con el máximo consenso posible, porque lo que hay que evitar es que se pierda la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral. A pesar de las dificultades, yo creo que el ciudadano español sí tiene confianza en

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 15

el sistema electoral español, comparado con la confianza que pueda existir en otros países. Indudablemente, toda modificación puede tener sus riesgos de manipulación, y hay que tomar las medidas oportunas para que esto no se produzca. Por tanto, hay que hacer un serio esfuerzo, en esa línea va la Junta Electoral Central, para que esas personas que residen en el extranjero, bien sea temporalmente o bien sea con una residencia permanente, puedan votar y no solamente lo hagan materialmente, sino que su voto se escrute, es decir, que se tenga en consideración. Coincido plenamente en esto.

En cuanto a las personas con discapacidad, indudablemente hay que hacer una modificación legal, hay que facilitar su voto, pero también es cierto que hay que ponerse al día. Todas aquellas aplicaciones y todos aquellos sistemas que ya las personas con dificultad visual vienen utilizando deben poder utilizarse con base y con apoyo legal, con medios que permitan usarlos y que no cuesten dinero a las personas que tengan esta discapacidad. Los medios que teníamos se han quedado desfasados; todavía se mantiene —y así viene recogido en la ley electoral— la posibilidad de ser acompañado por una persona de confianza, pero creo que ya tenemos los suficientes medios técnicos para buscar otros procedimientos que no sean excesivamente costosos, como pueden ser el sistema autónomo que se ha incorporado con la reforma del año 2012, que faciliten que estas personas con esa dificultad puedan leer o al menos comprender y saber el contenido de la papeleta electoral.

En cuanto a las circunscripciones independientes y mesas electorales, yo no sé si se está refiriendo a la existencia de mesas electorales en los consulados como una circunscripción electoral exterior. Lo que sí es cierto es que va incluido en el informe que se hizo el 16 de diciembre de 2016 de la Junta Electoral Central la posibilidad de que se puedan poner unos terminales en los consulados que faciliten la comunicación de los residentes en el extranjero, los votantes CERA, tanto con las juntas electorales como con las delegaciones provinciales de la oficina electoral. Es algo que se podría hacer e incluso se podría llegar a más, se podría llegar a una votación a través de los propios consulados porque el sistema que actualmente se permite por el artículo 75 es que el sobre que contiene las papeletas se introduce en una urna, pero no para que se haga el escrutinio en esa urna, sino para que se remita a las oficinas del Ministerio de Asuntos Exteriores que, a su vez, las remite a la Junta Electoral Provincial para que el día del escrutinio general se puedan computar. Viajan demasiado, ese voto está constantemente viajando. Creo que habría que buscar fórmulas para que no tenga que desplazarse, sobre todo cuando tiene que hacerlo por unos sistemas de correos que indudablemente no funcionan porque siempre hay un problema u ocurre alguna cosa. Lo que es cierto es que, a la hora la verdad, esos votos llegan con una gran dificultad o no llegan. Por tanto, habría que buscar fórmulas en ese sentido para que puedan existir esas terminales, al margen del sistema telemático y al margen de algo en lo que también ha hecho hincapié otra de sus señorías del Grupo Popular, que es el derecho de información que debe tener. Ese derecho a la información —y también contesto con ello al señor Errejón—, ¿implicaría que habría que derogar el voto rogado? Seamos sinceros, estamos pensando en la primera etapa, en la primera fase, es decir, en pedirlo. Los problemas no surgen en ese momento, la mayoría de los problemas surgen con posterioridad, pero también es un elemento a tener en consideración. No pasaría nada si se actualizara de una forma permanente o cada periodo corto de tiempo quiénes están registrados en esas matrículas consulares y se les remitiera información sobre que se han convocado unas elecciones, que tienen derecho a votar y poner a su disposición el impreso oficial para poder solicitar el voto. Que se haga esa solicitud se puede facilitar de tal manera que no tendría tanta importancia que fuese rogado o no. Lo que hay que hacer es facilitarlo, lo que hay que hacer es que se pueda hacer inmediatamente, lo que hay que hacer es que no se pierda por el camino. No es que sea importante, que lo es, pero a lo mejor, con otras medidas que se pueden adoptar, no sería tan trascendente que se pida o no se pida, sin perjuicio de que hay que facilitar esa petición, hay que informar y hay medios para hacerlo.

Después hay otros temas a los que también hacía referencia el señor Cámara, como la subvención a los partidos políticos para el envío electoral. Todo aquello que pueda facilitar que se incremente o se disminuya la subvención es un tema donde la Junta Electoral Central no entra, es un tema de debate político en el que habrá que buscar cuáles son las fórmulas que faciliten mejor la participación ciudadana.

Con respecto al uso de cabinas, coincido plenamente con usted. ¡Da vergüenza hasta meterse en la cabina, si es que la cabina es la mejor manera de exteriorizar cuál es tu voto! Hay que buscar alguna fórmula con la que realmente se proteja el voto secreto y todo esfuerzo que se haga en ese sentido es primordial. El secreto del voto es algo fundamental, viene recogido en la Constitución y en la Carta de Derechos Fundamentales de los europeos, y todo lo que se haga en esa línea será bien recibido.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 16

El señor Errejón también hacía hincapié en las ventajas que puede suponer el voto electrónico. Creo que sí las tiene, pero hay que ser conscientes de que indudablemente tiene riesgos. Con esto hago mención también a otras preguntas que se me han hecho sobre el derecho comparado. En el derecho comparado tenemos para todos los gustos e incluso tenemos cambios legislativos en la línea de orientación del cien por cien, es decir que iban en una línea, se han dado cuenta de que la seguridad no estaba garantizada y han vuelto hacia atrás. Tenemos el pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán. En Alemania, precisamente por esa dificultad en la verificación del voto de la publicidad, ha habido un pronunciamiento del Tribunal Constitucional contrario al uso de métodos telemáticos o electrónicos. También tenemos otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional mexicano, que se ha pronunciado a favor, es decir que existen todos los gustos. Noruega fue uno de los países favorables en principio al voto electrónico y ha rectificado. Hay países, como Estonia y Suiza, que tienen el sistema electrónico y lo siguen manteniendo porque dicen que funciona y que da resultado. Francia lo ha utilizado precisamente en las últimas elecciones para el voto de los ciudadanos que residen en el exterior y también ha funcionado. De manera que lo que hay que buscar son medios expertos muy cualificados y no dejarse esta cuestión en manos privadas, lo cual sí es importante. No puede abandonarse algo tan fundamental como es el derecho a la participación política a través de las elecciones en entidades privadas, donde es muy difícil introducirse al tratarse de materias técnicas muy complejas que deberían estar bajo el control bien de la Junta Electoral Central o de instituciones neutrales, independientes, que permitan, con los medios adecuados, saber que se está garantizando la seguridad. Por tanto, queda bastante terreno por recorrer, pero todo el esfuerzo que se haga en esa línea será bien recibido.

La información, a la que hacía usted referencia, es fundamental y tiene que partir también no solamente de la oficina electoral, sino, en el caso del voto de los residentes en el extranjero, de los consulados, que tienen que hacer un mayor esfuerzo en este sentido. Lo que no puede ser es que no dediquen ni los medios ni el personal idóneo a estos cometidos, que son esenciales, y lo que no puede ocurrir es que se pierdan los sobres, que se guarden y después se dejen olvidados en un armario. De manera que hay que hacer un serio esfuerzo para que funcionen las oficinas consulares, dándoles más medios. Y yo diría que habría que quitarles protagonismo, porque el paso obligado que hay que hacer a través de las oficinas consulares habría que buscar fórmulas para evitarlo.

Creo que todos coincidimos en que hay que actualizar los censos y en la limpieza anual de los mismos. En cuanto al problema del plazo, tengo que decir que es esencial. Es cierto que tenemos unas limitaciones, limitaciones que tampoco son malas, porque tiene que existir una limitación en todo proceso electoral; los tiempos tampoco pueden ser ilimitados. Lo que hay que hacer es aprovechar ese tiempo al máximo, hacer que no se pierda un día de ese tiempo, hacer que se utilicen los medios para que estemos contando horas, no semanas, y que no haya que esperar a la proclamación de la candidatura hasta los treinta y cuatro días o hasta los cuarenta y dos cuando hay impugnaciones. Señores, hay que buscar una fórmula, bien sea escribiendo los nombres inmediatamente y que se les remita de forma telemática, sin que sea necesario esperar un periodo tan largo que después limita las posibilidades de que esos votos puedan llegar a su destino para ser escrutados.

La financiación de los partidos es un tema que se me escapa. Efectivamente, las juntas electorales tenemos el control de la financiación, pero con unos medios —a los cuales he hecho referencia— que hacen muy difícil que podamos cumplir nuestros cometidos, por eso defendemos que esta función la lleven a cabo aquellas institución que cuente con los medios y el personal adecuados. En cuanto a la igualdad de género, yo creo que estamos en la buena línea, pero que todavía habría que culminarla, por lo que indudablemente todo esfuerzo que se haga en este sentido será bien recibido.

Por lo que se refiere a los debates electorales, este es un tema también de consenso político. Si está legislado cómo se tienen que hacer estos debates electorales, la Junta Electoral Central es muy fiel a lo que diga la Lereg, a lo que diga la ley o a lo que diga la Constitución. Yo puedo exteriorizar la opinión que tengo de las votaciones que hemos hecho en la Junta Electoral Central, donde siempre tenemos delante toda la normativa y siempre queremos fundamentar nuestras decisiones en lo que dice la ley. Si la ley dice que sea la Junta Electoral Central la que debe controlar los debates televisivos de la forma que sea, será bienvenido. Es decir, todo aquello que vaya en el sentido de clarificar los debates y que se hagan de la mejor forma posible será bien recibido.

El señor Cano ha vuelto a hacer referencia al voto rogado y a si había que volver al sistema anterior o no. Yo creo que la reforma de 2011 tuvo su razón de ser, porque se hicieron manipulaciones y hubo excesos: votó gente que no tenía que haber votado; votaron por otras personas aquellos que no debían

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 17

hacerlo, y eso se detectó y hubo noticias en los medios de comunicación al respecto, por lo que se trató de buscar una fórmula más garantista, aunque a lo mejor se produjo una oscilación excesiva: quisimos garantizar tanto que lo que hicimos al final fue impedir que se votara en el exterior, o al menos que votara la mayoría de los electores.

El derecho comparado —ya he hecho referencia a ello— no es un tema fácil, sino una cuestión donde ha habido muchas alteraciones, muchas modificaciones, muchos pasos atrás, aunque también pasos adelante. Lo cierto es que tanto la OSCE como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea van en la línea de que se estimule un sistema telemático o electrónico de votación, pero —ojo— siempre que se logre que se produzca de una forma pausada y con los mayores consensos para lograr las mayores garantías. Respecto a las sanciones y a su cuantificación, no veo ningún inconveniente en que se haga un informe para la Junta Electoral Central para que puedan cuantificarse las sanciones que no sean constitutivas de delito.

El señor Legarda, del PNV, también me ha recordado qué experiencia hay en el derecho comparado. Creo que ya he hecho alguna referencia a ello, pero es positivo contar con esa experiencia y esta ha sido examinada. Uno de los ponentes del informe de 16 de noviembre del año pasado estudió todo el derecho comparado en materia de voto electrónico y nos aportó cuáles eran las experiencias positivas y negativas que habían existido. Todo eso tratamos de tomarlo en consideración y fuimos conscientes de las dificultades que entraña, pero también somos conscientes de las ventajas que pueda suponer, sobre todo para potenciar el voto de aquellos que ahora mismo no pueden votar.

Creo que he contestado al tema de que pueda ser determinante el voto de aquellos que no viven en España y que a lo mejor puedan estar más ajenos a determinados problemas. Es cierto que los votantes que residen permanentemente en el extranjero —el voto CERA— no pueden votar en las elecciones locales, lo cual puede tener su explicación, y es que los problemas locales no les atañen tanto como puedan hacerlo los problemas generales. En cambio, en los temas generales de España —hacía mención a ello antes— pueden estar tan o incluso más interesados que los ciudadanos que viven en España en cuanto al devenir o el desarrollo de los problemas españoles. De manera que yo no sería partidario de que esa lejanía —dados además los medios que existen actualmente— condicione o pueda limitar su participación en el derecho electoral.

Las Cámaras de representación territorial son un tema que se escapa a la Junta Electoral Central; no es una competencia que haya tenido la junta electoral, sino que es un tema de consenso político en el que me imagino que están. Y en cuanto a que el sistema electoral promueva los valores constitucionales, creo que es algo positivo y todas sus señorías coincidirán en que lo es.

Por último, por lo que se refiere al Grupo Popular, señor Vera, coincido plenamente en alcanzar el mayor consenso. Este es un tema en el que hay que hacer un gran esfuerzo, donde es cierto que hay que ir con prudencia, un tema que tiene sus dificultades pero en el que hay que avanzar, porque si no se avanza, no se mejora. ¿Que hay que lograr el máximo consenso? Sí, pero al menos habría que alcanzar las máximas mayorías. A lo mejor el consenso total no es posible, pero lo cierto es que el sistema actual tiene que ser superado y que el sistema actual no sirve, de manera que todo aquello que se haga será bienvenido.

La información, a la que también hacía referencia, es muy importante y creo que en este sentido los consulados tienen que hacer un gran esfuerzo. Por otra parte, es cierto que el voto rogado no es inconstitucional, no lo es, pero diré más, y es que la Constitución no se pronuncia sobre el voto electrónico, pero ese silencio de la Constitución no quiere decir que niegue la posibilidad del voto electrónico. Por tanto, tan constitucional es uno como el otro, siempre que esté amparado, sustentado y fundamentado en la Lereg y que sea como consecuencia del mayor consenso posible.

He intentado dar respuesta a la mayoría de las preguntas, así que discúlpenme si me he dejado alguna en el tintero.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Granados; ha contestado usted perfectamente a todas las preguntas. Le agradecemos su presencia y su esfuerzo. Suspendemos unos minutos la sesión mientras llega el próximo compareciente. **(Pausa)**.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 18

### — DEL SEÑOR SUBSECRETARIO DEL INTERIOR (AGUILERA RUIZ), EN RELACIÓN CON LA REFORMA ELECTORAL. (Número de expediente 212/001002).

El señor **PRESIDENTE**: Se reanuda la sesión con la comparecencia de don Luis Aguilera, subsecretario del Ministerio del Interior, a quien damos la bienvenida a la Comisión Constitucional, en esta primera reunión de la subcomisión de reforma electoral.

Don Luis Aguilera, tiene la palabra.

El señor **SUBSECRETARIO DEL INTERIOR** (Aguilera Ruiz): Muchas gracias, señor presidente de la Comisión Constitucional, señoras y señores miembros de la Comisión y en particular de la subcomisión de reforma electoral. También veo en la sala al señor presidente de la Junta Electoral Central, que me ha precedido en el uso de la palabra. Buenas tardes a todos.

Con objeto de centrar el asunto que me trae a esta Comisión que estudia la reforma de la Ley electoral y más en particular la regulación del voto exterior, permítanme iniciar esta comparecencia haciendo una breve referencia a las modificaciones —porque las conocen— operadas en la Ley electoral desde su aprobación en 1985. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, reguló en su redacción inicial —es sabido— las posibilidades de que los llamados electores residentes ausentes, esto es, los que viven en el extranjero, pudieran votar por correo en los procesos electorales. La redacción inicial de su artículo 75 —lo conocen bien— preveía que las delegaciones provinciales de las oficinas del censo enviaran por correo certificado a los inscritos en el censo correspondiente el Censo de Residentes Ausentes o censo CERA, al que me referiré reiteradamente, el certificado de inscripción censal y las papeletas y sobres de votación y un sobre con la dirección de la Junta Electoral y la nota explicativa. Disponía que el voto se ejercería conforme al procedimiento, entonces regulado en su apartado tercero de este artículo 75, y que el día del escrutinio general y antes de proceder al mismo los sobres que se hubieran recibido se introducían en la urna por el presidente de la junta electoral competente constituida en mesa electoral y, a continuación, los resultados se escrutarían e incorporarían al escrutinio general.

El artículo 190 regulaba, por su parte, el voto por correspondencia en las elecciones locales con algunas particularidades como que, en primer lugar, debían ser los propios interesados los que comunicaran a la delegación de la oficina del censo electoral correspondiente que querían ejercer el derecho. En segundo lugar, que en vez de remitirles las papeletas de las candidaturas proclamadas, dicha delegación se limitaba a enviarles papeletas de votación en blanco y copia de las páginas del boletín oficial de la provincia en las que figurasen dichas candidaturas, junto con un sobre para enviar la votación y la certificación censal a la mesa de que se tratase. Hecho esto, el lector escribía en la papeleta en blanco el nombre del partido, federación, coalición o agrupación a la que quería votar y remitía el sobre por correo certificado, de acuerdo con el artículo 75.3. Esto cambió radicalmente con la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modificó la anteriormente citada Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Introdujo importantes modificaciones en el procedimiento del voto de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero, dando una nueva relación tanto al artículo 2 como al artículo 75 y, sobre todo, suprimiendo el artículo 190. Sí quisiera recordar que el origen de esta reforma se encuentra en el seno de la propia Comisión Constitucional del Congreso, con representación de todos los grupos parlamentarios y que desde el 2 de octubre de 2008 hasta el 30 de junio de 2010 estudió las posibles reformas del régimen electoral. El nuevo procedimiento de voto CERA que salió contó con el consenso de todos los grupos parlamentarios y se diseñó tomando en consideración tanto el criterio de la Junta Electoral Central como el del Consejo de Estado en diferentes aspectos y su justificación y fundamentación. a la que me remito, por supuesto, quedan recogidos en su preámbulo. Sí quiero citar específicamente una parte del mismo, la que indica que: Siguiendo las instrucciones de la Junta Electoral Central, se regula un procedimiento muy garantista que representa la importante novedad de permitir a los españoles que viven en el extranjero depositar el voto en urna en el consulado durante los tres últimos días de campaña, sin perjuicio de mantener el voto por correo para todos aquellos que no puedan desplazarse a votar en la dependencia habilitada al efecto. El mismo preámbulo añadía, además, que se ha seguido la recomendación del Consejo de Estado para unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino del municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución española y, por tanto, figurar inscrito en el censo de españoles residentes en España.

En definitiva, las modificaciones introducidas en el procedimiento de voto de los españoles residentes ausentes afectaron principalmente a lo siguiente. En primer lugar, la supresión del voto CERA en las elecciones locales. Tras la reforma al artículo 2.3 de la Ley se establecía que en las elecciones

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 19

municipales —incluidas elecciones a cabildos, a consejos insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a juntas generales— era y es condición necesaria para el ejercicio del derecho de sufragio figurar inscrito en el censo de españoles residentes en España. En segundo lugar, el procedimiento solicitado por el elector. La reforma modificó en profundidad el artículo 75.1 para disponer que en el caso de elecciones al Parlamento Europeo, siempre que el elector hubiera optado por la elección de España, así como en las elecciones a asambleas legislativas autonómicas y a las asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla, los españoles inscritos en el censo de electores residentes ausentes que viven en el extranjero deberían formular una solicitud de voto. Esta reforma tuvo también en cuenta el informe de la Junta Electoral Central de 10 de febrero de 2009 en el que se alertaba de las deficiencias que en aquel momento presentaba el procedimiento de voto por correo de los residentes en el extranjero. Destacó especialmente lo siguiente: Mientras los electores residentes en territorio nacional deben identificarse necesariamente antes de emitir su voto, en el caso de los residentes en el extranjero estos deben emitir el voto por correspondencia pero este se tramita sin las mismas exigencias de identificación personal establecidas cuando dicho voto se ejerce dentro del territorio nacional. Como una posible solución a ello la junta proponía la implantación de un modelo análogo al previsto para las elecciones municipales que fue precisamente la solución adoptada finalmente. El tercer gran cambio que introdujo la Ley Orgánica 2/2011 fue la remisión del voto por correo a la oficina consular. Se mantuvo un doble procedimiento de voto, que es la novedad a la que ya me he referido al mencionar el preámbulo. El elector puede optar por ejercer su derecho de sufragio remitiendo el voto por correo o depositándolo en el consulado o sección consular de la embajada. Sin embargo, se introdujeron importantes novedades en ambos casos. Por un lado, en cuanto al voto por correo este ya no se dirige a las juntas electorales, sino a los consulados o secciones consulares de embajadas y, por otro, estos consulados o secciones consulares deben contar con una urna para el depósito consular, siguiendo las instrucciones de la Junta Electoral Central.

Expuesta la reforma, señalaré muy brevemente cuáles han sido las consecuencias de la misma. Paso a mencionar —aunque es conocido creo que es bueno recordar los datos— que tras la modificación operada en esta Ley Orgánica 2/2011, las medidas de mejora adoptadas hasta la fecha fueron para hacer más eficaz el voto a los españoles que residen en el extranjero y la existencia de propuestas de mejora que están en fase de estudio en el ministerio en este momento. Sin duda de los tres aspectos objeto de la reforma que he señalado el que ha generado mayor controversia ha sido el nuevo procedimiento de votación. La bajada en la participación que se ha experimentado es algo sobre lo que la junta electoral ya alertó en el informe de 10 de febrero de 2009. Las dificultades que los electores encuentran se refieren, fundamentalmente, a la complejidad del procedimiento con hasta cuatro envíos desde y al elector y, por tanto, a expensas en buena medida del funcionamiento de los servicios postales de terceros Estados y también a la brevedad de los plazos. Consecuentemente, la participación de los electores residentes en el exterior, ya sea en ámbito nacional o autonómico, es comparativamente más baja que antes. En efecto, en un análisis de la evolución del número de votantes antes y después de la reforma, no hay lugar a dudas sobre el hecho objetivo del descenso del número de votantes que se ha producido. Por dar un dato, el porcentaje de este voto sobre el censo descendió del 31,88 % en las elecciones de 2008 al 4,95 % en las elecciones del año 2011, aunque se elevó ligeramente hasta el 6,30 % en las últimas generales celebradas en 2016. Ahora bien, no sucede lo mismo si nos centramos en elecciones locales, ya que en las que ya existía voto rogado la participación antes de la reforma era muy inferior a la que se registraba en el resto de procesos. Por ejemplo, mientras que en las locales de 2007 votó el 5,76 % del censo, en las elecciones establecidas un año después el porcentaje de participación se incrementó, como acabo de mencionar, hasta el 31,88 %. Por tanto, puede concluirse que el procedimiento acordado por las fuerzas parlamentarias en la reforma del año 2011, tal y como recordaba la Junta Electoral Central, logró introducir las garantías de identificación necesarias para equiparar el voto desde el exterior al voto por correo nacional. No obstante, este incremento de garantías ha generado como efecto adverso un notable descenso en la participación del votante CERA. Esta eventualidad presumiblemente se tuvo en cuenta y se valoró en aquel momento por los redactores de la norma, pues se trataba de un efecto previsible de la misma a la vista de los datos de que se disponía sobre las elecciones locales pero era inevitable, entendemos, acometer la reforma si se quería acabar con la inseguridad jurídica de la que adolecía el procedimiento aplicado hasta entonces. La complejidad y perentoriedad de los plazos del procedimiento junto con la dependencia —ya lo he mencionado anteriormente— del funcionamiento de los operadores postales de terceros países parecen ser las causas fundamentales del mencionado descenso en la participación.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 20

¿Qué medidas se han adoptado hasta la fecha? Tras la celebración de las primeras elecciones posteriores a la reforma en las que ya se registró un descenso notable de la participación —ya me he referido a él—, los departamentos implicados en la gestión del proceso —que no es solamente el Ministerio del Interior al que represento sino también el de Asuntos Exteriores y Cooperación y el entonces Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Oficina del Censo Electoral— analizaron todos los aspectos del procedimiento que podían haber tenido una incidencia negativa en dicha participación y se procedió a adoptar medidas de mejora en la gestión del procedimiento de voto en aras de garantizar su eficacia y contribuir a remover posibles obstáculos en su utilización. Lo citaré a grandes rasgos: De este modo se ha mejorado la información que reciben los electores, se ha incorporado la posibilidad de realizar la solicitud mediante una clave de tramitación telemática o certificado electrónico reconocido y se ha agilizado el procedimiento.

En efecto, se ha simplificado y dado mayor difusión a la información sobre el procedimiento de voto a estos electores. En concreto, se ha hecho un esfuerzo por hacer más sencilla y comprensible la información que acompaña al impreso de solicitud de voto y la hoja auxiliar que se remite al elector CERA junto con la documentación para votar. Se ha trabajado también intensamente en la información que el Ministerio del Interior ofrece a estos electores a través de la web del proceso. La información que recoge esta web desde el día de la convocatoria —y que está accesible en un *banner* destacado en la página de inicio— incluye el impreso de solicitud, dos presentaciones muy gráficas del procedimiento y una información en texto más completa y detallada. A ello cabe añadir que el Ministerio del Interior viene difundiendo campañas institucionales para informar e incentivar la participación de estos electores que incluyen anuncios en medios, radio y televisión. Dentro de los anuncios, también quiero mencionar cómo la Comisión de Publicidad Institucional ha autorizado que la duración de la emisión en Radiotelevisión Española, al tratarse del canal internacional, sea de 45 segundos en lugar de los 30 permitidos habitualmente. Estas campañas se recogen también en la web del proceso para intensificar la difusión de la información.

Por lo que respecta a electores residentes en determinados países donde se ha verificado una mayor lentitud en la tramitación, se han estudiado y puesto en práctica medidas específicas dirigidas a agilizar el procedimiento, como son el fomento del depósito presencial del voto en urna en los consulados frente a su envío por correo. Ello, a través del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y de las propias embajadas y consulados. También se ha tratado de agilizar los envíos desde los consulados a España con los votos de los electores CERA, que se realizan previa autorización de la Junta Electoral Central el mismo día del cierre del plazo del voto. A estas medidas se suman otras, a las que seguramente se haya referido el presidente de la Junta Electoral Central, ya que son adoptadas por esta misma junta. En concreto en los dos últimos procesos electorales se instó y se ordenó la ampliación del plazo de apertura de los consulados hasta el momento del cierre de los colegios nacionales, posibilidad que no estaba prevista inicialmente en la Loreg. No obstante, esta medida —también hay que decirlo— ha tenido el inconveniente de acortar el plazo de remisión del voto a España, lo que en países alejados puede dificultar la recepción del voto emitido antes del escrutinio definitivo.

Pese a estas medidas que se han implementado —son medidas que ya se han aplicado—, es indudable que el ejercicio del derecho de sufragio en estos electores sigue mostrando bajos índices de participación. Así lo ha manifestado recientemente la Junta Electoral Central en el informe de 16 noviembre de 2016 sobre la regulación del voto de los españoles que residen o se hallan en el extranjero. En dicho informe, como ustedes saben, destaca como principales características del procedimiento regulado en el artículo 75 de la Loreg, tras su reforma de 2011, su carácter rogado, la intervención esencial de la Administración española en el exterior y —vuelvo referirme a ello— la dependencia de los servicios postales de los países de residencia. Subraya este informe también las disfunciones del sistema establecido y que se han venido produciendo desde que se puso en marcha la reforma de 2011 en las elecciones autonómicas de ese año. Son disfunciones que según la Junta Electoral Central inciden en esa baja participación de votantes CERA, como son el retraso en la recepción por los electores de la documentación para votar y en la recepción por las oficinas consulares de la documentación que remiten los electores con su voto, así como el escaso tiempo del que se dispone para el desarrollo de todo el procedimiento. La Junta Electoral Central concluye que la reforma del legislador orgánico de 2011 ha convertido en gran medida el sistema en inoperante. Si la participación de los electores del CERA mediante el procedimiento del artículo 75 de la Loreg ha sido siempre minoritaria, a partir de 2011, y como consecuencia de la reforma a la que nos venimos refiriendo, se ha reducido de forma extraordinaria. Y ello

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 21

a pesar del notable aumento del número de españoles que residen en el extranjero y del esfuerzo hecho por las administraciones concernidas. La Junta Electoral Central subraya también en su informe la cautela con la que deben ser tomadas en consideración posibles medidas de solución, ya que solo producirán efectos limitados mientras se tengan que utilizar como cauces de comunicación los servicios postales de los países y el tiempo disponible sea el actualmente previsto. Concluye este informe que el uso de la tecnología, tanto en la solicitud como en la emisión del voto por el elector, podría considerarse una solución menos costosa e idónea con los matices y salvaguardias que expone la junta en su informe, siendo el principal de ellos —y quiero mencionarlo— la previa reforma de la Ley Electoral.

Dicho esto, quiero referirme también a otras propuestas de mejora en preparación, que todavía no han visto la luz pero en las que se lleva trabajando tiempo desde el Ministerio del Interior. Así, en la pasada legislatura, desde la Dirección General de Política Interior y en colaboración con la Oficina del Censo Electoral y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se elaboró un borrador de real decreto que trataba de mitigar en la medida de lo posible estas disfunciones del nuevo procedimiento, todo ello dentro del marco legal previsto en el artículo 75 y con respeto, por tanto, al procedimiento diseñado por este artículo. No obstante, la complejidad de algunas de las soluciones propuestas que afectaban también a otros departamentos ministeriales dificultó su tramitación e impidió su aprobación antes de finalizar la legislatura. Tras el inicio del nuevo período se han retomado los trabajos que, no obstante —y entiendo que es lógico—, han vuelto suspenderse como consecuencia de la creación de esta subcomisión, puesto que consideramos que carece de sentido aprobar el desarrollo de un precepto que posiblemente pueda ser modificado a lo largo de este mandato.

Muy brevemente les cito las cuestiones más relevantes que hemos analizado en estos trabajos que se han venido realizando. Una es —y se ha puesto el foco en ello— la necesidad de que los electores manifiesten su voluntad de participar en las elecciones mediante solicitud expresa y la posibilidad de que esta solicitud tuviese una duración de más de un periodo electoral. Esta cuestión ya se consideró en la X Legislatura e incluso estuvo incluida, sin embargo se indicó por parte del Consejo de Estado que una modificación de este calado requeriría previamente la de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. No obstante, quiero citar que la Ley Orgánica 2/2016, de 31 octubre, que modificó la LOREG en el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 99.5 de la Constitución ya ha introducido una excepción para la solicitud en cada proceso. En concreto, su letra m) de la disposición adicional séptima establece que se entenderá válida y no requerirá que vuelva ser formulada para el nuevo proceso electoral la solicitud aceptada por la Oficina del Censo Electoral que los españoles inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes en el extranjero hubieren formulado para las elecciones a Cortes Generales inmediatamente anteriores, siempre que dichos españoles sigan inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes vigente para las nuevas elecciones. Para evitar que este modelo incurriese en las mismas carencias que había tenido el anterior a la reforma —como señala la Junta Electoral en su informe de 10 febrero 2009—, donde cualquier persona podía emitir el voto en lugar del elector al no existir unas mínimas exigencias de identificación personal, en esta modificación a la que me he referido sería necesario mantener la exigencia actual de que el elector continuase remitiendo junto al certificado de inscripción en el censo una fotocopia del DNI o pasaporte en vigor, algo que la propia junta en dicho informe consideraba una solución intermedia. Como alternativa también —muy brevemente— entendemos que se podría admitir la utilización del código de identificación o código de tramitación telemática CTT que remite el INE a los ciudadanos en su primera comunicación informativa y con la que se acredita la identidad del elector en el escrito de solicitud de documentación para votar y que esta acreditación o identificación para tramitación telemática tuviera un carácter permanente. Los electores conservarían la clave y podrían realizar la solicitud desde el mismo día de la convocatoria, se ganaría algo de tiempo.

Otras medidas que se podrían introducir a nuestro juicio: los electores podrían votar sin necesidad de esperar a recibir la documentación electoral mediante la descarga de la información y documentación necesaria de diversa forma, por ejemplo, el certificado de inscripción podría ser descargable desde la sede electrónica del Instituto Nacional de Estadística; se podría permitir el envío de solicitudes no solamente por fax —como ya se viene haciendo y es aceptado por la Junta Electoral Central— sino también por correo electrónico cuando ello sea posible, así como utilizar las oficinas consulares para realizar estos envíos evitándose los envíos postales o al menos agilizándolos. También que el plazo de remisión de las solicitudes pudiera además adelantarse al primer trimestre del año en que corresponda realizar el proceso electoral y en caso de adelanto electoral que dicho envío se realizase en cuanto se

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 22

tuviese conocimiento de la fecha. Las papeletas también podrían descargarse desde una sede electrónica de la administración convocante, aunque en este caso el inconveniente de esta solución es que ellos solo sería válido para aquellos electores que dispusieran de conexión a Internet, por tanto, sería necesario mantener el sistema actual y permitir al elector que pudiera optar por uno u otro.

Hay otras posibles mejoras en las que estamos trabajando y que integran este borrador de real decreto, sobre las que ya se ha pronunciado en parte la Junta Electoral Central y que se han recogido en diversas instrucciones de aplicación a procesos ya celebrados, en relación con representantes de las candidaturas cuyo nombramiento ha de realizarse ante la Junta Electoral, lo cual tiene mayor coherencia con su papel en el exterior, donde no se tiene en cuenta la circunscripción. Por ejemplo, los destinatarios del acta consular deben ser tanto la Junta Electoral Central como las provinciales; sería suficiente con remitir por fax o correo electrónico las actas y la documentación aneja relativa a listados y reclamaciones y entregar a la Junta Electoral Central otro ejemplar. También, en cuanto a envíos de documentación a España, los funcionarios consulares podrían preparar la documentación agrupada por Junta Electoral Provincial, lo que permitiría un traslado inmediato cuando esta se recibiera en España. Otras cuestiones que no han sido abordadas por la Junta Electoral Central pero que podrían incorporarse en el real decreto están en relación con el voto por correo. Por ejemplo, para facilitar su tratamiento y organización por la oficina consular podría no ser necesario meter en la urna los votos recibidos por correo, que es una medida que, teniendo en cuenta el enorme volumen de votos que se reciben por correo en oposición a los depositados en urna, permitiría también reducir el número de urnas necesarias. También está la modificación del voto de los españoles temporalmente ausentes, que —como saben— es un colectivo mucho más pequeño y con un procedimiento más sencillo. Estos electores deben solicitar presencialmente el envío de la documentación al domicilio que tengan en el extranjero, previa inscripción en el Registro de matrícula consular como no residentes, y una vez recibida la documentación la deben remitir en este caso a su mesa electoral. No obstante, también entendemos que es un procedimiento susceptible de simplificación y agilización, por ejemplo, permitiendo la formulación de solicitud de manera no presencial. Hay distintos aspectos, pero tampoco quiero extenderme excesivamente.

Quiero referirme a otra cuestión, que es la gratuidad del derecho del sufragio, una cuestión que se viene planteando con ocasión del ejercicio del voto por parte de los electores del voto CERA. Como saben, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece la gratuidad de todas las actuaciones y documentos relativos al procedimiento electoral y para ello se realizan dos tipos de actuaciones; en estas participan tanto el Ministerio del Interior como el de Asuntos Exteriores y la Oficina del Censo Electoral. En primer lugar, la apertura de apartados de correos en las oficinas y secciones consulares donde los electores pueden dirigir la documentación con el voto de manera gratuita. Es el procedimiento más sencillo y el que asegura dicha gratuidad y además cubre el 75,16 % del censo de residentes ausentes. En segundo lugar —procedimiento más laborioso—, la devolución al elector del coste del envío en aquellos países donde no ha sido posible la apertura de este tipo de apartados de correo. Junto con el certificado de inscripción del censo electoral, la Oficina del Censo les remite a los electores en el extranjero un impreso de solicitud de devolución del importe adelantado para realizar el envío. Una vez que llega la documentación a la oficina o sección consular, se separan estos impresos y se remiten a España para que se proceda a la devolución del coste mediante giro postal a la dirección proporcionada. Con motivo de las elecciones generales de 2016, se tramitaron un total de 23 267 devoluciones, por un total de 109 550 euros, lo cual supone una devolución de 4,7 euros de media por elector. Ha de decirse también que, dentro de cada proceso electoral y sobre la base del procedimiento de gestión de gastos electorales, se ha llevado a cabo el correspondiente expediente de gasto para la contratación de los servicios para la devolución de los gastos de franqueo a electores residentes en el extranjero que, estando inscritos en el CERA, emitan su voto conforme a este procedimiento, así como la devolución de los gastos de franqueo de los electores residentes temporalmente en el extranjero y que lo emitan conforme al artículo 74. Dado que la devolución efectiva del importe depende de que los impresos sean recibidos por el Ministerio del Interior y es necesaria la participación de diversos actores —las oficinas consulares, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las juntas electorales, las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, miembros de mesa electoral y los servicios de correos tanto en el país de origen como destino—, se ha constatado que no todos los ciudadanos que han ejercido su derecho al voto han sido reembolsados y que, después de cada proceso, recibimos reclamaciones e impresos que los actores implicados han enviado fuera de plazo. No obstante, este número de reclamaciones no es muy relevante en relación con las cifras totales, y les doy el dato de que desde las elecciones generales de 2016 hasta la fecha se han

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 23

recibido solo cincuenta reclamaciones. Todas ellas se tramitan de forma individualizada, tras comprobar que son supuestos en los que consta la solicitud de voto y efectivamente se ha procedido al reembolso, y se han simplificado al máximo los trámites a fin de que el elector tenga las menores cargas posibles. Hay también un paquete de medidas que se han estudiado para mejorar este procedimiento. Por ejemplo, en cuanto a los votantes ERTA, dado el elevado número que queda fuera de la devolución debido al número de actores implicados en recoger los impresos, siempre y cuando llegue a tiempo el voto, parece lógico que la devolución se realice de oficio a todos los votantes ERTA que soliciten el voto, con un sistema en el que a la solicitud de voto se incluya también el número de cuenta, pudiendo realizarse un pago masivo, lo cual reduciría notablemente el coste de la prestación del servicio, ya que las remisiones y los pagos se realizarían dentro de España. Para ello sería necesario invertir recursos en la base de datos del censo electoral, para que a la vez que se registran los datos de solicitud del voto pudieran introducirse los datos de la cuenta.

En cuanto a los votantes CERA —y me sigo refiriendo al procedimiento de reintegro—, además de aumentar la información sobre la posibilidad del voto presencial y las facultades que conlleva para los ciudadanos, de modo que se reduzca, es necesario replantearse la gestión centralizada que actualmente se realiza desde el Ministerio del Interior. En el caso de votantes CERA en países donde no se ejerza el derecho de voto gratuito por no existir el mencionado apartado de correos al que me he referido antes y dadas las dificultades de recolección y envío, sobre todo de devolución, en el extranjero, parece oportuna la colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que se gestione de forma descentralizada la devolución del importe pagado en cada país, lo cual llevaría importantes ventajas como la reducción del número de impresos perdidos, la reducción del tiempo para proceder a la devolución y la cercanía con el ciudadano y la eliminación de intermediarios.

También hay mejoras posibles en el proceso de gestión de reclamaciones. Se podría tramitar una gestión centralizada de las solicitudes ERTA vía transferencia bancaria y otra gestión descentralizada de las solicitudes CERA desde las oficinas consulares, lo cual reduciría notablemente las reclamaciones, que se limitarían, en el caso de los votantes de ERTA, a errores en el número de cuenta, y en los votantes CERA, a residentes en países donde no existiera apartado de correos, que — como ya he dicho— no excede del 25 % del referido censo. En fin, son una serie de medidas de posible mejora que hemos estudiado y que podrían aplicarse. También la regulación normativa, la colaboración con la Oficina del Censo Electoral y el MAEC en todos los cambios planteados, ya que requiere la implicación de estos organismos y, en todo caso, la gran mayoría de los mismos no podrían realizarse sin su concurso.

Concluyo, señor presidente, señalando que la Junta electoral, en su informe de 16 de noviembre de 2016, concluye que cualquier modificación en el procedimiento que no implique la reforma de la Loreg tendrá un efecto muy moderado, por lo que el margen del que dispone el Gobierno es ciertamente limitado. La decisión de introducir una reforma de mayor calado, en la línea propuesta por la Junta Electoral Central, corresponde lógicamente a las Cortes Generales, es decir, a ustedes, como ya sucedió en el año 2011.

Por otro lado, la Junta Electoral considera que la única solución realmente efectiva sería la implantación del voto electrónico para los residentes en el extranjero. En este sentido, quiero indicar que deberíamos tener en cuenta que, tras la emisión de este informe, fueron varios los países de nuestro entorno en los que, habiéndose implantado previamente el voto electrónico —me estoy refiriendo a países como Francia, Países Bajos o Estonia—, han prescindido del mismo por los elevados riesgos de seguridad que entraña, por lo que se trata de una decisión que requeriría ser convenientemente analizada. He citado a Estonia, que quizá es un caso aislado y que habría que tratar individualmente. Pongo el caso de Francia, donde en las elecciones celebradas este mismo año el Gobierno decidió no utilizar el sistema de voto electrónico, que sí se había utilizado en las elecciones del año 2012, por temor a ataques informáticos. También el caso de Países Bajos, que si bien en 2004 y en 2006 permitió votar por Internet, paralizó el sistema en 2007 también por motivos de seguridad o por los riesgos que supone. En todo caso, en lo que creo que estaremos de acuerdo es en que parece conveniente simplificar el procedimiento en la propia redacción de la Loreg, permitiendo la utilización de las tecnologías de la información en la solicitud de la participación y en la remisión de la documentación, sin olvidar que es preciso recoger las imprescindibles garantías de identificación del votante, de seguridad en la recepción y en el envío de las comunicaciones.

Muchas gracias por su atención y quedo a su disposición para las cuestiones que pudieran plantearme. Muchas gracias, señor presidente.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 24

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Aguilera, por su exposición. Vamos a dar paso a las intervenciones de los grupos. Por el Grupo Socialista, tiene la palabra la señora Sumelzo.

La señora **SUMELZO JORDÁN**: Muchas gracias, señor presidente, y buenas tardes, señor subsecretario. Quiero agradecerle su exhaustiva exposición.

El Grupo Parlamentario Socialista va a centrar la intervención de hoy en un tema que considera fundamental para la mejora de nuestro sistema y procedimiento electoral, como es el relativo al voto rogado. En el año 2011 aprobamos prácticamente por unanimidad —nadie se opuso a esta reforma por este motivo— una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que pretendía dotar de mayores garantías —insistimos en recordarlo— el voto del colectivo de ciudadanos españoles en el exterior, de manera que se avanzase en términos de transparencia y, por supuesto, en seguridad jurídica. Se introdujo la necesidad de rogar o solicitar el voto para poder ejercerlo. Esta reforma, que de forma bienintencionada pretendía mejorar el voto de los residentes en el exterior acabando con los problemas que existían entonces de censo, de fraude, etcétera, tuvo sin embargo efectos no deseados. A partir de la entrada en vigor de dicha reforma y en todo tipo de procesos electorales, autonómicos o generales, se produjo, como usted bien nos explicaba, un abrupto descenso de participación que probablemente tenía su explicación en dicha reforma, lo que ha llevado en varias ocasiones a que los representantes de la ciudadanía española en el exterior soliciten al Gobierno y a los grupos con representación parlamentaria que tomen las medidas necesarias para facilitar el voto de este colectivo. A título de ejemplo —usted nos ha aportado datos también—, en las elecciones generales del pasado año 2016 la participación del voto exterior fue del 6,3 % del censo. Es muy significativo decir que votaron solo 121 000 españoles de casi 2 millones de residentes en el exterior, un 6 %. Esto supone una ligera mejoría respecto a las elecciones anteriores, las de diciembre de 2015, pero todavía es insuficiente, sobre todo si lo comparamos con las elecciones generales que tuvieron lugar en 2008, en las que sin el sistema de voto rogado la participación alcanzó un 31,88 %.

Dicho todo esto, el efecto no deseado se debe, como ha señalado a finales de 2016 la Junta Electoral Central, no solamente a la necesidad de rogar el voto, sino también al complejo procedimiento que esto supone y a la brevedad de los plazos. Así, el retraso en la recepción de la documentación remitida al elector por parte de la Administración electoral, los defectos de funcionamiento de las oficinas consulares o de los sistemas de correos de los países en los que residen y el escaso tiempo para todas las operaciones son factores que se señalan como determinantes para la baja participación política de los residentes en el exterior en nuestros procesos electorales.

En definitiva, es evidente que el sistema actual no solamente no facilita el derecho de sufragio de este colectivo, sino que lo desalienta e incluso lo convierte en una participación meramente testimonial. No podemos olvidar que es un colectivo de cerca de dos millones de personas y que además se ha visto notablemente incrementado en estos últimos años de la crisis, porque muchos ciudadanos —sobre todo jóvenes— se han visto obligados a buscar fuera de nuestras fronteras oportunidades laborales que no podían encontrar en España. Todas estas circunstancias que usted ha expuesto y que nuestro grupo ha querido también exponer brevemente abrieron un debate interno dentro del Partido Socialista Obrero Español y nos llevaron a concluir —y así lo recogen nuestros programas electorales y algunas iniciativas parlamentarias que hemos planteado, tanto en forma de proposición de ley de reforma de la LOREG como en forma de proposición no de ley— que es necesario suprimir el voto rogado en orden a mejorar la participación política y el ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo de estos ciudadanos que residen en el exterior.

Ante todo este panorama y en aras de la brevedad, le quiero plantear las siguientes preguntas. Nuestro grupo quiere preguntarle si usted está de acuerdo en la necesidad expuesta de suprimir el voto rogado. ¿Qué procedimiento entre los posibles —presencial, telemático— considera usted más adecuado para favorecer con las suficientes garantías el voto de los residentes en el exterior? ¿Por qué razones? ¿Qué otras mejoras ve necesarias en el procedimiento para facilitar el voto de los españoles residentes en el exterior?

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Sumelzo.

Por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra la señora Bescansa.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 25

La señora **BESCANSÁ HERNÁNDEZ**: Gracias, señor presidente. Buenas tardes, señor subsecretario. Quiero saludar también a todas las personas que nos están viendo. Aunque parezca increíble, hay muchísima gente viéndonos a través de la retransmisión en *streaming* de esta Comisión, porque hay muchísimos españoles y españolas que están fuera de nuestras fronteras y que están muy interesados en recuperar y en defender algo tan fundamental como es su derecho al voto y a la participación política.

Es un elemento para felicitarnos también la apertura de esta Comisión, porque reformar el sistema electoral español es una de las urgencias más claras, más consensuadas y más debatidas en nuestra sociedad. El debate sobre el sistema electoral español es un debate viejísimo en el que prácticamente está todo dicho. En esta Cámara se han hecho muchísimos informes y han existido subcomisiones previas. Sin embargo, a pesar de todos estos debates y a pesar de todos estos consensos políticos, sociales y académicos, no conseguimos modificar este sistema.

El sistema electoral español es el sistema proporcional menos proporcional de Europa, con unos efectos de desproporcionalidad equivalentes a los de sistemas mayoritarios como el del Reino Unido. Es un sistema electoral diseñado precisamente para generar mayorías artificiales, de las cuales se han beneficiado el primer y el segundo partido de manera sistemática desde su aplicación. En el caso del Partido Popular, por su propia geografía electoral, los beneficios, los pluses adicionales han sido siempre en torno al 6 o al 8 %. En el caso del Partido Socialista, los pluses adicionales que le ha regalado el sistema electoral han sido entre un 4 y un 6 %. En el caso de las elecciones municipales, las primas han sido aún más escandalosas. En muchas capitales de provincia el sistema electoral español ha regalado más de 10 puntos en términos de representación al partido ganador. Es evidente que estaba en el espíritu del constituyente —y ningún lugar mejor que esta sala para hablar de ese espíritu— garantizar la estabilidad del sistema democrático. Es evidente que este sistema electoral lo consiguió. Hemos tenido a lo largo de la democracia una inmensa mayoría de Gobiernos por mayoría absoluta sin que en ninguna de las elecciones celebradas desde el año 1977 ningún partido haya conseguido mayoría absoluta; es decir, todos los Gobiernos de mayoría absoluta que han existido en este país los ha fabricado artificialmente el sistema electoral. Es evidente que los constituyentes no valoraron los peligros de establecer un sistema de este tipo y los peligros que acarrearían los Gobiernos de mayoría absoluta que luego la sociedad sí ha sabido calibrar.

Hoy estamos aquí para hablar de los efectos de una de las escasas reformas del sistema electoral, la reforma que se produjo en el año 2011, relativa al sistema del voto exterior —lo que se ha denominado el voto rogado—, que es sin lugar a dudas un retroceso más en términos de representación y de proporcionalidad del sistema. Tras escuchar al subsecretario y la anterior comparecencia del presidente de la Junta Electoral Central, es evidente que hay una valoración negativa de los efectos de la modificación que se produjo en el año 2011. Lejos de facilitar el derecho a la participación política, lo que ha hecho la reforma de 2011 ha sido dificultar esa participación; muy posiblemente porque, si entendemos y recuperamos el marco político del debate por el cual se incorporó esa reforma, esa propuesta intentó paliar una disfunción del sistema por el lugar que no era, es decir, intentó resolver el problema de la falsificación o, mejor dicho, de la manipulación de los votos en el exterior a través de una reforma que no entraba en el corazón del problema. El corazón del problema es muy viejo y tiene que ver con las redes clientelares que el Partido Socialista y, muy especialmente, el Partido Popular han desarrollado en América Latina fundamentalmente, donde residen la mayoría de los dos millones de españoles residentes en el extranjero. Durante años han realizado prácticas como cenas y comidas en casas regionales en las que masivamente se tramitaban votos del CERA. Ese mal, que estalla de manera dramática en el año 2009 con las elecciones autonómicas de Galicia, con un desenlace realmente duro, lo que hace es activar este procedimiento de reforma de la Lereg que termina en el establecimiento del voto rogado, que ya existía, a su vez, para las elecciones municipales, y que la junta electoral ya previó y advirtió que este podría ser uno de sus efectos, es decir, hacer caer dramáticamente la participación, de manera tal que no cabe decir que cuando se lleva a cabo la modificación en el año 2011 la Junta electoral Central no advirtió que esto es lo que iba a ocurrir. Pero hay algo por lo que debemos felicitarnos, y es, básicamente, porque estamos de acuerdo en que esto hay que cambiarlo. Esto está muy bien. Estamos de acuerdo en que esto no funciona y en que hay que cambiarlo porque ha producido unos efectos muy negativos. Y no solo creo que estamos de acuerdo la mayoría de los que estamos y las que estamos aquí, sino que está de acuerdo la sociedad. Hay un enorme debate porque también ha habido una modificación cualitativa desde el año 2009 de la migración en el exterior. Sabemos que en los últimos años, como consecuencia de la crisis, han salido más de cuatrocientas mil personas de nuestro país, y eso genera un tipo de emigración

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 26

diferente a la que constituía el grueso del 60 o 65 % de los inscritos en el CERA, que en su mayoría ni siquiera han nacido en España.

Quería preguntar al compareciente, porque creo entender que hay un acuerdo sobre la derogación del artículo 75.1 de la Lereg, hasta qué punto cree que la derogación es necesaria para poder facilitar un incremento de la participación, del ejercicio del derecho al sufragio. Creo que hay un consenso en el sentido de que, como mínimo, tenemos que derogar ese artículo, derogar el voto rogado, pero no solo, porque el escenario ideal no es volver al escenario de 2011 sino intentar paliar otros efectos y mejorar el sistema en su conjunto. Hay un acuerdo también, entiendo yo, sobre la idoneidad de aplicar elementos de la Administración digital a todos los procedimientos que rodean el hecho del sufragio. No veo tan claro que el informe de la Junta Electoral Central recomiende de manera tan clara la generalización del voto electrónico —yo no he leído eso en el informe; no lo he interpretado así—, pero si bien creo que podemos identificar muchos riesgos en el voto digital —comparto ese análisis—, creo también que hay muchos elementos que rodean —y usted los ha anunciado en su exposición— el hecho del sufragio y que pueden verse claramente mejorados por la Administración digital con sistemas de claves. Me refiero, por ejemplo, a la propia inscripción consular. Podríamos pensar en que la inscripción consular se facilitase a través de la Administración digital, pero también podríamos pensar, y creo que aquí se ha mencionado más de una vez, en la posibilidad de descargarse las papeletas o el certificado de inscripción censal, de manera tal que se acortase por lo menos la primera etapa de los plazos. Hay un elemento adicional y de fondo que subyace tras todo esto, porque posiblemente el escenario, en términos de funcionamiento del CERA, era mejor antes del año 2008 que ahora, que tiene que ver con el control consular de oficio del propio CERA. Posiblemente eso tiene que ver con la situación del personal disponible en los consulados y en las embajadas para llevar a cabo estas tareas.

Por último, me gustaría conocer la opinión del compareciente sobre la posibilidad de crear una circunscripción exterior, algo que forma parte de muchas demandas, por supuesto de la Marea Granate, pero también de muchos colectivos de emigrantes no integrados dentro de la Marea Granate, y que podría dar lugar a la expresión dentro de las cámaras de representación de esa voz de los españoles y de las españolas que viven en el extranjero.

Muchas gracias, y aquí lo dejo. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Bescansa.  
Por el Grupo Ciudadanos, tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, presidente. Quiero dar las gracias al señor subsecretario por la comparecencia y la explicación que nos ha dado en este día.

Voy a ser muy sintético e iré al grano. En primer lugar, hemos hablado de la reforma del año 2011 —de otras reformas también, pero la que nos ocupa aquí es la del año 2011—, con el establecimiento de ese voto rogado y las consecuencias que ha tenido de disminución acusada del voto, constatadas por la propia Junta Electoral Central hasta el extremo de calificarlo de inoperante. La pregunta es: ¿No ha valorado el Ministerio del Interior la posibilidad de volver al sistema anterior a la reforma del año 2011, adoptando las cautelas y los mecanismos necesarios para evitar los efectos que se producían antes de esa reforma, por ejemplo, con una actualización automática del censo y cualquier otra que se previera?

En segundo lugar, respecto al voto telemático, querría saber si ha calculado el Ministerio del Interior, incluso ya en el marco del propio informe de la Junta Electoral Central de diciembre del año pasado, el coste que tendría esa aplicación del voto telemático y si considera que el ministerio o la Administración pública en general tienen medios para hacer frente a ese sistema de voto telemático, en el bien entendido y en la misma línea que planteaba el presidente de la Junta Electoral Central de que debe permanecer un sistema público y no pasar a manos privadas.

En tercer lugar, aunque ya han dicho aquí los fallos que han tenido algunos sistemas, me gustaría saber si algún sistema de derecho comparado le merece más credibilidad respecto al resto.

En cuarto lugar, quisiera plantear dos cuestiones de las que no ha hablado —sí lo ha hecho el presidente de la Junta Electoral Central— y sobre las que me gustaría saber su opinión. En primer lugar, la propuesta de que se extendiese el mandato de los vocales judiciales en las juntas electorales durante cuatro años. Me gustaría saber si se lo ha planteado el Ministerio del Interior y si tiene conocimiento de algún efecto que haya provocado esa propuesta.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 27

Finalmente, respecto al régimen sancionador, me gustaría que me dijera si ha valorado el Ministerio del Interior la posibilidad de hacer una nueva tipificación y evitar, como decía el presidente de la Junta Electoral Central, esas aparentes distorsiones que hay entre las sanciones de cuantía mínima y de cuantía máxima para corregirlas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cano.

Por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), tiene la palabra el señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidente, y muchas gracias, señor subsecretario.

No haré ninguna pregunta, porque en una primera intervención el presidente de la Junta Electoral Central, a tenor del informe, ha detectado que hay una serie de dificultades prácticamente insuperables con el voto del CERA y que se podrían hacer mejoras en la primera fase, hasta que el elector recibe toda la documentación, pero luego habría cuellos de botella en el voto consular o en el voto por correo. Entiende que son pequeñas mejoras y que a lo que hay que ir, con todos los problemas que se plantean, es al procedimiento de voto telemático. Usted nos propone como alternativa buscar las mejoras posibles que se puedan hacer en el 75, sin pasar directamente al voto telemático; exprimirlo más. Le ha preguntado alguna compañera portavoz por la supresión del CERA o también del ERTA. ¿Qué alternativas tendríamos? Doy por descartado el voto telemático, que es una de las alternativas, que por descartada no estaría en la pregunta. El voto puro por correo, como lo era antes de la reforma de 2011, planteó dificultades y problemas. Fuimos a un voto muy seguro. Ahí están todas las alternativas. Me remito a lo que usted nos vaya proponiendo, aunque quizá lo bueno sea enemigo de lo óptimo. Plantea grandes dudas no tanto el voto electrónico —porque el voto electrónico yo lo entiendo como un voto presencial, en urna electrónica—, sino el voto no presencial por Internet, ya que todos los movimientos de nuestro entorno y los problemas de ciberseguridad están contrayendo esta posibilidad de actuación.

Sin más, le doy las gracias por su intervención y quedo a la espera de la respuesta que va a dar a mis compañeras portavoces o a lo que le planteen el resto de portavoces.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Legarda.

Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Martínez.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Muchas gracias, señor presidente. Gracias, señor subsecretario por su intervención, que ha sido exhaustiva y muy pedagógica. Permítanme una pequeña licencia personal para decir que para mí es un honor poder asistir a esta comparecencia después de haber trabajado codo a codo con el señor subsecretario durante casi cinco años en el Ministerio del Interior en unas circunstancias muy diferentes a las actuales. Desde mi actual responsabilidad le felicito por su comparecencia y por sus explicaciones.

Querría hacer una primera reflexión de carácter general que creo que se ha suscitado de manera muy espontánea en esta primera sesión de la subcomisión en formato Comisión, y es que no olvidemos que ya existió una subcomisión para plantear reformas precisamente de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a la que hemos hecho varias referencias durante esta tarde, que llegó a la conclusión de que esta cuestión que hoy nos ocupa y sobre la que usted nos ha ilustrado merecía una reforma. Por tanto, aquella subcomisión que se reunió durante dos años, que propuso una iniciativa de reforma legislativa que se plasmó después en la Ley Orgánica 2/2011, hizo un examen concienzudo, hizo un examen en profundidad y llegó a conclusiones no disparatadas, sino a conclusiones fruto de una reflexión madura en la que intervinieron muchos técnicos y en la que también hubo una razonable confrontación de posiciones políticas. En ese sentido, debemos abordar las posibles reformas con un cierto sosiego y con una cierta prudencia, especialmente si lo que se va a plantear son contrarreformas; es decir, derogar aquello que en aquel momento parecía absolutamente imprescindible. Creo que quien desde luego conoce mucho mejor que yo aquellos trabajos es mi compañero el señor Vera, que ha intervenido antes y que sabe por qué se llegó a la conclusión de que era necesario modificar el artículo 75. Por eso hoy le pido a mis compañeros en la subcomisión y en esta Comisión Constitucional que seamos también respetuosos con aquellas conclusiones a las que llegaban los diputados que formaron parte de un órgano de trabajo que tenía una misión idéntica a la que tenemos nosotros. Por tanto, si ellos concluyeron que era preciso establecer un sistema diferente en el voto CERA, creo que, como mínimo, habrá que tratarlo con una cierta prudencia, respeto y delicadeza.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 28

En aquel momento precisamente lo que se tenía como convicción prácticamente unánime, si no unánime, es que el voto de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero no podía ser permanentemente un voto bajo sospecha y que, en consecuencia, había que mejorar la seguridad jurídica; la seguridad y la certeza de un voto que planteaba muchísimas dudas, y así lo hicieron patente en sus comparecencias diferentes personas desde la parte técnica y desde la parte política. Se perseguía asegurar al menos tres grandes principios. Primero —y aquí es donde aparecían las dudas de inseguridad jurídica—, el principio de personalidad, que es lo que hacía que permanentemente se estuviese cuestionando ese voto CERA; segundo, y no menos importante, el principio de transparencia; y en última instancia, un principio de efectividad en el ejercicio del sufragio. Probablemente, en el balance que hacemos, el que nos traslada el subsecretario del Interior y el que nos ha trasladado previamente el presidente de la Junta Electoral Central, creo que podemos coincidir en que el principio de personalidad y el principio de transparencia han quedado bien salvaguardados en la reforma del artículo 75 y, sin embargo, el principio de efectividad es el que se ha resentido, probablemente por esas disfunciones a las que han hecho referencia los portavoces y que, desde luego, aparecen con toda claridad en los informes de la Junta Electoral Central del año 2016 al que se ha referido su presidente, el señor Granados.

Efectivamente, el procedimiento que se estableció entonces en el año 2011 pretendió ser un procedimiento muy garantista. Por un lado —no es una cuestión que venga al caso ahora—, suprimiendo el voto CERA en las elecciones locales por exigencias del artículo 40 de la Constitución interpretadas creo que en un sentido absolutamente lógico por el Consejo de Estado y asumidas por esa subcomisión y por la propia Comisión Constitucional, y después con la modificación del artículo 75 para introducir el conocido popularmente como sistema de voto rogado y además también hacer posible esa conquista, esa cuestión tantas veces reivindicada del voto en urna en los consulados. No olvidemos tampoco la importancia, más allá de lo simbólico, de esta innovación legislativa del año 2011. Como les decía, el balance en lo que se refiere a las garantías y, por tanto, a la seguridad jurídica es positivo y, sin embargo, no lo es desde el punto de vista de la efectividad en lo que se refiere a la participación, sin que en ningún caso sean efectos perseguidos, sino efectos lamentablemente colaterales derivados de un mal funcionamiento, probablemente por esos motivos a los que apunta la Junta Electoral Central y que usted también ha señalado en su comparecencia y que fundamentalmente se reducen a dos: el tema de los plazos y depender de servicios postales extranjeros. Evidentemente, no está en nuestras manos mejorar el funcionamiento de los servicios postales extranjeros, y pretenderlo creo que sería excesivamente ilusorio por parte de esta Comisión.

En cierta medida creo que se equiparó el funcionamiento del voto CERA con el voto por correo, y en ese sentido considero que si de entrada nos vamos a plantear el debate sobre la supresión del carácter rogado del voto, a mí me plantea algunas dificultades que el voto por correo sea necesariamente rogado y el voto CERA no lo vaya a ser. Creo que es una disparidad de nuestro ordenamiento electoral que me cuesta aceptar. Por tanto, es posible que tengamos que entrar en el debate, pero no comparto desde el inicio que la solución vaya a ser suprimir el carácter rogado del voto.

El señor subsecretario ha hecho referencia a medidas y a posibles reformas muy concretas, destacando que algunas de ellas se han pretendido poner en marcha ya mediante la elaboración de un real decreto, tropezando con la dificultad de que alguna de ellas, en las que me gustaría que profundizase, el propio Consejo de Estado ya ha destacado que necesariamente tiene que abordarse mediante la reforma de la ley orgánica. Precisamente para eso es para lo que estamos aquí, porque para elaborar un real decreto el Consejo de Ministros se bastaría. En ese sentido, me ha parecido interesante la sugerencia de establecer una solicitud expresa, pero con vigencia para más de un proceso electoral. Me gustaría profundizar en la idea y en cuál es la previsión en esta línea, asumiendo, como efectivamente señaló el Consejo de Estado en su informe sobre el borrador de real decreto, que eso solo se puede hacer mediante una reforma de la ley orgánica. Si es así, estaría muy bien que nos ilustrase, porque justamente eso es lo que nos vamos a plantear aquí: una reforma de la ley orgánica. Por otro lado, el hecho de que ya se haya anticipado de alguna manera esa solicitud expresa con vigencia para más de un proceso electoral en la ley de 2016 que trató de resolver el problema de la coincidencia de las elecciones con las fechas navideñas, creo que ya es un precedente que podemos tener en cuenta. Todo lo demás, que hace referencia a la aplicación de medios telemáticos, a la agilización y a la simplificación en la descarga de la documentación o en el envío de solicitudes, creo que también son soluciones realistas, posibilistas y que tal vez ayuden a que sigamos respetando esos tres principios que queríamos garantizar, el principio de personalidad, el principio de efectividad del voto y el principio de transparencia. En ese sentido, lo que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 29

plantea dudas es que la posición de entrada tenga que ser suprimir el carácter rogado del voto por entender que este es el origen de todos los males.

A la vista de la intervención de la portavoz del Grupo Socialista, señora Sumelzo, yo le pediría que considerase también aquellas opiniones que en esta misma Comisión compañeros suyos muy apreciados como el señor Benegas hicieron explícitas a propósito de esta reforma que después se llevó a la Ley Orgánica 2/2011 y que creo que no deberíamos despreciar simplemente proponiendo una contrarreforma de lo que se hizo en su día. Es posible que encontremos —y también le pregunto en esta línea al señor subsecretario si cree que es así— soluciones de mejora técnica de eliminación de esas disfunciones, pero sin suprimir el carácter rogado del voto y, por tanto, sin eliminar toda la reforma del año 2011. Es verdad que el sistema desalienta la participación, pero tal vez aquí habría que plantear una reflexión más en la clave que hacia antes el señor Legarda, que la participación esté desincentivada por un sistema que funciona mal o que no consigue su propósito desde luego habrá que corregirlo, pero no sé si la forma de hacerlo es generando una disparidad tan grande entre el voto por correo, necesariamente rogado, y el voto CERA. Me parece que ahí generamos una cierta contradicción.

A propósito de la intervención de la señora Bescansa, que ha comenzado haciendo toda una crítica al actual sistema electoral —esto ya lo hemos hablado en otras ocasiones y estoy seguro de que tendremos muchas otras de hacerlo en esta subcomisión—, yo no creo que el sistema electoral que ustedes critican tanto haya sido esa fortaleza del bipartidismo que ustedes plantean, porque, si eso fuese así, sería inexplicable que en tan poco tiempo ustedes hayan conseguido ser una fuerza parlamentaria con setenta y un escaños, que creo que es algo digno de destacar. Por tanto, el sistema electoral no será esa especie de blindaje del bipartidismo que hace impenetrable la aparición de nuevas fuerzas políticas. Creo que ustedes son el mejor ejemplo de que el sistema electoral consigue recoger en un momento dado las aspiraciones, las preferencias o los cambios de opinión de los ciudadanos, y en esa línea yo no acepto y no comparto ni mucho menos —insisto en que esto lo hemos hablado y lo seguiremos hablando— ese diagnóstico tan negativo y tan catastrofista. Y lo que no he entendido en absoluto —y créame que ya no es solo crítica— es eso que decía de las redes clientelares, de las comidas y de las cenas.

Señoría, creo que la reforma del año 2011 —y le aconsejo vivamente que se lea el informe de la subcomisión que llegó a la conclusión de que había que hacer esa modificación— identificó unos problemas muy concretos que no tienen nada que ver ni con redes clientelares, ni con comidas, ni con cenas; tienen que ver con un problema de seguridad jurídica en la emisión del voto y, por tanto, con un problema de cuestionamiento del voto desde el exterior. En ese sentido, algo tendrá que todas las fuerzas políticas, todas, estuviesen de acuerdo en que eso necesariamente había que cambiarlo. A partir de ahí, creo que las interpretaciones fantasmales o legendarias sobre redes clientelares no vienen al caso. De verdad que es muy ilustrativo leer aquellos debates y las conclusiones y el informe de aquella subcomisión. Estoy seguro de que le ayudará al menos a matizar su diagnóstico.

Lo siento también si defraudo su expectativa, pero creo que no hay un acuerdo sobre la derogación del artículo 75; lo que hay es un acuerdo sobre el debate a propósito de la mejora de lo que ha sucedido, a la vista de los resultados que nos han trasladado quienes han comparecido y, por tanto, cómo mejoramos lo que funciona mal, pero no hay un acuerdo —al menos, no nos consta en este grupo parlamentario— sobre la derogación del artículo 75. Ahora bien, ¿hay un propósito absolutamente franco, sincero, de mejora? Desde luego. Es evidente que lo que no vamos a negar ninguno es lo que dice la Junta Electoral Central en su informe de 2016. ¿Cómo lo mejoramos? Para eso han venido el señor subsecretario y el presidente de la Junta Electoral Central —y quien pueda venir en el futuro— para darnos ideas que —y con esto termino, señor presidente— yo sugiero y propongo que sean suficientemente meditadas como para no echar por tierra todo lo que nuestros compañeros de la IX Legislatura hicieron después de una sesuda reflexión de dos años. Por tanto, acuerdo, sí, pero sobre la mejora; no, de entrada, sobre la derogación del artículo 75, que es justamente lo que nos tiene aquí y creo que nos va a tener durante unas cuantas sesiones más.

Muchas gracias, señor presidente. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Martínez.

Para contestar a las preguntas y a los comentarios formulados, tiene la palabra el señor Aguilera.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 30

El señor **SUBSECRETARIO DEL INTERIOR** (Aguilera Ruiz):

Muchas gracias, señor presidente; muchas gracias, señoras y señores diputados.

La verdad es que las suyas han sido unas intervenciones interesantes también para mí; les agradezco tener la oportunidad de escucharlas. No obstante, dado que en muchos casos se han reiterado las cuestiones, me gustaría exponerles humildemente mi opinión sobre alguna de ellas, pero quería, primero, hacer una aclaración que creo que es importante, porque se ha afirmado por alguno de ustedes que yo estoy de acuerdo con la derogación del voto rogado o con la vuelta al sistema anterior.

Yo creo que mi posición institucional aquí es la de representante del gestor electoral. Tenemos que partir de la base de que tenemos un sistema electoral reconocido, sólido, admirado, y eso es gracias al legislador constituyente y al legislador ulterior hasta el día de hoy, que son ustedes, que han sido los que lo han mantenido y los que lo han ido actualizando cuando ha sido necesario.

También quiero recordarles que las modificaciones que se han producido de ese sistema electoral desde su creación, tras la aprobación de la Constitución, han provenido siempre de proposiciones legislativas, nunca de proyectos del Gobierno, y que estas modificaciones se han producido siempre tras alcanzar un alto grado de consenso en el Parlamento. Con ello quiero decir que yo no estoy aquí como representante del Gobierno, sino modestamente como gestor electoral del Ministerio del Interior de un sistema que ha establecido el legislador y que supervisa la autoridad electoral, que, recordemos, es fundamentalmente la Junta Electoral Central, cuyo titular ha comparecido anteriormente. Dicho esto, creo que no me corresponde institucionalmente —y si lo he hecho, les ruego que me disculpen, porque no ha sido mi propósito— pronunciarme o sumarme a un acuerdo para la derogación o no de la reforma del año 2011. Yo creo que he expuesto unos datos objetivos: he citado el informe de la Junta Electoral Central y he dado unos datos incontestables porque, como digo, son datos objetivos sobre cómo ha evolucionado la participación. Hecha esta aclaración que me parecía necesaria, también quiero añadir alguna otra cuestión.

Si atendemos a todos los países de la Unión Europea —incluida Suiza— en más de veinte de estos países se establece algún tipo de solicitud o es obligado para el elector en el extranjero algún tipo de solicitud para ejercer el derecho de voto. Es decir, en sí el voto rogado tampoco es una cosa extraordinaria o que solo tengamos aquí en España. Es verdad que los sistemas son muy variados y los requisitos muy dispares, pero en más de veinte países existen procedimientos en los que hay que solicitar el ejercicio del derecho de voto.

Dicho esto, también he tratado de exponer que, como gestor electoral, hemos venido trabajando en intentar mejorar la eficacia del sistema, tal y como lo tenemos, y mientras no sea modificado —insisto— por ustedes, como representantes del Poder Legislativo, esa mejora tiene un margen o un recorrido que no es extremadamente amplio. Se han tomado muchas de las medidas y otras no se pueden tomar si no se hacen algunas modificaciones, y ahí me remito a lo que ha dicho el representante del Grupo Popular. Me refiero, por ejemplo, a la cuestión de la validez de la solicitud efectuada por el elector en un momento dado y que no se refiera exclusivamente al proceso electoral para el que la formula, sino que tenga una validez que pudiera ser de un año —como en su día propusimos en el ministerio— o de toda una legislatura. Eso llevaría en la práctica a que el sistema fuera muy parecido al anterior, siempre y cuando se salvaguardasen o se mantuviesen las exigencias para asegurar la adecuada identificación del elector, que a la postre es el principal argumento que llevó a la reforma del año 2011. Para ello, he expuesto bien el modelo que se utilizó en la modificación de la Ley Orgánica 2/2016, o el otro que he mencionado, que sería el de admitir el código de identificación o de tramitación telemática que remite el INE.

Es decir, hay procedimientos, pero esa modificación, que, como ya indicaron la Junta Electoral Central y el Consejo de Estado, no se puede hacer sin modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, tendría un efecto muy importante para contrarrestar el efecto desincentivador que se ha mencionado en este debate. ¿Qué procedimiento es el mejor? No es que quiera escurrir el bulto, pero insisto en que eso les toca decidirlo a ustedes, y a mí exponerles qué mejoras podemos hacer con lo que hay o qué mejoras podrían hacerse en el procedimiento manteniendo el voto rogado, y es lo que he tratado de hacer en mi exposición. Si se suprime el voto rogado, porque se llegase a ese acuerdo, desde luego las posibilidades ya serían completamente distintas, pero yo insisto en lo que les estoy diciendo.

En cuanto a aplicar medios digitales, esta es una cuestión a la que ya me he referido. En la línea que ha mencionado la señora Bescansa, la utilización de medios digitales —como han mencionado también otros intervinientes— para mejorar el procedimiento que ahora tenemos también ayudaría de manera importante en la descarga de la documentación, en el acceso a la misma, etcétera. Eso, unido a perseverar

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 342

18 de octubre de 2017

Pág. 31

en la mejora de las campañas informativas —cuestión que entendemos fundamental—, y en su caso, a la prolongación de la validez de la solicitud efectuada en un momento dado o en un proceso electoral concreto, podrían ser una serie de medidas que, a mi juicio, reducirían bastante la desincentivación del elector residente en el extranjero.

Respondiendo al señor Cano, diré que en este momento, por los informes que he leído y de los que yo tengo conocimiento, no se ha alcanzado un sistema que técnicamente se considere absolutamente fiable. Creo que no lo hay en ningún país, e incluso en Estonia, que es el país dentro de la Unión Europea donde se está en un grado mayor de desarrollo de la Administración electrónica, con diferencia respecto al resto, y donde ya se está hablando no solamente de voto por Internet, sino incluso de voto a través de dispositivos móviles, hay informes que también señalan la existencia de vulnerabilidades en su sistema. Con lo cual, sin ser un experto —no soy un experto en la materia, no soy un técnico; les expreso la opinión de lo que he podido leer y conocer—, creo que no estamos todavía en un momento de desarrollo de la tecnología que permita afirmar que existe un sistema absolutamente seguro.

Yo espero haberles ayudado en las soluciones o modificaciones que creemos se podrían introducir en este proyecto de real decreto que, como digo, tenemos bastante avanzado en el ministerio y que podría ir mucho más allá con algunas modificaciones como las que hemos mencionado de la Ley Orgánica de Régimen Electoral. Pero en tanto esto no se produzca nosotros no podemos aplicarlo. Ahí, insisto, el margen de mejora —ya lo ha dicho la Junta Electoral Central— es bastante limitado. Pero de ahí a la derogación del sistema de voto rogado hay un camino amplio en el que hay muchas estaciones. Yo creo que se pueden abordar soluciones dentro de ese espectro desde muy diversas posiciones y que se puede hacer una mejora importante. Es verdad que a la postre se depende de los sistemas postales de países extranjeros. Eso es algo muy difícilmente evitable sin ir a un sistema, como ya he mencionado, de voto totalmente electrónico que en este momento, insisto, creo que no es en absoluto aconsejable. Lo creo yo y lo creen los expertos. También es verdad que la distribución de los votantes residentes ausentes españoles es muy dispar. El segundo grupo más numeroso está en Francia, con 194 000; en los primeros puestos está Alemania con 107 000, 90 000 en Estados Unidos y 87 000 en Suiza. Quiero decir que muchos de ellos están en países con sistemas postales absolutamente homologables y que funcionan extraordinariamente bien, con lo cual la afectación de este problema, que ha sido puesto de relieve por la Junta Electoral Central, tampoco afecta a la totalidad ni es un factor que determine o explique completamente la bajada de los participantes en los últimos procesos electorales.

Pero lo que sí es cierto es que hay medidas que se pueden adoptar con el sistema actual mejorado que podrían sin duda permitir ganar tiempo, que es el otro factor fundamental, y agilizar y facilitar el procedimiento, que es el segundo de los tres elementos que la Junta Electoral Central pone de relieve como causantes del bajo índice de participación. Eso se puede hacer, insisto, manteniendo el voto rogado o modificándolo. A partir de ahí, yo creo que se discutió mucho en el plazo en el que realizó sus trabajos la subcomisión desde el año 2008 hasta 2010 y hay campo para discutir ahora. Les corresponde a ustedes determinarlo. En función de eso nosotros, como gestor electoral, estaremos dispuestos a proponer y a adoptar todas aquellas medidas que, dentro de lo que nos permita la ley, nos lleven a agilizar y a hacer lo más sencillo posible el ejercicio del derecho de voto por parte de estos residentes en el extranjero.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Aguilera, por su presencia y por las explicaciones que ha dado.

Se levanta la sesión.

**Eran las seis y cincuenta y cinco minutos de la tarde.**