

SUFRAGIO Y DISCAPACIDAD. NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN DE VOTACIÓN DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS (1)

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ
Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN.—II. PANORAMA GENERAL DEL RÉGIMEN DE VOTACIÓN EN ESPAÑA.—III. LAS NORMAS QUE FACILITAN EL USO DE LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS DE VOTACIÓN (DIRECTA Y A DISTANCIA) POR LAS PERSONAS CON PROBLEMAS DE DESPLAZAMIENTO.—IV. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTACIÓN DIRECTA DE LAS PERSONAS QUE, POR DISCAPACIDAD, NO PUEDEN VOTAR POR SÍ MISMAS.—V. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTO DIRECTO DE LOS INVIDENTES USUARIOS DEL LENGUAJE BRAILLE.—VI. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTACIÓN A DISTANCIA DE LAS PERSONAS QUE SE HALLAN EN UNA SITUACIÓN DE INCAPACIDAD QUE LES IMPIDE FORMULAR PERSONALMENTE LA CORRESPONDIENTE SOLICITUD.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión primera y general sobre la forma en que las personas especialmente vulnerables pueden votar hoy día en España. Con este fin se toma como punto de partida una rápida panorámica sobre el régimen de votación vigente en nuestro país, es decir, sobre las normas que rigen en la actualidad la emisión del voto en España, tras lo cual se examinan de forma específica las

(1) Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «El ejercicio del derecho de voto por los discapacitados. Problemas y soluciones» (Código 161/2006), subvencionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

cuatro grandes líneas normativas en que se concreta el voto de este grupo de personas: las normas que facilitan el uso de los procedimientos ordinarios de votación (directo y a distancia) por parte de las personas con problemas de desplazamiento; el procedimiento especial de votación directa de las personas que, por discapacidad, no pueden votar por sí mismas; el procedimiento especial de voto directo de los invidentes usuarios del lenguaje braille; y el procedimiento especial de votación a distancia de las personas que se hallan en una situación de incapacidad que les impide formular personalmente la correspondiente solicitud. Finaliza el trabajo con unas breves consideraciones críticas de carácter conclusivo.

Palabras clave: Sufragio, derecho de voto, elecciones, discapacidad, régimen electoral, votación.

ABSTRACT

This paper provides a general view about how especially vulnerable people are able to vote nowadays in Spain. It begins with a brief overview of the general regime governing voting in Spain and how votes are emitted. It then examines the normative guidelines affecting the vote for the disabled in more specific detail: access for voters with special mobility needs (direct or by post); special procedures of direct voting for disabled people unable to vote unaided; special procedures enabling the blind to use using braille so they can vote directly; and the special procedure for remote voting by persons whose disablement prevents them from personally filing the corresponding application. Finally, by way of conclusion the paper adds some critical considerations.

Key words: suffrage, voting rights, elections, disability, electoral law, voting.

I. INTRODUCCIÓN

Si le preguntáramos a un ciudadano normal y corriente qué es lo primero que le viene a la mente cuando pronunciamos la palabra *elecciones*, su respuesta será muy probablemente —y hemos hecho la prueba en nuestro círculo más próximo— que *el acto de votación*. Pensar en las elecciones es, sobre todo, pensar en el ejercicio del derecho de sufragio (2).

(2) El acto de votación es, sin lugar a dudas, el elemento más relevante de las elecciones y, dentro de él, el acto de confección del voto. Sobre este punto, *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ (2008).

Si insistiéramos en el desarrollo de esa idea o pensamiento inicial el interrogado nos narraría, seguramente, las escenas más habituales ligadas a su propia experiencia personal de votación. Nos hablaría, quizás, de un centro educativo atestado de gente un día festivo, de alguien con aspecto desorientado consultando en la entrada las listas de votación pinchadas en la pared, de una cabina de votación con la cortina a medio correr y con una mujer en su interior con su hijo en brazos, de una o varias mesas repletas de grandes mazos de sobres y papeletas electorales, de tres o cuatro personas en fila con un sobre de votación en la mano, de una mesa con varios ciudadanos de semblante serio y concentrado sentados tras ella y con una urna transparente situada en el centro o del momento en que el propio ciudadano se identifica y entrega el sobre de votación al Presidente de la Mesa.

Y si le propusiéramos generalizar y ampliar la representación electoral, es muy posible que las escenas que acopie su mente sean las propias de los medios de comunicación en ese día: los candidatos de los principales partidos políticos en el momento de votar, un periodista conocido dando los datos de los sondeos a pie de urna, el Ministro de Interior ofreciendo los primeros resultados electorales, las declaraciones de responsables políticos dándose por ganadores o, incluso, el relato o imagen de alguna anécdota, como la de mesa electoral presidida por un cura, la de varios militantes del movimiento separatista vasco acosando, dentro de un colegio electoral, a un político opuesto ante la pasividad general o la de una anciana que protesta porque no puede votar al Rey.

Reconociendo la fuerza de lo anecdótico en el pensamiento creativo, queremos poner de manifiesto que un suceso de este tipo está en el origen del presente trabajo. Se trata, en concreto, de la imagen de determinado Presidente de mesa recogiendo en la puerta del local electoral el voto de un ciudadano en silla de ruedas, quien, por falta de rampa adecuada, no podía acceder a su interior.

Esta visión de un ciudadano imposibilitado de votar como los demás, nos suscitó la curiosidad sobre el régimen de votación de las personas especialmente vulnerables en general. Y es que no sólo se nos planteaba la cuestión del voto de las personas en silla de ruedas, sino también la de la forma de votar de los ciegos, de los mancos o de los enfermos que se encuentran internados en un hospital.

Contestar a estas preguntas es lo que nos proponemos hacer a continuación, aunque de forma sumamente breve. No pretendemos en estas páginas hacer un estudio completo y en profundidad de la cuestión, contestando a todas las preguntas posibles y analizando sentencias, criterios doctrinales y alternativas posibles. Nuestra pretensión es mucho más humilde y directa:

ofrecer una visión primera y general sobre la forma en que las personas especialmente vulnerables pueden votar hoy día en España (3).

Con este fin nos ha parecido oportuno tener como punto de partida una rápida panorámica sobre el régimen de votación vigente en nuestro país, es decir, sobre las normas que rigen en la actualidad la emisión del voto en España. Tras ello, veremos de forma específica las cuatro grandes líneas normativas en que se concreta el voto de las personas especialmente vulnerables: las normas que facilitan el uso de los procedimientos ordinarios de votación (directo y a distancia) por parte de las personas con problemas de desplazamiento; el procedimiento especial de votación directa de las personas que, por discapacidad, no pueden votar por sí mismas; el procedimiento especial de votación directa de los invidentes que sean usuarios del lenguaje braille; y el procedimiento especial de votación a distancia de las personas que se hallan en una situación de incapacidad que les impide formular personalmente la correspondiente solicitud en Correos. Finalizaremos el trabajo con unas breves consideraciones críticas de carácter conclusivo.

II. PANORAMA GENERAL DEL RÉGIMEN DE VOTACIÓN EN ESPAÑA

Son muchas, como es natural, las formas posibles de describir de modo resumido el régimen jurídico de la emisión del voto en España. De todas ellas nos hemos decantado por la que consiste en poner de relieve las que pueden ser consideradas como las grandes decisiones tomadas por el legislador en esta materia. Se trata, con ello, de descubrir los principales elementos que caracterizan la regulación dictada en desarrollo de la normativa constitucional y, en especial, de los principios básicos del sufragio.

Es ésta, sin embargo, una tarea sumamente complicada, dada la gran riqueza normativa existente en este terreno y la distinta procedencia temporal de muchas normas. No obstante, si condensamos mucho el factor común a extraer la dificultad se rebaja de forma considerable. Desde esta perspectiva son tres las grandes decisiones tomadas por el legislador. A saber:

a) La primera es la de la amplitud con la que se ha reconocido el voto a distancia. Ello obedece, en primer lugar, a que esta forma de votación es la única posible para los electores residentes-ausentes; y, en segundo término, a que la misma puede ser utilizada sin límite o cortapisa alguna por los electores residentes en España.

(3) En la actualidad nos encontramos realizando un examen más profundo de esta cuestión en otro trabajo, de próxima aparición.

Es difícilmente imaginable, pues, un ámbito de aplicación tan amplio. Como se puede observar, el voto a distancia es para los electores residentes-ausentes una imposición y para los electores residentes en España una opción libre, es decir, abierta a cualquiera de ellos que, por la razón que sea, desee o necesite utilizar esta vía de expresión del sufragio en vez de la del voto directo.

Esta constatación no es caprichosa, sino que deriva del examen de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG). La posición señalada de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero ante el voto a distancia se deduce sin dificultad de los artículos 75 y 190 de la LOREG (4) y ha sido confirmada, además, por la Junta Electoral Central (5). Más problemas plantea la determinación de la posición de los electores residentes en España ante esta forma de votación, pero la lectura del 72.1 de la LOREG a la luz de su desarrollo normativo y aplicación práctica despeja cualquier duda (6).

b) La segunda de las grandes decisiones tomadas por el legislador español en relación con la emisión del voto de los electores españoles, es la de

(4) Basta señalar los comienzos de estos artículos. El 75, relativo a las elecciones generales, autonómicas y europeas, dice en su primer punto: «Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral envían de oficio a los inscritos en el censo de residentes ausentes que vivan en el extranjero un certificado idéntico al previsto en el artículo 72 y las papeletas y sobres de votación, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral Provincial. Con estos documentos adjuntan una nota explicativa. Por su parte, el artículo 190.1, aplicable a las elecciones locales, señala lo siguiente: «Los españoles residentes ausentes que vivan en el extranjero y deseen ejercer su derecho de voto en las elecciones del Municipio en el que estén inscritos, según el censo electoral, deben comunicarlo a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria. Dicha comunicación debe realizarse mediante escrito al que se adjuntará fotocopia del Documento Nacional de Identidad o Pasaporte».

(5) *Vid.* el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 28 de mayo de 1995.

(6) El artículo 72.1 de la LOREG dice así: «Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponda ejercer su derecho de voto, o que no puedan personarse, pueden emitir su voto por correo, previa solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, con los requisitos siguientes...» A ello hay que añadir el dato de que al elector que desea hacer uso de esta vía de votación no se le exige acreditación alguna de las razones que le llevan a ello. Estos electores no tienen que justificar ante nadie —ni documentalmente ni de ninguna otra forma— qué motivo tienen para prever que no van a estar en su localidad el día de la votación o que aun estando en la misma no van a poder personarse en la Mesa Electoral para emitir su voto; basta con que ellos, en la intimidad de su conciencia, consideren que no van a poder hacerlo, sin que se hayan establecido ulteriores exigencias o comprobaciones. El legislador presume, por tanto, que quien hace uso del procedimiento regulado en el artículo 72.1 de la LOREG, que es más complicado que el voto directo, tiene buenas razones para ello.

haber optado por el correo como mecanismo básico sobre el que articular el voto a distancia. El Servicio de Correos se ha convertido en el agente fundamental del voto en ausencia o no presencial (7).

El legislador ha preferido el correo a otras formas de comunicación y transporte, las cuales son muy variadas y tienen un muy diferente nivel de sofisticación. Entre las más tradicionales hay que aludir al voto por procurador o representante, en virtud del cual éste se persona en el colegio electoral, pero como mero transmisor de la voluntad expresada por el elector; y al voto por medio de agentes públicos, como podría ser, por ejemplo, la entrega del voto a un funcionario de la Administración Electoral, para su posterior traslado a la Mesa Electoral. Y entre las formas más sofisticadas, cabe citar la radiotelegrafía, el teléfono, el fax y, por supuesto, internet, que es hoy la estrella de muchos estudios y foros sobre el futuro de la democracia (8).

La opción de nuestro país por el correo parece clara. En todos los procedimientos de votación a distancia regulados en nuestro Derecho, el correo es el mecanismo básico de comunicación y transporte. No es el único que se utiliza en todos los casos, pero sí el más relevante. Donde más se usa es en el procedimiento ordinario y donde menos en el procedimiento especial de los militares que se encuentren fuera del país en situaciones excepcionales (9).

c) La tercera y última de las decisiones fundamentales del legislador que hay que destacar afecta al modo concreto en que se articula la emisión del voto de los electores españoles. Se trata de poner de relieve el establecimiento de una pluralidad de procedimientos de votación.

La variedad procedimental es, ciertamente, considerable. La consulta de la LOREG y el rastreo de diversas disposiciones reglamentarias, comenzando por el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, permiten descubrir la existencia en nuestro ordenamiento de un grupo amplio de procedimientos de votación: cuatro en el ámbito del voto directo y siete en el del voto a distancia.

(7) El Servicio de Correos lo presta actualmente «Correos y Telégrafos, S.A.», que es una sociedad estatal proveedora de servicios postales, telegráficos y financieros.

(8) *Vid.*, por ejemplo, Francesc PAU I VALL (1998): 195 y ss.; Kim ALEXANDER (2002): 89 y ss., así como en el coloquio recogido en las páginas 99 y ss. de esta misma obra; y Lorenzo COTINO HUESO (2007).

(9) Ésta es también la decisión habitual en el Derecho Comparado. Son muy pocos los países que articulan el voto a distancia en torno a otros medios de comunicación, normalmente haciendo uso del representante del elector o de internet. En el primer caso, cabe citar, por ejemplo, a Bélgica y Francia, y en el segundo, y de forma muy limitada, al Reino Unido, Suiza y Estados Unidos.

El legislador no se ha limitado, por tanto, a establecer un procedimiento de votación único para cada modalidad de voto, sino que, dando cumplimiento a la obligación constitucional de facilitar el sufragio, ha establecido en ambos casos varios procedimientos. Esto supone, lógicamente, la existencia, tanto en el voto directo como en el voto a distancia, de un procedimiento general u ordinario de votación, válido para el conjunto de los electores que pueden hacer uso de estas formas de votación (todos los electores residentes en España) (10), y de una serie de procedimientos especiales, destinados específicamente a colectivos determinados de electores.

¿Y cuáles son estos procedimientos especiales de que estamos hablando? En el terreno del voto directo son tres: el procedimiento de los analfabetos e impedidos para realizar por sí mismos las operaciones electorales de confección y entrega del voto al Presidente, el de los invidentes usuarios del lenguaje braille y el de los interventores y miembros de las Mesas Electorales. Y en el ámbito del voto a distancia los procedimientos especiales son seis: el de los ciudadanos que acrediten sufrir enfermedad o incapacidad que les impida acudir personalmente a Correos para hacer su solicitud de voto por correo; el del personal embarcado en los buques de la Armada, de la Marina Mercante española o de la flota pesquera de altura que durante el período electoral toquen puerto en España; el del personal embarcado en buques de la Armada o perteneciente a unidades militares terrestres o áreas que se encuentren en el exterior en situaciones excepcionales (11); el de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero; el de los electores residentes-ausentes en relación con las elecciones generales, autonómicas y europeas; y el de este mismo colectivo pero respecto de las elecciones locales (12).

(10) Los electores residentes-ausentes no pueden, en cambio, votar de forma directa en las Mesas Electorales. Tienen que votar necesariamente a distancia, para lo cual cuentan con dos procedimientos de votación específicos: uno para las elecciones generales, autonómicas y europeas (artículo 75 de la LOREG) y otro para las elecciones locales (artículo 190 de la LOREG). No existe tampoco ningún inconveniente para que puedan hacer uso de los demás procedimientos de votación a distancia que, aunque pensados para los electores residentes, pueden aplicarse a los no residentes. En relación con la aplicación del procedimiento ordinario de voto a distancia *vid.* los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 21 de septiembre de 1989, 29 de abril de 1991, 6 de junio de 1991, 26 de abril de 1993, 2 de junio de 1994, 11 de mayo de 1995 y 10 de julio de 2003. *Vid.* también la circular aclaratoria de 11 de octubre de 1989 [*apud* Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, (2008): 459].

(11) Sobre este procedimiento *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ (2007).

(12) La legislación electoral de la transición no era tan generosa con el voto a distancia. En el terreno de las elecciones generales tan solo existían dos procedimientos: un procedi-

Nos encontramos, así, con un procedimiento ordinario de voto directo, varios procedimientos especiales de voto directo, un procedimiento ordinario de voto a distancia y varios procedimientos especiales de voto a distancia. De todos ellos, sólo vamos a ver aquí, y de forma sumamente esquemática, los tres procedimientos que afectan de forma más directa a las personas especialmente vulnerables: el procedimiento especial de votación directa de las personas que, por discapacidad, no pueden votar por sí mismas; el procedimiento especial de votación directa de los invidentes que sean usuarios del lenguaje braille; y el procedimiento especial de votación a distancia de las personas que se hallan en una situación de incapacidad que les impide formular personalmente la correspondiente solicitud en Correos.

Antes de ello es preciso conocer por razones sistemáticas, y tal y como anunciamos en la introducción, las medidas que facilitan el uso de los procedimientos ordinarios de votación directa y a distancia por parte de las personas con problemas de movilidad. Tras hacerlo, pasaremos sin demora al estudio de los procedimientos específicos de votación para personas especialmente vulnerables que hemos mencionado.

III. LAS NORMAS QUE FACILITAN EL USO DE LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS DE VOTACIÓN (DIRECTA Y A DISTANCIA) POR LAS PERSONAS CON PROBLEMAS DE DESPLAZAMIENTO

Existen en nuestro país, lo mismo que en todos los demás, numerosas personas (enfermos, ancianos, minusválidos físicos) que adolecen de graves problemas de movilidad. La heterogeneidad de este colectivo es elevada, pero, a los efectos de este trabajo, sus integrantes se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado, están las personas que tienen dificultades para desplazarse a determinado lugar por no disponer o no poder valerse de un medio de transporte adecuado que supla el problema de desplazamiento que padecen o, teniéndolo, no saber dónde dejarlo (13); y, por otro lado, nos encontramos con todos aquellos ciudadanos que no tienen problemas para lle-

miento ordinario, basado en el correo y regulado en el artículo 57 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales; y un procedimiento especial para el personal embarcado, con utilización del correo y del telégrafo y del que se ocupaba una Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de mayo de 1977.

(13) Son muchos los casos en que el problema para el minusválido no es el de carecer de medio de transporte para llegar al colegio electoral, sino el de su utilización en determinadas zonas de la ciudad y el de su aparcamiento en las proximidades del colegio electoral.

gar a un sitio, pero sí, en cambio, para acceder a su interior, por no disponer dicho sitio de las instalaciones adecuadas que les franquee el paso.

La pregunta que se plantea en relación con este colectivo de ciudadanos es la de determinar la normativa que regula la accesibilidad a los colegios electorales y, en su caso, a las oficinas de correos. Dicho de otra forma, se trata de saber qué normas específicas existen en nuestro Derecho para facilitar a cualquier ciudadano y, en particular, a las personas en situación de minusvalía funcional, el acceso a los colegios electorales y oficinas postales y que puedan, así, utilizar los procedimientos ordinarios de votación, ya directo o presencial, ya a distancia.

Las normas dictadas en este terreno no son muchas, como cabía esperar de una legislación tan apegada a la tradición como la española, aunque algo se ha avanzado últimamente. En concreto, son tres las normas que hay que tener en cuenta. Las mencionamos, siguiendo el orden de mayor a menor grado de proximidad al problema de la minusvalía:

a) Primera: Los locales que se elijan para ubicar las Mesas Electorales «deben ser accesibles a las personas con limitaciones de movilidad» (artículo 1 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales). Conviene poner de manifiesto que, conforme al artículo 24 de la LOREG, la competencia para determinar estos locales corresponde a las Delegaciones Provinciales de la OCE, previa audiencia de los Ayuntamientos, y que contra la delimitación efectuada por dichas Delegaciones los electores pueden interponer reclamaciones ante las Juntas Electorales Provinciales (14), que deben resolverlas «en firme», esto es, sin posibilidad de recurso, en un plazo de cinco días (15).

Nos encontramos, sin duda, ante la norma más relevante y específica en la materia, entrañando, además, una relativa novedad en nuestro Derecho, pues con anterioridad la normativa sólo hablaba genéricamente de que los locales debían disponer «de fácil acceso desde la vía pública» (16). Esta previsión, sin embargo, no siempre se cumple, como se ha puesto de relieve en

(14) La legitimación para recurrir corresponde únicamente a los electores y no a los Ayuntamientos. *Vid.* los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 26 de abril de 1993 y 5 de mayo de 1995.

(15) La Junta Electoral Central ha confirmado la imposibilidad de recurso ante la Junta Electoral Central contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales que resuelven reclamaciones presentadas por los electores. *Vid.* los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 23 de mayo de 1989, 17 de mayo de 1995, 9 de octubre de 1997 y 13 de mayo de 1999.

(16) *Vid.*, por ejemplo, el artículo 1 del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

diversos foros, por lo que los discapacitados y sus asociaciones deben estar vigilantes e interponer, llegado el caso, la correspondiente reclamación (17).

b) Segunda disposición: La entrada al local debe conservarse siempre «libre y accesible para las personas que tienen derecho a entrar en él», imponiéndose al Presidente la obligación específica de velar por ello (artículo 91.2 LOREG). Se trata con ello de proteger el primer derecho que cabe reconocer al elector que acude a votar a su colegio electoral: poder acceder al mismo con facilidad (18).

Esta norma tiene, como es fácilmente observable, carácter general, pero no cabe duda de que sus principales beneficiarios son los discapacitados físicos, pues en la misma se encuentra implícita la obligación del Presidente de la Mesa Electoral de adoptar las medidas que considere oportunas para franquearles el acceso. De cuáles pueden ser éstas hablaremos después.

c) Tercera norma: Está prohibido formar grupos «susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales», estando el Presidente de la Mesa obligado a tomar a este respecto «todas las medidas que estime convenientes» (artículo 93 LOREG, segunda parte).

La fórmula empleada no puede ser más amplia y resultaría vano todo intento de describir el ámbito de aplicación. Basta pensar que la prohibición que recoge afecta tanto a personas individuales como a grupos; a trabas físicas y morales; a acciones en el local y en sus proximidades; a quien tenga intención de entorpecer y a quien no teniendo tal intención pueda de hecho entorpecer; y, finalmente, al hecho de que el entorpecimiento se esté produciendo y a la simple posibilidad de que se produzca. Su aplicación a los minusválidos vendrá determinada, sin embargo, en la práctica totalidad de los casos, por las aglomeraciones casuales que se puedan producir a la entrada de los colegios.

(17) Vid. Antonio JIMÉNEZ LARA, Agustín HUETE GARCÍA y M.^a Ángeles HUETE GARCÍA (2003): 48 y 69; y Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre «mejora de la accesibilidad de los procesos electorales para las personas con discapacidad» y su debate (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 580, de 8 de septiembre de 2003, págs. 20-21; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, Pleno, núm. 282, de 30 de septiembre de 2003, págs. 14.839 y ss.).

(18) Durante la transición la Orden de 9 de mayo de 1977, por la que se determinan las características o disposición interior que deben adoptar los locales donde se verifique la votación de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, estableció en su artículo 2 una medida de interés en el punto que ahora estudiamos: «Se prohibirá el estacionamiento de vehículos frente a las puertas de los edificios en que se instalen los locales electorales, y se adoptarán las medidas convenientes para la adecuada regulación del tráfico en sus inmediaciones». Esta disposición desarrollaba el artículo 58.2 del Real Decreto Ley 20/1977, sobre normas electorales, que era muy parecido al actual artículo 91.1 de la LOREG.

Como se ve fácilmente, todas estas medidas hacen referencia al acceso de los electores a los locales electorales, quedando sin regulación específica alguna la cuestión de la accesibilidad a las oficinas de Correos a fin de cursar la solicitud de voto postal, laguna que alguna vez se ha intentado solventar, aunque sin éxito (19). No obstante, Correos siempre tiene la posibilidad de constituir las oficinas postales específicas que considere convenientes al objeto de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio por parte de determinados colectivos de personas; en concreto, todos aquellos que, por el motivo que sea, tengan dificultades para hacer uso de la red ordinaria de oficinas de Correos: enfermos en hospitales, presos, ancianos en residencias, etc. (20).

Además, hay que tener en cuenta que las normas que hemos examinado son aplicables únicamente al grupo de las personas que tienen problemas para acceder a los locales electorales y no a las personas cuyo problema es el de llegar a la puerta de los mismos. La única norma que podría aplicarse a este último grupo, y forzando mucho las cosas, es la primera citada, es decir, el artículo 1 del Real Decreto 605/1999, y únicamente a los efectos de facilitar el aparcamiento de estas personas. En este terreno nos encontramos, más bien, con la posibilidad de adopción de medidas voluntarias por parte de los poderes públicos y otras entidades —por ejemplo, Cruz Roja—, como poner coches, ambulancias o autobuses adaptados a disposición del discapacitado que solicite ser trasladado al colegio electoral, a fin de ejercer su derecho de sufragio.

Aclarado el panorama normativo aplicable en materia de accesibilidad se nos plantea una cuestión práctica de gran interés e importancia: ¿qué pueden hacer los minusválidos que, por el motivo que sea, no pueden acceder al local electoral después de haber llegado a su misma puerta?

El problema es real, pues se plantea en todas las elecciones, y tiene solución, aunque no siempre fácil. El minusválido que se encontrase en esta situación de imposibilidad de acceder al local electoral estaría, a nuestro jui-

(19) *Vid.*, por ejemplo, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la VII Legislatura en relación con «mejora de la accesibilidad de los procesos electorales para las personas con discapacidad» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 580, de 8 de septiembre de 2003, págs. 20-21).

(20) La Ley no prevé en su articulado esta práctica, como hemos dicho, pero la Junta Electoral Central sí la ha admitido. Este órgano ha declarado que nada impide a Correos la constitución de estas oficinas, siempre que ello se haga para todos los centros de la misma naturaleza. El criterio clave para la el máximo órgano de nuestra Administración electoral es, por tanto, la ausencia de discriminación. *Vid.* los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 13 de mayo de 1991, 17 de junio de 1993, 2 de junio de 1994, 17 de mayo de 1995, 20 de febrero de 1996, 21 de febrero de 2000, 13 de mayo de 2003 y 19 de mayo de 2003.

cio, plenamente legitimado para exigir a la Mesa Electoral que le amparase en el ejercicio del derecho de sufragio.

Esta actuación tiene el respaldo de las disposiciones legales y reglamentarias que hemos citado antes y, de forma más genérica y relevante, del texto constitucional. El artículo 49 de la Constitución impone a los poderes públicos, como es sabido, la obligación de amparar a los minusválidos «especialmente para el disfrute de los derechos que este Título [el Primero] otorga a todos los ciudadanos».

Recibida por el medio que fuera la solicitud del elector, el Presidente de la Mesa Electoral debería adoptar las medidas que estimara oportunas para hacer posible el voto de estos electores, como, por ejemplo, solicitar a la Junta Electoral de Zona o al Ayuntamiento una rampa móvil (21), o trasladarse momentáneamente, junto con el resto de los miembros de la Mesa y los interventores que lo deseen, a la puerta del local a fin de realizar las operaciones de identificación del elector y de recogida de su voto (22).

Esta última posibilidad ha sido admitida expresamente por la Junta Electoral Central en garantía del ejercicio del derecho de sufragio de estos ciudadanos. La Junta ha declarado:

«Es perfectamente ajustada a Derecho la actuación del Presidente de la Mesa que se acerca a recoger el voto de quien, por imposibilidad física, no pueda acceder al interior del local electoral, siempre que el elector entregue de su propia mano el sobre o sobres de votación cerrados y el Presidente, sin ocultarlos en ningún momento a la vista del público, deposite en la urna o urnas el sobre o sobres diciendo en voz alta vota» (23).

No obstante, no hay que olvidar que la mejor manera de enfrentarse a los incumplimientos es de carácter preventivo, esto es, interponiendo ante las Juntas Electorales Provinciales los recursos correspondientes tras la publicación en el Boletín Oficial Provincial, conforme al artículo 24.2 de la LOREG, de la relación provisional de locales electorales.

(21) Es indiferente dirigirse a uno u otro órgano, pues las Juntas Electorales de Zona y los Ayuntamientos deben trabajar estrechamente unidos, como ponen de relieve los artículos 11.4 y 13.2 de la LOREG.

(22) Más discutible sería la adopción por el Presidente de la Mesa Electoral de la decisión de no iniciar la votación o, suspender, la misma una vez iniciada, en el caso de advertir la imposibilidad de acceso de los minusválidos al local electoral. Es una decisión que podría tener amparo en el artículo 84.2 de la LOREG, que prevé esta solución «por causa de fuerza mayor» y sobre la que las juntas y los tribunales, por lo que sabemos, todavía no se han pronunciado.

(23) *Vid.* el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de julio de 1999.

IV. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTACIÓN DIRECTA DE LAS PERSONAS QUE, POR DISCAPACIDAD, NO PUEDEN VOTAR POR SÍ MISMAS

Nuestro Derecho electoral, como el de la práctica totalidad de los países de nuestro entorno (24), contiene un régimen específico de votación para las personas que tengan problemas físicos graves para votar por sí mismas, ya sea por problemas de visión, ya de movilidad en las manos, cualquiera que sea su causa, y que se aplica también a las personas analfabetas. Con su establecimiento se da también continuidad a una larga tradición histórica, cuyo origen se remonta al Real Decreto de 24 de mayo de 1836 para la elección de Procuradores a las Cortes Generales del Reino (25).

Este régimen específico de votación se encuentra recogido en el artículo 87.1 de la LOREG, de muy reciente y mínima reforma. Nos encontramos ante un artículo que no sufrió alteración alguna durante el proceso de elaboración parlamentaria (26), que ha permanecido invariable durante más de 22 años y que ha sido modificado en octubre de 2007 con el único fin de sustituir el término «defecto físico» por el de «discapacidad», de factura más moderna y más conforme con la corriente actual de lo políticamente correcto (27).

El texto del artículo 87.1 —heredado, por otra parte, casi palabra a palabra del Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales (28)— dice en la actualidad lo siguiente:

«Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al

(24) Es el caso de Alemania, Francia, Italia, Portugal, Bélgica, Reino Unido, Suiza...

(25) Se trata del párrafo segundo del artículo 20 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836 para la elección de Procuradores a las Cortes Generales del Reino: «el elector que por cualquier causa se halle imposibilitado de escribir su voto, podrá valerse de otro elector para que se lo escriba». Se equivoca, por tanto, la Junta Electoral Central cuando, en su Acuerdo de 22 de enero de 1996, indica que este procedimiento fue establecido por primera vez por la ley electoral de 20 de julio de 1837.

(26) Se aprobó tal cual figuraba en el Proyecto remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en el segundo período de sesiones del año 1984. No fue objeto de ninguna enmienda ni debate específico.

(27) La reforma se hizo por medio de la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LOREG, que tan solo modificó tres artículos (24.1, 74 y 87) y la Disposición adicional primera, apartado 2.

(28) El Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, se ocupaba de este procedimiento en el artículo 54.3: «Los electores que no supiesen leer o que, por defecto físico, estuviesen impedidos de elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y de entregarla al Presidente de la Mesa podrán servirse de una persona de confianza».

Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza».

El examen de este artículo pone de relieve que el voto de las personas analfabetas o que tengan problemas físicos graves de visión o de movilidad en las manos, presenta una única especialidad respecto del conjunto del procedimiento ordinario de votación (29). Esta especialidad consiste en que este tipo de electores se sirven de una persona de su confianza para confeccionar el voto y para entregarlo al Presidente de la Mesa Electoral en orden a que éste proceda a su inmediata introducción en la urna. Son dos, pues, las operaciones electorales en que el tercero presta asistencia a este tipo de electores: la confección del voto y la posterior entrega del mismo.

Esta especialidad explica que el voto de estas personas se conozca también con la denominación de «voto asistido» (30). Con ello se pone de manifiesto que el auxilio o asistencia que un ciudadano presta a otro que está imposibilitado de realizar por sí mismo determinadas operaciones electorales es lo que lo singulariza respecto del procedimiento ordinario de votación.

La singularidad del régimen de votación de las personas analfabetas o que tengan problemas físicos graves de visión o de movilidad en las manos se reduce, pues, a un único punto, aunque hay que tener en cuenta que el mismo es sumamente importante y polémico. Se ponen en juego, nada más y nada menos, que la integridad de algunos de los principios básicos del sufragio.

La asistencia que un tercero presta al elector en orden a confeccionar el voto supone, ante todo, excepcionar dos principios o garantías básicas del sufragio:

— En primer lugar, el principio de personalidad del voto, que exige la confección del voto por su titular. Este principio es de imposible cumplimiento cuando el elector, por el motivo que sea (por ejemplo, por ser ciego), está impedido de elegir o confeccionar la papeleta electoral.

— En segundo lugar, el principio de secreto del sufragio, que asegura la privacidad de la elección del elector. Su vulneración es inevitable tanto en el

(29) No consideramos que constituya una especialidad independiente la previsión del artículo 91.3 de la LOREG de que el acompañante del elector tenga derecho a entrar en el local electoral, aunque no sea elector de la sección electoral en que se halla la Mesa Electoral donde le corresponde votar. Entendemos que forma parte de la única especialidad, consistente en la asistencia al elector por parte de una persona de confianza.

(30) Algunas veces se utiliza también la denominación de «voto por persona de confianza» [por ejemplo, Enrique ARNALDO ALCUBILLA (2002): 165], aunque creemos que esta fórmula no es aconsejable, pues puede inducir a confusión con el procedimiento de voto por procurador.

supuesto de que el asistente elija la papeleta, siguiendo las indicaciones del elector, como si lo que hace es doblarla para introducirla en el sobre.

Es importante tener en cuenta que la vulneración de estos principios no se agota en sí misma, sino que se extiende también a los principios y valores que se protegen con ellos. Así, en el caso del principio de personalidad del voto resulta afectado el principio general de autenticidad del mismo, ínsito en el propio concepto de sufragio, en la medida en que existe el riesgo de que la voluntad del elector pueda ser sustituida o alterada por el asistente (31); y en el supuesto del principio de secreto del voto lo que resulta afectado es la libertad del elector y, por supuesto, su intimidad.

El objetivo que se persigue con el establecimiento de este procedimiento específico de votación es, sin embargo, de la mayor relevancia: se trata de contribuir a la realización del principio de universalidad del sufragio, que constituye la base y hasta el alma misma del sistema democrático de nuestros días. Se puede decir que la regulación del voto asistido permite a los analfabetos y a las personas con problemas físicos para confeccionar y entregar su voto participar de manera efectiva en el proceso electoral, participación que resultaría imposible siguiendo los actuales mecanismos del procedimiento ordinario de votación directa.

El legislador ha entendido que la universalidad del sufragio debe prevalecer, en este caso concreto y a la vista de los elementos que configuran el procedimiento, sobre la personalidad y el secreto del voto; o, dicho de otra forma, que estos dos últimos principios deben ceder ante las exigencias del sufragio universal. Ha llegado, quizás, a la conclusión que en la actualidad no hay una alternativa clara que permita, de forma general y sin vulnerar al principio general de proporcionalidad de medios, que el voto de los analfabetos y minusválidos se ejerza de un modo menos lesivo para los principios de personalidad y secreto del sufragio (32).

(31) No será lo corriente, pues el asistente debe ser, como sabemos, «una persona de confianza», pero el riesgo existe. Basta con pensar que en muchos casos la «persona de confianza» que ayuda al minusválido en la realización de las operaciones electorales es, simplemente, la persona que le cuida o que está a cargo de él y que es este hecho, y no tanto la confianza en su lealtad, lo que determina que se convierta en el asistente del elector para el ejercicio del voto. No estamos diciendo, por otra parte, que estos minusválidos no tengan o puedan tener una persona que goce de su absoluta confianza, sino que es posible que, teniéndola, ésta no se halle disponible el día de las elecciones por el motivo que sea —estar ocupada ese día, enferma, hallarse en otra localidad— y que entonces, a fin de poder ejercer su sufragio, tengan que servirse de otra persona que les merece menos confianza.

(32) *Vid.* Enrique ARNALDO ALCUBILLA (2003): 91-92.

La pregunta que se plantea acto seguido es la de si esta afirmación responde o no a la realidad. Se trata de saber si es o no cierto que no hay otra forma mejor de articular el voto de los analfabetos y de los discapacitados físicos con problemas de visión o de movilidad en las manos que la actual del voto asistido.

No es nuestra intención abordar ahora esta cuestión, aun reconociendo su trascendencia, pues ello excedería en mucho las pretensiones de este trabajo (33). No obstante, hay que dejar constancia aquí de que el propio legislador parece tener dudas al respecto, por lo menos en el caso de los ciegos. Así lo manifiesta con claridad la reciente introducción de un nuevo apartado, el segundo, en el artículo 87 de la LOREG en el que se ordena al Gobierno que regule un procedimiento de votación específico «para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizado el secreto del voto» (34), mandato que, por otra parte, ha sido cumplido por medio del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, *por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio* (35).

Además, es preciso dejar apuntadas las alternativas. En primer lugar, el voto asistido tiene la alternativa general del llamado «voto electrónico», si bien somos plenamente conscientes de que su implantación para el colectivo de analfabetos y discapacitados visuales y manuales es muy problemática en el contexto normativo actual, ajeno a los instrumentos electrónicos de votación. Y, en segundo término, en el caso específico de los ciegos existe la alternativa del empleo del lenguaje braille a través de diversos sistemas, cada uno con sus peculiaridades y, lógicamente, sus ventajas e inconvenientes; alternativa que, como hemos dicho, acaba de convertirse en realidad en España.

Por último, y en otro orden de ideas, conviene detenerse un momento en la delimitación del procedimiento. Son tres las consideraciones a realizar al respecto. La primera consideración supone poner de relieve que este nuevo procedimiento específico de votación para los ciegos ha reducido, sin duda, el campo de aplicación efectivo del procedimiento del artículo 87.1 de la LOREG, pero no el teórico, pues los ciegos y discapacitados visuales siem-

(33) De esta cuestión nos ocupamos con mayor extensión en otro trabajo en proceso final de elaboración. *Vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ (2008a).

(34) El artículo 87.2 de la LOREG, de nueva planta, dice así: «No obstante, el Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su sufragio, garantizando el secreto del voto».

(35) *Vid.* BOE núm. 294/2007, del 8 de diciembre.

pre tendrán la posibilidad de optar entre uno y otro procedimiento, según deseen.

Así es como lo exige la lógica, la lectura de los debates parlamentarios de la ley de reforma que introdujo la previsión de este procedimiento (36) y, lo más importante, el propio articulado del Real Decreto que lo regula, que en su artículo 1 dice con evidente claridad que «el procedimiento regulado en el presente Real Decreto es complementario a la previsión recogida en el artículo 87.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General».

La segunda consideración consiste en advertir que la LOREG ha regulado la asistencia al elector únicamente como especialidad del voto directo o por personación del elector en la Mesa Electoral, que es el procedimiento común de votación, cuando en realidad lo debería haber regulado como una especialidad de cualquier tipo de votación, sea directa o a distancia (37). Y es que el problema de las personas analfabetas o que tengan problemas físicos graves de visión o de movilidad en las manos es el mismo, con independencia de que voten de forma directa en la Mesa Electoral que les corresponda o de que voten a distancia: la imposibilidad de poder confeccionar el voto por sí mismas y realizar, en su caso, otras operaciones complementarias. En ambos casos necesitan valerse de la asistencia de un tercero para poder votar.

El problema no es, sin embargo, insoluble. Aparte de la conveniencia de proceder en su momento a la modificación legislativa que resulte pertinente, consideramos que no hay obstáculo alguno para el salvado de la laguna legal mediante la aplicación del llamado procedimiento analógico de completud

(36) *Vid.*, por ejemplo, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Sesión plenaria núm. 122, de 22 de noviembre de 2005, pág. 6597.

(37) La LOREG contempla en los artículos 72.3 y 73.2, dedicados al voto a distancia, la utilización de la figura del representante o apoderado del elector en relación con los electores que sufran «enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud» de inscripción en el censo y demás documentación electoral precisa para votar. Este representante tiene dos únicos cometidos: hacer en nombre del elector dicha solicitud de documentación a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral (artículo 72.3) y recoger la misma en Correos cuando el elector no hubiese estado en su domicilio en el momento en que el Servicio de Correos haya intentado entregársela (artículo 73.2). Como se ve no se hace alusión alguna a la operación de la confección del voto ni tampoco al de la entrega del mismo, como sí hace, en cambio, el artículo 87 de la LOREG en relación con el voto directo en la Mesa Electoral por parte de las personas analfabetas o que tengan problemas graves de movilidad en las manos. La laguna es, por tanto, evidente y la procedencia de la aplicación analógica para su solución también.

del sistema jurídico: se aprecia con claridad la identidad de razón de la situación de las personas analfabetas o que tengan problemas físicos graves de visión o de movilidad en las manos en el voto a distancia con la prevista en el artículo 87.1 dedicado al voto directo o en la Mesa Electoral de estas mismas personas (38).

La tercera y última consideración sobre la delimitación del procedimiento consiste en poner de relieve que los discapacitados psíquicos y las personas dependientes de otras quedan fuera del procedimiento del voto asistido regulado en el artículo 87.1 de la LOREG, pues ni unos ni otros cumplen de ningún modo las condiciones requeridas para ello. Estos sujetos pueden acercarse al colegio electoral el día de las elecciones y votar si no se encuentran legalmente incapacitados y privados por la propia sentencia de incapacitación del derecho de sufragio (39), pero han de seguir de forma plena el procedimiento ordinario de votación. Han de confeccionar, por tanto, el sufragio por sí mismos, sin auxilio de nadie, como ha tenido que reconocer en alguna ocasión la Junta Electoral Central (40).

Esta puntualización puede parecer obvia y, por tanto, innecesaria, pero hemos considerado conveniente hacerla a la vista de la práctica electoral. Su examen pone de manifiesto el riesgo evidente de que el voto asistido se extienda en muchas ocasiones a estos sujetos, con la agravante, además, de que no es realmente la voluntad del elector la que se expresa, sino la de un tercero, sea su cuidador u otra persona con dominio efectivo sobre ella.

(38) Recordemos la regulación general de la analogía que hace el artículo 4.1 del Código Civil: «Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón».

(39) Del derecho de sufragio de los incapacitados se ocupa el artículo 3 de la LOREG. El apartado primero dice que «carecen de derecho de sufragio... b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio. c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio». El apartado segundo añade una medida de control: «A los efectos previstos en este artículo, los Jueces o Tribunales que entiendan de los procedimientos de incapacitación o internamiento deberán pronunciarse expresamente sobre la incapacidad para el ejercicio de sufragio. En el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicarán al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente». La Junta Electoral Central, por su parte, ha declarado la imposibilidad de impedir el ejercicio del derecho de sufragio de los disminuidos psíquicos si no se encuentran legalmente incapacitados y privados por la propia sentencia de incapacitación del derecho de sufragio (Acuerdos de 5 de mayo de 1977, 21 de abril de 1983, 27 de febrero de 1990 y 5 de junio de 1991 y 3 de junio de 2003). En relación con este tema *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ (2008a); y José L. GUTIÉRREZ CALLES (1999): 345 y ss.

(40) *Vid.* el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 5 de junio de 1991.

Esta práctica, denunciada en algunas ocasiones ante las juntas electorales y los tribunales de justicia, aunque sin mucho éxito, nos parece muy grave (41). No solo es contraria al artículo 87.1 de la LOREG, sino que, además, lesiona gran parte de los principios básicos del sufragio reconocidos en la Constitución y otros preceptos de la LOREG: personalidad, libertad, secreto e igualdad. Su erradicación es, sin embargo, muy complicada, pues exige medidas de carácter general en el procedimiento ordinario, como conseguir que las papeletas de votación solo estuvieran disponibles en los colegios electorales el día de la votación, el uso obligatorio de la cabina de votación para todos los electores y la ubicación de las papeletas electorales dentro de la cabina y no fuera de ella (42).

V. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTO DIRECTO DE LOS INVIDENTES USUARIOS DEL LENGUAJE BRAILLE

España, lo mismo que otros países de muy diferentes latitudes y niveles de desarrollo (43), cuenta con un procedimiento de voto accesible para las personas con discapacidad visual. Se le llama así porque se basa en la puesta a disposición de estas personas de determinada documentación en braille, cuya consulta les va a permitir identificar de forma autónoma la papeleta y el sobre de votación.

Se trata de un procedimiento que se ubica en el terreno del voto directo o presencial y que es de muy reciente regulación en España (diciembre de 2007). No obstante, su establecimiento era reclamado con insistencia por los invidentes desde hace bastantes años, para lo cual contaban con el apoyo de todas las fuerzas políticas, tal y como pone de relieve la aprobación por unanimidad de varias proposiciones no de ley en las Cortes Generales en demanda de su regulación (44).

(41) *Vid.*, por ejemplo, el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 22 de junio de 1999; y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de junio de 2003.

(42) Sobre las garantías relativas a los abusos en el ejercicio del derecho de voto de las personas especialmente vulnerables y, en especial, la penal, *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ y Pedro A. RUBIO LARA (2007).

(43) Es el caso, entre otros muchos países, de Alemania, Canadá, Suecia, Francia, Perú, Bolivia, Colombia, El Salvador, Costa Rica y de algunos estados de los Estados Unidos de América, como Michigan.

(44) *Vid.*, por ejemplo, la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán (CIU) sobre modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para garantizar la par-

La norma básica y clave de la regulación de este procedimiento de voto accesible para los discapacitados visuales es el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre (45). Con arreglo a sus disposiciones, el procedimiento ha quedado delimitado por los tres factores siguientes: su complementariedad con el procedimiento del voto asistido regulado en el artículo 87.1 de la LOREG, de tal forma que los ciegos y discapacitados visuales siempre tiene la posibilidad de optar entre uno y otro procedimiento, según sea su deseo (46); solo lo pueden utilizar las personas que conozcan el sistema de lecto-escritura braille y tengan, al propio tiempo, reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 o estar afiliado a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) (47); y, por último, se aplica a todas las elecciones y referendos, salvo a las elecciones locales, cuya exclusión se basa en motivos puramente organizativos (48).

ticipación electoral de las personas ciegas con plenitud de derechos, que fue presentada en julio de 2004 y aprobada con modificaciones en septiembre siguiente (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D, núms. 57 y 79, de 19 de julio de 2004 y de 5 de octubre de 2004, respectivamente).

(45) No es ésta, sin embargo, la única norma de interés en la materia, pues también hay que tener presente, al menos, otras dos normas. En primer lugar, la norma habilitante, que es el artículo 87.2 de la LOREG, introducido tras la última modificación de la misma, la operada por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, y en el que se ordena al Gobierno que regule un procedimiento de votación específico «para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto». En segundo término, nos encontramos con la norma de desarrollo, que es la Orden del Ministerio del Interior 3817/2007, de 21 de diciembre, en la que se concretan ciertos aspectos de la regulación contenida en el Real Decreto 1612/2007.

(46) El carácter complementario que se ha dado al procedimiento está plenamente justificado. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que las personas con discapacidad visual pueden encontrarse en situaciones diversas, muchas de las cuales hacen imposible la utilización del nuevo procedimiento, como es, por ejemplo, estar, además, de ciego, en estado de gran dependencia física. Y cabe pensar también en otras razones menos extremas y más corrientes como es que la persona con discapacidad visual desconozca el lenguaje braille, en torno al cual gira, precisamente, el nuevo procedimiento de votación.

(47) El primer requisito es plenamente lógico y coherente con el hecho de que el procedimiento de voto accesible que se regula gire en torno al uso del lenguaje braille. No alcanzamos a comprender, sin embargo, el sentido del segundo requisito como no sea el de la pura prevención, por razones organizativas y presupuestarias, frente a una posible avalancha de solicitudes fraudulentas y abusivas de utilización de este procedimiento por parte de ciudadanos no invidentes.

(48) La razón es puramente organizativa, pues en estas elecciones concurren muchas candidaturas y las circunscripciones son más 8.000, con la consiguiente necesidad de confeccionar y repartir miles de modelos de papeletas distintas en unos plazos muy reducidos. No obstante, el Gobierno se ha comprometido en diversos foros a seguir estudiando la forma de

El examen del articulado de este Real Decreto pone de manifiesto, además, la existencia de diversas especialidades en el procedimiento de voto accesible respecto del procedimiento ordinario de votación, aspecto éste en el que, como es natural, vamos a centrar la atención, pues la existencia de especialidades es, precisamente, lo que explica que estemos examinando este procedimiento de forma autónoma. Dichas especialidades son tres y las tres afectan de forma relevante al acto de la confección del voto, aunque, lógicamente, a aspectos distintos.

La más importante es la que hace referencia a la forma de confeccionar el voto, pues las otras dos son, en buena medida, accesorias o complementarias de ella. Consiste en la utilización personalizada del lenguaje braille: los invidentes van a utilizar las mismas papeletas y sobres de votación que los demás ciudadanos, pero a ellos se les proporciona, además, una documentación complementaria en braille, cuya consulta les va a permitir confeccionar el voto por sí mismos, sin necesitar la colaboración de una tercera persona (49).

¿Y cuál es exactamente esa documentación complementaria que se pone a disposición de los ciegos? ¿En qué consiste? El Real Decreto regula esta cuestión diferenciando entre un supuesto general, prevista para los referendos y para las elecciones en que se vota mediante la selección de la papeleta correspondiente a la opción preferida (Congreso de los Diputados, Parlamento Europeo, Parlamentos autonómicos), y el supuesto específico del Senado, en donde lo que hace el elector es rellenar una papeleta única, poniendo una cruz a los candidatos de su preferencia.

En el supuesto general la documentación a incluir en el sobre es, según dispone el artículo 4.3 del Real Decreto 1612/2007, la siguiente: unas instrucciones explicativas sobre la utilización de la documentación, impresas en sistema Braille (50); un sobre de votación normalizado, es decir, igual

aplicar el voto accesible a los invidentes en las elecciones locales, con vista ya, evidentemente, a las elecciones de 2011. Lo ha hecho en el propio Real Decreto regulador, cuya disposición adicional única dice así: «El Gobierno evaluará los resultados de la aplicación del procedimiento regulado en esta norma y estudiará las necesarias adaptaciones para las Elecciones Locales».

(49) Con ello se da cumplimiento a la exigencia del artículo 87.2 de la LOREG de que el Gobierno regule «un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto».

(50) No obstante, hay que tener en cuenta que en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados las instrucciones explicativas, con el fin de que sean comunes a estas elecciones y a las del Senado, se disponen fuera de los sobres respectivos, de tal forma que las instrucciones figuran aparte, junto con estos sobres, y dentro del sobre grande que dice «Elec-

que el que usan los demás ciudadanos; un sobre por cada una de las candidaturas con la indicación de ésta en tinta y en sistema Braille, dentro de cada uno de los cuales el elector encontrará la papeleta de votación normalizada correspondiente a la candidatura indicada en el exterior (51). En el caso específico de las elecciones al Senado, la documentación es, de acuerdo con el artículo 5.3 del Real Decreto 1612/2007, muy diferente: un sobre de votación normalizado; una plantilla que permita identificar a cada candidato, para lo cual llevará troqueladas las ventanas correspondientes a los candidatos, en las que el elector debe marcar con una «X» su opción de voto; la papeleta de votación normalizada, la cual irá colocada dentro de la plantilla anterior con el objeto de que la persona con discapacidad visual deba realizar la mínima manipulación de la misma y las ventanas de marcado de las opciones de voto se ajusten plenamente a los troqueles de la plantilla; y una guía en Braille, e identificada en tinta, que recoja, debidamente identificados y ordenados en correspondencia con la plantilla, los candidatos de la circunscripción que figuran en la papeleta normalizada.

¿Y de qué modo concreto confeccionan los ciegos el voto? ¿Cómo usan, por tanto, la documentación que se pone a su disposición? El Real Decreto regulador nada dice sobre esto, aunque a la luz del examen de la documentación no es difícil deducirlo:

— En las elecciones mediante selección de papeleta y en los referendos el elector deberá escoger el sobre con indicaciones en tinta y en braille referido a la opción política que desee; a continuación, debe extraer de su interior la papeleta normalizada que contenga; finalmente, ha de introducir esta papeleta dentro de un sobre de votación normalizado, que será el que entregue al Presidente de la Mesa Electoral (52).

ciones a Cortes Generales». Así es como resulta de los artículos 4.3 y 5 del Real Decreto 1612/2007, sin que, a nuestro entender, esta especificidad tenga mucho sentido.

(51) Llama la atención, por otra parte, que entre esa documentación no se encuentre ninguna guía escrita en braille en la que se informe sobre los candidatos incluidos en las distintas candidaturas. Esto no significa que esta información no se suministre, sino que se hace de otra forma, tal y como dispone el artículo 8 del Real Decreto 1612/2007: «El Ministerio del Interior habilitará los medios que resulten necesarios para ofrecer información completa y accesible sobre las candidaturas. Esos medios quedarán reflejados en la orden del Ministro del Interior, mencionada en el artículo 3 de este real decreto». La Orden Ministerial a la que alude este artículo ha dispuesto que esta información se suministre en la página web del Ministerio, así como por medio de un teléfono gratuito.

(52) *Vid.* la posible articulación de este sistema para las elecciones al Congreso de los Diputados en las enmiendas núms. 29, 40 y 52 presentadas por los Grupos Parlamentarios de *Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds*, *Convergencia i Unió* y *Esquerra Republicana de Catalunya*, respectivamente, a la proposición de reforma de la LOREG origen de la

— En las elecciones al Senado, con papeleta única, el elector debe, en primer lugar, identificar a los candidatos a los que pretenda otorgar su voto; acto seguido, y haciendo uso de la plantilla de votación colocada sobre la papeleta normalizada, marcar con una X dentro de las ventanas correspondientes.

Las otras especialidades que presenta el procedimiento de voto accesible regulado en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, respecto del procedimiento ordinario de votación directa, son mucho más fáciles y rápidas de relatar. Su importancia es, además, considerablemente menor, dado su carácter accesorio o adjetivo respecto de la que acabamos de examinar.

La primera de ellas afecta al modo de obtener la documentación precisa para votar; y es que los invidentes, en este procedimiento, no pueden recibir de los partidos políticos dicha documentación electoral con carácter previo a la votación, ni tampoco van a poder encontrarse la misma en la cabina de votación o en las mesas auxiliares. La única posibilidad que tienen de recibirla es por medio del Presidente de la Mesa Electoral, a quien deben dirigirse el día de las elecciones tras haber hecho días antes la oportuna solicitud al Ministerio del Interior (53).

El motivo de ello es, sin duda, evitar posibles fraudes y ahorrar gastos, por lo que está plenamente justificado. Ahora bien, lo que no tiene ninguna justificación es el plazo tan reducido que se ha establecido para que el elector curse al Ministerio la solicitud de que se le reserve la documentación en el colegio electoral. El Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, ha fijado como fecha inicial el mismo día de la convocatoria de las elecciones o referéndum y como fecha final el día vigésimo séptimo posterior a dicha convocatoria (artículo 3.3). Parece que ésta última es una fecha demasiado precoz, pues se halla a mitad del proceso electoral, y de la que no nos cabe duda que dará problemas y tendrá que ser revisada en el futuro.

La última especialidad del procedimiento de voto asistido afecta al lugar en que puede tener lugar la confección del voto por parte del elector con discapacidad visual. En este punto hay que poner de relieve que el elector tiene mucha menos libertad de opción que en el procedimiento ordinario. El usuario de este procedimiento tiene muy difícil confeccionar el voto fuera del lo-

Ley 9/2007, de 8 de octubre (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, núm. 104-49, de 21 de marzo de 2007, págs. 108-109, 113 y 118-119).

(53) Las personas con discapacidad visual tienen de todas formas siempre abierta la posibilidad de hacer uso del voto asistido regulado en el artículo 87.1 de la LOREG, en el que se aplican las reglas ordinarias sobre obtención de documentación electoral que acabamos de mencionar.

cal electoral, por las razones antes apuntadas; e, igualmente, en la cabina de votación, pues tendría poco espacio para hacerlo y, además, si lo hiciera podría colapsar su uso, impidiendo temporalmente su utilización por parte de otras personas (54).

¿Dónde pueden, entonces, confeccionar su voto los invidentes? Pues, en un sitio específico, que es, precisamente, en donde reside el grueso de la especialidad procedimental que estudiamos. El Real Decreto 1612/2007 ha previsto en su artículo 7 la existencia en los locales electorales de un espacio accesible y reservado para la manipulación de la documentación por parte de estas personas (55).

No se dice más en relación con este lugar, por lo que habrá de aplicar la normativa general sobre la determinación y las condiciones de los locales donde deben establecerse las Mesas Electorales (56). En cualquier caso, consideramos que hubiera sido deseable que el Gobierno hubiera concretado algo más el espacio de la confección del voto, al objeto de garantizar de forma plena el secreto del sufragio. Lo mejor hubiera sido, sin duda, prever la existencia de cabinas de votación especialmente adaptadas. En este sentido, se podía, perfectamente, haber previsto en cada Mesa dos cabinas de votación, en vez de una, y que al menos una de ellas estuviera adaptada para el ejercicio del voto accesible por las personas invidentes.

VI. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE VOTACIÓN A DISTANCIA DE LAS PERSONAS QUE SE HALLAN EN UNA SITUACIÓN DE INCAPACIDAD QUE LES IMPIDE FORMULAR PERSONALMENTE LA CORRESPONDIENTE SOLICITUD

El procedimiento especial de votación a distancia para los ciudadanos que se encuentren en situación de enfermedad o incapacidad que les impida formular personalmente la solicitud del certificado de inscripción en el cen-

(54) No obstante, estas actuaciones no es imposible que se den. Así, por ejemplo, no parece que haya obstáculo normativo alguno a que el invidente recoja la documentación en el local electoral, se vaya a su casa a confeccionar el voto y luego vuelva para entregárselo al Presidente de la Mesa Electoral.

(55) El Real Decreto ha previsto también la obligación del Presidente de la Mesa Electoral de indicar al elector cual es el espacio del local electoral habilitado para este menester, una vez que el usuario del procedimiento se ha presentado ante él a recoger la documentación (artículo 6, párrafo 2.º). Al Presidente no puede exigírsele, sin embargo, un papel protagonista en este terreno, pues, en principio, debe limitarse a trasladar las indicaciones que a él le ha dado la Administración.

(56) *Vid.* el Capítulo III, «Administración Electoral», del Título I, «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo», de la LOREG.

so, ha adquirido carta de naturaleza con la legislación electoral actual. No hay antecedentes significativos del mismo en nuestro ordenamiento electoral histórico, salvo el de la transición, cuya norma fundamental contenía una referencia a la posibilidad de hacer la solicitud de certificación de la inscripción en el censo por medio de representante (57).

Este procedimiento se encuentra regulado en los artículos 72.c) y 73.2 de la LOREG, reformados ampliamente en 1992, así como en el artículo 8 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (58), y en el artículo del mismo número (el 8) del Real Decreto 1954/1982, de 30 de julio, por el que se aprueba el Anexo cuarto del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado, relativo al ejercicio de la fe pública en materia electoral (59). Además, hay que tener en cuenta las dos Instrucciones dictadas por la Junta Electoral Central el 26 de abril de 1993: una sobre la comprobación por la Junta Electoral competente de la concurrencia de las circunstancias a que se refiere el artículo 72.c) de la LOREG y otra sobre emisión del certificado médico oficial y gratuito exigido por el mismo artículo (60).

El procedimiento que comentamos presenta dos únicas especialidades. La primera es que la presentación en Correos de la solicitud de certificación de la inscripción del elector en el censo no ha de efectuarla el propio elector sino otra persona en su nombre [artículo 72.c) LOREG]; la segunda supone que, en el caso de que el enfermo o imposibilitado no se encuentre en su domicilio en el momento en que el Servicio de Correos va a entregarle la documentación electoral enviada por la Delegación Provincial de la OCE, es el

(57) La legislación electoral de la transición no contemplaba la existencia de un procedimiento especial para el voto de este tipo de electores. No obstante, hay que tener presente que en el procedimiento ordinario de voto a distancia cabía la posibilidad de hacer la solicitud de certificación de la inscripción en el censo por medio de representante [artículo 57.1.c) del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales].

(58) La regulación contenida en el artículo 8 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, sustituye a la del artículo 9 del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales (BOE núm. 92/1991, de 17 de abril), igual que ésta sustituyó a la del Real Decreto 1733/1985, de 24 de septiembre, sobre solicitud del voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida formularla personalmente (BOE 233/1985, de 28 de septiembre).

(59) La redacción actual del artículo 8 del Anexo IV del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado, aprobado por el Real Decreto 1954/1982, de 30 de julio, relativo al ejercicio de la fe pública en materia electoral (BOE núm. 194/1982, de 14 de agosto), procede del Real Decreto 557/1993, de 16 de abril, sobre actuación notarial en el procedimiento de emisión del voto por correo (BOE núm. 92/1993, de 17 de abril de 1993).

(60) *Vid.* el BOE núm. 101/1993, de 28 de abril.

representante del elector y no éste el que ha de acudir a recogerla a la Oficina de Correos correspondiente (artículo 73.2 LOREG).

Las dos especialidades tienen lugar, como es posible observar, en los dos momentos en que debe producirse la conexión del elector con el Servicio de Correos: el de cursar la solicitud del certificado de inscripción en el censo y el de recibir la documentación para votar. Y las dos se caracterizan por utilizar la figura del «representante del elector» para subsanar la imposible o difícil personación de éste en las Oficinas de Correos.

La singularidad del procedimiento especial de los enfermos es, por tanto, muy reducida. Salvo en los dos puntos señalados, el resto del procedimiento sigue el mismo curso que el del procedimiento ordinario de votación a distancia. De hecho, una vez que el elector recibe la documentación electoral enviada por la Delegación Provincial de la OCE se suceden sin cambio alguno las diversas etapas del procedimiento ordinario que quedan por cubrir: emisión y envío del voto por el elector, tramitación del voto por Correos y materialización del sufragio por parte de la Mesa Electoral correspondiente (61).

Esto no significa, sin embargo, que este procedimiento especial carezca de interés alguno, pues hay que tener en cuenta que la implementación de las dos especialidades mencionadas requiere numerosas actuaciones, dada la necesidad de acreditar tanto la existencia de la enfermedad o incapacidad impeditiva de la formulación personal de la solicitud como de la misma representación que ostenta el apoderado.

Obsérvese que un solo paso, la obtención del certificado de inscripción del elector en el censo, implica los siguientes trámites: el elector ha de llamar a un médico para que certifique su enfermedad o incapacidad; el médico debe acudir a su domicilio en la fecha en que se acuerde y realizar el reconocimiento pertinente; posteriormente, el elector tiene que solicitar la presencia de un notario para que autorice el apoderamiento; el notario debe acudir al domicilio del elector para desarrollar su labor; a continuación el representante del enfermo tiene que desplazarse a Correos para solicitar el certificado de inscripción en el censo; el Servicio de Correos debe trasladar toda la documentación a la Delegación Provincial de la OCE; esta Delegación debe examinar genéricamente la procedencia o no de la solicitud y comprobar la inscripción del elector en el censo; acto seguido debe remitir la documentación, antes de tramitarla, a la Junta Electoral Provincial; este órgano debe comprobar la concurrencia de las circunstancias exigidas por la Ley y cuando adopte una decisión sobre la tramitación debe comunicársela a la Delega-

(61) *Vid.* los artículos 72 y 73 de la LOREG.

ción Provincial de la OCE y remitirle de nuevo la documentación; esta Delegación Provincial deberá enviar al elector la documentación necesaria para el voto por correo o bien notificarle la decisión contraria de la tramitación de la solicitud; el funcionario de Correos debe personarse en el domicilio del elector para hacerle entrega personal de la documentación electoral; finalmente, y para el caso de que el elector no se encuentre en su domicilio, el representante del elector deberá acercarse a Correos para recoger dicha documentación y entregársela al elector (62).

No basta, pues, con afirmar que se padece una enfermedad o que se es el representante del elector, sino que es preciso acreditarlo y ello requiere, evidentemente, numerosas actuaciones por parte del elector y de los poderes públicos. Si no se hiciera así, el fraude y la lesión de los principios de personalidad, libertad e igualdad del voto estarían, sin duda, asegurados.

Finalmente, es preciso indicar que las dos especialidades que configuran este procedimiento parecen razonables y guardan coherencia con el sentido del establecimiento del mismo, centrado en la dificultad o imposibilidad de desplazamiento a Correos por parte del elector. Ahora bien, lo que ya no parece tan razonable es que no exista control alguno sobre la posterior entrega de la documentación electoral al elector por parte del representante o sobre la emisión personal del voto por el elector.

Esta ausencia de control supone, a nuestro juicio, dar libre curso al voto representativo de estos electores, habida cuenta, por otra parte, la aplicación en este procedimiento de la posibilidad consagrada en el procedimiento ordinario de que el voto sea remitido por un tercero (63). No serán pocos los casos en los que el representante del elector, con consentimiento expreso o tácito de éste, aproveche el estado de la legislación para emitir el voto en su lugar.

Aunque sólo sea por razones de mera comodidad el riesgo es real. Es mucho más rápido y sencillo acudir al voto representativo en estos casos: el

(62) La legislación anterior a la reforma de la LOREG de 1992 (Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre) no era tan exigente. Así, el artículo 72.c) de la LOREG no hacía referencia en su redacción inicial a ningún reconocimiento médico; tan solo decía que la Junta Electoral correspondiente podría comprobar, en cada caso, la concurrencia de la circunstancia a que se refiere este apartado (es decir, la enfermedad o incapacidad impeditiva de la formulación personal de la solicitud del certificado de inscripción en el censo electoral).

(63) El artículo 73 de la LOREG, referente al procedimiento ordinario de votación a distancia, no exige, como ha confirmado la Junta Electoral Central, que el elector tenga que acudir personalmente a la Oficina de Correos a certificar el sobre de votación, de tal modo que es perfectamente posible que un allegado del elector pueda hacer esta gestión en su lugar. *Vid.* los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 21 de mayo de 1991, 24 de abril de 1995 y 10 de mayo de 1995.

representante recoge la documentación en Correos y, acto seguido, abre el sobre de envío, emite el voto y lo envía por correo certificado desde la misma oficina; si no lo hiciera así, tras recoger la documentación debería acudir al domicilio del elector para entregarle la documentación recogida, esperar que el elector vote y luego volver a Correos a certificar el envío del voto (64).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

No es objetivo de este trabajo hacer una valoración sistemática y detallada —ni siquiera general— del estado que presenta el régimen de votación de las personas especialmente vulnerables en nuestro Derecho, señalando sus deficiencias, sugiriendo posibles alternativas e interpretaciones y apuntando convenientes modificaciones normativas. Como dejamos apuntado en la introducción, nuestra pretensión a la hora de abordar el presente trabajo es, simplemente, ofrecer una visión primera y general sobre la forma en que las personas especialmente vulnerables pueden votar hoy día en España, dejando para otra ocasión estudios más ambiciosos y de más alcance.

No obstante, tampoco parece oportuno obviar completamente la cuestión y dejar en este mismo momento de escribir, dando por concluido el trabajo en el punto anterior. Parecería, en tal caso, que el estudio realizado está cojo, falto de incluir en el mismo algún tipo de conclusión.

Tratando de conciliar estas ideas, hemos optado por incluir ahora unas breves consideraciones finales. Se trata, muy modestamente, de dejar apuntadas —casi esbozas más bien— las reflexiones más generales y conclusivas que suscita el examen de las normas jurídicas relativas al voto de las personas especialmente vulnerables. Son las tres siguientes:

1. Las personas con graves problemas de desplazamiento no tienen garantizada de forma plena, en las mismas condiciones que los demás ciudadanos, la utilización de los procedimientos ordinarios de votación directa y de

(64) Existen diversas formas de atajar, o al menos mitigar, este riesgo. Una muy sencilla de instrumentar, aunque con riesgo de ineffectividad, sería exigir al Servicio de Correos que continuara intentando la entrega personal de la documentación: en el caso de que alguien (el un familiar, un vecino) diere noticia detallada al cartero de que el elector ha cambiado de residencia, allí debería intentarse la entrega; y en el caso de que no hubiera señal alguna de traslado o de que se informara de que el elector iba a regresar posteriormente al domicilio el cartero debería volver en otro momento a hacer la entrega. La mejor, sin embargo, para asegurar la emisión personal del sufragio, sería la constitución de mesas electorales móviles que acudirían al domicilio de los enfermos o incapacitados a recoger sus votos.

votación a distancia, habida cuenta los problemas de diverso tipo que existen en orden a la accesibilidad a los colegios electorales y oficinas de correos.

2. Las personas con discapacidad visual que desconozcan el braille y las que padezcan de movilidad en las manos —aparte los analfabetos— no pueden votar de forma autónoma, sino que deben valerse para ello de una persona de confianza, con la quiebra que ello supone de los principios de personalidad y secreto del sufragio.

3. El procedimiento de votación a distancia previsto de forma específica para los ciudadanos que se encuentren «en situación de enfermedad o incapacidad que les impida la formulación personal de la solicitud» del certificado de inscripción en el censo y demás documentación precisa para votar, es francamente mejorable. Además de adolecer de una notable complejidad (65), desincentivadora de su uso, hace tácticamente posible el voto representativo y el fraude al elector, con clara lesión de los principios de personalidad, igualdad y universalidad del sufragio y de pureza de las elecciones.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALEXANDER, KIM (2002): «Cyberdemocracia», en FRANCESC PAU I VALL (coordinador), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos y Aelpa, Madrid.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE (2002): *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE (2003): «Sufragio y discapacidad», en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson y Ministerio del Interior, Madrid.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (2008): *Código electoral*, 6.^a edición, Abella, Madrid.
- COTINO HUESO, LORENZO (coord.) (2007): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada.
- GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A. (2007): «El ejercicio del derecho de sufragio por los militares españoles en el extranjero. Examen crítico del procedimiento especial de votación previsto en la Orden 116/1999», *Revista de Derecho Político*, núm. 70.

(65) Los trámites a cumplir son muy numerosos, como hemos visto antes, pero, además, hay que tener presente que el procedimiento tiene que ser impulsado constantemente por el elector o su representante. Son muchas las actuaciones que uno u otro tienen que poner en marcha: llamar a un médico, ponerse en contacto con un notario, acudir a una Oficina de Correos a cursar la solicitud de inscripción censal, acudir nuevamente a Correos a recoger la documentación electoral si el cartero no ha podido entregarla en el domicilio y acudir otra vez a Correos a certificar el voto.

- GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A., y PEDRO ÁNGEL RUBIO LARA, (2007): «Normas, abusos y garantías en el voto de las personas especialmente vulnerables», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 94.
- GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A. (2008): *El acto de confección del voto como momento decisivo de las elecciones. La necesidad de replantear su regulación a la luz de los principios constitucionales del sufragio*, en proceso de publicación.
- GUTIÉRREZ CALLES, JOSÉ L. (1999): «Matrimonio, testamento y derecho de sufragio activo del incapacitado», *Revista del Poder Judicial*, núm. 56.
- JIMÉNEZ LARA, ANTONIO, AGUSTÍN HUETE GARCÍA, y M.^a ÁNGELES HUETE GARCÍA, (2003): «Las personas con discapacidad y el ejercicio del derecho de sufragio en España», en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson y Ministerio del Interior, Madrid.
- PAU I VALL, FRANCESC (1998): «Democracia e internet», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10.