

**EL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN
ELECTORAL DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD
EN LOS CUARENTA AÑOS
DE DEMOCRACIA**

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ARRANQUE DE LA DEMOCRACIA (PERIODO DE INDIFERENCIA). II.1 El Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. II.1.1 Disposiciones en el ámbito del sufragio activo. II.1.2 Disposiciones en el ámbito del sufragio pasivo. II.1.3 Disposiciones en otros ámbitos. II.2 Otras normas. III. EL ESTABLECIMIENTO DE LA LOREG Y SUS AJUSTES Y COMPLEMENTOS DURANTE EL RESTO DEL SIGLO XX (PERIODO DE VISUALIZACIÓN). III.1 La LOREG. III.1.1 Elementos nuevos. III.1.2 Elementos de continuidad. III.2 Los ajustes y complementos posteriores. III.2.1 La accesibilidad de los locales electorales. III.2.2 El voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida el desplazamiento. III.2.2.1 Desarrollo del artículo 72.c) de la LOREG en su versión inicial. III.2.2.2 La reforma de la LOREG de 1992 y el desarrollo posterior. IV. LOS AVANCES NORMATIVOS PRODUCIDOS EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI (PERÍODO DE SENSIBILIZACIÓN). IV.1 El movimiento antidiscriminatorio entre siglos. IV.2 Las normas sectoriales de discapacidad. IV.2.1 La Ley 51/2003, de 2 de diciembre. IV.2.2 La Convención de la ONU de 2006 de derechos de las personas con discapacidad. IV.2.3 La Ley 27/2007, de 23 de octubre. IV.2.4 El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. IV.3 Las normas electorales. IV.3.1 Las reformas de la LOREG de 2007 y 2011 y la normativa de desarrollo. IV.3.2 El Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo. IV.3.3 Otras disposiciones. V. CONSIDERACIONES FINALES.

Fecha recepción: 30.06.2017
Fecha aceptación: 19.09.2017

EL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS CUARENTA AÑOS DE DEMOCRACIA

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ*

Catedrático Acreditado de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Constitución de 1978 supuso la incorporación de España al modelo constitucional más evolucionado y que la propia Constitución plasma en el artículo 1.1 al proclamar solemnemente el establecimiento de «un Estado social y democrático de Derecho». Con ello se configura un orden político que tiene como premisa la soberanía popular, como instrumento el imperio de la ley y como fin más destacado la defensa y promoción de la libertad de los ciudadanos en un marco de igualdad de condiciones para su disfrute¹.

En coherencia con esta finalidad y, en conexión particular con el elemento social del Estado que se quiere instaurar, la Constitución contiene una previsión específica de atención y favorecimiento de las personas con discapacidad («minusválidos» en la anticuada terminología constitucional), al igual que hace

* Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, C/Santo Cristo, 1, 30001, Murcia. Email: lgalvez@um.es

¹ Sobre el este tipo de Estado *vid.* GARRORENA MORALES, Á. (1984). *El Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos; García Pelayo, M. (1983). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza; y Aragón Reyes, M. (1989). *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos.

con otros colectivos vulnerables². La recoge el artículo 49, ubicado en el Capítulo III del Título I de la Constitución, dedicado al establecimiento de los llamados «Principios rectores de la política social y económica», y que se encuentra en estrecha relación con otros preceptos constitucionales, como el 1.1 (Estado social y valores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político), el 9.2 (mandato a los poderes públicos de promover la efectividad de la libertad, la igualdad y la participación), el 10.1 (dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad) y el 14 (principio general de igualdad y de no discriminación por cualquier circunstancia personal o social). En su tenor literal señala que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran» y que «los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

Es un artículo que está plenamente justificado. Estamos hablando de un colectivo amplio y heterogéneo que ha sido históricamente marginado y que aún hoy se encuentra en una clara situación de exclusión social que impide a sus integrantes gozar en su plenitud y con igualdad de condiciones que el resto de miembros de la sociedad de los derechos que tienen reconocidos, circunstancia que, en nuestro modelo de Estado, debe motivar la reacción de los poderes públicos.

La discapacidad es un campo de estudio amplísimo y que suscita el interés de los especialistas en las más diversas ramas del conocimiento jurídico, y entre ellos, y de forma muy principal, los del Derecho Constitucional, dado su carácter basilar. Los posibles temas de estudio en este campo son muy numerosos³, pero en este trabajo nos vamos a centrar en uno que consideramos crucial, cual es la participación electoral, en cuanto máximo exponente de la integración de las personas con discapacidad en la comunidad⁴. Y lo vamos a hacer, de acuerdo con

² Es el caso de las madres solteras y los hijos ilegítimos (art. 39.2), los niños (art. 39.4), los trabajadores españoles en el extranjero (art. 42), los jóvenes (art. 48) y los ancianos (art. 50).

³ Vid, entre los trabajos más generales en este campo, MARTÍNEZ PUJALTE, A. L. (2015). *Derechos fundamentales y discapacidad*, Madrid, Cinca, en especial pp. 17-42; CUENCA GÓMEZ, P. (2012). *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, DE ASÍS, R. (2013). *Sobre discapacidad y derechos*, Madrid, Dykinson; PÉREZ BUENO, L. C. (dir.) (2012). *2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España*, Madrid, Cinca; ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (dir.) (2015). *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De los derechos a los hechos*, Valencia, Tirant lo Blanch; PINDADO GARCÍA, F. (2015), *Hacia una catalogación de los derechos fundamentales —los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad como derechos fundamentales*, Madrid, Cinca.

⁴ No son muchas las obras que han examinado este tema con carácter general. Vid. VV. AA., *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid, Ministerio del Interior, 2003;

el plan general de la obra en que se inserta este trabajo, desde una perspectiva histórica, que toma como base e hilo conductor el proceso temporal de establecimiento de la regulación sobre dicha participación, y, por tanto, la evolución normativa experimentada en la materia. Ello nos va a permitir no solo conocer la regulación existente en los diversos estadios de nuestra joven democracia, sino también, al propio tiempo, poder valorar de manera más completa, junto con otros factores contextuales, la normativa actualmente vigente.

De acuerdo con este planteamiento, hemos optado por dividir la exposición en tres etapas, las que nos han parecido más significativas desde el punto de vista de la regulación estudiada: el arranque de la democracia, con la normativa electoral de la época, el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo (periodo de indiferencia); el establecimiento de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y los ajustes y complementos de los años inmediatamente posteriores (periodo de visualización); y los avances normativos producidos con el arranque del siglo XXI, con la muy relevante Convención de Nueva York de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales (periodo de sensibilización). A ello le siguen unas breves consideraciones finales recapitulatorias y prospectivas.

II. EL ARRANQUE DE LA DEMOCRACIA (PERIODO DE INDIFERENCIA)

II.1 *El Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales*

El punto de partida de la regulación electoral en nuestra actual democracia está constituido por el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, aprobado por el Gobierno en plena transición de acuerdo con el mandato de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Su objetivo era, en exclusiva, hacer posible las primeras elecciones democráticas, pero estuvo en vigor más tiempo del previsto, hasta mitad de los años ochenta del pasado siglo, cuando fue sustituido, por exigencias constitucionales, por la LOREG, actualmente en vigor⁵.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009), *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables. Teoría, crítica y práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia; y MARTÍNEZ PUJALTE, A. L. (2015). *Derechos fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 83-109.

⁵ Vid. el artículo 81.1 de la CE. La posibilidad de ampliación de la vigencia del Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, se contemplaba, no obstante, en la propia Constitución, en concreto,

Esta norma contempla varias disposiciones que afectan de manera más o menos directa a la participación electoral de las personas con discapacidad, en especial en el terreno de la delimitación y ejercicio del derecho de sufragio activo. Es la regulación mínima posible que cabía realizar y denota, en general, como vamos a ver, una escasa preocupación por esa participación, más bien el objetivo es otro: la limpieza de las elecciones.

II.1.1 Disposiciones en el ámbito del sufragio activo

En este terreno son tres las disposiciones a tener en cuenta, aunque veremos que hay una cuarta posible.

1. La primera, de extraordinario alcance, se encuentra en el artículo 2, ubicado entre las disposiciones generales del Decreto Ley, que establece en su punto segundo el requisito de reunir la plena capacidad civil (además de la política) para tener la cualidad de elector:

«Serán electores todos los españoles mayores de edad incluidos en el Censo y que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.»⁶

Ello supone excluir del ejercicio del derecho de sufragio a toda persona que tuviere limitada por decisión judicial su capacidad de obrar, y, en consecuencia, equiparar de manera automática incapacidad civil e incapacidad electoral. En la época, hasta la reforma del Código Civil de 1983, ello afectaba a todas las personas sujetas a tutela, entre las cuales se encuentran determinadas personas con discapacidad⁷:

- Los locos o dementes, aunque tengan intervalos lúcidos.
- Los sordomudos que no sepan leer y escribir.

en la Disposición Transitoria Octava, cuyo punto tercero dice así: «En caso de disolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, y si no se hubiera desarrollado legalmente lo previsto en los artículos 68 y 69, serán de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad, con las solas excepciones de que en lo referente a inelegibilidades e incompatibilidades se aplicará directamente lo previsto en el inciso segundo de la letra b) del apartado 1 del artículo 70 de la Constitución, así como lo dispuesto en la misma respecto a la edad para el voto y lo establecido en el artículo 69.3». El Tribunal Constitucional limitó no obstante su continuidad (STC 72/1984, de 14 de julio, FJ 5).

⁶ En los mismos términos se expresaba la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales (artículo 6).

⁷ *Vid.* el artículo 200 del Código Civil, en la redacción anterior a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela. Por su parte, el artículo 32 establecía que «la menor edad, la demencia o imbecilidad, la sordomudez, la prodigalidad y la interdicción civil» son restricciones de la personalidad jurídica.

2. La segunda disposición guarda una estrecha conexión con la que acabamos de ver. Es el artículo 18 relativo a la elaboración y rectificación de las listas de electores, y que contiene numerosas referencias a las personas excluidas por motivo de «incapacidad». Su texto dice así:

«Uno. Con anterioridad a la fecha fijada para la proclamación de candidatos, los Presidentes de las Juntas Electorales de Zona harán exponer al público, a las puertas de los locales de las secciones electorales, copias certificadas de los siguientes documentos:

- a) Las listas definitivas de electores.
- b) Las certificaciones de los electores fallecidos posteriormente y de los incapacitados o suspensos en el ejercicio del derecho de sufragio, que les hayan sido facilitadas de acuerdo con el apartado tres de este artículo...

Tres. Los Jueces de Primera Instancia e Instrucción y los Municipales habrán de remitir a las Juntas de Zona, dentro de los ocho días siguientes a la publicación de la convocatoria, listas certificadas de los individuos fallecidos o incapacitados en cuyas inscripciones de defunción o declaraciones de incapacidad hubiesen entendido...

Cuatro. Quienes entendieran que ha sido indebida su inclusión en las certificaciones a que se refiere el apartado 1 de este artículo podrán reclamar ante la Junta Electoral de Zona...»

3. La tercera y última disposición relevante se ubica en el ámbito de procedimiento electoral, en concreto en el artículo 54 relativo al acto de la votación. El punto tercero establece la posibilidad de voto asistido, es decir, con el auxilio de una persona de confianza, para el caso, además de los analfabetos, de las personas con discapacidad para confeccionar por sí mismas el voto, es decir, personas con problemas de movilidad manual o de visión:

«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 su confianza.»

Es ésta una prescripción que se justifica por la exigencia solemne del artículo 2.2 del mismo Real Decreto Ley de que «el derecho de sufragio es personalísimo e intransferible», así como por las constantes referencias que hace la norma al aseguramiento del «secreto del voto». Sin ella, u otra alternativa, el voto de estas personas se torna imposible en términos estrictamente jurídicos.

No existe ninguna disposición específica más en el Real Decreto-ley 20/1977 que afecte al sufragio activo de las personas con discapacidad. En este punto es importante precisar que el procedimiento del voto por correo regulado en el

artículo 57 no era una opción válida para las personas con discapacidad y, en concreto para aquellas con discapacidad física deambulatoria. Aunque este artículo establecía en su apartado c) la posibilidad de solicitar el voto por correo por medio de representante debidamente autorizado, este procedimiento de votación tenía un ámbito muy restringido, insensible a las personas con discapacidad, pues solo estaba contemplado para el caso concreto de que el elector «prevea que en la fecha de la votación no se hallará en el lugar en que le corresponda ejercer su derecho de sufragio». Con todo, su incidencia práctica en materia de discapacidad fue indudable ante la falta de control oficial alguno sobre el requisito del desplazamiento fuera de la localidad y el acuerdo de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) favorable a que «las personas que por imposibilidad física prevean que no van a poder desplazarse personalmente a ejercer el derecho de sufragio puedan ejercerlo por correo»⁸.

II.1.2 Disposiciones en el ámbito del sufragio pasivo

El Real Decreto Ley 20/1977 contiene un único precepto de interés en materia de sufragio pasivo de las personas con discapacidad. Es el artículo 3 que regula la cualidad de elegible y su acreditación:

«Uno. Serán elegibles todos los españoles mayores de edad que, reuniendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo siguiente.

Dos. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las demás condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas».

La repercusión de esta disposición de carácter general en materia de discapacidad es evidente:

1. La cualidad de elector es requisito imprescindible para tener la de elegible, junto a la ausencia de causas de inelegibilidad, por lo que la exclusión del sufragio activo de las personas sometidas a tutela implica también automáticamente la del sufragio pasivo.

⁸ Vid. los Acuerdos de 12, 19 y 25 de mayo de 1977, así como la Circular de 13 de mayo de 1977 de la JEC. Son acuerdos *contra legem*, como la propia Junta parece reconocer al indicar en el Acuerdo de 19 de mayo que, aunque «carece de competencia para ampliar los supuestos del artículo 57.1 del Real Decreto-Ley, sin embargo acuerda...». En el mismo sentido admisorio *vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1977.

2. Las personas que deseen presentarse en una candidatura y no figuren inscritos en el censo electoral por cualquier razón, como, por ejemplo, aparecer en el listado de declaraciones de incapacidad remitidos por los jueces, tienen una vía específica en el trámite de presentación de candidaturas, distinta y anterior en el tiempo a la del artículo 18.3 citado antes, para acreditar su derecho a estar inscritos.

II.1.3 Disposiciones en otros ámbitos

Además de las disposiciones citadas, ubicadas en el estricto ámbito del ejercicio derecho de sufragio activo y pasivo, el Real Decreto-ley 20/1977 contiene un precepto general sobre la participación de los ciudadanos en las mesas electorales que puede tener incidencia en materia de discapacidad. Es el artículo 27 que señala que los electores designados por sorteo como miembros de una mesa electoral pueden «alegar excusa, justificada documentalmente, que impida la aceptación del cargo».

El elenco de posibles excusas es muy variado, pero entre ellas se encuentran, no cabe duda, muchos supuestos de discapacidad. Y así lo corrobora la práctica electoral de las juntas electorales de zona.

II.2 Otras normas

Fuera del ámbito de este Real Decreto Ley electoral solo tiene interés en la materia una de sus normas reglamentarias de desarrollo, y de forma muy limitada, pues su objetivo no era propiamente facilitar el voto de las personas con discapacidad, aunque podía contribuir a ello indirectamente. Nos referimos a la Orden de la Presidencia del Gobierno 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, y cuyo artículo primero decía:

«Los locales donde se verifique la votación dispondrán de adecuado acceso desde la vía pública y, en todo caso, deberán señalizarse convenientemente a fin de que los electores puedan identificar la sección y mesa electoral que les corresponda.»⁹

Finalmente, conviene dejar constancia de que la ley sectorial de discapacidad vigente en esta época, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los

⁹ BOE núm. 111, de 10 de mayo de 1977, p. 10.156.

minusválidos, no contenía ninguna disposición de interés directo o indirecto para el sufragio de las personas con discapacidad. Obviaba completamente la cuestión de su participación política y electoral, centrándose, por seguir la terminología de esta Ley, en la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos económicos y jurídicos sociales mínimos y la Seguridad Social.

III. EL ESTABLECIMIENTO DE LA LOREG Y SUS AJUSTES Y COMPLEMENTOS DURANTE EL RESTO DEL SIGLO XX (PERIODO DE VISUALIZACIÓN)

III.1 *La LOREG*

El mandato del artículo 81.1 de la CE de aprobar con carácter de ley orgánica «el régimen electoral general» se cumplió a mitad del año 1985, tras casi nueve meses de tramitación por las Cortes, mediante la aprobación de la LOREG. Es una ley que afecta a todos los procesos electorales, incluidas las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque en este caso no de forma íntegra, sino en los términos señalados en la propia Ley¹⁰.

La LOREG contiene varias disposiciones de interés en relación con la participación electoral de las personas con discapacidad, si bien solo algunas de ellas tienen este objeto específico. Lo más común es que su cometido sea más amplio, sin perjuicio de su clara incidencia en el terreno de la discapacidad.

El cambio que, en conjunto, suponen estas disposiciones respecto de la legislación anterior es relevante, aunque tampoco cabe calificarlo de radical, pues junto a importantes elementos de modificación e innovación, hay también otros de reiteración o continuidad. Además, los cambios se producen únicamente en el ámbito del sufragio activo. Se puede decir que se consigue notar el influjo de la Constitución y su mandato de amparo a las personas con discapacidad en el disfrute de sus derechos, aunque de forma moderada y pausada.

III.1.1 Elementos nuevos

Las disposiciones de la LOREG con interés en materia de discapacidad que encajan en este calificativo de innovaciones normativas son cuatro, si bien solo

¹⁰ *Vid.* el artículo 1 de la LOREG, así como la disposición adicional primera.

dos de ellas tienen una incidencia específica en la materia y, por ello, merecen mayor atención por nuestra parte.

1. La primera y más relevante es el artículo 3, dedicado a delimitar las exclusiones del derecho de sufragio que pueden sufrir los españoles mayores de edad, en particular el supuesto de incapacidad para el ejercicio del derecho (por discapacidad intelectual o psíquica) y el de condena a la pena de privación del sufragio¹¹:

«1. Carecen de derecho de sufragio:

a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.

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.

2. 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 del sufragio. En el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicaran al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente.»

Es evidente el cambio que supone este precepto en el terreno de la discapacidad y su trascendencia. Se acaba con la exclusión automática del derecho de sufragio activo de las personas sometidas a tutela que establecía el ordenamiento anterior. A partir de ahora solo cabe privar del sufragio a las personas declaradas en algún grado incapaces por sentencia judicial firme o internas en un centro psiquiátrico con autorización judicial si el juez aprecia en ellos de manera expresa «la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio».

Es importante también advertir la regulación que rodea la privación del derecho de sufragio:

— *Procedimiento*. Se impone al juez que conozca de un proceso de incapacitación o internamiento forzoso que se pronuncie expresamente «sobre la incapacidad para el ejercicio del sufragio».

¹¹ Este es el supuesto de naturaleza penal, tradicionalmente denominado de «indignidad moral».

— *Garantías*. La privación del sufragio en caso de declaración de incapacidad solo procede en virtud de «sentencia judicial firme»; por otra parte, la privación del sufragio en caso de internamiento en un hospital psiquiátrico tiene la duración limitada al «período que dure su internamiento».

— *Eficacia*. En caso de decretarse la privación del sufragio, el juez lo debe comunicar al Registro Civil para que proceda a la anotación en el censo electoral.

No señala la LOREG nada para el caso de la rehabilitación del derecho perdido, por lo que necesariamente se aplicarían las normas de la legislación civil que regulan los procesos de incapacitación y de internamiento forzoso. En la época de aprobación de la LOREG era el Código Civil¹², hoy lo es la Ley de Enjuiciamiento Civil¹³.

2. En segundo lugar está el artículo 72, que se ocupa de sentar las bases del voto por correo y que, ahora sí, a diferencia de lo que ocurría con este procedimiento de votación en la legislación anterior, tiene una directa incidencia en materia de discapacidad física:

«Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallaran en la localidad donde les corresponde 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) El elector solicitará de la correspondiente Delegación, a partir de la fecha de la convocatoria y hasta el quinto día anterior al de la votación, un certificado de inscripción en el censo.

b) La solicitud deberá formularse personalmente. El funcionario de Correos encargado de recibirlas exigirá al interesado la exhibición de su Documento Nacional de Identidad y comprobará la coincidencia de la firma. En ningún caso se admitirá a estos efectos fotocopia del Documento Nacional de Identidad.

c) En caso de enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud, ésta podrá ser efectuada en nombre del elector, por persona debidamente autorizada, acreditando su identidad y representación con documento autenticado por Notario o Cónsul. La Junta Electoral correspondiente puede comprobar, en cada caso, la concurrencia de la circunstancia a que se refiere este apartado.»

La incidencia de esta nueva regulación del voto por correo en el ámbito de la discapacidad se concreta en dos elementos:

¹² *Vid.* los artículos 200 y ss. del Código Civil.

¹³ *Vid.* los artículos 756 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000.

— El ámbito del procedimiento: abierto ahora no solo a las personas que prevean estar fuera de su localidad el día de las elecciones, sino en general, a cualquiera que, por el motivo que sea, no pueda personarse el día de las elecciones en su mesa electoral.

— La posibilidad de valerse de un representante debidamente autorizado en el supuesto específico de que elector sufra una «enfermedad o incapacidad que le impida la formulación personal de la solicitud». Como garantías establece la Ley que el representante ha de acreditar su identidad y representación con documento autenticado por notario o cónsul y que la junta electoral correspondiente puede comprobar, en cada caso, la concurrencia de la enfermedad o incapacidad.

3. En tercer lugar, y con menor trascendencia, se encuentra el artículo 85.3, relativo a la acreditación excepcional del derecho de sufragio en caso de no figurar el elector en los ejemplares certificados de las listas del censo, circunstancia que puede tener lugar, entre otros posibles, en el caso de rehabilitación de este derecho en una persona que lo tenía excluido por razón de discapacidad intelectual o psíquica:

«Asimismo pueden votar quienes acrediten su derecho a estar inscritos en el censo de la sección mediante la exhibición de la correspondiente sentencia judicial.»

4. Finalmente, hay que aludir al artículo 91.2, sobre el correcto desarrollo del acto de votación en el colegio electoral, que, aunque tiene un carácter general, no cabe duda que entre sus principales beneficiarios se encuentran los discapacitados físicos:

«El Presidente de la Mesa vela por que la entrada al local se conserve siempre libre y accesible para las personas que tienen derecho a entrar en él.»

III.1.2 Elementos de continuidad

La LOREG contiene también varias disposiciones que cabe calificar como de continuidad o reiteración respecto de la legislación electoral anterior. Son cuatro, dos ellas en el ámbito del sufragio pasivo, y todas con una redacción muy similar a la que tenían entonces y que no exponemos para no reiterar.

— El artículo 6.1, que establece el requisito de ser tener la condición de elector para poder ser elegible, sin exigirse en este caso, como sí hace el artículo 3 para el sufragio activo, que en el proceso de modificación de la capacidad o de

internamiento forzoso de una persona el juez se pronuncie expresamente sobre la capacidad del afectado para el ejercicio de este derecho, por entender seguramente el legislador, de manera equivocada a nuestro juicio, que la capacidad requerida es la misma en uno y otro caso¹⁴.

— El artículo 7.2, que establece una vía específica para evitar que los plazos de cierre del censo y de rectificación del mismo no impidan el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

— El artículo 27.3, que señala que los electores designados como miembros de las mesas electorales pueden alegar ante la junta electoral de zona correspondiente causa justificada y documentada que les impida la aceptación del cargo.

— El artículo 87, que prevé el voto asistido por persona de confianza en caso de discapacidad visual o física para confeccionar el voto manualmente, además del caso de analfabetismo.

III.2 *Los ajustes y complementos posteriores*

Lo que acabamos de ver es el contenido de la LOREG de interés en materia de discapacidad que figuraba en el texto inicialmente aprobado por las Cortes, es decir, en su redacción original. Y ahora, tras ello, procede dar cuenta de los cambios y desarrollos que ha experimentado en los años inmediatamente posteriores, dejando para otro apartado el examen de los realizados en el siglo XXI, por responder a otra lógica político-social.

Todos operan en el terreno del derecho de sufragio activo, y los vamos a examinar siguiendo el criterio básico de la materia o sector afectado antes que el estrictamente cronológico.

III.2.1 La accesibilidad de los locales electorales

En este terreno son varias las normas a considerar, aunque la innovación es limitada:

1. El Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre, por el que se regulan las condiciones de los locales y las características oficiales de los elementos mate-

¹⁴ Sobre la diferente capacidad requerible en el sufragio activo y en el pasivo *vid.* GARCÍA ROCA, J. (2007). «Declaración de incapacidad y privación del derecho de sufragio activo y pasivo», en SERRANO GARCÍA, I. (coordinador), *La protección jurídica del discapacitado. II Congreso Regional*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 179 y 189.

riales a utilizar en los procesos electorales, que en su artículo 1 retoma la formulación empleada en la normativa reglamentaria anterior ya examinada¹⁵.

«Los locales donde se verifique la votación... dispondrán de fácil acceso desde la vía pública y de la adecuada señalización de las secciones y mesas para facilitar el ejercicio del sufragio y, en todo caso, reunirán las condiciones de idoneidad necesarias para su fin.»

2. El Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales, que repite en su primer artículo, prácticamente con las mismas palabras, lo que señala el Decreto 1732/1985, al que deroga, y cuyo texto omito para evitar inútiles reiteraciones.

3. El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, que deroga al anterior, y que está todavía vigente, que en su artículo 1.1 da un importante paso en materia de accesibilidad:

«En todo proceso electoral, los locales donde se verifique la votación habrán de reunir las condiciones necesarias para tal fin, deberán disponer de la adecuada señalización de las Secciones y Mesas... deberán ser accesibles a las personas con limitaciones de movilidad.»

Esta normativa debe conectarse con el artículo 24 de la LOREG, que atribuye a las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral la competencia para establecer los locales electorales y prevé la publicación de su relación y la posibilidad de recurso ante la junta electoral por parte de los electores. Esto significa que si un local no cumpliera la condición de accesibilidad para las personas con limitaciones de movilidad cualquier elector podría interponer el correspondiente recurso ante la junta electoral correspondiente.

Es conveniente advertir, finalmente, que no hay alusión alguna sobre el desplazamiento de este colectivo a los locales electorales, ni sobre la accesibilidad de las oficinas de correos de cara a la gestión del voto por correo. Tampoco sobre la facilitación de la orientación en el propio local de otros colectivos de discapacitados, como las personas ciegas o con discapacidad visual.

¹⁵ Orden de la Presidencia del Gobierno 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.

III.2.2 El voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida el desplazamiento

El voto por correo en el caso de enfermos o personas incapacitadas para desplazarse previsto en el artículo 72.c), y que se basa en el auxilio de un representante del elector, es, sin duda, el elemento más polémico de cuantos estamos examinando. Ha sido objeto de una reforma legal en 1992 y de diversas normas reglamentarias e instrucciones de la JEC, unas anteriores a la reforma y otras posteriores.

III.2.2.1 Desarrollo del artículo 72.c) de la LOREG en su versión inicial

El artículo 72.c) de la LOREG realizaba una regulación bastante escueta de esta particular modalidad de votación por correo, que fue completada por el Gobierno y la JEC mediante la potestad reglamentaria en el primer caso e instructora en el segundo. Son tres las disposiciones a tener en cuenta:

1. En primer lugar, el Real Decreto 1733/1985, de 24 de septiembre, sobre solicitud del voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida formularla personalmente, que estableció numerosas previsiones para completar los huecos dejados por la Ley:

— La solicitud por medio de representante del certificado de inscripción en el censo requerirá la presentación, junto con la solicitud, de un poder notarial.

— Dicha solicitud, dirigida al Delegado Provincial de la Oficina del Censo Electoral, se presentará en cualquier oficina de Correos.

— El poder notarial se acompañará o incorporará, en su caso, bien un acta de notoriedad en la que se dé por probada la enfermedad o incapacidad del poderdante o autorizante que le impida la presentación personal de la solicitud, o bien un justificante médico acreditativo de estas circunstancias.

— El funcionario de Correos que reciba dicha solicitud comprobará la coincidencia de la firma del apoderado o autorizado con la de su documento nacional de identidad.

— Si el elector afectado se hallare fuera de España y no estuviere inscrito en el censo de residentes ausentes que vivan en el extranjero, podrá formular la solicitud del voto por correspondencia por medio de otra persona, residente o no en territorio español, a cuyo favor haya otorgado el poder o la autorización, con la intervención como fedatario del cónsul de España o de notario extranjero cuya

firma sea debidamente legalizada. En tal caso, el apoderado o autorizado presentará la solicitud en el consulado español o en una oficina de Correos de España¹⁶.

2. El Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales, que deroga toda la normativa reglamentaria anterior, incluido el Real Decreto 1733/1985, de 24 de septiembre, que acabamos de examinar. El nuevo desarrollo reglamentario del artículo 72.c) se ubica en el artículo 9.

Esta nueva regulación supone un claro retroceso, pues elimina, sorprendentemente, las referencias a la acreditación de la enfermedad o incapacidad del poderdante y al supuesto específico de los electores residentes en España que estuvieren fuera del país. Además, permite que la representación se realice no solo mediante poder notarial, sino también por medio «de una autorización con la firma legitimada por Notario o Cónsul».

3. Poco después, la JEC dictó una Instrucción con la que trataba de suplir ciertas deficiencias normativas. Es la Instrucción 1/1992, de 10 de febrero, que hace tres precisiones:

1.º El poder notarial o la autorización con firma legitimada por notario o cónsul, una vez comprobada la coincidencia de la firma del apoderado o autorizado con su documento nacional de identidad., ha de devolverse a éste.

2.º Este poder notarial o autorización se extenderá individualmente en relación con cada elector, sin que en el mismo poder o documento de legalización de firma pueda incluirse a varios electores.

3.º Las Juntas electorales provinciales y de zona han de extremar el celo en el ejercicio de oficio de la función de comprobación de la concurrencia de las circunstancias de incapacidad o enfermedad de los electores.

III.2.2.2 La reforma de la LOREG de 1992 y el desarrollo posterior

En 1992 tuvo lugar una importante reforma de la regulación de la LOREG en materia del voto por correo, cuyas deficiencias habían puesto de relieve los últimos procesos electorales celebrados. La reforma —efectuada por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, por la que se modifican los artículos 72, 73 y 141 de la LOREG— afectó a diversos aspectos de la regulación, y muy en

¹⁶ Además, se establece una previsión de gratuidad conforme a lo dispuesto en el artículo 118.1, b de la LOREG.

particular al supuesto de enfermedad o incapacidad que impida desplazarse a Correos, que es el único punto que nos interesa en este lugar¹⁷.

A este respecto son dos los aspectos a destacar. El primero, y más relevante, es el de la nueva regulación que hace el artículo 72.c) de la solicitud del voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad; el segundo, por su parte, opera en un plano general, pero con clara incidencia en nuestro objeto de estudio, y es la exigencia del artículo 73.2 de recepción personal por el elector, y, en su caso, por el representante, de la documentación precisa para votar remitida por la Oficina del Censo Electoral. Esta regulación puede resumirse en los siguientes puntos:

— En caso de enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud, ésta podrá ser efectuada en nombre del elector por otra persona autorizada notarial o consularmente.

— La enfermedad o incapacidad deberá acreditarse por medio de «certificación médica oficial y gratuita».

— La autorización notarial o consular ha de realizarse mediante «documento» que se extenderá cumpliendo ciertos requisitos: individualmente en relación con cada elector y sin que en el mismo pueda incluirse a varios electores, ni una misma persona representar a más de un elector.

— La Junta Electoral «comprobará», en cada caso, la concurrencia de las circunstancias anteriores.

— La Oficina del Censo Electoral remitirá por correo certificado al elector, en el domicilio por él indicado o, en su defecto, el que figure en el censo, la documentación precisa para votar.

— El aviso de recibo acreditativo de la recepción de la documentación deberá ser firmado personalmente por el interesado previa acreditación de su identidad.

— En caso de no encontrarse el elector en su domicilio, se le comunicará que deberá personarse por sí o a través del representante designado conforme a lo previsto en el artículo 72.c) en la oficina de Correos correspondiente para, previa acreditación, recibir la documentación para el voto por correo, cuyo contenido se hará constar expresamente en el aviso.

¹⁷ Sobre esta reforma *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. (1997). «Consideraciones sobre la reforma de la Ley Electoral en materia de voto por correo», en SAINZ MORENO, F. (coordinador), *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral. Enero 1993*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 709 y ss. (también en «Nota sobre la segunda revisión de la Ley Electoral: el voto por correo», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23 extraordinario, diciembre de 1992).

En definitiva, la reforma de la LOREG de 1992 supuso una importante mejora del procedimiento de votación por correo a seguir en caso de enfermedad o incapacidad del elector, con un importante incremento de las garantías implicadas en el mismo, en particular: la acreditación de la enfermedad o incapacidad, la individualización de los documentos de apoderamiento, la limitación de la representación, la obligación de las juntas de realizar una labor comprobadora y la exigencia inicial de entrega personal de la documentación¹⁸.

Esto no significa que el procedimiento establecido por la reforma de 1992, y que se ha mantenido en vigor hasta hoy, sin cambio alguno, no plantee problemas. Éstos existen efectivamente. El principal es la extraordinaria complejidad de que adolece el procedimiento, jalonado con numerosos trámites y que tienen lugar en la mayoría de las ocasiones a impulso del elector o su representante. Además, ello se produce sin garantía alguna de que la persona que ha emitido el voto sea realmente el elector y no su representante o de que éste no vaya a manipular el voto que el elector le ha entregado para su envío, tergiversando la voluntad del mismo¹⁹.

Finalmente, conviene dar cuenta de las disposiciones que han complementado lo dispuesto en los artículos 72.c) y 73.2 de la LOREG y, que conjunto, clarifican y dotan de precisión a la regulación legal. Todas están en vigor actualmente salvo una, como se precisa en su lugar:

- El Real Decreto 557/1993, de 16 de abril, sobre actuación notarial en el procedimiento de emisión de voto por correo. Su artículo 1 incorpora varias prescripciones al artículo 8 del anexo IV del Reglamento Notarial, aprobado por Real Decreto 1954/1982, de 30 de julio, relativo al ejercicio de la fe pública en materia electoral.

- El Real Decreto 563/1993, de 16 de abril, por el que se modifican determinados preceptos del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales. Su artículo 2 da una nueva redacción al artículo 9 del Real Decreto 421/1991, incorporando lo señalado en el Real Decreto 557/1993 sobre actuación notarial. No está en vigor en la actualidad, habiendo sido derogado por el Real Decreto 605/1999, que apuntamos luego.

- La Instrucción 1/1993, de 26 de abril, de la JEC, sobre la comprobación por la junta electoral competente de la concurrencia de las circunstancias a que

¹⁸ *Vid.* la Exposición de Motivos de la Ley de reforma, que deja muy clara la justificación y alcance de la misma.

¹⁹ *Vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009). *El derecho de...*, *op. cit.*, pp. 174-176.

se refiere el artículo 72, c), de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre.

- La Instrucción 3/1993, de 26 de abril de 1993, de la JEC, sobre certificado médico oficial y gratuito a que se refiere el artículo 72.c) de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre.

- El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales. El artículo 9 sustituye a lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 563/1993, de 16 de abril, recogiendo lo señalado en la Instrucción 1/1993, de 26 de abril, de la JEC y que, por ello, no reiteramos aquí.

IV. LOS AVANCES NORMATIVOS PRODUCIDOS EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI (PERÍODO DE SENSIBILIZACIÓN)

IV.1 El movimiento antidiscriminatorio entre siglos

A finales del siglo XX cristalizó a nivel internacional y, sobre todo, en el ámbito occidental, una actitud de mayor sensibilidad en torno a la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Ello afecta de manera muy intensa a algunos colectivos, como las mujeres, los homosexuales y transexuales, las minorías religiosas y, por supuesto, las personas con discapacidad.

Este especial interés y preocupación se tradujo en un importante impulso normativo e institucional antidiscriminatorio, tendente a lograr la libertad e igualdad reales de los diversos grupos desfavorecidos o vulnerables. Ciñéndonos al ámbito europeo y a las acciones relacionadas con la discapacidad cabe destacar el artículo 15 de la Carta Social Europea, en su revisión de 1996, que compromete a los Estados a adoptar diversas medidas para «garantizar a las personas minusválidas, con independencia de su edad y de la naturaleza y el origen de su minusvalía, el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad»; el artículo 2 del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea para habilitar al Consejo a «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»²⁰; la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que establece diversas medidas para hacer frente a la discriminación

²⁰ Se introduce en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea el artículo 6A. En la actualidad *vid.* los artículos 10 y 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

en estos ámbitos por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual; y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, que en el artículo 21.1 «prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual», y en su artículo 26 declara que «la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad»²¹.

Este movimiento antidiscriminatorio afectó lógicamente a nuestro país, tanto de forma general, como en el terreno específico de las personas con discapacidad y, más en particular de su participación electoral. Lo vamos a ver a continuación sobre la distinción básica entre normas sectoriales de discapacidad y normas de naturaleza propiamente electoral.

IV.2 Las normas sectoriales de discapacidad

IV.2.1 La Ley 51/2003, de 2 de diciembre

En el contexto mencionado se aprueba en España la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad²². Es una ley que, sin poner en cuestión la vigencia de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, persigue dar un renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. Su objeto es establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, entendiéndose por igualdad de oportunidades «la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de

²¹ Existen otras muchas acciones reseñables entre resoluciones, comunicaciones y declaraciones. Es el caso, por ejemplo, de la proclamación por el Consejo en 2001 del año 2003 como «Año Europeo de las Personas con Discapacidad».

²² Hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que veremos luego.

una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social»²³.

Esta Ley tiene una extraordinaria relevancia y es aplicable en cualquier ámbito material. No obstante, en este trabajo solo nos interesa destacar aquello que incida directamente en el terreno propiamente electoral. Y a este respecto la Ley es poco significativa, pues solo presenta una disposición al respecto, y, además, con escaso contenido material. Es la disposición final quinta, relativa a las «condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en las relaciones con las Administraciones Públicas», que en el apartado primero establece dos prescripciones de interés:

a) Un mandato al Gobierno para la regulación reglamentaria de estas condiciones básicas:

«En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno establecerá las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que, según lo previsto en el artículo 10, deberán reunir las oficinas públicas, dispositivos y servicios de atención al ciudadano y aquéllos de participación en los asuntos públicos, incluidos los relativos a la Administración de Justicia y a la participación en la vida política y los procesos electorales...»

b) Y un calendario segmentado en el que dichas condiciones serán obligatorias, aunque sin entrar en el terreno de la *exigibilidad*:

«Las condiciones básicas a de accesibilidad y no discriminación serán obligatorias según el calendario siguiente: a) En el plazo de tres a cinco años desde la entrada en vigor de esta ley, todos los entornos, productos y servicios nuevos serán accesibles, y toda disposición, criterio o práctica administrativa discriminatoria será corregida. b) En el plazo de 15 a 17 años desde la entrada en vigor de esta ley, todos los entornos, productos y servicios existentes y toda disposición, criterio o práctica cumplirán las exigencias de accesibilidad y no discriminación.»

En relación con estas dos prescripciones reglamentarias hay que señalar:

- Respecto a la primera que el mandato legislativo en el terreno específico de «la vida política y los procesos electorales» tardó en ser cumplido por el Gobierno. No fue hasta siete años y medio después por medio del Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales, y que luego examinaremos, a fin de respetar el orden cronológico de la exposición.

²³ Artículo 1.1.

- Y en cuanto a la segunda, que este retraso ha supuesto, por efecto lógico, la imposibilidad de cumplir el calendario de obligatoriedad de estas condiciones. De hecho, el mismo ha tenido que ser reformulado con posterioridad²⁴.

IV.2.2 La Convención de la ONU de 2006 de derechos de las personas con discapacidad

Tras varios años de negociaciones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 13 de diciembre de 2006, en Nueva York, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad²⁵, con el propósito, como señala su artículo 1, de «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». Se abrió a la firma y ratificación el 30 de marzo de 2007 y entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Ha sido firmada y ratificada por numerosos países y organizaciones internacionales, entre ellos España y la Unión Europea, así como todos sus Estados miembros²⁶.

La Convención se ocupa de los principales derechos humanos, entre los cuales se encuentra el de «participación en la vida política y pública». Le dedica el artículo 29 con el siguiente tenor:

«Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presen-

²⁴ *Vid.* la disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

²⁵ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 61/106 (A/RES/61/106).

²⁶ Fue firmada por España el mismo día en que se abrió a la firma y ratificación (30 de marzo de 2007), ratificada por el Rey el 27 de noviembre de 2007 y publicada en el BOE de 21 de abril de 2008.

tarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.»

Este artículo impone obligaciones generales a los Estados en relación con la participación política y electoral y garantías concretas en el ámbito, sobre todo, del sufragio activo, aunque también del pasivo. De su rico contenido interesa destacar por encima de todo la referencia que se hace a la obligación de los Estados parte de asegurar «el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas». Y es importante hacerlo porque el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, creado por la Convención²⁷, considera que esta obligación es incompatible con la posibilidad de privación del derecho de sufragio a las personas con discapacidad intelectual o psíquica, y, en consecuencia, que las normas estatales que lo permiten son contrarias a la Convención y deben ser derogadas²⁸; entre ellas está el artículo 3 de la LOREG, como ha señalado expresamente el Comité en sus observaciones sobre España²⁹.

²⁷ *Vid.* los artículos 31 a 40 de la Convención.

²⁸ La vez que mayor atención le ha dedicado al tema fue con ocasión del Dictamen sobre la Comunicación 4/2011 presentada por varias personas con discapacidad de nacionalidad húngara en relación con su exclusión del derecho de sufragio en aplicación de la Constitución húngara. Dictamen aprobado por el Comité en su décimo período de sesiones (2 a 13 de septiembre de 2013), en concreto el 9 de septiembre. CRPD/C/10/D/4/2011.

²⁹ *Vid.* las Observaciones Finales al Informe presentado por España en virtud del artículo 35 de la Convención, aprobadas en el sexto período de sesiones, del 19 a 23 de septiembre de 2011, párrafos 47 y 48. CRPD/C/ESP/CO/1.

Esta es también la opinión de otros organismos³⁰ y de numerosos autores³¹. No obstante, la mayoría de los Estados no lo han entendido así y siguen recogiendo en sus normas electorales (constitucionales o legislativas) restricciones, en mayor o menor grado, al ejercicio del derecho de voto por parte de las personas con discapacidad intelectual y psíquica³².

Es éste, precisamente, el caso de España, en donde el artículo 3 está en vigor, sin haber sufrido reforma alguna desde su establecimiento en 1985. Además, los más altos órganos jurisdiccionales nacionales han respaldado su continuidad al considerar que no existe incompatibilidad con la Convención. Tanto el Tribunal Supremo primero³³, como el Tribunal Constitucional después³⁴, han entendido que el artículo 29 de la Convención no es una norma prohibitiva de la posibilidad de excluir del sufragio, sino de orientación para la remoción de obstáculos en este terreno «en línea con el mandato contenido en el artículo 9.2 CE», y que por tanto el artículo 3 de la LOREG puede seguir aplicándose.

Nosotros estamos de acuerdo con la *decisión* de estos altos órganos jurisdiccionales, aunque no con su *argumentación*. Entendemos que el artículo 29 de la Convención tiene plena eficacia jurídica, pero que ello es, sin embargo, compatible con la privación del sufragio de quienes se pruebe, en un proceso judicial contradictorio, que carecen de capacidad de autodeterminación o de decisión

³⁰ Es el caso, por ejemplo, a nivel internacional, de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, el Comité Económico y Social Europeo o la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Seguridad en Europa (OSCE); y, en el plano nacional (estatal o autonómico), del Defensor del Pueblo, el *Valedor do Pobo* gallego, el *Sindic de Greuges* catalán o la Fiscalía del Tribunal Supremo.

³¹ *Vid.*, por ejemplo, MARTÍNEZ PUJALTE, A. L. (2015). *Derechos fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 91-92; PASCUAL PLANCHUELO, V. C. (2016). «El derecho de voto de las personas con discapacidad y, en especial, de las personas con discapacidad psíquica o intelectual en derecho internacional. Su recepción en España», *Revista Española de Discapacidad*, vol. 4, n.º 2, pp. 114-115; ARAGONÉS SEIJO, I. y ARAGONÉS SEIJO, S. (2015). «La privación del derecho de sufragio activo de los discapacitados», *Diario La Ley*, n.º 8862, Sección Tribuna, 10 de diciembre de 2015, p. 3; y PUJAL SÁNCHEZ, N. (2014). «Conservación del derecho de sufragio en las personas con capacidad judicial complementada, interpretado a la luz de la convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad. Experiencias de la fiscalía del área de Sabadell», Ponencia, 6 de noviembre de 2014, p. 29, accesible en la página web del Ministerio Fiscal <https://www.fiscal.es>, Sección Ponencias de Formación Continuada.

³² *Vid.* European Union Agency for Fundamental Rights. (2014). *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

³³ *Vid.*, entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Primera, 181/2016, de 17 de marzo; 341/2014, de 1 de julio; y 421/2013, de 24 de junio.

³⁴ Auto del Tribunal Constitucional 196/2016, de 28 de noviembre, F. J. 3.

electoral, al ser ello coherente con la naturaleza y finalidad del derecho de sufragio³⁵. Ahora bien, esto no significa que el artículo 3 no plantee problemas de constitucionalidad y no deba ser reformado, pero por razones distintas, en concreto, por falta de calidad legislativa, de indeterminación de requisitos y límites, cuestión en la que ahora no podemos profundizar. En cualquier caso, de acuerdo con el carácter de derecho fundamental del sufragio y con que su limitación afecta al libre desarrollo de la personalidad, la privación del sufragio debe ser una medida excepcional y motivada.

IV.2.3 La Ley 27/2007, de 23 de octubre

En estrecha conexión con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, aunque con un alcance más limitado, fue aprobada por las Cortes Generales la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas³⁶. En ella se establecen determinadas medidas y garantías para que las personas que sufren estas discapacidades puedan, libremente, hacer uso de las lenguas de signos españolas y de los medios de apoyo a la comunicación oral en todos las áreas públicas y privadas, con el fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales.

Esta Ley dedica dos artículos a la participación política: el 13, situado en el Título I relativo al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas, y el 22, ubicado en el Título II que se ocupa del aprendizaje, conocimiento y uso de los medios de apoyo a la comunicación oral. Los dos tienen un contenido idéntico, difiriendo únicamente en el instrumento regulado: lengua de signos en un caso y medios de apoyo a la comunicación oral en el otro. Basta por ello con exponer uno para conocer los dos. El artículo 13, por ejemplo, dice así:

«1. Los poderes públicos, los partidos políticos y los agentes sociales facilitarán que las informaciones institucionales y los programas de emisión gratuita y obligatoria en los medios de comunicación, de acuerdo con la legislación electoral y sindical, sean plenamente accesibles a las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas mediante su emisión o distribución en lengua de signos

³⁵ Ello es compatible con la universalidad del sufragio. Vid. GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2014), «El derecho de sufragio en el siglo XX», *Derechos y Libertades*, n.º 31, pp. 173-175.

³⁶ La disposición final duodécima. *Lengua de signos*, de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad ya preveía la regulación de la lengua de signos, aunque por vía reglamentaria.

española y/o en las lenguas de signos propias de las comunidades autónomas si las hubiera.

2. Las Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Corporaciones y Entidades Locales promoverán la interpretación en lengua de signos española y/o en las lenguas de signos propias de las comunidades autónomas si las hubiera, en aquellas reuniones plenarias de carácter público y en cualesquiera otras de interés general en que así se determine, cuando haya participación de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas y se solicite previamente.»

De acuerdo con estos artículos, son dos las medidas concretas que se establecen en la Ley 27/2007 para favorecer la accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva en el ámbito de la participación política, y, en buena medida, electoral:

1. Los poderes públicos y los partidos deben facilitar el empleo de la lengua de signos y de los medios de apoyo a la comunicación oral en las informaciones institucionales y los programas de emisión gratuita y obligatoria en los medios de comunicación de acuerdo con la legislación electoral.

2. Los órganos políticos representativos (Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Corporaciones y Entidades Locales) deben promover, igualmente, el empleo de la lengua de signos y de los medios de apoyo a la comunicación oral en aquellas reuniones plenarias de carácter público y en cualesquiera otras de interés general en que así se determine, cuando haya participación de personas con discapacidad auditiva y se solicite previamente.

Es éste, no cabe duda, un paso estimable en la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad auditiva en el ámbito de la participación política, pues contribuye al ejercicio efectivo y adecuado por estas personas tanto del derecho de sufragio activo, como del pasivo, en el aspecto del ejercicio del cargo público representativo. No obstante, su alcance es muy limitado, pues solo opera en dos terrenos muy concretos y no se reconoce derecho subjetivo alguno en favor de las personas con discapacidad, sino solo obligaciones de actuación finalista a cargo de determinados sujetos³⁷.

IV.2.4 El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre

La última norma sectorial en materia de discapacidad que interesa conocer es el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprue-

³⁷ Los términos empleados para los sujetos obligados son «facilitarán» y promoverán».

ba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que se dicta en aplicación de lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad³⁸. Su finalidad es la refundición —regularizando, aclarando y armonizando— de tres leyes: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Este Texto Refundido, dada su naturaleza, no introduce ninguna innovación de calado en materia de discapacidad, y tampoco en el aspecto concreto de la participación electoral. No obstante, hay que dejar constancia de las referencias que contiene a esta cuestión:

— El artículo 7.1, que señala que «las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación».

— El artículo 28.1, que establece que «las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que deberán reunir las oficinas públicas, dispositivos y servicios de atención al ciudadano y aquellos de participación en los asuntos públicos, incluidos los relativos a la Administración de Justicia y a la participación en la vida política y los procesos electorales, serán exigibles en los plazos y términos establecidos reglamentariamente» y «en la disposición adicional tercera», que se aplica con preferencia³⁹. El reglamento en cuestión es, por lo que afecta a la vida política y los procesos electorales, el previsto en el Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales, y que luego se examina.

— El artículo 53, que es el que se ocupa de manera específica del derecho de participación en la vida política, pero sin apenas contenido material. Dispone que «las personas con discapacidad podrán ejercer el derecho de participación en la vida política y en los procesos electorales en igualdad de condiciones que el

³⁸ En la redacción dada por la disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

³⁹ La disposición adicional tercera, *Exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación*, establece unos plazos que ya sido sobrepasados.

resto de los ciudadanos conforme a la normativa en vigor» y que «para ello, las administraciones públicas pondrán a su disposición los medios y recursos que precisen».

IV.3 *Las normas electorales*

IV.3.1 Las reformas de la LOREG de 2007 y 2011 y la normativa de desarrollo

La LOREG fue objeto en 2007 de una reforma limitada —Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre— que afectó a varios elementos de carácter organizativo y procedimental, uno de los cuales nos concierne directamente: el procedimiento de votación de las personas imposibilitadas por discapacidad para confeccionar el voto por sí mismas.

La reforma, en la parte que nos interesa, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Introduce un nuevo apartado en el artículo 87, que hasta ahora se limitaba a regular el voto asistido, ya conocido, para hacer posible el establecimiento de un procedimiento de voto accesible para las personas con discapacidad visual, es decir, que permite que estas personas puedan votar con plena autonomía y secreto, en igualdad de condiciones que las demás⁴⁰. Es el artículo 87.2 que 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 derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto.»

b) En el artículo 87.1, que antes era todo el 87, se cambia la expresión «defecto físico» por discapacidad, menos descriptivo y expresivo, pero más neutro y respetuoso, en la lógica de lo políticamente correcto. Queda así:

«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 Presi-

⁴⁰ La exposición de motivos señala al respecto: «Resulta necesario para ello arbitrar una forma de voto que permita a las personas ciegas o con discapacidad visual disponer de la privacidad necesaria para ejercer su derecho a voto secreto, sin necesidad de depender de terceros y en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos. La regulación detallada de un procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio de las personas ciegas o con discapacidad visual debe recogerse en una norma de rango reglamentario, previo informe de la Junta Electoral Central, evitando así que cada pequeña modificación técnica y mejora que desee introducirse en el mismo requiera la modificación de una Ley Orgánica».

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

c) Se reforma la disposición adicional primera, apartado segundo, para introducir el artículo 87.2 entre los artículos que se declaran de aplicación en las elecciones autonómicas:

«En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica:... 87.2...»

El aspecto más relevante es, obviamente, la remisión al Gobierno para regular un procedimiento de voto accesible, que era un vieja y fundada reivindicación del colectivo de la discapacidad. Este mandato legislativo fue cumplido por el Gobierno de manera casi inmediata 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, el cual tiene como complemento la Orden del Ministerio del Interior 3817/2007, de 21 de diciembre⁴¹.

No vamos a entrar ahora en el examen de esta regulación, pues ello excedería en mucho los límites espaciales disponibles para este trabajo⁴², pero sí es preciso indicar lo más básico, como que el procedimiento se basa en el empleo de papeletas y sobre ordinarios acompañados de determinada documentación complementaria en lenguaje Braille, por lo que solo lo pueden usar quienes lo conozcan; que opera en el ámbito de voto presencial o directo, es decir, por personación del elector el día de la votación en la mesa electoral que le corresponda, y no en las modalidades de voto a distancia; y que se aplica a todas las elecciones y referendos, salvo las elecciones locales, por razón, sin duda, de las enormes dificultades organizativas que se presentan en este caso⁴³.

Esta última consideración explica la reforma que en 2011 sufrió el artículo 87.2 de la LOREG por medio de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modificó una buena parte del articulado de la Ley. La reforma del artículo 87.2 se limita a llevar a la LOREG la fijación del ámbito de aplicación del procedimiento

⁴¹ ORDEN INT/3817/2007, de 21 de diciembre, por la que se desarrolla el procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio, regulado en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre.

⁴² Sobre este procedimiento *vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009). *El derecho de voto de...*, *op. cit.*, pp. 118 y ss.

⁴³ *Vid.* el artículo 2 del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, sobre el ámbito de aplicación.

que había establecido previamente el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre: todas las elecciones y referendos salvo las elecciones locales.

Ello se realiza mediante la técnica de fijar el alcance de la remisión que se hace al Gobierno para regular el procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual. Ponemos en cursiva el texto que se añade:

«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 derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto, *que se aplicará, en todo caso, a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, a las elecciones al Parlamento Europeo y a los supuestos de referéndum.*»

IV.3.2 El Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo

En cumplimiento del mandato previsto en la disposición final quinta, apartado primero, de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, el Gobierno aprobó, aunque con varios años de retraso, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que deben reunir los entornos, productos y servicios necesarios para facilitar la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales. Lo hizo por medio del Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales.

Este Real Decreto consta de un artículo único en el que se aprueba el reglamento de condiciones básicas para la participación y de varias disposiciones complementarias de interés, entre adicionales, transitorias y finales. Lo más relevante es, obviamente el Reglamento, que se estructura en tres capítulos:

a) El Capítulo I (artículos 1-2) contempla las *disposiciones generales*. Son solamente dos: una que determina el objeto del reglamento, que ya conocemos, y otra que establece la obligación general de la administración de velar por «el respeto al derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el acceso a los locales y a las mesas electorales, y por su no discriminación».

b) El Capítulo II (artículos 3 a 11) se ocupa de las *condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales* y se divide en dos secciones: la primera se refiere a las condiciones básicas que son exigibles en todos los procesos electorales (arts. 3 a 7) y la segunda se ocupa de las condiciones específicas de los procesos electorales cuya gestión compete a la Administración General del Estado (art. 8 a 11).

Comenzando con las condiciones básicas que son exigibles en todos los procesos electorales, pueden sintetizarse en las siguientes:

— Accesibilidad a los locales electorales. Se establece que los ayuntamientos deben proponer a la Oficina del Censo Electoral locales que reúnan esta condición, y que si no existe ningún local que la cumpla la junta electoral competente debe adoptar las medidas necesarias para que «los locales disponibles sean accesibles durante la jornada electoral».

— Ejercicio autónomo del derecho de voto. Se atribuye a los miembros de las mesas electorales la obligación de velar «por que los electores con discapacidad puedan ejercer su derecho de voto con la mayor autonomía posible adoptando para ello los ajustes razonables que resulten necesarios».

— Participación en las mesas electorales. Se impone a la Administración la obligación de proporcionar a las personas con discapacidad auditiva que hayan sido designadas miembros de mesa electoral «un servicio gratuito de interpretación de lengua de signos a través del correspondiente intérprete, como apoyo complementario durante la jornada electoral».

— Accesibilidad a la información electoral de carácter institucional y a los procedimientos censales. Se prevé que habrán de ser accesibles tanto las páginas de internet de las administraciones públicas con información sobre procesos electorales como la información institucional y los procedimientos cuya gestión compete a la Oficina del Censo Electoral⁴⁴.

— Accesibilidad de la campaña electoral. Se establecen varias previsiones, la más importante de las cuales es la de que los locales oficiales y lugares públicos que los ayuntamientos reserven para la realización gratuita de actos de campaña electoral «habrán de ser accesibles», si bien su aplicabilidad general en todos los procesos electorales es dudosa habida cuenta que hay contradicción entre la ubicación del artículo que la recoge —el 6— en la sección primera del capítulo II relativa a las condiciones exigibles en toda elección y la letra del precepto que habla de «procesos electorales cuya gestión compete a la Administración General del Estado»⁴⁵. Las otras medidas tienen una importancia menor, pues la obligación que se establece en todos los casos es la de «procurar» deter-

⁴⁴ En relación con las páginas de internet de las Administraciones públicas con información sobre procesos electorales el artículo 5.1 del Reglamento establece de forma más precisa que «deberán cumplir los criterios generales de accesibilidad al contenido recogidos en el artículo 5 del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social».

⁴⁵ El artículo 6.1 tiene el siguiente tenor: «Los locales oficiales y lugares públicos, o cualesquiera otros espacios o recintos autorizados que los ayuntamientos reserven para la realización

minadas actuaciones de accesibilidad: de los «actos de campaña electoral» de los partidos políticos, de su «propaganda electoral» y de «los soportes de espacios gratuitos de propaganda electoral» elaborados por los partidos».

Por lo que respecta a las condiciones específicas de los procesos electorales cuya gestión compete a la Administración General del Estado, cabe esbozar el siguiente cuadro:

— Accesibilidad a los locales electorales. Se añade la exigencia de que los locales electorales deberán disponer «de una adecuada señalización de las secciones y mesas electorales, atendiendo a las condiciones técnicas fijadas en la norma UNE 170002 «Requisitos de accesibilidad para la rotulación», o norma que la sustituya», y, asimismo, «de un espacio concreto, accesible y adecuado, que garantice la privacidad del elector y que se encuentre lo más cerca posible de la mesa en la que le corresponda ejercer su derecho de sufragio».

— Transporte a los locales electorales. Respondiendo a los problemas de desplazamiento al local electoral que pueden tener las personas con discapacidad se introduce la previsión de que la Administración General del Estado proporcionará medios de transporte gratuitos adecuados, aunque de forma muy contenida: solo para los electores «con discapacidad motriz que lo soliciten»; en caso de que «se constate la ausencia de transporte público accesible al local electoral»; y «siempre y cuando existan disponibilidades presupuestarias».

— Participación en las mesas electorales. Se precisa que es el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad el que ha de proporcionar «los intérpretes de lengua de signos y establecerá el sistema de financiación de los servicios prestados por los mismos a los correspondientes miembros de mesa electoral».

— Accesibilidad a la información electoral de carácter institucional. Se añade la exigencia de resulten accesibles para las personas con discapacidad auditiva y sordociegas dos vías específicas de información: las campañas de carácter institucional en soporte audiovisual que difunda la Administración General del Estado en cumplimiento del artículo 50.1 de la LOREG⁴⁶ y los servicios de atención telefónica que esta misma administración ponga en marcha.

gratuita de actos de campaña electoral en los procesos electorales cuya gestión compete a la Administración General del Estado habrán de ser accesibles».

⁴⁶ El artículo 10.1 del Reglamento especifica más sobre la accesibilidad de las campañas de carácter institucional a las que se refiere el artículo 50.1 de la LOREG: «utilizarán los servicios de subtítulo, de audio descripción, así como de emisión o interpretación en la lengua de signos española o, en su caso, en las lenguas de signos propias de las comunidades autónomas».

c) El Capítulo III (artículos 12 a 14) contiene las *condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para la participación de las personas con discapacidad en la vida política*. En ellas se imponen dos obligaciones genéricas a «las organizaciones políticas», de escaso alcance y carácter puramente intencional: la de velar por que sus actividades públicas sean accesibles para las personas con discapacidad⁴⁷; y la de poder poner en conocimiento del Consejo Nacional de la Discapacidad las buenas prácticas que en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad hayan hecho efectivas.

Por otra parte, además del Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales, el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, contiene varias disposiciones complementarias de interés (adicionales, transitorias y finales). Se ocupan de las siguientes cuestiones:

— Se establece la colaboración entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas en caso de concurrencia de procesos electorales a fin de «garantizar que las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales y consultas populares se cumplan de manera homogénea, eficaz y eficiente».

— Se prevé la elaboración de informes, estudios y guías de buenas prácticas en la materia regulada, así como de materiales divulgativos⁴⁸.

— Se fijan las fechas para el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad establecidas, las cuales ya han sido sobrepasadas.

— Se reconoce la capacidad de las administraciones autonómicas y locales para establecer en el ámbito de sus respectivas competencias «cuantas condiciones de accesibilidad y medidas específicas adicionales estimen pertinentes para favorecer la accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en los procesos electorales y las consultas populares».

IV.3.3 Otras disposiciones

Fuera del campo de lo estrictamente normativo, pero con gran relevancia complementaria, nos tenemos que referir a una instrucción de la JEC, dada la

⁴⁷ Precisa el artículo 13.2 que «a estos efectos procurarán facilitar información accesible, siempre que les sea posible, entre otros por los siguientes medios: a) Páginas de Internet. b) Documentación impresa que contenga sus programas electorales o propuestas políticas en formatos accesibles para las personas con discapacidad. c) Servicios de atención telefónica. d) soportes audiovisuales».

⁴⁸ Se detalla en las disposiciones adicionales segunda y tercera.

posición directriz que este órgano ocupa en el proceso electoral como cabeza de la Administración Electoral. Nos referimos a la 6/2011, de 28 de abril, de interpretación del artículo 27.3 de la LOREG, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas electorales.

En el punto segundo, apartado primero, se establecen las causas relativas a la situación personal de los electores designados como miembros de una mesa electoral que en todo caso justifican, por sí solas, el relevo del desempeño del cargo, y entre ellas se encuentra «la situación de discapacidad, declarada de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 13/1982, de integración Social de Minusválidos»⁴⁹.

Esta Instrucción ha sido objeto de una reforma en 2016, solicitada por el Defensor del Pueblo, para introducir un párrafo aclaratorio sobre el grado de discapacidad y terminar así con las diferencias de criterios en las juntas electorales de zona. Es la Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, que añade el siguiente texto:

«La aportación por el interesado de la declaración de discapacidad, cualquiera que sea el grado de ésta, bastará para la aceptación de la excusa por la Junta Electoral de Zona, sin que resulte necesario aportar certificado médico en el que se detallen las limitaciones que impidan o dificulten el desempeño de las funciones de miembro de una mesa electoral.»

V. CONSIDERACIONES FINALES

Tras el largo y denso recorrido histórico que acabamos de realizar sobre el ordenamiento electoral y de discapacidad español, en aras de descubrir la regulación existente en cada momento en materia de participación electoral de las personas con discapacidad, una conclusión se impone por encima de cualquier otra: el impresionante avance producido en los cuarenta años de democracia en España.

La historia de la regulación española en este período de tiempo es un relato de constantes y consolidados avances, con alguna excepción puntual y sin mucha trascendencia⁵⁰. Hemos pasado de una fase inicial de indiferencia ante la participación electoral de este colectivo a otra de visualización y reconocimiento del

⁴⁹ Hoy es el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

⁵⁰ Es el caso del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales, en relación con el voto por correo de personas con dificultades físicas de desplazamiento, y de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la LOREG, que fijó el alcance del procedimiento del voto accesible dejando fuera a las elecciones locales.

problema, aunque con escasas medidas normativas y efectivas, para desembocar finalmente en otra etapa más activa con medidas concretas de integración y de facilitación del sufragio. El avance y progresión producidos son, pues, innegables.

Basta con echar un vistazo a la situación existente en los primeros años de democracia y compararla con la actual para darse cuenta de ello. La legislación electoral inicial se limitaba prácticamente a dos medidas: excluir del sufragio de manera automática a toda persona sujeta a tutela y a permitir el voto asistido a aquellas personas que por «defecto físico» no podían confeccionar por sí mismas el voto. Hoy, sin embargo, y limitándonos a estas medidas, para excluir del sufragio a una persona se exige un examen judicial específico «de la incapacidad de la persona para ejercer el derecho de sufragio» en un proceso de modificación de la capacidad o de internamiento, y, por otro parte, junto al voto asistido se contempla el voto accesible, con documentación en braille, para los ciegos y otras personas con discapacidad visual severa; y ello sin mencionar otras medidas sobre la accesibilidad a los locales electorales, el voto por correo para las personas con discapacidad motriz, la adaptación de la información institucional electoral o el apoyo a la participación en las mesas electorales de personas con discapacidad auditiva.

Esta es, como hemos dicho, la principal conclusión que cabe extraer del estudio realizado, pero en el mismo también se ponen de relieve otras consideraciones que conviene advertir, aunque sea con suma brevedad:

a) La inmensa mayoría de las acciones normativas establecidas en materia de participación electoral de las personas con discapacidad operan en el extenso campo del derecho de sufragio activo. No existe previsión alguna en el terreno del derecho del sufragio pasivo —sea en el aspecto de la elegibilidad, sea en el del ejercicio del cargo público—, más allá de las muy genéricas y limitadas referencias de la Convención de Naciones Unidas de 2006 y de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, relativa a las lenguas de signos y el apoyo a la comunicación oral de las personas con discapacidad auditiva. Y solo muy recientemente se ha introducido una medida para favorecer la participación en las mesas electorales de este colectivo, aunque limitada a las personas con discapacidad auditiva⁵¹.

b) La atención legislativa a los diversos colectivos de personas con discapacidad no ha sido, en una visión de conjunto, homogénea o uniforme: ni a lo largo del tiempo ni en el resultado final. No lo ha sido, en primer lugar, en el devenir temporal, pues en un primer momento el legislador se centró en las personas con discapacidad intelectual y psíquica y, sobre todo, con discapacidad

⁵¹ Artículos 4 y 9 del Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales.

física, para pasar después, en especial tras la Convención internacional de 2006, a preocuparse por eliminar barreras en relación con las personas con discapacidad visual y con discapacidad auditiva. Y tampoco existe uniformidad en el resultado final o punto de llegada, pues, en conjunto, se advierte una mayor atención a la problemática de las personas con discapacidad física y sensorial (visual o auditiva) que a la de aquellas que padecen de discapacidad intelectual y psíquica, quienes quizás sean las más vulnerables de todas.

c) El que los avances conseguidos en la materia sean muy relevantes y estimables —y sea justo reconocerlo y felicitar por ello a los responsables públicos, a las asociaciones reivindicativas y al país en general— no impide advertir la insuficiencia de lo conseguido y, en consecuencia, ser conscientes del camino que todavía queda por recorrer para que las personas con discapacidad alcancen la igualdad real en el ejercicio del derecho de participación político-electoral. Son muchos los retos pendientes, entre los cuales hay dos que consideramos más relevantes y urgentes: uno, la modificación del artículo 3 de la LOREG para dotar a la regulación sobre la privación del sufragio de las personas con discapacidad intelectual y psíquica de la mayor precisión posible con el fin de conseguir su pleno ajuste al principio de proporcionalidad y reducir con ello de manera sensible su campo de aplicación efectivo; y dos, adoptar normativamente las medidas que sean necesarias en el ámbito del sufragio pasivo (incentivos e incluso cuotas) con el objetivo de hacer realidad la participación de las personas con discapacidad en las listas electorales y la facilitación del ejercicio del cargo⁵².

Title:

The regime of electoral participation of persons with disabilities in the 40 years of democracy

Summary:

I. Introduction. II. The start of the democracy (period of indifference).
II.1 The Law Royal Decree 20/1977, of March 18, on electoral norms.
II.1.1 Provisions on the field of active suffrage. II.1.2 Provisions on the

⁵² Con fecha 30 de marzo de 2017 el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado la constitución de una «Subcomisión para la reforma electoral», entre cuyos temas posibles de atención algunos grupos parlamentarios han mencionado el sufragio de las personas con discapacidad.

field of passive suffrage. II.1.3 Provisions on others fields. II.2 Other norms. III. The establishment of the LOREG and its adjusts and complements during the xxi century (period of visualization). III.1 The LOREG. III.1.1. New elements. III.1.2 Continuity elements. III.2 The posterior adjusts and complements. III.2.1 The accessibility of electoral sites. III.2.2 The vote by mail in case of illness or inability which prevents the displacement. III.2.2.1 Develop of 72.c) article of LOREG in its first version. III.2.2.2 The reform of LOREG in 1992 and the posterior develop. IV. The normative advances produced at the start of the xxi century (period of sensitization). IV.1 The anti-discriminatory movement along the centuries. IV.2 The sectoral norms of disability. IV.2.1 Law 51/2003, of 2 December. IV.2.2 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. IV.2.3 Law 27/2007, of 23 October. IV.2.4. Royal Legislative Decree 1/2013, of 29 November. IV.3 The electoral norms. IV.3.1 The reforms of LOREG in 2007 and 2011 and the develop normative. IV.3.2 The Royal Decree 422/2011, of 25 March. IV.3.3 Other dispositions. V. Final considerations.

Resumen:

En este trabajo se realiza el estudio, en la perspectiva histórica de los cuarenta años de democracia en España, de las normas que han disciplinado la participación electoral de las personas con discapacidad, en tanto máximo exponente de la integración en la comunidad de este colectivo tan numeroso, variado y vulnerable. Ello permite no solo conocer la regulación existente en los diversos estadios de nuestra joven democracia, sino también, al propio tiempo, poder valorar de manera más completa, junto con otros factores contextuales, la normativa actualmente vigente.

La exposición se divide en las tres etapas que parecen más significativas desde el punto de vista de la regulación estudiada: el arranque de la democracia, con la normativa electoral de la época, el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo (periodo de indiferencia); el establecimiento de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y los ajustes y complementos de los años inmediatamente posteriores (periodo de visualización); y los avances normativos producidos con el arranque del siglo XXI, con la muy relevante Convención de Nueva York de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales (periodo de sensibilización). A ello le siguen unas breves consideraciones finales entre recapitulatorias

y prospectivas, la principal de las cuales es la de poner de manifiesto la constante y sólida progresión que poco a poco se ha ido produciendo en este terreno con un resultado final que merece ser reconocido y estimado. Se apunta también que la mayoría de las acciones normativas establecidas operan en el campo del derecho de sufragio activo, dejando bastante de lado el derecho de sufragio pasivo y otras formas de participación; que la atención legislativa a los diversos colectivos de personas con discapacidad no ha sido equilibrada ni a lo largo del tiempo ni en el resultado final, observándose, en general, una mayor atención a la problemática de las personas con discapacidad física y sensorial (visual o auditiva) que a las de aquellas con discapacidad intelectual y psíquica; y que son muchos los retos todavía pendientes, como la limitación de la restricción del voto de las personas con discapacidad intelectual y psíquica y la adopción de medidas de apoyo en el terreno del sufragio pasivo.

Abstract:

This work deals with the study, in the historical perspective of the forty years of democracy in Spain, of the norms that have disciplined the electoral participation of people with disabilities, as a maximum exponent of the integration in the community of this so huge, varied and vulnerable collective. This allows not only to know the existing regulation in the various stages of our young democracy, but also, at the same time, to be able to value in a more complete way, with other contextual factors, the current legislation.

The work is divided into the three stages that seem to us to be most significant from the point of view of the studied regulation: the start of democracy, with the electoral regulations of the time, the Royal Law Decree 20/1977, of March 18 (indifference period); the period of Organic Law 5/1985, of June 19, of the General Electoral Regime, and the adjustments and complements of the immediately following years (period of visualization); and the normative advances made at the start of the twenty-first century, with the very relevant United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and Royal Decree 422/2011, of March 25, approving the Regulation on the basic conditions for the participation of persons with disabilities in political life and in electoral processes (awareness period). This is followed by a brief final considerations, recapitulatory and prospective, the main of which is to highlight the constant and solid progression that has gradually been produced in this field with a final result that deserves to be recognized and estimated. It is also pointed out that most of the established normative actions operate in the area

of active suffrage, leaving aside the right to passive suffrage and other forms of participation; That legislative attention to the various groups of people with disabilities has not been balanced either over time or in the final result, with greater attention being paid to the problem of people with physical and sensory disabilities (visual or auditory) than those with intellectual and psychic disabilities; And that many challenges remain, such as the limitation of the restriction of the vote of persons with intellectual and mental disabilities and the adoption of support measures in the field of passive suffrage.

Palabras clave:

Sufragio, voto, discapacidad, igualdad, elecciones, régimen electoral.

Key words:

Suffrage, vote, disability, equality, elections, electoral regime.