

[Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad](#)
[boe n.º 294, de 6-XII-2018]

DERECHO SUFRAGIO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La legislación española reconoce que las personas con discapacidad mental, sensorial y física conforman un colectivo vulnerable que, tradicionalmente, ha visto limitado u obstaculizado el disfrute de sus derechos y sufrido situaciones de exclusión provocadas por un variado y profuso conjunto de impedimentos que exigen la intervención de los poderes públicos para su remoción, tal y como se deduce de una lectura conjunta de los [arts. 9.2 y 49 de la Constitución](#). La [Convención internacional de las personas con discapacidad](#), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2006 y que entró en vigor en España el 3 de mayo de 2008, ha supuesto un punto de inflexión y un cambio en la interpretación del estatuto jurídico de las personas con discapacidad, que se ha vinculado al discurso de los derechos humanos. La idea rectora de la Convención de 2006 es que las personas con diversidad funcional –esta es la terminología que se usa– no son meros objetos de asistencia o de protección social, sino sujetos titulares de derechos. La Convención propone (art. 12) una aproximación de los conceptos de capacidad jurídica y de obrar, cambiando la *protección* del discapacitado por el *apoyo* en la toma de decisiones. La Convención no crea nuevos derechos, sino que fija una serie de obligaciones dirigidas a los Estados firmantes para procurar su efectividad en aras de la plena inclusión (art. 4). Para ello el tratamiento de la discapacidad debe hacerse no solo desde la perspectiva del individuo, sino también desde el medio social en el que interactúa. En relación con los derechos políticos, el art. 29 conmina a los poderes estatales a asegurar la participación en la vida pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, mediante el derecho a votar y a ser candidatos. La consecución de estos fines conlleva (a) que los Estados aseguren que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; (b) que protejan el derecho a emitir el voto en secreto sin intimidación, así como el derecho a presentar candidaturas, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando para ello el uso de las nuevas tecnologías y de los medios de apoyo cuando proceda, y, por último, (c) las autoridades deberán proteger la libre expresión de la voluntad como electores.

Para dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español, ha sido necesaria la adecuación de la legislación vigente a los postulados de la Convención. En la última década, se ha reformado un número significativo de leyes en sectores muy diversos. En el ámbito electoral se han producido importantes

avances para facilitar el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad física y sensorial. Sin embargo, quedaba pendiente la espinosa cuestión del sufragio de las personas con discapacidad intelectual. En efecto, para el seguimiento y supervisión de la aplicación de la Convención, se constituyó el Comité de los derechos de las personas con discapacidad, que en 2011 presentó un informe sobre la situación en España. En sus observaciones finales, este órgano ha expresado su preocupación al comprobar que la regla general es que, cuando una persona es incapacitada judicialmente o internada en una institución, se le niega automáticamente el derecho a votar. El Comité lamenta la falta de rigor en materia de prueba y la desinformación sobre los motivos y criterios aplicados por los jueces para privar a esas personas de su derecho de voto. Ante esa situación, el Comité pidió a España expresamente la modificación del [art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#) (LOREG), por ser incompatible con las obligaciones adquiridas por el Estado. Ocho años después de la emisión de ese informe, la Cortes Generales han aprobado por unanimidad la [Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad](#).

Esta reforma tiene su origen en una iniciativa del Grupo Socialista de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, que, en el ejercicio de la facultad que le otorga el art. 87.2 CE, registró ante el Congreso de los Diputados en septiembre de 2017 una proposición de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en la que se solicita eliminar los [apartados b\) y c\) del art. 3.1](#), es decir, suprimir toda restricción al derecho de sufragio y dejar sin efecto, desde la entrada en vigor de la reforma, las prohibiciones anteriores establecidas por decisión judicial, de manera que las personas a las que se les hubiere cercenado su derecho al voto por estar civilmente incapacitadas quedarían reintegradas plenamente en el mismo por ministerio de la Ley mediante la inclusión de una disposición adicional con la siguiente redacción: «

A partir de la entrada en vigor de la Ley de modificación de la LOREG para adaptarla a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, quedan sin efecto las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio establecidas por decisión judicial fundamentadas jurídicamente en el apartado 3.1. b) y c) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, ahora suprimidos. Las personas a las que se les hubiere limitado o anulado su derecho de sufragio por razón de discapacidad quedan reintegradas plenamente en el mismo por ministerio de la Ley.

La Mesa del Congreso de los Diputados la admitió a trámite y se llevó al pleno para su toma en consideración, siendo aprobada por todos los grupos parlamentarios el 7 de noviembre de 2017 y remitida a la Comisión Constitucional para su discusión. El plazo de enmiendas al articulado se prolongó hasta el 13 de marzo de 2018, presentándose solo una por el Grupo Popular. Esa enmienda proponía suprimir el apartado c) del [art. 3.1 LOREG](#) y darle una nueva redacción al apartado b), en el que se mantendría

la posibilidad de privar del derecho al voto a las personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente «por carecer de consciencia o absoluta falta de capacidad de conocimiento o decisión que les impida el ejercicio de tal derecho». Asimismo, los Populares en su propuesta consideraban oportuno distinguir el régimen jurídico del derecho de sufragio activo del pasivo, para lo cual sería preciso modificar también el [art. 6 lorig](#), donde se regulan las causas de inelegibilidad. En el primer supuesto (derecho de sufragio activo) su limitación debería reducirse a casos muy excepcionales, como la ausencia de capacidad de conocimiento de la persona discapacitada respecto al hecho de votar. En cambio, el derecho de sufragio pasivo debería vincularse a la capacidad de discernir y a la plena capacidad jurídica y de obrar. Si se carece de las mismas, esgrimen los autores de la enmienda, estaría justificada la limitación en el ejercicio del derecho a ser candidato.

La enmienda del Grupo Popular no fue aceptada por la ponencia, que ratificó el texto inicial de la reforma suscrito por la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, ya en la Comisión Constitucional, el Grupo Popular planteó una transaccional que sí se admitió en el seno de esa Comisión y que, finalmente, se aprobó en el pleno del Congreso de los Diputados por todos los grupos el 18 de octubre de 2018. El texto de la enmienda suprime los [apartados b\) y c\) del art. 3.1](#) y da la siguiente redacción al párrafo segundo: «Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera». Por último, se incluye una disposición adicional octava que ordena la reintegración *ope legis* del derecho a aquellos ciudadanos que se hubiesen visto privados de él por aplicación de la anterior normativa. La tramitación parlamentaria de esta reforma culminó en el Senado el 21 de noviembre de 2018, de nuevo con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas.

Para dar cumplimiento a la disposición adicional octava, la Junta Electoral Central, en su [Acuerdo 2/2019, de 23 de enero](#), ha ordenado a la Oficina del Censo Electoral la incorporación al mismo de todas aquellas personas que hubieren sido excluidas como consecuencia de resoluciones judiciales de naturaleza civil de privación del derecho de sufragio activo, sin que a partir de la entrada en vigor de la reforma (7 de diciembre de 2018) pueda quedar apartada ninguna persona por este motivo.

La ambigüedad de los términos en los que se expresa el nuevo [art. 3.2 LOREG](#) ha provocado la inmediata, y polémica, intervención de la Junta Electoral Central en un intento por aclarar cómo garantizar el sufragio activo «consciente, libre y voluntario». Para ello, se dictó la [Instrucción 5/2019, de 11 de marzo de 2019](#), que fue sustituida apenas una semana después por la [Instrucción 7/2019, de 18 de marzo de 2019](#), debido a las duras críticas formuladas por las asociaciones de personas con discapacidad intelectual a la redacción inicial al considerar que la interpretación del [art. 3.2 LOREG](#) hecha por la Junta Electoral permitía cuestionar la validez del voto emitido por los integrantes de ese colectivo. En su lugar, la nueva Instrucción establece, por un

lado, que «Las personas con alguna discapacidad podrán valerse de alguien que les acompañe, o de algún medio material para trasladar los sobres electorales a los miembros de la Mesa Electoral», sin especificar las garantías y las condiciones de ese voto asistido. Asimismo, se indica que

En el supuesto de que algún miembro de una Mesa Electoral o alguno de los interventores o apoderados adscritos a esa Mesa considere que el voto no es ejercido de forma consciente, libre y voluntaria, lo podrá hacer constar en el acta de la sesión, pero no se impedirá que dicho voto sea introducido en la urna. En esa manifestación de constancia, el acta identificará al elector únicamente por el número de su Documento Nacional de Identidad o, en su caso, por el documento identificativo que aporte.

Esta decisión de la Junta Electoral no aclara qué criterios son los que se van a utilizar para determinar si el voto se ejerce de forma consciente, libre y voluntaria. Además, atribuye esta potestad de control a los miembros de las mesas y a los representantes de los partidos políticos. Recordemos al respecto que el [art. 91.1 LOREG](#) señala que «El Presidente de la Mesa tiene dentro del local electoral autoridad exclusiva para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la Ley». Esta facultad extraordinaria se ejerce sin los límites y las garantías que hasta ahora ofrecía el proceso civil de modificación de la capacidad de obrar. Por otro lado, tampoco se entiende la finalidad que persigue la Junta Electoral Central al permitir – una vez que el voto se ha introducido en la urna– que se anote en el acta el documento nacional de identidad del elector que presuntamente ha ejercido su derecho inconscientemente, coaccionado o de forma involuntaria. La falta de concreción del nuevo [art. 3.2 LOREG](#) suscita serias dudas interpretativas que deberían ser resueltas por el legislador y no por la Junta Electoral Central y así evitar inseguridad jurídica entre los votantes en futuros comicios.

Marta LEÓN ALONSO
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Salamanca
martala@usal.es