

## EL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN DEL PERSONAL EMBARCADO

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ (\*)

JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DELIMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—1) *Regulación y especialidades*.—2) *Ámbito de aplicación*.—A) Interpretación estricta.—B) Matizaciones.—3) *Tramitación*.—A) Solicitud del elector.—B) Traslado y tramitación de la solicitud.—C) Entrega de la documentación al elector.—D) Emisión y envío del voto por el elector.—E) Resto de trámites.—III. EL PROBLEMA DE LA INAPLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—1) *Algunos datos reveladores*.—2) *Posibles causas*.—3) *Propuestas*.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

---

(\*) Prof. Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia.

(\*\*) Prof. Colaborador Honorario y Doctor en Derecho. Universidad de Murcia.

## I. INTRODUCCIÓN(1)

El procedimiento de votación del personal embarcado que nos proponemos examinar en este trabajo es uno de los múltiples procedimientos de ejercicio del sufragio regulados en la actualidad en España. Se trata, en concreto, de uno de los procedimientos especiales establecidos en el ámbito del voto a distancia.

La variedad procedimental existente en este terreno en nuestro país es, ciertamente, considerable. La consulta de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), y el rastreo de diversas disposiciones reglamentarias, comenzando por el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, permiten descubrir la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un amplio grupo de procedimientos de votación. Y es que el legislador no se ha limitado a establecer un único procedimiento de votación, aplicable a todos los ciudadanos, ni siquiera un procedimiento de votación para cada modalidad de voto (directa y a distancia), sino que, dando cumplimiento a la obligación constitucional de facilitar la participación (art. 9.2 en conexión con el 23.1), ha establecido, tanto en el voto directo o presencial como el voto a distancia, varios procedimientos especiales de votación, destinados a facilitar el ejercicio del derecho sufragio de determinados colectivos de electores (2).

---

(1) Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «El régimen jurídico de la jornada electoral» (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

(2) En el terreno del voto directo, y aunque el tema es discutible, cabe considerar que hay tres procedimientos especiales de votación respecto del procedimiento ordinario regu-

El procedimiento de votación del personal embarcado es uno de estos procedimientos, como ya hemos adelantado. No obstante, no es un procedimiento como los demás. Y esto nos lleva a preguntarnos en qué radica su singularidad.

Es embarazoso decirlo, pero su nota más llamativa estriba, sin duda, en su inaplicación. Nos encontramos ante un procedimiento prácticamente sin utilización, con un uso muy escaso, casi testimonial. El colectivo de potenciales usuarios no es, hay que advertirlo, numeroso, pero es que casi ninguno de ellos lo utiliza, con las negativas consecuencias que ello tiene sobre la efectividad de su derecho de sufragio.

Y es esta anómala y extraña situación, precisamente, la que ha suscitado nuestro interés por este procedimiento. Siempre hemos entendido que uno de las misiones más principales del jurista ha de ser la de detectar los fallos del ordenamiento jurídico, sus lagunas, insuficiencias, problemas y contradicciones, y contribuir con ello, en la medida de sus posibilidades, a su mejora, especialmente cuando están en juego principios, valores y derechos de naturaleza constitucional.

---

lado en los artículos 86 y concordantes de la LOREG: el procedimiento especial para los analfabetos e impedidos para realizar por sí mismos las operaciones electorales (art. 87.1 de la LOREG); el procedimiento especial para los ciegos (Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, y Orden del Ministerio del Interior 3817/2007, de 21 de diciembre); y el procedimiento especial para los interventores y miembros de las Mesas (art. 88.3 de la LOREG). Y, en el ámbito del voto a distancia, los procedimientos especiales de votación respecto del procedimiento ordinario, regulado en los artículos 72 y 73 de la LOREG, son seis: el procedimiento especial de los ciudadanos que acrediten sufrir enfermedad o incapacidad que les impida acudir personalmente a Correos para hacer su solicitud de voto por correo [arts. 72.c) y 73.2 LOREG]; el procedimiento especial del personal embarcado en los buques de la Armada, de la Marina Mercante española o de la flota pesquera de altura que durante el período electoral toquen puerto en España (art. 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril); el procedimiento especial del personal embarcado en buques de la Armada o perteneciente a unidades militares terrestres o aéreas que se encuentre en el exterior en situaciones excepcionales (Orden del Ministerio de Defensa 116/1999, de 30 de abril); el procedimiento especial para los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el exterior (Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre); el procedimiento especial de los electores residentes-ausentes en relación con las elecciones generales, autonómicas y europeas (art. 75 LOREG); y el procedimiento especial de los electores residentes-ausentes respecto de las elecciones locales (art. 190 LOREG).

Nos proponemos, por ello, abordar ahora su estudio. Lo vamos a hacer en dos etapas: en primer lugar, examinaremos su regulación, especialidades, ámbito de aplicación y tramitación; y, tras ello, y tomándolo como base, nos ocuparemos de las posibles causas y soluciones de la inaplicación del procedimiento. Comencemos.

## II. DELIMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### 1) *Regulación y especialidades*

El procedimiento especial de voto a distancia previsto en nuestro ordenamiento jurídico para el personal embarcado en buques de la Armada, de la marina mercante o de la flota pesquera o, dicho de forma más coloquial, para los marineros profesionales, está regulado en los artículos 9 y 10 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, los cuales han sido dictados en desarrollo del artículo 74.2 de la LOREG. Este último precepto habilita al Gobierno para regular «las especialidades respecto de lo dispuesto en los dos artículos anteriores [procedimiento ordinario de votación a distancia] para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera».

Se trata de un procedimiento con amplia tradición en nuestro Derecho, pues ya lo contemplaba la legislación electoral de la transición, en concreto, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de mayo de 1977 (3). Desde entonces nunca nos ha abandonado: en primer lugar, lo recogieron determinadas normas temporales aprobadas con ocasión de la celebración de diversas consultas electorales y referendarias (4); después, con carácter más estable, el Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictaron normas reguladoras de los procesos electorales; y, final-

---

(3) *Vid.* BOE núm. 121/1977, de 21 de mayo.

(4) Por ejemplo, la Orden de 6 de febrero de 1986, por la que se regula, para el personal embarcado, el voto por correo en el referéndum convocado por Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero (BOE núm. 33/1986, de 7 de febrero).

mente, el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, que sustituyó al anterior (5).

La regulación que todas estas disposiciones han hecho del procedimiento especial de los marineros es, además, muy parecida entre sí. Se puede decir, por ello, que, salvo pequeñas variaciones, el contenido del procedimiento ha permanecido bastante estable desde su introducción en 1977, nota de estabilidad que, en cambio, no es extensible a los otros procedimientos a distancia.

Lo que más nos interesa conocer de la regulación de este procedimiento son, obviamente, las especialidades que pueda presentar en relación con el procedimiento ordinario. Aquí está la esencia del procedimiento; donde se resume la propia justificación de su establecimiento.

¿Cuáles son? Las vamos simplemente a mencionar, pues del examen de su articulación concreta nos ocuparemos en un apartado posterior, el dedicado al estudio de los diversos trámites procedimentales.

Las especialidades más relevantes son las cuatro siguientes:

— La atribución a los Comandantes y Capitanes de buque, y a los Oficiales en que expresamente deleguen, de la condición de «funcionarios encargados de la recepción de la solicitud» que hagan los marineros para obtener el certificado censal y los demás documentos electorales. Son ellos quienes, en sustitución de los empleados de Correos, se encargan de recibir las solicitudes y de remitirlas a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral (en adelante DPOCE) (6).

---

(5) La regulación sobre el personal embarcado que hace este Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, se encuentra en sus artículos 10 y 11.

(6) Esta especialidad se recoge en el apartado cuarto del artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, cuyo texto dice así: «A los efectos previstos en los párrafos *a)* y *b)* del artículo 72 de la LOREG, los servicios de radiotelegrafía de los buques tendrán la consideración de dependencias delegadas del Servicio de Correos y los Comandantes y Capitanes o el Oficial en el que ex-

— La consideración de los servicios de radiotelegrafía de los buques como «dependencias delegadas del Servicio de Correos» (7). Ello permite el envío por radiotelegrafía, y no por correo, de la solicitud de certificación censal que presenten los marineros. De este modo, en este procedimiento, y a diferencia de otros (8), no se hace uso exclusivamente del correo para hacer posible el voto a distancia, sino que también se utilizan, aunque limitadamente, otros medios de comunicación, en concreto la radiotelegrafía (9).

— El establecimiento de un sistema específico de determinación del lugar al que la DPOCE debe remitir al elector la documentación electoral. En el procedimiento ordinario hay una regla general y otra subsidiaria: el elector tiene, ante todo, derecho a designar en su solicitud el lugar del territorio nacional al que la DPOCE le debe remitir la documentación, y, si no indica nada, la Delegación Provincial ha de remitírselo al domicilio que figure en el censo. Por su parte, en el procedimiento que ahora estudiamos hay una única regla y muy concreta: el elector tiene que consignar en la solicitud el puerto o puertos en que esté prevista la arribada del buque de embarque, con indicación de las fechas concretas en que ésta haya de producirse, o, en caso de ser posible la entrega por medio de otro buque, la sede del armador o consignatario o el puerto en que se halle dicho buque (10); por su parte, la DPOCE tiene que actuar en consecuencia y remitir la documentación al «puerto o, en su caso, armador, consignatario o buque que el elector hubiese designado» (11).

---

presamente deleguen tendrán la consideración de funcionarios encargados de la recepción de la solicitud».

(7) Ídem nota anterior.

(8) Por ejemplo, el procedimiento especial de voto a distancia para las personas que se encuentren en situación de enfermedad o incapacidad que les impida acercarse a una oficina postal para formular personalmente la solicitud del certificado de inscripción en el censo.

(9) Sobre la utilización del correo como mecanismo básico del voto a distancia en España, *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ, «El sistema de votación español a la luz de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 2009, pp. 92-94.

(10) La posibilidad de que la documentación necesaria para votar pueda ser recibida por medio de otro buque fue introducida por primera vez en nuestro ordenamiento por el Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictaron normas reguladoras de los procesos electorales. Actualmente la recoge el apartado tercero del artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

(11) Así lo recoge expresamente el artículo 9.5, parte final, del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril.

— La posibilidad de que la documentación electoral precisa para votar no pueda ser entregada por el cartero de forma personal en todos los casos. Existe un supuesto en que esto es imposible: cuando la entrega de la documentación se hace por medio de otro buque, al no poder haber contacto directo alguno entre el cartero y el elector.

## 2) *Ámbito de aplicación*

### A) Interpretación estricta

Entrando en el estudio propiamente dicho de este procedimiento de votación lo primero que hay que poner de relieve es que su ámbito de aplicación es mucho más limitado de lo que se deduce de las palabras que hemos empleado para designarlo. Desde el comienzo de la exposición —y hasta en el mismo título— venimos hablando de procedimiento especial de votación para «el personal embarcado», pero lo hacemos únicamente por comodidad del lenguaje; es necesario matizar inmediatamente que no todo el personal embarcado puede utilizar este procedimiento, sino sólo aquel que se encuentre en determinadas circunstancias.

¿Y cuáles son estas circunstancias? En un principio no debería haber ningún problema para su determinación, pues el artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, dedica su apartado primero a esta cuestión. Su texto dice así:

«El personal de los buques de la Armada, marina mercante o flota pesquera de altura, abanderados en España, que haya de permanecer embarcado desde la convocatoria de las elecciones hasta su celebración y que durante dicho período toque puertos, previamente conocidos, en el territorio nacional, podrá ejercitar su derecho en la forma establecida en este precepto».

De acuerdo con el texto normativo que acabamos de transcribir serían tres las circunstancias requeridas para que el personal embarcado pudiera hacer uso de este procedimiento:

1. Que el personal embarcado se encuentre a bordo de buques de la Armada, marina mercante o flota pesquera de altura abanderados en España.
2. Que dicho personal haya de permanecer embarcado desde la convocatoria de las elecciones hasta su celebración.
3. Y que durante dicho período toque puertos, previamente conocidos, en el territorio nacional.

Ello supone limitar notablemente el ámbito de aplicación de este procedimiento. Así, atendiendo a la letra de la norma, quedaría excluido del mismo el personal embarcado en buques abanderados en otros países, el que esté en un buque que no sea de la Armada, marina mercante o flota pesquera de altura (12), el que disfrute de una fase de permanencia en tierra durante el período electoral y, finalmente, el que se encuentre en buques que no toquen puerto español durante el periodo electoral.

Esto es lo que se deduce del artículo 9.1 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril. Sin embargo, las cosas no son en la realidad —o no deben serlo— exactamente así. Es preciso puntualizar algunos extremos, como vamos a ver a continuación.

## B) Matizaciones

El estudio sistemático de los diversos apartados del artículo 9, su conexión con los artículos 72 y 73 de la LOREG y el examen de la doctrina de la Junta Electoral Central, hacen necesario matizar los tres requisitos. Así:

a) Respecto del primer requisito, el de estar embarcado en buques de «la Armada, marina mercante o flota pesquera de altura abanderados en España», la precisión consiste en abogar por una in-

---

(12) Obsérvese que el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, habla de «flota pesquera de altura» y no simplemente de «flota pesquera» como hace el artículo 74.2 de la LOREG. Ello tiene sentido, pues los marinos de bajura no deben tener problemas para hacer uso del procedimiento ordinario de votación a distancia o, incluso, del procedimiento ordinario de votación personal.

terpretación amplia de la expresión «marina mercante», que permita acoger en su ámbito a los buques de crucero o de recreo en barco a larga distancia (13).

Dicha expresión puede ser entendida, sin problema alguno, como equivalente a traslado o conducción tanto de personas como de mercancías o cosas. Y así lo recogen expresamente algunos diccionarios, como, por ejemplo, la última edición del de la Real Academia Española (14).

*b)* En relación con el segundo requisito —que el personal en cuestión haya de permanecer embarcado durante todo el período electoral— la matización que hay que realizar es también leve y fácil de entender. Consiste en incluir en el procedimiento especial que estudiamos al personal que aunque no esté embarcado durante todo el período que va «desde la convocatoria de las elecciones hasta su celebración», sí lo esté durante la parte de dicho período en que es legal y fácticamente posible tramitar el voto siguiendo el procedimiento ordinario de votación a distancia.

La matización nos parece necesaria y de plena conformidad con el espíritu y finalidad del procedimiento especial para el personal embarcado (15). Puede haber personas que permanezcan en su municipio de residencia durante algunos días del período electoral, pero que dichos días no sean suficientes para que puedan emitir su voto con arreglo al procedimiento ordinario de votación a distancia. Recuérdese que en este procedimiento el elector debe acudir a una ofi-

---

(13) Hay precedentes del razonamiento en otro supuesto. La legislación electoral de la transición (Orden de 20 de mayo de 1977) no mencionaba expresamente a los buques de la flota pesquera, sino únicamente a los de la «Armada» y la «Marina Mercante», pero se entendía que la expresión «Marina Mercante» afectaba también a los pesqueros. Las normas posteriores acabaron, sin embargo, con cualquier posible especulación al incluir expresamente a la flota pesquera.

(14) En la vigésima segunda edición de este Diccionario se define buque mercante como «el de persona o empresa particular que se emplea en la conducción de pasajeros y mercancías» (*vid.* [www.rae.es](http://www.rae.es)).

(15) De todas formas hay que tener en cuenta que este requisito no es objeto de control alguno por parte de la Administración Electoral y que, por tanto, a ningún marino se le ha impedido nunca utilizar este procedimiento por estar en su domicilio durante algunos días del período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y su celebración.

cina de Correos a cursar la solicitud de certificación de la inscripción en el censo electoral; el Servicio de Correos debe entregar esta solicitud a la correspondiente DPOCE; ésta debe examinar la procedencia de la solicitud, comprobar que el solicitante está efectivamente inscrito en el censo electoral, anotar en el censo que va a votar por correo, extender el certificado censal correspondiente, preparar el resto de la documentación electoral precisa para votar por correo y enviársela al elector; el Servicio de Correos debe entregar personalmente al elector dicha documentación; tras ello el elector debe emitir su voto y remitirlo por correo certificado desde una oficina de Correos (16). Y recordar también que cada uno de estos trámites debe tener lugar en un momento determinado; por ejemplo, la DPOCE no puede enviar la documentación hasta, por lo menos, el día trigésimo cuarto posterior al de la convocatoria de las elecciones (17) y, como muy tarde, antes del sexto día anterior al de la votación.

c) En cuanto al tercero de los requisitos enumerados para delimitar el campo de aplicación del procedimiento especial de los marineros, esto es, el de que el buque «toque puertos previamente conocidos en el territorio nacional», la matización a realizar tiene mayor calado, aunque también mayor dificultad de visión. Se trata de advertir que dicha exigencia no es estrictamente necesaria para que se pueda aplicar el procedimiento.

Ello es así desde el momento en que, como sabemos ya y volveremos a ver después, la legislación prevé que la recepción de la documentación electoral por los marineros puede producirse no solo en el puerto español en el que atraque el buque en el que están embarcados, sino también por medio de otro buque que vaya a tener contacto con éste (18). El elector puede recibir la documentación electoral en el puerto en que atraque su buque y, a continuación, remitir el voto desde el mismo puerto o desde otro en el que atraque posteriormente, pero puede también recibir la documentación electoral por medio de otro buque y

---

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

(17) Si se interpone recurso contra la proclamación de candidaturas, de acuerdo con el artículo 49 de la LOREG, el *dies a quo* se retrasa inevitablemente.

(18) *Vid.* los artículos 9.3 y 9.5 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

después remitir el voto por la vía que le parezca más oportuna (19): a través de dicho buque o de otro distinto que vaya a atracar en un puerto español durante el período en que es posible votar por correo; por medio de un avión-estafeta que se dirija a territorio español, o incluso cabe hacer la gestión de la remisión personalmente en un puerto español en el que el buque de embarque atraque con posterioridad (20).

Pues bien, si, de acuerdo con lo que acabamos de decir, no siempre es necesario que el buque en el que el elector está embarcado *atraque en un puerto español previamente conocido* para que la documentación electoral llegue a sus manos, no tiene sentido que el apartado primero del artículo 9 del Real Decreto 605/1999 limite la aplicación del procedimiento especial que estudiamos a la concurrencia de esta circunstancia. Y es que este elemento del ámbito de aplicación del procedimiento ha sido puesto en función de una percepción equivocada de la entrega de la documentación: se ha considerado *necesario* lo que solo era *normal* o *habitual* (21).

Lo normal, ciertamente, es que la documentación electoral sólo la pueda recibir el elector en puerto y, por tanto, que sea preciso

---

(19) La vía de remisión de remisión del voto es indiferente, pues, como veremos después, no es preciso en este procedimiento, lo mismo que el ordinario, remitir el voto de forma personal.

(20) La posibilidad de que el elector que ha recibido la documentación electoral por medio de otro buque remita el voto directamente desde un puerto español en el que el buque en que está embarcado atraque posteriormente, solo tiene justificación cuando el elector no conoce con seguridad en el momento de hacer la solicitud el puerto en que su buque va a atracar. Si supiera de antemano que el buque de embarque va a atracar en determinado puerto español, no tiene mucho sentido que el elector reciba la documentación electoral por medio de otro buque; lo lógico sería recibir la documentación en el puerto de atraque y, acto seguido, emitir el voto y enviarlo por correo certificado desde dicho puerto.

(21) La incorrecta delimitación del ámbito de aplicación del procedimiento especial de votación a distancia para los marineros que hace el artículo 9.1 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, es fruto, seguramente, de la irreflexiva traslación que hicieron sus redactores de la fórmula empleada en la primera de las normas que regularon este procedimiento en España, esto es, la Orden de 20 de mayo de 1977. Esta norma también exigía que el buque de embarque tocara puertos previamente conocidos, pero lo hacía con total propiedad, porque no contemplaba en su articulado la posibilidad de utilización de otros buques para recibir la documentación. El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, sí contempla esta posibilidad, pero, en cambio, sigue exigiendo que el buque de embarque toque puertos previamente conocidos. Son dos elementos en cierta medida contrapuestos.

atracar en un puerto español previamente conocido para que se pueda aplicar el procedimiento especial, pero como cabe la posibilidad de recibir la documentación electoral por medio de otro buque hay que concluir que el procedimiento puede aplicarse en algunos casos sin necesidad de que el buque de embarque toque puerto español previamente conocido o ni siquiera puerto español. El atraque en un puerto español del buque de embarque durante el período electoral será, por tanto, un requisito habitual para poder aplicar el procedimiento, pero no un requisito imprescindible, que tenga que concurrir necesariamente.

Ahora bien, lo que sí parece necesario en cualquier caso es que el sobre con el voto se remita desde territorio español, pues, como se exige con carácter general en el procedimiento ordinario de votación a distancia(22), y se establece además de forma específica en el artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, para el caso concreto que nos ocupa(23), este sobre tiene que certificarse necesariamente en una Oficina de Correos española(24). Ello conduce a la necesidad de que se produzca algún tipo conexión con el territorio nacional para que el procedimiento pueda concluir con éxito; por ejemplo, que el elector entregue el voto a un tripulante de un barco con el que tiene contacto para que éste lo deposite luego en la oficina de Correos de un puerto español en el que va a atracar el buque.

A la vista de estas consideraciones parece que lo más lógico, para mantener la coherencia del procedimiento, y en aras de la seguridad jurídica, sería eliminar del artículo 9.1 del Real Decreto 605/1999, de

---

(22) Así lo exige con carácter general el artículo 73.3 de la LOREG.

(23) Con carácter general vid. el artículo 73.3 de la LOREG; y para el procedimiento que estudiamos el apartado seis del artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, cuyo texto dice así: «Recibida por el elector la documentación... procederá a remitir por correo certificado y urgente, desde cualquiera de los puertos en que el buque atraque la documentación electoral prevista en el artículo 73.3 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, a la Mesa Electoral en que le corresponda votar».

(24) No se ha hecho uso en este procedimiento de la posibilidad de certificar el sobre con el voto en una oficina postal en el extranjero, como sí sucede, en cambio, en el procedimiento especial de votación a distancia para los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero (art. 5.1 del Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre). Tampoco se ha previsto en la LOREG otra alternativa más limitada, como sería la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con los Servicios postales extranjeros.

16 de abril, el requisito de que el personal embarcado «toque puerto, previamente conocido, en el territorio nacional» durante el período electoral. A lo sumo cabría reformularlo para exigir que exista algún tipo de contacto físico, directo o indirecto, durante el período electoral entre el elector embarcado y el territorio español.

### 3) *Tramitación*

#### A) Solicitud del elector

Una vez aclarado el ámbito de aplicación del procedimiento especial de voto a distancia del personal embarcado, nos vamos a ocupar ahora de los trámites de que consta su desarrollo. Nos centraremos, lógicamente, en aquellos pasos o fases que entrañan mayor especialidad respecto del procedimiento ordinario.

El procedimiento comienza con la manifestación que el elector hace al Comandante o Capitán del buque, o al Oficial en el que expresamente deleguen los anteriores, de que desea ejercer su sufragio a distancia y, por tanto, que se curse a la correspondiente DPOCE la solicitud de expedición del certificado de inscripción en el censo electoral y de los demás documentos precisos para votar (25). Ni el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, ni ninguna otra norma, exigen que la petición del elector se haga por escrito, pero no cabe duda que el Comandante o Capitán del buque están legitimados para exigirlo así. Es más, sería incluso conveniente que así se hiciera siempre, y que así lo exigiera también expresamente la norma, en aras de la correcta resolución de los posibles conflictos jurídicos que pudieran surgir.

La manifestación de voluntad de que hablamos puede tener lugar espontáneamente a iniciativa del propio elector o en contestación a la consulta que tenga a bien dirigirle el Comandante o Capitán

---

(25) Así se deduce de los apartados 2 y 4 del artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, en relación con el artículo 72 de la LOREG.

del buque (26). Éstos no tienen, sin embargo, obligación alguna en la actualidad de realizar este tipo de tareas indagatorias, salvo que, convocadas las elecciones, reciban órdenes precisas al respecto por parte de la Administración.

En cualquier caso, interesa poner de relieve que esta actuación indagatoria por parte de los Comandantes o Capitanes de buque sería muy conveniente que se llevara a cabo en cada proceso electoral, aunque es evidente que su generalización requiere necesariamente una previa labor de información, estímulo y apoyo por parte de la Administración. No basta con confiar en el *buen hacer* de los Comandantes o Capitanes de buque.

Lo que sí tienen que hacer, en cambio, los Comandantes o Capitanes de buque es controlar que las solicitudes se presenten de forma personal y dentro del plazo legalmente establecido, esto es, hasta el décimo día anterior al de la votación (27). Tienen también que controlar la identidad de los solicitantes (28), aunque el conocimiento directo de la mayoría de los solicitantes hará que no sea necesaria la exhibición del Documento Nacional de Identidad (29).

## B) Traslado y tramitación de la solicitud

Recibida la petición del elector de votar a distancia, el Comandante o Capitán del buque tiene que solicitar a la correspondiente DPOCE la expedición del certificado de inscripción del elector en el censo electoral y el envío del resto de la documentación. Lo debe hacer lo antes posible y, en cualquier caso, de acuerdo con el pro-

---

(26) Lo más adecuado sería que el Comandante o Capitán del buque se dirigiera a todo el personal embarcado para comunicarles la posibilidad de votar a distancia siguiendo el procedimiento especial previsto en la normativa correspondiente.

(27) Esta labor la realizan los empleados del Servicio de Correos en el procedimiento ordinario (art. 72 de la LOREG), pero aquí, en el procedimiento especial para los marineros, y en función del artículo 9.4 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, corresponde al Comandante o Capitán del buque, o al Oficial en el que expresamente deleguen los anteriores.

(28) *Vid.* los apartados *a*) y *b*) del artículo 72 de la LOREG.

(29) Acuerdo de la Junta Electoral Central de 5 de junio de 1991.

cedimiento ordinario, aplicable en defecto de norma especial, en el plazo máximo de tres días (30).

La particularidad del procedimiento que estudiamos radica en que la solicitud del certificado de inscripción censal debe cursarse por radiotelegrafía y no por correo, como en el procedimiento ordinario, con el fin, lógicamente, de agilizar su tramitación y contribuir a garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de estos electores (31). Hubiera sido posible establecer otros medios de comunicación (fax, radioteléfono, internet), pero el legislador de 1999 optó con buen criterio por éste, por reunir las notas de uso general y constancia escrita del mensaje (32). De todas formas, se trata de una opción hecha en un momento concreto y valorada en cuanto tal, pero que en un futuro próximo deberá ceder, inevitablemente, en favor de internet. De hecho, la Junta Electoral Central ha entendido últimamente admisible la remisión mediante correo electrónico o fax «en la medida en que dichos procedimientos no disminuyen las garantías electorales y su admisión favorece una mayor efectividad en el ejercicio del derecho de sufragio por el personal embarcado» (33).

La utilización de la radiotelegrafía hace imposible, por otra parte, el empleo de impresos o formularios oficiales. Es el propio radiotelegrafista, por ello, el que debe comunicar a la DPOCE los datos precisos para hacer posible la emisión del certificado censal.

Ahora bien, ¿y cuáles son esos datos que hay que consignar en el radiomensaje? ¿Los mismos que en el procedimiento ordinario

---

(30) Artículo 72.d) de la LOREG.

(31) El órgano a quien se transmite el radiomensaje es, en principio, la DPOCE en donde el interesado esté inscrito. No obstante, si la DPOCE no tuviera los medios técnicos precisos para recibir la solicitud la transmisión debe hacerse a la Oficina Central del Censo Electoral o, incluso, al Servicio de Correos de la localidad donde tenga su sede la correspondiente DPOCE.

(32) La deseable utilización de internet exige requisitos de fácil cumplimiento como la generalización de este medio de comunicación en la marina y la utilización de códigos de identificación personal o, en su caso, el establecimiento de canales seguros de intercambio de información entre los buques y las DPOCE.

(33) Acuerdo de la Junta Electoral Central de 12 de abril de 2007.

u otros distintos?(34) El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, se ocupa de ello en los apartados segundo y tercero del artículo 9, introduciendo algunas particularidades.

En el apartado segundo establece que en el mensaje se harán constar los datos siguientes:

- «a) Nombre y dos apellidos del solicitante.
- b) Número del documento nacional de identidad o número de tarjeta de extranjero.
- c) Fecha de nacimiento.
- d) Provincia y municipio de nacimiento.
- e) Municipio de residencia en el que está incluido en el Censo Electoral.
- f) Calle y número de su domicilio.
- g) Nombre del buque en que se encuentra embarcado.
- h) Puerto o puertos en que tenga prevista su arribada el buque, con indicación de las fechas concretas en que ésta se haya de producir».

Y en el apartado tercero añade lo que constituye una indicación especial para un supuesto poco habitual:

«En el caso de que pueda recibir la documentación electoral por medio de otro buque, se indicará en el radiomensaje el armador, consignatario o buque donde debe ser enviada» (35).

En relación con el contenido de la solicitud, tal y como ha quedado fijado por el Real Decreto regulador, quisiéramos hacer dos

---

(34) La LOREG no ha regulado específicamente el contenido de la solicitud en el procedimiento ordinario de votación a distancia, pero sí lo ha hecho, en cambio, aunque de forma indirecta, el Real Decreto 605/1999, 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, al establecer en su Anexo 6 el impreso o modelo oficial correspondiente (el C.6.1). A él nos remitimos.

(35) Estos datos pueden agruparse en tres categorías: *identificación personal* del elector (nombre y apellidos del solicitante, número del Documento Nacional de Identidad o de la tarjeta de extranjero, fecha de nacimiento, provincia y municipio de nacimiento); *identificación censal* (municipio de residencia en el que está incluido en el Censo Electoral y calle y número de su domicilio); e *identificación espacial* (nombre del buque en que se encuentra embarcado; puerto o puertos en que tenga prevista su arribada el buque, con indicación de las fechas concretas en que ésta se haya de producir, y, en el caso de que pueda recibir la documentación electoral por medio de otro buque, nombre del armador, consignatario o buque).

comentarios. En primer lugar, que llama la atención la exigencia de hacer constar la provincia y municipio de nacimiento. Este dato no se exige en el procedimiento ordinario y no encontramos justificación alguna para introducirlo aquí, donde, precisamente, es conveniente ser más concisos, dada la mayor dificultad de la comunicación por radiotelegrafía.

El segundo comentario tiene que ver con la consignación del lugar donde la DPOCE tiene que remitir la documentación electoral. El Real Decreto dice que el elector tiene que hacer constar el «puerto o puertos en que tenga prevista su arribada el buque» y, para el caso de que pueda recibir la documentación electoral por medio de otro buque, el nombre del «armador, consignatario o buque», lo que, en principio, parece excluir la designación de cualquier otro lugar.

No obstante, no creemos que esto deba entenderse así. Lo normal, ciertamente, es que el elector, para recibir la documentación, designe un puerto o un buque de contacto, pero no tendría sentido negar la posibilidad de que eligiese otro lugar, si éste, por el motivo que fuese, le viniese mejor.

El Reglamento se ha cuidado también, por otra parte, de establecer expresamente, en su artículo 10, la gratuidad del servicio de radiotelegrafía correspondientes a las transmisiones establecidas por costeras españolas (36). No obstante, esta previsión normativa no era estrictamente necesaria desde el momento en que el artículo 118.1 de la LOREG ha declarado la gratuidad de «las solicitudes, diligencias

---

(36) El artículo 10 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril dice así: «Se autoriza, con carácter excepcional, en los términos que establece la disposición transitoria única de este Real Decreto, la no aplicación de las contraprestaciones económicas correspondientes a las transmisiones establecidas por costeras españolas por tripulantes con derecho a voto de buques abanderados en España, para el voto por correo del personal embarcado». Y la disposición transitoria única de este Real Decreto tiene el siguiente tenor: «El artículo 10 del presente Real Decreto tendrá vigencia hasta tanto se complete el régimen de regulación de los servicios de correspondencia pública marítima que tiene carácter de servicios obligatorios, regulados por el artículo 40.2.b) de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones». Además, hay que tener presente que la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones ha sido derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 32/2003, de 3 noviembre, salvo en sus disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima y en sus disposiciones transitorias sexta, séptima y duodécima, que continúan en vigor.

y certificaciones referentes a la formación, revisión e inscripción en el censo electoral».

Lo que, en cambio, no ha previsto la norma es la existencia de un órgano público que sirva de enlace para las comunicaciones entre los Comandantes o Capitanes de los buques y las distintas DPOCE. En la actualidad los Comandantes o Capitanes tienen que contactar directamente con las Delegaciones Provinciales, lo que supone tener tantos receptores como requiera la diversidad geográfica de los marinos del buque. Así, por ejemplo, en el caso de que en un buque viajen 80 marineros pertenecientes a 10 provincias distintas, el Comandante del buque se verá obligado a contactar con otras tantas DPOCE.

Esta situación sobrecarga innecesariamente a los responsables de los buques. Sería, por ello, muy conveniente modificar la norma para establecer un único órgano encargado de recibir las solicitudes. Los responsables de los buques deberían enviar las solicitudes de expedición de certificados censales a ese órgano único, por ejemplo la Oficina Central del Censo Electoral, y luego dicho órgano se encargaría de hacerlas llegar a las distintas DPOCE (37).

Una vez que la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral recibe la solicitud de expedición de la inscripción censal y demás documentación, tiene que tramitarla con arreglo a las prescripciones generales del procedimiento ordinario. Esto supone examinar la procedencia de la solicitud, comprobar que el elector está efectivamente inscrito en el censo electoral, realizar

---

(37) Esta propuesta ha tenido aplicación en el pasado en otro procedimiento especial que en la actualidad carece de regulación. Se trata de la Orden de 12 de mayo de 1993, por la que se dictan normas para garantizar el ejercicio del derecho al voto por el personal destinado en misiones internacionales de paz, en El Salvador. En su artículo 2 se establece la previsión que ahora nos interesa: «El certificado de inscripción en el Censo, al que se refiere el artículo 72 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, podrá ser obtenido en la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral donde el elector figure inscrito. A tal efecto, las solicitudes de los interesados, previa comprobación de la identidad personal de los solicitantes, serán cursadas a través del telefax de la Embajada de España en El Salvador a la Oficina del Censo Electoral, que, a su vez, las transmitirá, igualmente por telefax, a la correspondiente Delegación Provincial».

en el mismo la anotación de que el elector va a votar por correo, extender el certificado que le ha sido solicitado, preparar los demás documentos electorales y, finalmente, remitir al elector, teniendo en cuenta la posibilidad de recepción y en todo caso antes del sexto día anterior al de la votación, el sobre con la documentación precisa para que pueda votar (38).

La remisión debe hacerse, lógicamente, al lugar que el elector hubiese designado en el radiomensaje, y siempre a su nombre (39). El artículo 9.5 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, habla expresamente del «puerto o, en su caso, armador, consignatario o buque que el elector hubiese designado» como lugar de la remisión, pero, como ya hemos advertido antes, debe admitirse también la posibilidad de que el elector designe, de forma excepcional, otro lugar, con la consiguiente obligación de la DPOCE de remitir allí la documentación.

La DPOCE puede ver complicada su labor en caso de que el elector hubiese designado varios puertos en que el buque en que se halla tiene previsto atracar. No existe a este respecto ningún criterio legal de selección, pero parece que la DPOCE debería hacer el envío a aquel sitio en el que, por la fecha en que se hace el envío, sea más segura la recepción dentro del plazo útil para ejercer con efectividad el derecho de sufragio.

### C) Entrega de la documentación al elector

El empleado correspondiente del Servicio de Correos tiene que personarse en el lugar designado en el sobre de envío para hacer entrega de la documentación electoral. El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, no indica nada en relación con este trámite, por lo que procede la aplicación, en la medida en que sea posible, de lo dispuesto en el procedimiento ordinario.

---

(38) *Vid.* el artículo 73.1 y 2 de la LOREG.

(39) La exigencia de la remisión se haga a nombre del elector la exige de forma expresa el apartado quinto del artículo 9 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril.

Hay que tomar como punto de partida dos datos normativos ya conocidos: de un lado, que en el procedimiento ordinario se exige que el empleado de Correos entregue personalmente la documentación electoral al elector; y, de otro lado, que en el procedimiento especial que estudiamos la entrega de la documentación se puede producir en el puerto en que atraque el buque o por medio de otro buque.

A la vista de ello parece que hay que distinguir un doble régimen de actuación por parte del empleado de Correos. Su actividad a la hora de entregar la documentación electoral no puede ser la misma en el caso de que la recepción de la documentación por el elector se vaya a producir en uno de los puertos en que tenga prevista su arribada el buque de embarque o por medio de otro buque.

En el primer caso, es decir, cuando la recepción de la documentación electoral por el elector se vaya a producir en uno de los puertos de arribada del buque de embarque, se aplica sin problemas el procedimiento ordinario. El empleado de Correos tiene, de acuerdo con este procedimiento, que intentar la entrega personal de la documentación en el propio puerto, teniendo el elector que firmar personalmente el acuse de recibo justificativo de la recepción, previa acreditación de su identidad. Si el empleado no encontrase al elector en el puerto debería dejar el oportuno aviso para que el elector se persone después en la Oficina de Correos correspondiente para recibir la documentación, también previa acreditación de su identidad.

En el otro supuesto, el relativo a la recepción por el elector de la documentación electoral por medio de un buque de conexión, el régimen aplicable no puede ser el mismo, pues no hay aquí posibilidad alguna de contacto directo entre el empleado de Correos y el elector<sup>(40)</sup>. No cabe, por tanto, aplicar con carácter supletorio el procedimiento ordinario.

---

(40) Esta situación no ha sido buscada de propósito por el legislador, sino que, más bien, es fruto de la falta de atención del mismo a la hora de introducir modificaciones normativas en el procedimiento de votación. La posibilidad de recepción de la documentación electoral por medio de otro buque fue introducida por el Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, por el que se dictan normas reguladoras de los procesos electorales en un momento en que la LOREG no exigía la entrega personal de la documentación; muy poco después

Y en defecto de disposición expresa o supletoria sobre lo que hacer, hay que acudir necesariamente a la solución que guarde mayor coherencia con el conjunto del procedimiento. Caben, desde luego, varias posibilidades, pero la más razonable sería, a nuestro juicio, que el empleado de Correos entregara la documentación electoral al Comandante o Capitán del buque de conexión o al Oficial encargado del Correo en el mismo, quien firmaría el acuse de recibo y se haría responsable de su entrega personal al elector. El Comandante, Capitán u Oficial del buque operaría entonces como una especie de representante *ope legis* del elector (41).

En cualquier caso, y con independencia del régimen que hay que aplicar en la actualidad, lo ideal sería establecer un único régimen de entrega de la documentación electoral por parte del empleado de Correos. Caben dos opciones básicas:

— La primera consiste en que el empleado de Correos entregue personalmente en todos los casos la documentación al elector. Ello requiere necesariamente una actuación normativa algo drástica cual es la de eliminar la posibilidad de que el personal embarcado pueda recibir la documentación electoral por medio de otro buque.

— La segunda opción implica una entrega en dos etapas: el empleado de Correos entrega la documentación electoral a los Comandantes o Capitanes de buque y éstos a los electores. Esto supone atribuir a los Comandantes o Capitanes de buque la condición de funcionarios encargados de la entrega de la documentación.

---

se aprobó la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, de modificación de la LOREG, que introdujo la exigencia de entrega personal de la documentación en el procedimiento ordinario, pero el Gobierno no modificó el Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, para hacer efectiva la entrega personal en el caso de que la documentación fuese remitida por medio de otro buque (no hacía falta hacerlo en caso de entrega en puerto); posteriormente, la regulación que este Real Decreto de 1991 hace del procedimiento especial para el personal embarcado ha pasado acriticamente y sin modificaciones al Real Decreto 605/1999, de 16 de abril.

(41) Hablamos de representante *ope legis* en contraposición a la representación voluntaria prevista en el procedimiento especial para los enfermos e incapacitados, en donde el elector nombra libremente a la persona que va a cursar su solicitud de certificación de la inscripción en el censo y, en su caso, recoger en Correos la documentación electoral [art. 72.c) de la LOREG].

¿Qué opción seguir? A nuestro juicio, la opción preferible es la segunda, pues es la que mejor compatibiliza los principios de facilitación y personalidad del voto. Su implantación sería, además, muy sencilla, pues bastaría con modificar el artículo 9.4 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, para aludir en el mismo al artículo 73.2 de la LOREG y a los Comandantes o Capitanes de buque como funcionarios encargados de entregar la documentación. Actualmente este artículo, como sabemos, se refiere únicamente a la solicitud de inscripción en el censo electoral y, por ello, solo menciona al artículo 72 de la LOREG y a los Comandantes y Capitanes como funcionarios encargados de la recepción de dicha solicitud.

El texto modificado del apartado cuarto del artículo 9 del Reglamento de referencia debería quedar más o menos así:

«A los efectos previstos en los párrafos *a)* y *b)* del artículo 72 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, los servicios de radiotelegrafía de los buques tendrán la consideración de dependencias delegadas del Servicio de Correos y los Comandantes y Capitanes o el Oficial en el que expresamente deleguen la de funcionarios encargados de la recepción de la solicitud.

*Igualmente, y a los efectos del artículo 73.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, los Comandantes y Capitanes o el Oficial en el que expresamente deleguen, tendrán la condición de funcionarios encargados de entregar la documentación electoral (42)».*

#### D) Emisión y envío del voto por el elector

Recibida por el elector la documentación electoral enviada por la correspondiente DPOCE, tiene que emitir su voto y remitirlo, junto con el certificado censal, a la Mesa Electoral en la que le corresponda votar. La remisión debe hacerse siguiendo las prescripciones del procedimiento ordinario, es decir, por correo certificado y antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones.

---

(42) En cursiva aparece la innovación normativa propuesta.

El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, puntualiza que la remisión puede hacerse «desde cualquiera de los puertos en que el buque atraque». No obstante, al no exigirse en este procedimiento, a semejanza de lo que ocurre en el procedimiento ordinario, la entrega personal del voto, también es posible, tal y como ha reconocido la Junta Electoral Central, remitir el sobre de votación por medio de otro buque, de tal forma que cuando éste atraque en un puerto español la persona encargada del sobre tiene que acudir a la Oficina de Correos de la localidad para enviarlo por correo certificado (43).

Esta posibilidad nos parece perfectamente legítima mientras exija la la LOREG la entrega personal del voto por parte del elector. El que el voto pueda ser entregado por persona distinta del elector entraña un grave peligro de fraude y nos parece una opción a revisar por el legislador en todos los procedimientos a distancia, como ya hemos apuntado en otros trabajos (44), pero mientras no se establezca no vemos motivo alguno para impedir aquí la remisión del voto por medio del buque de conexión. Habría que admitir, incluso, la posibilidad de remitirlo por medio de un tercer buque con el que se vaya a tener contacto e incluso de un avión-estafeta.

También se indica en el citado Reglamento que el elector remitirá el voto «por correo urgente». Sin embargo, hay que tener en cuenta que la indicación de «urgente» no es ninguna facultad a disposición del elector, sino una obligación general del Servicio de Correos en materia electoral, aplicable en todos los trámites de los distintos procedimientos de votación en que interviene el Servicio Postal, tal y como recogen de forma expresa las diferentes normas que en cada proceso electoral dicta el Ministro de Fomento para ordenar la colaboración del Servicio de Correos en las elecciones convocadas (45).

---

(43) Del Acuerdo de la Junta Electoral Central admitiendo esta posibilidad da noticia José L. RUIZ-NAVARRO PINAR, «Artículo 74», en Luis M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 704.

(44) *Vid.* Luis A. GALVEZ MUÑOZ, «El voto por correo: ¿una nueva reforma?», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001 (número monográfico sobre «el sistema electoral»), pp. 281 y 305; y *La confección del voto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 110-111.

(45) *Vid.*, por ejemplo, la Orden FOM/954/2009, de 16 de abril, por la que se dictan normas para la colaboración del Servicio de Correos en las elecciones de diputados al Parlamento Europeo (*BOE* núm. 95/2009, de 18 de abril).

### E) Los demás trámites

Tras remitir el elector su voto a la Mesa Electoral en la que le corresponde ejercer su sufragio se suceden sin especialidad alguna las dos fases que restan del procedimiento de votación: la tramitación del voto por el Servicio de Correos y la materialización del mismo por parte de la Mesa Electoral correspondiente. Nada hay que comentar sobre ellas, por tanto, en este lugar.

## III. EL PROBLEMA DE LA INAPLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### 1) *Algunos datos reveladores*

Una vez que hemos examinado las normas que regulan el procedimiento de votación del personal embarcado y que hemos trazado, a grandes rasgos, las especialidades que presenta respecto del procedimiento ordinario de votación, su ámbito de aplicación y los trámites de que consta, parece oportuno dar un paso más y abordar la segunda cuestión que anunciamos al inicio: la de su escasa, casi nula, utilización.

Es este un elemento puramente fáctico, pero muy significativo y revelador de la calidad de la regulación. Algo falla, indudablemente, si un procedimiento ideado para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de un colectivo en dificultades para hacerlo de forma ordinaria, no es apenas utilizado por sus destinatarios, quedándose éstos sin votar.

Y esto es, precisamente, lo que está ocurriendo, elección tras elección, con este procedimiento. Nos encontramos ante un procedimiento de votación de muy escasa aplicación, casi inexistente, tal y como atestiguan los datos de usuarios del procedimiento en las distintas elecciones de ámbito nacional celebradas en los últimos años (46):

---

(46) Tomamos estas cifras de la base de datos en internet del Instituto Nacional de Estadística: [www.ine.es](http://www.ine.es).

- Elecciones locales, autonómicas y al Parlamento Europeo de 13 de junio de 1999: 25 solicitantes.
- Elecciones a Cortes Generales (y al Parlamento de Andalucía) de 12 de marzo de 2000: 6 solicitantes.
- Elecciones locales y autonómicas de 25 de mayo de 2003: 26 solicitantes.
- Elecciones a Cortes Generales (y al Parlamento de Andalucía) de 14 de marzo de 2004: 2 solicitantes.
- Elecciones al Parlamento Europeo de 13 de junio de 2004: ninguna solicitud.
- Elecciones locales y autonómicas de 27 de mayo de 2007: 31 solicitantes.
- Elecciones a Cortes Generales (y al Parlamento de Andalucía) de 9 de marzo de 2008: 7 solicitantes.
- Elecciones al Parlamento Europeo de 13 de junio de 2004: 8 solicitantes.

Es difícil ir más allá de estos datos y exponer porcentajes precisos de uso del procedimiento en relación con los trabajadores de alta mar con derecho de sufragio en elecciones en España. La razón es sencilla: carecemos de datos oficiales o fiables sobre su número, es decir, no sabemos a ciencia cierta cuántos ciudadanos pueden hallarse embarcados en período electoral en buques bajo bandera española.

No obstante, del cruce de diversas fuentes, como el Registro Especial de Trabajadores del Mar de la Seguridad Social, informes de algunas Comunidades Autónomas representativas en este terreno, alguna respuesta parlamentaria o la evolución durante los últimos años de la flota española (47), se puede estimar, de forma aproximada, que los potenciales usuarios del procedimiento están en torno a las 25.000-30.000 personas. Y ello nos lleva a unos por-

---

(47) Dos datos muy significativos: el número de inscritos en el Registro Especial de Trabajadores del Mar de la Seguridad Social era a principios de 2009 de 53.863 personas; y en Galicia, según los informes de la Xunta, el número de personas que trabajan habitualmente en buques que no atracan en puertos en períodos superiores a quince días es de casi 10.000 personas (9.687 fue la respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria en este sentido planteada hace unos pocos años. Apud el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 216, de 13 de julio de 2001, p. 6).

centajes de utilización del procedimiento que no llegan en ningún caso al 1 por 100.

## 2) *Posibles causas*

La exposición de estos datos tan reveladores nos conduce de forma directa al planteamiento de una cuestión elemental: ¿por qué esta marginalidad del procedimiento de votación del personal embarcado?

En una primera aproximación hay que reconocer que se hace muy difícil saber a qué se debe la irrelevancia práctica del procedimiento. Parece que se hallan implicados factores de muy diverso tipo y naturaleza, pero no es nada fácil determinar la parte de responsabilidad que corresponde a cada uno.

Lo más sencillo sería, sin duda, atribuir la responsabilidad principal de esta situación a factores de carácter externo. Entre otros elementos cabría señalar la notable disminución del número de hombres de mar en los últimos años, el establecimiento desde 1990 de procedimientos especiales para que los marinos embarcados en buques militares puedan ejercer su sufragio (48), y el tradicional desarraigo de este sector de trabajadores.

Sin embargo, no creemos que con esta asignación estuviéramos diciendo la verdad. Todas estas circunstancias de carácter externo

---

(48) En primer lugar, se dictó la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaria del Gobierno de 28 de septiembre de 1990 por la que se regula el ejercicio del derecho de voto por el personal embarcado en buques de la Armada, destinado en misiones de paz internacionales; luego la Orden del Ministerio de Defensa 53/1993, de 11 de mayo, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los próximos procesos electorales del personal destinado en misiones de paz internacionales; y, finalmente, la Orden del Ministerio de Defensa 116/1999, de 30 de abril, por el que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional. Sobre este procedimiento, *vid.* Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ, «El ejercicio del derecho de sufragio por los militares españoles en el extranjero. Examen crítico del procedimiento especial de votación previsto en la Orden 116/1999», *Revista de Derecho Político*, núm. 70, 2007 (y «El régimen de votación del personal de las fuerzas armadas en el exterior», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 90, 2007).

han tenido que contribuir, sin duda, en mayor o menor grado, al escaso uso del procedimiento por el personal embarcado, pero, en términos generales, no pueden explicarlo. Hay que buscar, por tanto, otras causas.

Continuando con la indagación, se podría pensar también, y muy legítimamente, que en este asunto tiene una parte importante de responsabilidad el Gobierno, que ha regulado el procedimiento especial de votación a distancia del personal embarcado sin establecer medidas concretas que impulsen y apoyen el correcto desarrollo del mismo. Se ha dejado que el procedimiento marche en cierta medida solo, lo cual no parece muy adecuado dada la singularidad que presenta el personal al que va destinado y la compleja situación en que se halla.

La única medida que ha contribuido, hasta el momento, a este fin de estímulo e impulso del procedimiento son las genéricas campañas institucionales que, en aplicación del artículo 50.1 de la LOREG, realizan los poderes públicos convocantes de las elecciones en los medios de comunicación de titularidad pública (49). Se trata, como es sabido, de espacios públicos, normalmente de la duración de un spot publicitario, destinados a informar a los ciudadanos sobre los trámites del voto por correo y en los que, en algunas ocasiones, se hacen alusiones específicas al personal embarcado. Su papel, sin embargo, en este procedimiento, como ha quedado acreditado por el escaso uso del mismo, no puede ser muy relevante, por lo que su sola existencia como mecanismo de apoyo a la utilización del procedimiento resulta claramente insuficiente.

E incidir normativa y fácticamente en este terreno de estímulo y de apoyo a la utilización del procedimiento del personal embar-

---

(49) El artículo 50.1 de la LOREG contiene una genérica previsión de realización de campañas institucionales destinadas a informar sobre los trámites del voto por correo: «Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña».

cado no sería una tarea especialmente complicada o costosa para el Gobierno. Basta pensar en la posibilidad de introducir en el procedimiento las cuatro medidas siguientes:

— Una, que el procedimiento lo ponga en marcha la Administración informando a los Comandantes o Capitanes de buque de la existencia de este procedimiento de votación y de su tramitación. Debería ponerse especial cuidado en dar este paso cuanto antes a fin de que el certificado censal se pudiera solicitar lo más pronto posible.

— Dos, que los Comandantes o Capitanes de buque tengan la obligación de trasladar cumplidamente esta información a su personal, señalándoles un plazo reducido para cursar las solicitudes.

— Tres, que la Administración vele en todo momento por el cumplimiento efectivo de esta obligación de los Comandantes o Capitanes de buque, así como por la rápida remisión por los mismos de las solicitudes a las distintas DPOCE.

— Y cuatro, que se centralice en un único órgano público las tareas administrativas de información y vigilancia respecto de los Comandantes y Capitanes de buque. Este órgano, que además debería actuar como intermediario entre las DPOCE y los responsables de los buques, podría ser, como ya hemos apuntado con anterioridad, la Oficina del Censo Electoral o la Junta Electoral Central, actuando en estrecha colaboración con los Ministerios de Fomento, Defensa y Agricultura, Pesca y Alimentación (50).

Sin embargo, es muy probable que estas modificaciones no sirvieran de forma apreciable para solucionar el problema que tratamos. No parece que se halle aquí tampoco la causa fundamental de la marginalidad del procedimiento especial de votación del personal embarcado. Aunque se introdujeran las medidas propuestas, estamos convencidos de que la situación, a buen seguro, no cambiaría sensiblemente.

---

(50) En el Ministerio de Fomento habría que contactar con la Dirección General de la Marina Mercante, en el Ministerio de Defensa con la Dirección General de Personal y en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con la Secretaría General de Pesca Marítima.

Si reflexionamos un poco sobre el procedimiento podemos advertir por qué. Todo apunta a la configuración de su ámbito. Así:

*a)* En primer lugar, se excluye de entrada a dos importantes colectivos de trabajadores del mar: de un lado, el del personal embarcado en buques abanderados en otros países, y, de otro lado, el del personal que, aunque embarcado en buques españoles, no toca puerto español durante el período electoral.

No es un número alto de ciudadanos en ninguno de los casos, porque en este procedimiento las cifras no son nunca elevadas, pero sí es un número significativo; se puede estimar en torno a la mitad de los potenciales usuarios de un procedimiento de votación específicamente destinado a los trabajadores del mar embarcados en período electoral (51).

*b)* En segundo lugar, y sobre todo, cabe apuntar a la dificultad que presenta el que se de en la realidad el supuesto de hecho que permite al personal embarcado en un buque español emitir su voto: bien hallarse en determinado puerto español (el consignado al hacer la solicitud) en el breve período de tiempo en que es legal y fácticamente posible recibir la documentación electoral enviada por la DPOCE y remitir el sobre con el voto a la Mesa Electoral correspondiente, bien tener contacto durante este mismo período con determinado buque (el señalado en la solicitud) y que este mismo buque atraque además luego en tal período en un puerto español.

Como cabe suponer, no es nada frecuente que esta situación se de. Hay que tocar necesariamente puerto español, o tener contacto con un buque que luego va a tocar puerto español, en un lapso temporal muy concreto y nada amplio: en el mejor de los casos, entre el día trigésimo quinto posterior a la convocatoria (fecha mínima para recibir la documentación electoral) (52) y el cuadragésimo séptimo

---

(51) El número de buques de la marina mercante y de la flota pesquera de altura bajo control de armadores españoles que faenan bajo bandera de otros países, fundamentalmente de conveniencia (Panamá, Malta, Chipre, Bahamas, Madeira) no ha parado de aumentar desde, aproximadamente, 1993, suponiendo hoy en torno a la mitad de los mismos.

(52) De acuerdo con el artículo 73.3 de la LOREG, la DPOCE remite al elector la documentación electoral «a partir del trigésimo cuarto día posterior al de la convocatoria», por

(fecha máxima para remitir el voto)(53); y, en el peor escenario posible, que se produce en caso de impugnación de la proclamación de las candidaturas ante los tribunales, entre el cuadragésimo cuarto y el cuadragésimo séptimo(54).

Aquí parece estar, y no en otros motivos, la causa fundamental de la irrelevancia práctica del procedimiento que estudiamos. Y si esto es así, se puede decir, yendo más lejos, que el problema reside en último término en la conexión con España que se exige constantemente en el procedimiento, lo que demanda unos tiempos, unos sujetos colaboradores y unos lugares de estancia poco acordes con el principio de eficacia que deben inspirarlo. Así, se exige estar embarcado en un buque abanderado en España, cursar la solicitud del certificado de inscripción en el censo por medio del Comandante o Capitán del buque, recibir la documentación electoral para votar en puerto español (salvo que lo pueda hacer por medio de otro buque) y remitir el sobre con el voto desde puerto español.

### 3) *Propuestas*

¿Cómo salvar entonces la situación? En principio, cabría pensar en realizar una reforma limitada o un ajuste del procedimiento, que se articularía en torno a los siguientes puntos:

- Extender el procedimiento al personal embarcado en buques extranjeros.
- Permitir en general y, de modo muy especial, para este nuevo colectivo de «personal embarcado en buques extranjeros», que los

---

lo que, por muy rápido que actúe la DPOCE y el Servicio de Correos, hasta el día siguiente, por lo menos, el elector no va a poder recibir la documentación electoral.

(53) Esta exigencia se deduce de la lectura conjunta de dos artículos: el artículo 73.3 de la LOREG, que establece que el elector debe remitir el sobre dirigido a la Mesa Electoral con su voto «antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones»; y el artículo 42 de la misma Ley que señala que las elecciones se celebran el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria.

(54) En caso de interposición de recursos contra el acto de la Junta Electoral competente de proclamación de candidatos, la confección de las papeletas electorales debe posponerse (art. 71.2 de la LOREG). Ello puede suponer un retraso de hasta nueve días, según resulta del artículo 49 de la LOREG.

electores puedan solicitar directamente el certificado censal y demás documentos a través de internet y mediante su DNI electrónico o certificado de identificación digital emitido por entidad debidamente autorizada.

— Eliminar la exigencia de tener que recibir la documentación electoral y remitir el voto en puerto español, a semejanza de lo que se hace ya en el procedimiento especial de votación a distancia de los españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero (55).

Si estos cambios no fueran suficientes —que probablemente no lo sean— habría que incidir en lo que es la propia esencia del procedimiento, es decir, en la utilización del correo como mecanismo básico de comunicación entre el elector y la Administración Electoral. Y es que el uso del servicio postal no parece ser el instrumento de comunicación más adecuado para que el personal embarcado proceda al ejercicio a distancia de su sufragio.

Si esto es así, la mejor alternativa sería la del voto por internet. Se trataría de articular un procedimiento de votación a distancia, basado en la utilización de la red mundial de comunicación de internet, cumpliendo, naturalmente, todos los requisitos precisos para garantizar los principios básicos del sufragio, comenzando por la personalidad del mismo.

No obstante, hay que añadir, inmediatamente, que esta forma de articular el voto de los trabajadores del mar nos parece poco realista en el contexto normativo actual, ajeno a los instrumentos electrónicos de votación. Entre otros argumentos, su reconocimiento individualizado, es decir, únicamente en este procedimiento, impediría radicalmente el secreto del voto.

Este modo de votación no es, por ello, el más adecuado, mientras no se generalice, es decir, mientras el voto electrónico no se extienda a toda la población o, por lo menos, a amplios sectores de la misma. Sería imprescindible, por consiguiente, una implan-

---

(55) *Vid.* los artículos 3 y 4 del Real Decreto 1621/2007, de 14 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

tación más amplia de este tipo de voto, pero para ello parece que todavía faltan algunos años. *Lo mejor* es, una vez más, enemigo de *lo bueno* (56).

Descartada por el momento esa vía, nos inclinamos por la utilización de aviones-estafeta. Estos se encargarían de llevar la documentación electoral precisa para votar a los distintos buques, posteriormente recogerían sus votos y luego los entregarían, en tierra, a un órgano administrativo concreto (por ejemplo, la Junta Electoral Central o la Oficina del Censo Electoral), que se encargaría, por su parte, de remitir los votos por correo a las correspondientes Mesas Electorales.

Esta solución tiene aplicación en otros países (57) y cuenta también con antecedentes en nuestro Derecho, pues en la actualidad está prevista en el procedimiento de los militares desplazados fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales (58). No obstante, no desconocemos que no está exenta de problemas. Es evidente que su acogida en el procedimiento del personal embarcado implica un importante esfuerzo de medios personales y materiales, pues los buques a contactar serían muy numerosos y situados, además, en muy distintas zonas marítimas. Además, su aceptación exigiría tratar cuestiones muy espinosas, como el número mínimo de votantes de un barco para poder hacer uso del avión-estafeta y el límite territorial máximo, en su caso, en el que éste puede operar.

Los problemas no son, sin embargo, insalvables. Lo que hace falta es voluntad política para superarlos, como ya se ha hecho en otros casos, incluso más complicados, como, por ejemplo, en el del

---

(56) Sobre el voto por internet, sus problemas y posibilidades ya nos hemos ocupado en un trabajo anterior. Vid. Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ, «Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, pp. 262-265.

(57) Es el caso de Dinamarca y Noruega. También de Israel, aunque en este caso nos encontramos ante un voto directo (no postal) ejercido de forma anticipada.

(58) La figura del avión-estafeta es mencionada de forma expresa en el artículo 6 de la Orden del Ministerio de Defensa 116/1999, de 30 de abril, por el que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional.

procedimiento de votación directa de las personas ciegas y con discapacidad visual (59).

Dicho esto, es preciso indicar que si esta posibilidad de reforma del procedimiento no es aceptada sólo se nos ocurre en la actualidad una alternativa real de votación: el voto por procuración, tal y como propusieron algunos grupos políticos durante la tramitación parlamentaria de la LOREG (60), se aplica en algunos países (61) y propugnan desde hace tiempo algunos autores (62). Habría que modificar para ello la LOREG, autorizando la excepción en determinados casos justificados del requisito del voto personal.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, algo hay que hacer, pues está claro que el procedimiento actual no funciona y que miles de españoles que trabajan en el mar se ven abocados por esta causa, elección tras elección, a la abstención obligada. A estos ciudadanos se les niega, en la práctica, el ejercicio del derecho de sufragio, que se encuentra, es preciso recordarlo, en la base de nuestro sistema democrático.

El asunto ha llegado al Defensor del Pueblo, por medio de las quejas planteadas por algunos ciudadanos afectados. Esta Institución

---

(59) *Vid.* el 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. Se dictó en desarrollo del artículo 87.2 de la LOREG, tras la reforma operada en ésta por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre.

(60) Así lo propuso el Grupo Parlamentario Vasco del Congreso de los Diputados en la enmienda núm. 224 al proyecto de LOREG: «El personal embarcado en buques de la Armada, de la Marina Mercante y de la Flota Pesquera Española, podrá votar por poder concedido a persona residente en el correspondiente distrito electoral y que sea cónyuge o pariente consanguíneo hasta el cuarto grado del poderdante, cuya firma será legalizada mediante escritura pública ante Notario» [*Apud* Ramón ENTRENA CUESTA (ed.), *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios*, vol. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 207-208].

(61) Es el caso, por ejemplo, de Francia y el Reino Unido.

(62) Entre estos autores de que hablamos cabe citar a José L. RUIZ-NAVARRO PINAR, «Artículo 74», en Luis M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 704-706.

de salvaguarda de los derechos fundamentales ha sugerido un estudio a fondo del procedimiento «con vistas a determinar la forma en que de debería procederse a su radical modificación o sustitución» (63).

Los políticos son también conscientes de la inoperatividad del procedimiento, como ponen de manifiesto los acuerdos y resoluciones aprobados por las Cámaras parlamentarias, y por unanimidad, durante los últimos años. Es muy significativa, por ejemplo, la Proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados en 2001:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a proveer, dentro de la presente Legislatura, una solución legal que perfeccione el cumplimiento del espíritu de la Constitución en el ejercicio del derecho a voto del personal embarcado en la flota pesquera, en buques de la Armada o de la marina mercante española que, por razones del tiempo que permanece embarcado, no puede ejercer personalmente su derecho al voto el día de las elecciones» (64).

También es oportuno recordar la última iniciativa, una Proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados, también por unanimidad, y en la que se pide la reforma y estudio del ejercicio del derecho de voto de varios colectivos, entre los cuales se encuentra el de los trabajadores del mar:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Estudiar, después de recabar la información necesaria y suficiente para ello, las posibilidades de mejorar las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los nacionales españoles temporalmente ausentes, así como abordar las modificaciones necesarias para permitir el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos que se encuentren embarcados, tanto en buques de pabellón español como extranjero, en el momento de celebrarse los distintos procesos electorales y, en su caso,

---

(63) *Vid.* DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2004 y debates en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, vol. I, Madrid, 2005, p. 1263.

(64) Esta proposición no de ley, que tiene su origen en una iniciativa del Grupo Socialista, posteriormente enmendada por Grupo Popular, fue aprobada por el Pleno de la Cámara el 2 de octubre de 2001. *Vid.* el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D, núm. 247, de 10 de octubre de 2001, p. 41.

reformular el Real Decreto 3425/2000 en las disposiciones que se requieran para ello.

2. Asimismo, el Congreso de los Diputados entiende conveniente la creación de una Subcomisión, en el seno de la Comisión Constitucional que, tras analizar en detalle la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, elabore, en un plazo no superior a un año, un informe sobre sus necesarias modificaciones, en aras a facilitar el derecho de sufragio de los ciudadanos. En él se incluirá la homogeneización de los procedimientos y plazos electorales de los electores residentes ausentes de manera que dé suficiente tiempo para que se puedan computar los votos emitidos por correo» (65).

Y una pregunta final, nada inocente, por supuesto, y planteada con cierta dosis de perplejidad: si todos los grupos políticos están de acuerdo, ¿por qué no se ha hecho, ni se hace nada al respecto?

---

(65) Vid. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D, núm. 194, de 29 de abril de 2005, p. 5. Se trataba de una iniciativa socialista, enmendada en la parte que nos interesa por el Bloque Nacionalista Gallego (BNG).