

**EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO DE LOS MIEMBROS DE  
LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR:  
¿UNA GESTIÓN DIFÍCIL?**

Esteban José Hernando Zamanillo  
*Teniente coronel auditor*

«Si a un ciudadano se le menoscaba su derecho al voto, deja de ser ciudadano en el pleno sentido de la palabra»

Tribunal Supremo de Estados Unidos, *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 15 de junio de 1964

*Resumen*

El derecho de sufragio activo de los miembros de las Fuerzas Armadas implica que el gobierno está obligado a adoptar los medios y procedimientos necesarios para que el militar pueda ejercer su derecho fundamental al voto en cualquier circunstancia. Dado que este colectivo en ocasiones precisa de desplazarse fuera de territorio nacional para el cumplimiento de las misiones que le están encomendadas, embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional, la Administración establecerá un mecanismo de voto por correo específico para la garantía de este derecho. Ocurre que de esta obligación se derivan situaciones y supuestos no pacíficos tanto desde el punto de vista del elemento subjetivo como temporal o procedimental que precisan mayor seguridad jurídica.

*Palabras clave:* Voto por correo, Fuerzas Armadas, situaciones excepcionales, defensa nacional.

*Abstract*

The right to vote of the Armed Forces members implies that the Government is demanded to implement the appropriate means and procedures so that the military can exercise their fundamental right to vote in any circumstances. Given the fact that this group is sometimes required to deploy in a foreign territory in order to carry out their missions, aboard or in exceptional situations related with the national defense, the Administration will establish a mechanism for the specific postal voting as a guarantee of accomplishment of this right. From this obligation we might find controversial situations from either the personal or temporal and procedural point of view that require to be precise in legal security side.

*Keywords:* Postal vote, Armed Forces, exceptional situations, national defense.

*Sumario*

I. Introducción. II. Cuestiones previas: el derecho de sufragio activo en el exterior. Aspectos de derecho comparado. 1. *El ejercicio del derecho al voto de los nacionales ausentes.* 2. *El voto por correspondencia o voto por correo. Descripción de la situación en España y planteamiento inicial.* III. El voto por correo de los miembros de las Fuerzas Armadas que se encuentren en una situación excepcional. Aproximación legislativa y estructural. 1. *Primeros antecedentes.* 2. *Regulación actual.* 2.1. *El factor decisivo de incremento de operaciones militares.* 2.2. *Bloque normativo vigente.* IV. Los supuestos conflictivos. 1. *La problemática subjetiva.* 1.1. *Desplazamientos internos y externos en misiones distintas a las reguladas.* 1.2. *CERAS y ERTAS.* 1.3. *Los miembros de la Guardia Civil.* 1.4. *Intérpretes y otros civiles que siguen a las Fuerzas Armadas.* 2. *La problemática subjetiva: Aspectos procedimentales.* 2.1. *El desarrollo específico de actuaciones.* 2.2. *Contingencias excepcionales. Influencia de la crisis sanitaria de la COVID- 19.* V. La realidad de voto telemático y su implementación en el proceso militar. VI. Conclusiones y propuestas. ¿Necesidad de realización de una reforma? Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho al sufragio activo es un derecho fundamental que se reconoce constitucionalmente a los miembros de las Fuerzas Armadas en cualquier circunstancia y que no contiene ninguna variación o restricción respecto al resto de los ciudadanos, como ocurre en el ejercicio de otros derechos en un evidente desequilibrio entre la sociedad y los militares<sup>1</sup>. Así se reconoce en las disposiciones que regulan sus derechos y deberes<sup>2</sup>.

El legislador, en su ánimo de garantizar este derecho a votar, ha previsto la posible contingencia de que el elector estuviera ausente circunstancialmente del lugar y en el justo momento de su ejercicio, y de este modo, con carácter de generalidad, se le permite ejercer el voto por correspondencia, previa solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral que acreditará su inscripción en el Censo<sup>3</sup>.

Ciertamente, esta solución sirve, pero no colma las necesidades de los miembros de las Fuerzas Armadas que, para el desarrollo de las funciones que se les encomiendan, puedan encontrarse embarcadas o en el desarrollo de misiones en el exterior relacionadas con la seguridad y defensa nacional, normalmente en lugares lejanos de difícil acceso o en países donde existe o hay riesgo de conflicto armado. Para paliar esta deficiencia y con el ánimo de garantizar su derecho al voto, se le otorga un cauce específico y concreto y, lo que es más importante, amparado en un marco normativo adecuado al caso.

---

<sup>1</sup> El artículo 23.1 de la Constitución española dispone que: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». El artículo 2.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que constituye su desarrollo normativo, establece que: «El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente».

<sup>2</sup> El artículo 15.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas establece lo siguiente:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas tienen derecho de sufragio activo; lo pueden ejercer de conformidad con lo establecido en la legislación sobre régimen electoral general. Las autoridades competentes y los mandos militares establecerán los procedimientos y medios necesarios para facilitar el voto de los militares que se encuentren en cualquier destino y misión, en especial fuera del territorio nacional o cuando estén de servicio o guardia coincidiendo con llamadas electorales».

<sup>3</sup> Artículo 72 y 73 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Sin embargo, el procedimiento diseñado al efecto, quizás, no resulte el más idóneo habida cuenta la problemática que del mismo se genera en la realidad.

Inicialmente y, es algo evidente, no contempla todas las posibilidades en relación a los sujetos militares electores, y es que, cuando una unidad militar es embarcada o se debe de desplazar fuera de la localidad de residencia, en el territorio nacional o en el exterior, el contingente podrá integrarse, además de los propios militares, por personal civil necesario para el cumplimiento de la misión tales como políticos, médicos, científicos, intérpretes, cocineros u otros, además de miembros de la Guardia Civil, integrados o no en el contingente, todos ellos nacionales. El ejercicio al voto por correo de este personal no deja de ser una responsabilidad para el gobierno de la nación y muchas veces choca con la realidad porque, sin dejar de considerar que se trata de un derecho fundamental y que se debe de garantizar, debe ajustarse a un procedimiento propio en el que ampararse que no tiene por qué ser el arbitrado para los miembros de las Fuerzas Armadas o, de serlo, especificarse así legalmente, habida cuenta de las responsabilidades disciplinarias y/o penales que se pudieran derivar de su defectuosa gestión<sup>4</sup>. En consecuencia, estas situaciones problemáticas deberán identificarse, deslindarse y normativizarse para mayor seguridad jurídica y, en consecuencia, analizar la forma en la que se debe de gestionar su voto por correspondencia caso de ser necesario.

Por otro lado, el proceso de votación es largo y, sobre todo complicado, muy ajustado en plazos y dejándose muy poco margen a la resolución de contingencias que, de darse, tendrían consecuencias graves incluidas las disciplinarias y las penales<sup>5</sup>.

Por tanto, resultaría conveniente debatir sobre la posibilidad de modificarlo, aclarando los aspectos subjetivos y simplificándolo, contemplándose como posible una cesión de competencia de gestión que ahora se otorga a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa en favor de unidades de coordinación militares más cercanas a las unidades desplazadas o, por qué no, admitiendo la vía telemática.

---

<sup>4</sup> En los artículos 135 a 153 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que actúa como norma penal específica, se prevén los aspectos derivados de garantías penales y disposiciones generales sobre aplicación de la ley, las personas responsables, delitos y penas.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

## 2. CUESTIONES PREVIAS: EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO EN EL EXTERIOR. ASPECTOS DE DERECHO COMPARADO

### 2.1. EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS NACIONALES AUSENTES

Configurado el derecho al voto como un derecho de carácter fundamental y ante la importancia de cada voto en los distintos procesos legislativos, se ha creído oportuno regular y facilitar el ejercicio del derecho al voto de una persona que, en el desarrollo de un proceso de elecciones en su país, se encuentre ausente.

Ese compromiso, fundamentado inicialmente en el fenómeno de la inmigración, se ha adquirido internacionalmente por los Estados en virtud de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990<sup>6</sup>.

A nivel nacional, muchos países lo han llevado expresamente a sus legislaciones internas. Algunos, como en Sudamérica, incorporándolo directamente a sus textos constitucionales, como así ocurre en México<sup>7</sup>, Colombia<sup>8</sup>, Ecuador<sup>9</sup> y Perú<sup>10</sup>; y, otros, simplemente, incorporados a

---

<sup>6</sup> Artículo 41 de la Convención.

<sup>7</sup> El artículo 36 de la Constitución mexicana de 1917, modificada el 22 de agosto de 1996, regula el voto de los ciudadanos en el exterior.

<sup>8</sup> El artículo 171.2 de la Constitución de Colombia de 1991, dispone que «los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar las elecciones para el Senado de la República»; el artículo 176 *in fine*, por su parte, dice que «la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior». El artículo 116 del Decreto 2241 de 1986 por el que se aprueba el Código Electoral de este país especifica el proceso a través de las Embajadas, Consulados y demás locales habilitados previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente.

<sup>9</sup> El artículo 63.1 de la Constitución ecuatoriana de 2008 precisa que «las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción exterior y podrán ser elegidos para cualquier cargo».

<sup>10</sup> El artículo 187 de la Constitución de Perú de 1993 dispone que la ley contendrá normas especiales para facilitar el voto de los peruanos que residan en el extranjero. Precisan los artículos 224 y 225 de la Ley Orgánica de Elecciones, n.º 26859, de 1997, el modo de hacerlo en el local de la Oficina Consular del Perú en el correspondiente país o, en su defecto, donde señale el funcionario consular.

la legislación específica en materia electoral como Argentina<sup>11</sup>, Brasil<sup>12</sup>, República Dominicana<sup>13</sup>, Honduras<sup>14</sup> o Venezuela<sup>15</sup>.

En estos países, el derecho de sufragio de los ausentes se configura desde dos perspectivas diferentes. Un grupo, entre los que se encuentran Brasil, Ecuador, Honduras y México, el proceso electoral sirve para la elección de un órgano representativo de carácter nacional, tipo Presidencia o Vicepresidencia; en otras naciones como Argentina, Perú, Venezuela o Colombia, los electores ausentes participan de los comicios nacionales directamente como si estuvieran en el territorio del Estado, aunque con una mecánica de proceso distinta, normalmente a través de sus Embajadas o Consulados.

En Europa, como ocurre en Portugal<sup>16</sup> o Italia<sup>17</sup>, el sistema consiste en la elección de unos representantes constituidos a modo de circunscripción especial exterior.

---

<sup>11</sup> El artículo 1 de la Ley 24.007 de creación del registro de electores residentes en el exterior dice que

«los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales».

<sup>12</sup> Artículo 225 de la Ley Electoral de Brasil de 2017 n.º 14.488.

<sup>13</sup> El artículo 82 de la Ley Electoral 275-97, de 21 de diciembre de 1997 dice que «los dominicanos residentes en el extranjero, [...] podrán ejercer el derecho al sufragio para elegir Presidente de la República y Vicepresidente de la República».

<sup>14</sup> La Ley Especial de 2001 para el ejercicio del sufragio de los hondureños en el exterior dispone en su artículo 3 que «los electores hondureños residentes en el exterior solo ejercerán el sufragio para elegir Presidente de la República y Designados a la presidencia» y lo harán, reza el artículo 2, a través de los Consulados Generales o de las Secciones Consulares.

<sup>15</sup> El artículo 99 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política n.º 5223, de 28 de mayo de 1998, permite el sufragio de los venezolanos residenciados en el exterior quienes deberán acreditarse en la sede de la representación diplomática o consular correspondiente.

<sup>16</sup> El artículo 14 de la Constitución portuguesa de 1976 (rev. 2005) explicita que «los ciudadanos portugueses que se hallen o residan en el extranjero gozarán de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos y estarán sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país».

<sup>17</sup> Dispone el artículo 48 de la Constitución italiana de 1947 (tras la reforma operada por la Ley Constitucional n.º 1/2000, de 17 de enero) que

«la ley establecerá los requisitos y modalidad de ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, asegurando su efectividad. Con ese fin se crea una circunscripción extranjera para la elección de las Cámaras, a la que serán asignados escaños en el número fijado por la norma constitucional y según los criterios determinados por las leyes».

El artículo 56 especifica que 12 de los 630 miembros de la Cámara de los Diputados se elegirán en esa circunscripción; según el artículo 57, 6 de los 315 senadores electivos se elegirán por los residentes en el extranjero. La Constitución, a su vez, se desarrolla por la

En España, el artículo 68.5.2 de la Constitución dispone que «la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España».

Como sucede en Argentina o Colombia, y también Estados Unidos y Canadá, en España, los electores desplazados participan directamente en los comicios como cualquier nacional no desplazado.

Bien es cierto que la normativa española a este respecto no distingue el tipo de proceso electoral que se entenderá afectado, máxime en un país como el nuestro en el que las elecciones pueden tener naturaleza nacional, autonómica o local. En este sentido, se produce, *por mor* de la legislación propiamente electoral, una extensión a todo tipo de proceso de elecciones.

El voto por correspondencia o por correo. Descripción de la situación en España y planteamiento inicial

En aras de la efectividad, la totalidad de los países recurren a la modalidad de voto por correspondencia o por correo para el ejercicio de sufragio activo de sus nacionales, incluidos el personal de las Fuerzas Armadas siempre y cuando este derecho les sea reconocido *per se*<sup>18</sup>, que se encuentran desplazados fuera del territorio nacional en el momento en el que existe un proceso de elecciones el procedimiento.

La elección de este sistema exige que existan determinadas garantías de éxito y que permitan que el proceso en cuestión sea personal, libre, secreto y con pretensión de efectividad.

En España el acogimiento de este sistema de voto por correo se puede predicar de dos tipos de grupos que debemos de diferenciar con el fin de determinar el procedimiento a seguir en cada caso.

La cuestión, no exenta de incertidumbre y polémica, dado que se admiten distintos cauces, más o menos beneficiosos, según la legislación aplicable en cada caso.

Por un lado, nos encontramos los ciudadanos, civiles o militares, que se encuentran residiendo en el extranjero. Estos a su vez, pueden ser aquellos cuya residencia en el exterior tiene una cierta continuidad en el tiempo, llamados CERAS y los residentes temporalmente fuera de territorio nacional en época de elecciones o ERTAS.

Por otro, se encuentran aquel grupo de personas vinculados con las Fuerzas Armadas, que puntualmente están fuera de España con el fin del

---

Ley n.º 459, de 27 de diciembre de 2001, de normas para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior.

<sup>18</sup> Mediante consulta directa a los organismos electorales, se repara en que países como Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay no tienen reconocido el derecho al voto del personal militar.

cumplimiento de una labor encomendada por el país o que están embarcados o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional.

Por tanto, el voto por correo en España<sup>19</sup> puede ser empleado por residentes que se hallen en territorio de nuestro país, como residentes en el extranjero<sup>20</sup>, con la única consideración de que el mismo debe de estar supeditado a los principios exigibles en cualquier proceso electoral, personal, libre, secreto y efectivo, cuya supervisión y control se realiza por un órgano encargado específicamente de ello, la Junta Electoral Central.

Cuando la situación descrita afecta directamente a los miembros de las Fuerzas Armadas que se encuentran embarcados o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional, se ha hecho preciso elaborar un mecanismo especial para ello.

### 3. EL VOTO POR CORREO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS QUE SE ENCUENTREN EN UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL. APROXIMACIÓN LEGISLATIVA Y ESTRUCTURAL

El acomodo legislativo a la normativa específica para la regulación del voto por correo de los militares desplazados en el exterior nace en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

El precepto trata genéricamente de amparar tres situaciones peculiares y totalmente distintas que es necesario deslindar.

Por un lado, el ejercicio del voto por correo del militar en las circunstancias dichas. Por otro, el de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el exterior. Y, finalmente, el del voto por correo de los ciudadanos que se hallen temporalmente en el extranjero<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El voto por correo está previsto en otras legislaciones como en Alemania, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Electoral Federal, o en Italia según lo dispuesto en la Ley 459, de 27 de diciembre de 2001, de normas para el ejercicio del voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior y en el Reglamento de desarrollo n.º 104, de 2 de abril de 2003 y que, hasta hace poco, había sido rechazado.

<sup>20</sup> En México e Italia, de acuerdo con la legislación electoral propia, el voto por correo está reservado exclusivamente a los nacionales que residen en el exterior de cada uno de los países.

<sup>21</sup> El artículo 74 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dice que:

«El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará las especialidades respecto de lo dispuesto en los dos artículos anteriores para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad



Cada una de las situaciones planteadas, especialmente la primera de las citadas exige un desarrollo normativo mucho más específico cuya evolución va a depender de la actividad para la que se ha requerido al colectivo de que se trate en cada momento.

### 3.1. PRIMEROS ANTECEDENTES

Hasta finales de los años 80 la actividad de las Fuerzas Armadas en el exterior resultaba muy escasa, por lo que no se creía conveniente tener una regulación normativa del todo específica del voto por correo de sus miembros que se hallaban desplazados circunstancialmente. Hasta entonces y desde 1977, el legislador se limitaba a normativizar el supuesto típico del personal embarcado en periodo de elecciones, que, aun no estando previsto para el colectivo militar, estos se beneficiaban del proceso a la hora de ejercer el voto. Para ellos se preveía un procedimiento especial de votación consistente en permitir y facilitar a la navegación la arribada y toque de puertos conocidos, normalmente en España.

En 1990, cuando el ejército español empieza a participar en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, se comienza a prestar más atención a la necesidad de regular este derecho con más detalle para que los miembros de las Fuerzas Armadas españolas tengan garantizada la respuesta a este derecho fundamental.

En estos condicionantes, se publica la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno de 28 de septiembre de 1990, cuyo objetivo va a ser el de regular el ejercicio del derecho de voto del personal embarcado en buques de la Armada destinado en misiones de paz internacionales<sup>22</sup>.

Poco más tarde, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, en virtud de la cual se dictaban normas reguladoras de los procesos electorales precisó del desarrollo normativo de la Orden Ministerial 53/1993 de 11 de mayo, por la que se regulaba el ejercicio del derecho al voto en los próximos procesos electorales del personal destinados en misiones de paz internacionales<sup>23</sup> (Gálvez Muñoz, 2007: 24 y 25).

---

del Estado que están cumpliendo misiones en el exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración».

<sup>22</sup> BOE n.º 234/1990, de 29 de septiembre. Pp. 28346.

<sup>23</sup> BOE n.º 115/1993, de 14 de mayo.

## 3.2. REGULACIÓN ACTUAL

### 3.2.1. El factor decisivo de incremento de operaciones militares

Desde 1990 y, especialmente estos últimos años, podemos observar un crecimiento exponencial de la actividad de las Fuerzas Armadas en el exterior, bien, integrándose sus miembros a bordo de buques de la Armada, hecho que ya conocíamos, o, bien, participando en operaciones de mantenimiento de la paz, abriéndose el abanico a miembros de los ejércitos.

Consecuentemente, la regulación legal del voto por correo del personal militar va a empezar a resultar, no solo necesaria, sino que se va exigir que se haga de forma exhaustiva, en el ánimo de garantizar el derecho fundamental a ejercer su voto por correo.

Los últimos procesos electorales celebrados en España son una prueba de ello.

En las elecciones generales celebradas el 10 de noviembre de 2019<sup>24</sup>, ejercieron su derecho al voto un total de 3.137 militares, desplegados en misiones y buques en cuatro continentes, en 26 lugares diferentes del mundo (16 Zonas de Operaciones y 10 buques de la Armada) y en distintas rotaciones y desplazamientos puntuales, destacando las operaciones que se desarrollan en Afganistán, Letonia, Somalia, Líbano, Mali, Irak y República Centroafricana, entre otras.

En las elecciones a los Parlamentos vasco y gallego que tuvieron lugar el 12 de julio de 2020, a pesar de las dificultades extremas de comunicación con las distintas zonas de operaciones derivadas de la crisis sanitaria producida por el COVID-19<sup>25</sup>, se procedió a facilitar la documentación electoral a 211 solicitantes, habiendo ejercido su derecho al voto un total de 145 militares, algunos embarcados en dos buques de la Armada española, la Fragata «Álvaro de Bazán» que presta sus servicios en la Operación «SNMG-2 Mediterráneo-Mar Negro» y el PA «Arnomendi» que participa en un despliegue en apoyo de la Secretaría General de Pesca en el área de la «North Atlantic Fishing Organization» y otros pertenecientes al Ejército de Tierra desplegados en 2 misiones, UNIFIL «Libre Hidalgo» que se desarrolla en Marajayoun (LIBANO) e «Inherent Resolve» en Bagdad y Taji (IRAK).

---

<sup>24</sup> Nota de prensa de 7 de noviembre de 2019 publicada en la página web del Ministerio de Defensa.

<sup>25</sup> Según nota de prensa ministerial de 9 de julio de 2020.

En el proceso electoral para el Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 2021<sup>26</sup>, del mismo modo destacando las dificultades que generó la pandemia del COVID-19, se facilitó el voto por correo a 205 solicitantes, ejerciendo el mismo un total de 127 militares pertenecientes al Ejército de Tierra desplegados en 4 misiones, UNIFIL «Libre Hidalgo» Marjayoun (Líbano), EFP Letonia (Adazi), República Centro Africana RCA (Bangui) y Apoyo Irak (Bagdad).

En las elecciones a la Asamblea de Madrid de 4 de mayo de 2021, se procedió a gestionar el voto, a pesar de las dificultades de la crisis sanitaria mencionada, a 386 solicitantes, ejerciéndolo 376 pertenecientes a los ejércitos y la Armada<sup>27</sup>.

### **3.2.2. Bloque normativo vigente**

La ley Orgánica de Régimen Electoral General, en términos prácticamente idénticos a la regulación a la que hemos hecho referencia anteriormente, resulta desarrollada por el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, vigente en la actualidad, en el que se recoge aspectos específicos del voto por correo del personal embarcado, incluido el perteneciente a la Armada<sup>28</sup>.

Su Disposición Adicional 3.<sup>a</sup>, en lo que al Ministerio de Defensa se refiere, arbitra una habilitación normativa para este personal, extendiéndolo a unidades militares terrestres y aéreas, destacadas fuera de territorio nacional en situaciones excepcionales y que participe o coopere con países aliados u organizaciones internacionales en misiones de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz internacional<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Nota de prensa ministerial de 12 de febrero de 2021.

<sup>27</sup> Nota de prensa ministerial de 30 de abril de 2021.

<sup>28</sup> Artículo 9.

<sup>29</sup> Disposición Adicional 3.<sup>a</sup> del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales:

«Por el Ministerio de Defensa se podrán dictar las normas que resulten necesarias para la adaptación de lo previsto en el artículo 9 del presente Real Decreto si personal embarcado en buques de la Armada, cuando se encuentren en situaciones excepcionales, vinculadas con la Defensa Nacional, que así lo aconsejen. En dichas normas podrán incluirse, asimismo, las previsiones oportunas para asegurar el ejercicio del derecho al sufragio mediante el voto por correo, del personal perteneciente a unidades militares terrestres o aéreas que se encuentre destacado fuera del territorio nacional, en las precisadas situaciones excepcionales, y que participe o coopere con las Fuerzas de los países aliados y de Organizaciones internacionales en misiones de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz internacional».

Esto ha traído que el Ministerio de Defensa, como también ha correspondido hacer al Ministerio del Interior, como más tarde veremos<sup>30</sup>, se haya visto obligado a efectuar el desarrollo normativo oportuno para gestionar el voto por correo de su personal que se halle desplegado en el extranjero realizando una operación de índole internacional. Y lo ha hecho mediante la Orden Ministerial 116/1999 de 30 de abril, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional y la Instrucción Comunicada n.º 156, de 17 de octubre de 2011, del subsecretario de defensa, sobre el ejercicio del derecho al voto por correo de determinado personal de las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>.

Constituye un nuevo avance que en estas normas de desarrollo se especifique ya que el personal afectado es el embarcado en buques de la Armada o que, perteneciendo a unidades militares terrestres, vinculadas con la defensa nacional y que participe o coopere con las fuerzas de los países aliados y de organizaciones internacionales en misiones de asistencia humanitaria o mantenimiento de la paz internacional<sup>32</sup>.

Sucintamente, el procedimiento que se establece en la normativa vigente se origina con la remisión por parte del comandante del buque o del jefe de la unidad del listado del personal que desea acogerse a esta vía, dirigiéndola al director general de personal militar del Ministerio de Defensa. Esta autoridad, a su vez, tramitará las solicitudes del certificado de inscripción en el censo, haciéndolas llegar a las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral, que después de las comprobaciones oportunas expedirá la correspondiente documentación electoral, entre la fecha de la convocatoria y 10 días antes de la votación.

La misma se remitirá nuevamente a la dirección general para entregarla, del modo más urgente posible, al comandante del buque o jefe de unidad, máximo responsable de su custodia, seguridad, integridad y secreto. Verificado el voto devolverá la documentación, nuevamente, a la jefatura de personal ministerial quien se encargará de hacerla llegar a la mesa electoral a través del organismo autónomo de Correos y Telégrafos, antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Disposición Adicional 4.ª del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

<sup>31</sup> Esta norma deroga la también Instrucción Comunicada n.º 149/10, de 6 de octubre, del Subsecretario de Defensa, sobre el ejercicio del derecho al voto por correo de determinado personal de las Fuerzas Armadas.

<sup>32</sup> Artículo primero de la Orden 116/1999, de 30 de abril, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional.

<sup>33</sup> Artículos segundo y siguientes de la misma norma.

La instrucción comunicada matiza alguna cuestión importante al respecto de lo dicho, indicando que será el Director General de Personal del Ministerio de Defensa el que entregará la solicitud de voto de los militares desplazados a la oficina del censo electoral quien dividirá las mismas por provincias, remitiéndolas a las oficinas provinciales de la oficina del censo electoral, para expedir la documentación. La documentación será entregada a las delegaciones y subdelegaciones de defensa que las harán llegar, en traslado personal, a la Dirección General de Personal. Este organismo se auxiliará de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos o autoridades en las que estos designen para la entrega a los electores y, si fuese necesario por existir afectados varios Ejércitos, se podrá recabar la coordinación del mando de operaciones, o autoridad en la que delegue.

#### 4. LOS SUPUESTOS CONFLICTIVOS

Parece claro que el procedimiento descrito anteriormente debe de aplicarse al personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional y que participe o coopere, con las fuerzas de los países aliados y de organizaciones internacionales en misiones de asistencia humanitaria o mantenimiento de la paz internacional.

Sin embargo, este sistema que se ha ofrecido para facilitar el voto a ese personal y por lo tanto muy cómodo y sencillo para el elector, puede ser muy recurrente en algunas situaciones que aparentemente pueden ser dudosas y que es preciso clarificar, atendidas las responsabilidades de quien tiene la capacidad de aceptar la solicitud no correspondiendo y las que, desde entonces, está dispuesto a asumir, con la circunstancia a tener en cuenta de que, además, se puede llegar a perjudicar el derecho fundamental al voto de un elector.

##### 4.1. LA PROBLEMÁTICA SUBJETIVA

##### **4.1.1. Desplazamientos internos o externos en misiones distintas a las previstas**

Conviene abordar estas situaciones dudosas con un supuesto que aparentemente no debía de plantear ningún problema, pero que en ocasiones ha requerido pronunciamiento al efecto tras la solicitud de ciertos interesados.

Se trata, por un lado, de determinado personal militar que en época electoral ha tenido que desplazarse fuera de su lugar de residencia para participar en maniobras y ejercicios militares periódicos y, consiguientemente, podrían tener dificultades para poder votar de forma presencial.

Lo cierto es que no son acreedores de que se les pueda aplicar el procedimiento previsto para los miembros de las Fuerzas Armadas que se han desplazado fuera del territorio nacional en circunstancias de excepcionalidad.

Las opciones son claras en este caso.

Este personal puede optar por un voto presencial, si hubiera posibilidad de autorización del mando sopesando las necesidades del servicio que pudieran verse afectadas, o por el voto por correo previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral General, como cualquier otro elector afectado, previendo con tiempo suficiente los mínimos requisitos para ello, esto es: solicitud al efecto en la Oficina Provincial del Censo Electoral que comprobará sus datos de inscripción y enviará la documentación de votación al domicilio indicado, para que, verificado, sea remitido por correo certificado a la mesa electoral.

Por otro lado, no cabe incluir en el procedimiento que nos ocupa analizar, también de forma clara, otro tipo de buques de la armada o unidades militares que, en el periodo electoral, se desplacen para el desarrollo de misiones distintas a las descritas.

Actuar de otra forma desnaturalizaría el uso de los procedimientos establecidos, con el reproche disciplinario o penal que resultase oportuno.

#### **4.1.2. CERAS y ERTAS**

Dentro del voto por correspondencia, sin duda, hemos de referirnos al caso, más allá de la mención que se hizo con anterioridad, de los residentes españoles en el extranjero.

Recordamos que pueden ser de dos tipos los electores-residentes, normalmente personal civil, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o militar destinados en Embajadas españolas en el extranjero o en Cuarteles Multinacionales, denominados CERAS y los ciudadanos que se encuentran temporalmente fuera de territorio nacional en época de elecciones, llamados ERTAS. Ambos disponen de un procedimiento de votación, para cada cual, perfectamente tasado en la ley, pero que ocasionalmente, si afectan a personal militar, se convierten en situación de conflicto.

Los CERAS se regulan por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y, así, realizar la solicitud de ejercer el derecho de sufragio activo correspondiente en cada proceso electivo a la Delegación Provincial del Censo Electoral, acompañando copia de la documentación acreditativa de su personalidad y debiendo estar inscritos en el censo de electores residentes-ausentes. Tras las comprobaciones de rigor, se les remitirá, vía correo certificado al domicilio que indiquen, la documentación necesaria y tendrán dos opciones de voto, una por correo dirigido a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática, antes del quinto día anterior al de la votación, y, otra, depositando el voto en una urna en las Oficinas o Secciones Consulares de la Misión Diplomática, el día anterior al de la elección<sup>34</sup>.

Los ERTAS o electores españoles que se encuentren circunstancialmente en el extranjero, del mismo modo, tienen una regulación específica, no pudiendo acogerse al derecho de sufragio mediante el voto por correo, ni tampoco al procedimiento que se ha descrito para el personal CERA. Se impone como requisito estar inscrito en el Registro de Matrícula Consular como no residentes y el trámite es similar, en esencia al de los residentes-ausentes, solicitando el ejercicio al voto con la documentación facilitada por la Oficinas Consulares de Carrera o Secciones Consulares de Embajada o descargada telemáticamente; remitida la documentación por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, previas comprobaciones, al domicilio indicado en la solicitud, se cumplimentará por el elector adecuadamente y será enviado por correo certificado a la Mesa electoral, antes del tercer día previo a la celebración de las elecciones<sup>35</sup>.

Sin embargo, *de facto*, CERAS y ERTAS, cuando se trata de personal militar, han generado cierta problemática casual, pretendiendo acogerse al procedimiento establecido para el personal militar embarcado o en misión internacional, quizás por no haber cumplimentado las formalidades exigidas o, simplemente, por resultar más sencillo de ejecutar.

Incluso, se puede dar el caso de situaciones, en las que este personal es requerido para desplazarse fuera del lugar de su domicilio en el extranjero para participar en maniobras o ejercicios militares, apoyados por militares

---

<sup>34</sup> Artículo 75.

<sup>35</sup> Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales y Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. Su anexo 6 se modifica por la Orden INT/358/2015, de 27 de febrero, de regulación complementaria de los procesos electorales.

residentes en España, denominados *augmentees*, que también podrían solicitar acogerse a ese procedimiento<sup>36</sup>.

En nuestra opinión, no correspondería que el personal afectado se pudiera acoger al procedimiento establecido para militares embarcados o en misión internacional, puesto que, además de estar amparados por un procedimiento establecido, respecto del cual debían de haber previsto las contingencias, no reúnen las condiciones exigidas para su aplicación en la legislación aplicable.

Y es que la Orden 116/1999 es taxativa definiendo el ámbito de aplicación para el personal «embarcado en buques de la armada, o que perteneciendo a unidades terrestres o aéreas se encuentre destacado fuera del territorio nacional participando o cooperando en misiones de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz». Lo contrario sería incurrir en responsabilidad.

El caso de los *augmentees* es, del mismo modo, meridianamente claro, puesto que estos militares con residencia en España que se desplazan a un país extranjero para apoyar determinados ejercicios militares temporales, debieron de prever la situación electoral que les pudiera afectar y obrar en consecuencia, bien mediante el voto por correo nacional, el de los residentes temporalmente en el extranjero, auxiliándose de los servicios consulares, o, incluso, beneficiándose de permisos, si el mando, atendidas las necesidades del servicio, lo considera oportuno<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Con ocasión de las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, se planteó la posibilidad de solicitar autorización a la Junta Electoral Central para ejercer el voto por correo previsto en la Orden 116/1999 para el personal con destino en el Cuartel General del Eurocuerpo CEEUR (Estrasburgo. Francia) que participaba en el Ejercicio «Trident Júpiter 2019» para la validación de la Fuerza de Respuesta Reforzada de la OTAN (NRF) en Stavanger (Noruega) y Rota (España), así como otro personal del Ejército de Tierra que desde territorio nacional fueron comisionados para apoyo en el mismo con carácter forzoso o *augmentees*, entre el 14 de octubre y el 22 de noviembre de 2019 en Stavanger (Noruega), Brunssum (Países Bajos), Rota (España) o embarcaría en el USS Mount Whitney, coincidiendo con el periodo electoral. Se justificaba que el Ejercicio tendría la consideración de Operaciones en el Exterior como NRF, recogida en el *Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 28 de diciembre de 2018*, por la que se asignan fuerzas y capacidades de la e-NRF y VJTF de la Alianza y, el personal afectado, por tanto, debería de estar incluido en el procedimiento previsto que además no podría ejercitar este derecho de otra manera. Además, personal afectado, considerándose agraviado, hizo reclamaciones individuales en ese sentido o se diese otra posibilidad, con un procedimiento alternativo que garantizase ejercer su derecho fundamental al voto o, en su caso, se les autorizase a ausentarse del ejercicio para ello.

<sup>37</sup> La decisión que se tomó entonces fue que el personal destinado en el CG del Eurocuerpo (Estrasburgo) así como el personal del Ejército de Tierra destinado en España que participará en el ejercicio como *augmentee*, queda fuera del ámbito de aplicación de esta normativa, por no estar participando en operaciones de asistencia humanitaria o mantenimiento de la paz, por lo que no era posible prestar el apoyo solicitado al no contar con



### **4.1.3. Los miembros de la Guardia Civil**

Además de los militares, también el personal del Benemérito Instituto de la Guardia Civil tiene derecho a ejercitar el derecho fundamental al voto en cualquier circunstancia como así dispone la norma que regula sus derechos y deberes<sup>38</sup>.

Esta disposición, a su vez, se ha desarrollado por el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales que en su Disposición Adicional 4.<sup>a</sup>, habilita al Ministerio del Interior para dictar las normas necesarias, igual que ocurre para el Ministerio de Defensa, para regular que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado puedan ejercer el derecho al voto por correo cuando se hallen fuera de territorio nacional en situaciones excepcionales relacionadas con la defensa nacional similares a las de los miembros de las Fuerzas Armadas<sup>39</sup>.

Inicialmente, el Ministerio del Interior no se decidía a concretar ese desarrollo normativo previsto que provocaba distintas eventualidades, no exentas de cierta polémica, en el sentido de que fuera el Ministerio de Defensa el encargado de gestionar el voto de los Guardias Civiles, máxime incrustados en unidades de carácter militar.

La cuestión ya se planteó por primera vez con motivo de las elecciones al Parlamento de Cataluña que tuvieron lugar en fecha 21 de diciembre de 2017 y se ha repetido en cada proceso electoral.

Entonces, la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa significó a la Secretaría de Cooperación Internacional de la Guardia Civil que era competencia de la Guardia Civil la gestión del voto por correo de dicho personal, en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> del

---

la cobertura legal necesaria, que, por otro lado, le era otorgada a ese personal por tratarse de personal CERA (personal residente en el extranjero e inscrito en el Censo electoral de españoles residentes ausentes), sujeto, en este sentido, a otra normativa específica.

<sup>38</sup> El artículo 10.1 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil dispone que:

«Los Guardias Civiles ejercerán el derecho de voto de acuerdo con lo establecido en el régimen electoral general. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para posibilitar su ejercicio, especialmente cuando deban prestar servicio coincidiendo con jornadas electorales y durante sus misiones en el extranjero».

<sup>39</sup> La Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> del Real Decreto 605/1999, establece:

«Por el Ministerio del Interior se podrán dictar las normas que resulten necesarias para la adaptación de lo previsto en el artículo 9 del presente Real Decreto, a fin de asegurar el ejercicio del derecho al sufragio, mediante el voto por correo, del personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que se encuentren en las circunstancias establecidas en la disposición adicional tercera».

Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementarla de los procesos electorales.

Sin embargo, la Secretaría de Cooperación Internacional de la Guardia Civil comunicó, previo Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de la Guardia Civil, que mientras el personal de la Guardia Civil permanezca integrado en una Unidad militar desplazado para el cumplimiento de una misión internacional de paz, el personal del cuerpo tiene a todos los efectos la consideración de personal de las Fuerzas Armadas, sujetos a los mismos derechos y deberes que ese personal, y por tanto le sería de aplicación la normativa sobre ejercicio del derecho de voto por correo que contempla la Orden Ministerial 116/1999, de 30 de abril, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional.

Recabado informe de la Asesoría Jurídica General del Ministerio de Defensa se concluyó que por parte de este ministerio podría gestionarse el referido derecho de sufragio activo del personal de la Guardia Civil, en las circunstancias descritas, siempre y cuando esté habilitado por el Ministerio del Interior, lo que puede realizarse a través de la aprobación de la orden ministerial correspondiente que pueda dictarse al efecto.

Lo cierto es que el personal de la Guardia Civil, mientras permanezca integrado en una unidad militar desplazada para el cumplimiento de una misión internacional de paz, tiene a todos los efectos la consideración de personal de las Fuerzas Armadas<sup>40</sup>.

Es más, los miembros de la Guardia Civil, en esos casos, se encuentran sujetos a los mismos derechos y deberes, incluidos el ejercicio del derecho al voto contemplado en la Orden Ministerial 116/99, que el personal militar<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Así se determina en distintas normas como en el artículo 4.4 del Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil, el cual establece que «en el cumplimiento de las misiones de carácter militar encomendadas, la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa», y en lo estipulado en el artículo 5 apartados 2 y 3, los cuales previenen que «en el cumplimiento de las referidas misiones, los guardias civiles tendrán la consideración de fuerza armada, sin perjuicio de su condición de agentes de la autoridad, y quedarán sometidos a lo dispuesto en las normas penales, disciplinarias, y de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas», y que «cuando las misiones de carácter militar encomendadas supongan la participación en operaciones y ejercicios, las unidades y los miembros de la Guardia Civil también quedarán sujetos al estatuto de la fuerza de la que formen parte».

<sup>41</sup> La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil explicita que: «En los supuestos en los que, de acuerdo con la legislación vigente, los miembros de la Guardia Civil, en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, pasen a depender del Ministro de Defensa

Por otro lado, y sin perder de vista esa consideración, los miembros de la Guardia Civil conservaban su condición de agente de la autoridad de la cual carecen la mayoría de los componentes de las Fuerzas Armadas, sigue estando vinculado orgánicamente con la Dirección General de la Guardia Civil<sup>42</sup>.

Lo cierto es que no se podía ni puede pretender extender en aplicación toda la normativa de índole militar a los miembros del Benemérito Instituto que participan en misiones internacionales de paz, debiendo mantener cada colectivo sus propias normas, sobre todo si se alejan de cuestiones de tipo operativo más propias del ámbito castrense, como es el caso del ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo.

Además, ya se había establecido que las Autoridades competentes del Ministerio del Interior en el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como han hecho las del Ministerio de Defensa para el personal que integra las Fuerzas Armadas, adoptarán las medidas necesarias para posibilitar el ejercicio al sufragio activo en aquellos casos en los que deban prestar servicio coincidiendo con jornadas electorales y durante sus misiones en el extranjero.

Ello no compete, sin habilitación, al Ministerio de Defensa, con los consiguientes efectos oportunos que pudieran desprenderse.

No obstante lo dicho, y, suscitada la problemática muy cercana a cada proceso electoral, para evitar que el personal de la Guardia Civil integrado en unidades militares se quedase sin votar, se salvó el problema generándose una habilitación transitoria *ad hoc*, para lo cual el Ministerio del Interior, remitió en favor del Ministerio de Defensa una solicitud de colaboración para la gestión del voto por correo del personal de la Guardia Civil que forman parte de las misiones de paz, sin perjuicio de informar que se había iniciado el proceso de desarrollo legislativo.

En cualquier caso, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, no el Ministerio del Interior, ha aprobado la Orden PCM/163/2021, de 22 de febrero, por la que se regula el ejercicio del derecho al sufragio activo, mediante el voto por correo en los procesos electorales del personal de la Guardia Civil en situaciones excepcionales vinculadas con la Seguridad Nacional<sup>43</sup>, estableciéndose en su seno una

---

o queden integrados en Unidades Militares, se regirán por la normativa sobre derechos y libertades aplicables a los miembros de las Fuerzas Armadas».

<sup>42</sup> El artículo 5.1 del Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, determina que: «El desempeño de las misiones de carácter militar por parte del personal de la Guardia Civil no supondrá la pérdida de la dependencia orgánica respecto de su Dirección General».

<sup>43</sup> BOE n.º 49 de 26 de febrero de 2021. Pp. 23335 a 23338.

habilitación en favor del Ministerio de Defensa para su ejecución efectiva, dada de la naturaleza militar del personal de la Guardia Civil, las circunstancias de equiparación personal que concurren en el caso y otras cuestiones de tipo práctico.

La norma, en este sentido, distingue dos situaciones, olvidándose, curiosamente, del resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que también, sobre todo el Cuerpo Nacional de Policía, tiene personal desplazados en el exterior cooperando con países aliados y de organizaciones internacionales<sup>44</sup>.

Por un lado, a los miembros de la Guardia Civil en situaciones excepcionales con la seguridad nacional, que, en esencia, es similar al de las Fuerzas Armadas, dando a la Secretaría de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Guardia Civil, las mismas funciones que a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

Por otro lado, se contempla al personal del Benemérito Instituto desplegado junto a personal de las Fuerzas Armadas españolas, en cuyo caso, se les aplicará el procedimiento previsto para los militares.

La Orden, además, autoriza a la Dirección General de la Guardia Civil para que adopte, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean necesarias a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto.

En cualquier caso, parece deseable, que en el segundo de los supuestos y para una adecuada implementación del proceso, se gestase un desarrollo normativo al efecto, o, al menos, se crease una comisión de evaluación conjunta de ambos ministerios, al derivarse responsabilidades para el Ministerio de Defensa.

#### **4.1.4. Los intérpretes y otros civiles que siguen a las Fuerzas Armadas**

Otro supuesto en el que se suscitan determinadas cuestiones relativas a la gestión del voto de determinado personal civil, de alguna manera vincu-

---

<sup>44</sup> La División de Cooperación Internacional de la Policía Nacional señala que este cuerpo tiene agentes destinados en distintas misiones fuera de España, tales como MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití), UNMIT (Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental), EUROPOL-AFGANISTÁN, CICIG (Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala), UNISPSI (Oficina de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz en Sierra Leona), UNIOGBIS (Oficina de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz en Guinea-Bissau), EUROPOL-COPPS. EUJUST-LEX (de la Unión Europea en Irak), OSCE...

lada a las Fuerzas Armadas, que acompañan a los contingentes militares en el cumplimiento de las misiones que se les han encomendado.

Son diplomáticos, científicos, intérpretes o miembros de las empresas de servicios contratadas, cocineros, personal de limpieza, entre otros.

En puridad, no son personal que pueda acogerse al mismo procedimiento de votación del personal de las Fuerzas Armadas, puesto que tienen su cauce, el mismo que hemos definido para los denominados ERTA<sup>45</sup>.

La problemática se ha planteado fundamentalmente para los intérpretes, no constan oficialmente otras incidencias, desde las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015 en la Base Cervantes en Marjayoun (Líbano).

En aquel momento y sirve para la actualidad, se indicó que los electores afectados deberían de solicitar la documentación electoral por correo postal, fax o de manera telemática.

Una vez recibida la documentación electoral realizar el voto por correo postal a la oficina consular.

Sin embargo, como ocurrió en distintos procesos electorales con miembros de la Guardia Civil, encontrándose el proceso de gestión de votos avanzado y en el ánimo de perturbar a persona alguna, más vinculada con las Fuerzas Armadas, en el ejercicio del sufragio activo, se dieron instrucciones al Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa para que si entendía que corresponde a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa la gestión del voto a los intérpretes desplegados en zona de operaciones que hayan solicitado el voto por correo, debían de remitir al Órgano de Dirección de la Dirección General de Personal el listado completo del personal intérprete que solicita ejercer el derecho al voto por correo a la mayor urgencia posible para poder realizar la gestión en tiempo, tal y como ha informado la Oficina del Censo Electoral y, para el caso de que la documentación solicitada, no llegase a tiempo el mando de operaciones debería habilitar los medios de transporte necesarios para llevar la documentación electoral del personal afectado a la zona de despliegue, con el fin de no retrasar, así, la salida de vuelos y buques ya prevista por los Ejércitos.

Estas exigencias para que los intérpretes pudieran ejercer su derecho al voto, en procesos electorales posteriores, como ocurrió en las elecciones

---

<sup>45</sup> Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales y Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. Su anexo 6 se modifica Orden INT/358/2015, de 27 de febrero, de regulación complementaria de los procesos electorales.

autonómicas al Parlamento Vasco y Gallego celebradas el 12 de julio de 2020, han sido actualmente sensiblemente rebajadas, bastando que se produzca una solicitud de autorización por parte del Mando de Operaciones al Ministerio de Defensa, entendiéndose, quizás, que lo más importante es garantizar el derecho al voto del personal afectado.

## 4.2. LA PROBLEMÁTICA SUBJETIVA: ASPECTOS PROCEDIMENTALES

### 4.2.1. El desarrollo específico de actuaciones

Corresponde entrar ahora en el análisis de la secuencia de actos, sin ningún género de duda, especialísimos que comprende el procedimiento de voto por correo de los militares en el exterior en las situaciones descritas.

Inicialmente se observa la existencia de numerosas etapas y la intervención que pudiera pensarse innecesaria de distintas instancias en un *iter* muy ajustado de plazos convirtiéndolo en un recurso excesivamente arriesgado.

Desde que las elecciones se convocan, se dispone de un plazo de 60 días hasta la celebración de los comicios; ya desde el día siguiente los electores que así lo deseen, incluido el personal militar puede solicitar el voto por correo hasta 10 días antes del de la votación y realizarlo hasta 3 días antes de esa fecha, según dispone la ley en los únicos plazos que esta determina.

En ese marco, el Ministerio de Defensa, y concretamente la Dirección General de Personal, está obligada a gestionar el voto por correo de los militares desplazados que lo soliciten y, para ello, debe de realizar un cronograma de acciones en el que intervienen distintas autoridades, de este y de otros ministerios, muy ajustado temporalmente. Es por ello, que al mismo tiempo que, para mayor eficacia, se interesa el nombramiento de personas de contacto en cada escalón que faciliten la coordinación<sup>46</sup>, se solicita por el Director General de Personal a la Junta Electoral Central que el plazo

---

<sup>46</sup> Son estamentos implicados en el proceso en los que se nombrarán coordinadores o POC, la propia Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, la Junta Electoral Central, la Oficina del Censo Electoral y las Oficinas de los Censos Electorales Provinciales, las Delegaciones y Subdelegaciones Provinciales, el Estado Mayor de la Defensa (Mando de Operaciones) y los ejércitos implicados, a parte de los servicios de mensajería encargados de la llevanza de la documentación electoral a la Dirección General de Personal si se considerase su necesidad, y el Servicio de Correos.

de entrega de los votos se amplíe, al menos, un día, lo que normalmente concede.

El siguiente paso, a realizar casi de forma coetánea, es el requerimiento del Director General de Personal a los ejércitos implicados, con la coordinación que ofrezca el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa como encargado del planeamiento operativo de las misiones militares en curso, de la confección de un listado de los miembros de las Fuerzas Armadas, bajo su responsabilidad que solicitasen ejercer el voto por correo mediante este sistema, identificando cada operación con un código<sup>47</sup>. Para ello, cumplimentarán, con la información que aporten el comandante del buque de la armada y los jefes de las unidades terrestres y marítimas, una hoja en formato excel que se pueda utilizar siempre que se precise, con sencillez, en la que se deberá consignar con exactitud los datos de cada elector solicitante<sup>48</sup> que será remitida no más tarde de los 16 días de la convocatoria electoral, en un plazo definido por la Dirección General de Personal en aras de efectividad.

La relación se enviará, en un plazo de 4 días aproximadamente, a la Oficina del Censo Electoral que identificará a los votantes y su provincia de adscripción, en coordinación con las Oficinas del Censo Provincial y, previas comprobaciones, se confeccionará un listado que se remitirá al Ministerio de Defensa y expedirá la documentación<sup>49</sup>. Si hubiera algún error, se comunicará a la Dirección General de Personal, que intentará aclararlo en comunicación con la zona de operaciones, corrigiendo datos que facilitará de nuevo a la Oficina del Censo<sup>50</sup>; en el caso de la persistencia de datos erróneos se confecciona un sobre conteniendo en su interior un aviso de la imposibilidad de ejercer el voto.

La documentación se entregará por las Oficinas del Censo Provincial a las delegaciones y subdelegaciones de Defensa, que ya han recibido los

---

<sup>47</sup> Es muy importante considerar que la decisión de optar por este procedimiento de voto por correo, anula cualquier otra posibilidad, por correo ordinario o de forma presencial, verificándolo así la Oficina del Censo Electoral.

<sup>48</sup> Tanto la Orden 116/1999, como la Instrucción Comunicada del Subsecretario de Defensa de 2011 exigen que los datos de cada solicitante sean el nombre y los dos apellidos, número del documento nacional de identidad, fecha de nacimiento, provincia y municipio de nacimiento, municipio de residencia en el que está incluido en el Censo electoral y calle y número de su domicilio.

<sup>49</sup> Hay que tener en cuenta que la expedición de la documentación electoral se produce de esta forma descrita, salvo que haya impugnaciones contra algún candidato, en cuyo caso no se podrá confeccionar hasta que se haya resuelto el incidente, que algunas veces más allá de resolución administrativa se somete a decisión judicial.

<sup>50</sup> Es una contingencia muy habitual que provoca desajustes de tiempo que precisaría una mayor atención en comprobar la exactitud de los datos.

listados de votantes de la dirección de personal y han sido coordinadas por este organismo mediante personas de contacto. Estas entregarán los sobres al Ministerio de Defensa 25 días aproximadamente antes de las elecciones<sup>51</sup> y la Dirección General de Personal hará lo propio al día siguiente a los representantes de los ejércitos para su llevanza a la zona de operaciones donde exista solicitante.

Para toda esta tramitación se podrán realizar reuniones de coordinación en el Ministerio de Defensa y los contactos en orden a alcanzar una mayor eficacia, con la coordinación debida del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, sobre todo para aclarar conceptos y facilitar la llevanza de la que es responsable cada ejército respecto de su personal, auxiliado por otros en los viajes o vuelos.

Una vez que se ha llegado a la zona de operaciones en el exterior y, sin olvidar las dificultades de moverse *intra teatro* por esos lugares, algunos lejanos y casi inaccesibles y, otros, en los que existe conflicto armado, se entrega la documentación electoral a los comandantes de los buques o jefes de las unidades para que los entreguen a los electores que procederán a ejercer el voto con la documentación que existe en el sobre de documentación<sup>52</sup>.

Otra dificultad añadida, debido a que la ley no ofrece solución alguna, es la manera en la que debe de procederse a efectuar el voto. Desde la Dirección General de Personal, aunque es responsabilidad de los ejércitos, se dan una serie de instrucciones orientativas por escrito en las que se consigna que no se debe de constituir mesas electorales y que simplemente se

---

<sup>51</sup> Tal y como dispone la Instrucción Comunicada n.º 156, de 17 de octubre de 2011, del Subsecretario de Defensa, sobre el ejercicio del derecho al voto por correo de determinado personal de las Fuerzas Armadas, la documentación será entregada «personalmente», lo que implica que bien el Delegado o Subdelegado de Defensa o la persona a la que se delegue lo entregará en la Dirección General de Personal directamente. Sin embargo, se permite que se haga mediante correo postal de la manera que entiendan oportuno. La experiencia ha demostrado que sería preciso unificar esta gestión a una empresa de paquetería concreta para todo el territorio nacional con una persona de contacto que facilite la llevanza y pueda resolver cualquier contingencia de tardanza o extravío. Es la práctica utilizada en este momento, no sin ciertos problemas puesto que hay que realizar un contrato en el que nuevamente se implica la Dirección General de Personal del Ministerio.

<sup>52</sup> Cada sobre, de color marrón, contendrá una hoja de instrucciones, un certificado de estar inscrito en el Censo Electoral Provincial, una papeleta de las personas elegibles por cada formación política que concurre a los comicios y un sobre con el membrete «Elecciones» y con la dirección de la Mesa Electoral en la que debe de votar y en el que introducirá la opción elegida, que es el que debe de entregar. Cualquier documento que se añada al sobre como copia del documento nacional de identidad u otro, hará *nulo* el voto. Si el sobre se entregara vacío, se consideraría el voto del elector *en blanco*.



entregará a cada elector el sobre que contiene la documentación electoral confeccionando un acta en la que se hará constar el recibí, y luego, si ejerce el voto, la entrega del sobre, nuevamente firmando el acta. El acta se adjuntará a los sobres de votos entregados.

Finalmente, los votos serán entregados en la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, al menos, con 3 días de antelación a la fecha de votación, sin olvidar que hay concedido uno de gracia, y se entregarán en la Oficina Central del Servicio de Correos y Telégrafos, en Madrid, para hacerlos llegar a las respectivas mesas electorales.

Tampoco resuelve la norma el modo en el que los representantes comisionados de cada ejército, normalmente dos personas, llevan la documentación electoral al lugar donde se encuentra elector, respecto a la que siempre por causa justificada se puede hacer un duplicado y devuelven los votos emitidos.

La prudencia exige que tratándose de documentación sensible se verifique personalmente, en medios de transporte o vuelos militares directos al lugar, descartados muchas veces por el excesivo coste, por lo que se recurre a vuelos regulares que aproximen el viaje, debiendo, en tal caso, mostrar celo en el control. Sin embargo, es una decisión de cada ejército siendo concedores que, como dice la ley reguladora, se debe de garantizar su seguridad, integridad y secreto, sin perjuicio de la responsabilidad en el caso de extravío, para cuya contingencia queda poco margen de reacción.

Como se puede observar, el procedimiento descrito de canalización del voto es excesivamente inconcreto, dejando las posibilidades de solución de contingencias a los organismos intervinientes, especialmente a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa cuya responsabilidad en la gestión es desmesurada, con un evidente riesgo cierto de error, y, por si fuera poco, forzando la intervención de determinados servicios con competencias de dudosa asunción<sup>53</sup>, lo que ha motivado determinadas críticas que hizo que se valorase la imparcialidad e independencia de estas autoridades por su subordinación al gobierno<sup>54</sup> (Gálvez Muñoz, 2007: 53 y 54).

---

<sup>53</sup> El artículo sexto de la Orden 116/1999 establece que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, ha atribuido a los servicios de radiotelegrafía de los buques o de las Unidades la consideración de dependencias delegadas del servicio de correos y a los Comandantes de Buques, Jefes de Unidades, o personal en el que deleguen, la condición de funcionarios encargados de la recepción de la solicitud.

<sup>54</sup> Gálvez Muñoz opinó que

«en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, en la base de Diwaniya, en Irak, se creara una especie de órgano de gestión y control formado por el comandante interventor (al que están atribuidas las funciones de Notaría Militar) y el asesor jurídico

#### 4.2.2. Contingencias excepcionales. Influencia de la crisis sanitaria de la COVID-19

La problemática expuesta aún puede complicarse mucho más.

Se podría dar la circunstancia de que la documentación electoral se extravíen antes de entregarse al elector, pese a las medidas de seguridad adoptadas, o, que, por cualquier eventualidad sobrevenida, el votante, finalmente, no haya embarcado o desplazado a la zona de operaciones por cuestiones de naturaleza personal o funcional y la contingencia no se haya informado en tiempo y forma, de tal manera que no se puede solventar.

En estos casos, siempre quedaría la posibilidad, debidamente acreditado el problema, de que se pueda anular la solicitud del procedimiento militar en comunicación a la Oficina del Censo Electoral, dejándose expedito el voto presencial o, caso contrario, se podría solicitar al mismo organismo un duplicado de documentación y hacérselo llegar al elector para ejercer el voto y, con posterioridad, trasladarlo a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa para su gestión ordinaria.

Cabe la posibilidad de que la zona en la se encuentra el elector resultase ser de imposible acceso por medios ordinarios lo que supondría emplear medios *ad hoc* muy costosos económicamente; incluso es posible darse una situación del extravío de un voto ya emitido, que no hay capacidad de recuperar ni duplicar.

La crisis sanitaria derivada de la COVID-19 ha contribuido decisivamente a aumentar las dificultades de gestión del voto por correo militar, puesto que las restricciones que se adoptaron por los países para hacer frente a la pandemia limitan aún más el acceso al Buque o Unidad militar, no existiendo vuelos comerciales y habiendo limitación de los vuelos militares.

Como último recurso de solución de estos casos tan extremos se podría recabar el auxilio de la Junta Electoral Central que, después del análisis de la situación, podría ofrecer alguna solución satisfactoria como el aplazamiento de la entrega de los votos hasta prácticamente el día de los comicios u otras medidas que pudieran justificar que el voto no se emitiese por circunstancias de fuerza mayor.

A esta medida se recurrió, efectivamente, en las elecciones autonómicas celebradas en España a los Parlamentos vasco y gallego, a las que anteriormente se ha hecho alusión.

---

(oficial de apoyo al mando perteneciente al Cuerpo Jurídico Militar) que se encargó de presenciar y dar fe del depósito de los votos y de organizar su custodia».

La Junta Electoral Central decidió resolver en el sentido de que, siendo conscientes de los numerosos problemas que afectan al voto por correo en el extranjero, en general, y de los militares en particular, debido a la crisis, era el Ministerio de Defensa el que debería hacer la valoración de la gestión de la eventualidad con medidas adecuadas siempre y cuando su uso no implique riesgo para la vida o seguridad de las personas en cuyo caso este derecho prevalecerá sobre el de sufragio activo<sup>55</sup>.

El Ministerio de Defensa así lo hizo, empleando todos los medios posibles a su alcance y resolviendo las distintas contingencias de una forma solvente.

Recurrió a la Dirección General de Política de la Defensa en el ánimo de conseguir una exención de la cuarentena impuesta por Canadá al operador logístico de la Armada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, pretendiendo, además, conseguir apoyo de la Embajada o Consulados españoles en Canadá para llevar el voto.

Este recurso fue utilizado con posterioridad de forma ya totalmente coordinada y casi automática para resolver contingencias en procesos

---

<sup>55</sup> En solicitud de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa de 23 de junio de 2020, la Junta Electoral Central en resolución de 25 de junio de 2020, que reproducimos dado su interés, resolvió que

«1.- En primer lugar, debe consignarse que las dificultades que de por sí ya tiene el ejercicio del derecho de sufragio por los militares embarcados o que desempeñan misiones internacionales, se ven incrementadas por la situación de alarma sanitaria que afecta a la mayoría de los países del mundo. Desde el momento en que fue autorizada la convocatoria de las presentes elecciones en el marco de esa situación de pandemia declarada debió asumirse la ineludible aparición de riesgos y obstáculos que dificultarían e, incluso, podrían llegar a impedir ocasionalmente el normal ejercicio del derecho de sufragio por los electores. 2.- Sin perjuicio de lo anterior, respecto al caso que nos ocupa, corresponde al Gobierno —y entendemos que así se está haciendo— garantizar que se adopten todas las medidas necesarias para posibilitar el ejercicio del derecho a voto por los militares que están desempeñando misiones fuera de España, siempre y cuando esas medidas no comporten riesgos para la vida y la seguridad de las personas, bienes que necesariamente habrán de prevalecer sobre el derecho de sufragio. En supuestos de riesgo extremo como algunos de los que se plantean, corresponde al Ministerio de Defensa efectuar esa ponderación de los valores en juego que deben prevalecer, cuando se trate de posibilitar el derecho de sufragio de los miembros de las Fuerzas Armadas. 3.- Asimismo, la Junta Electoral Central insta expresamente a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares para que promueva todas las gestiones y negociaciones diplomáticas que sean posibles, en orden a lograr la exención de la cuarentena para el operador logístico que, de forma tan claramente urgente, se está solicitando desde el Ministerio de Defensa a fin de posibilitar el ejercicio de su derecho de sufragio a los 27 militares embarcados en el patrullero de altura “Arnomendi”, aprovechando la escala prevista para los próximos días 26 a 28 de junio en Canadá. De este Acuerdo se dará traslado para su conocimiento a las Juntas Electorales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de Galicia».

electorales posteriores como los autonómicos catalán y madrileño en 2021, a los que de igual modo se ha hecho referencia anteriormente, también afectados por las restricciones de la crisis sanitaria en cuestión.

Del mismo modo se recurrió a la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales para recabar posibles soluciones<sup>56</sup>.

## 5. LA POSIBILIDAD DEL VOTO TELEMÁTICO Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PROCESO MILITAR

El empleo de las nuevas tecnologías puede resultar ser un instrumento útil para facilitar que los nacionales ausentes puedan ejercer su derecho al voto beneficiando un aumento de participación electoral por la facilidad del medio y la rebaja de los costes.

Dejando de lado el denominado «voto electrónico presencial» en virtud del cual una persona acude físicamente a la mesa electoral y ejerce el voto por medios tecnológicos<sup>57</sup>, nos planteamos las posibilidades reales que existen para que estos sistemas sean aplicados en el voto por correspondencia mediante cauces remotos, lo que permitiría al elector votar telemáticamente desde cualquier lugar en el que se encontrase.

---

<sup>56</sup> Tras la respuesta de la Junta Electoral Central, la Dirección General del Ministerio de Defensa debió atajar los problemas derivados de la crisis de la COVID-19 que tuvieron directa trascendencia en las elecciones a los Parlamentos vasco y gallego que tuvieron lugar el 12 de julio de 2020. Se plantearon distintos problemas de llevanza de votos a contingentes desplazados a zonas inhóspitas y en las que solo había un elector como ocurrió en Kabul (Afganistán) y Mogadiscio (Somalia), para los que había que facilitar un medio de transporte exclusivo con el consiguiente coste. Afortunadamente, el personal afectado, quizás entendiendo el perjuicio, renunció voluntariamente a ejercer su voto. Paradigmático fue el caso de los 27 electores del PA «Arnomendi» que participaba en un despliegue en apoyo de la Secretaría General de Pesca en el área de la «North Atlantic Fishing Organization» y cuyo único puerto de atraque en el tiempo en el que se preveía llevar la documentación electoral era en Saint Jhon's (Terranova. Canadá), que por decisión de las autoridades fue sometida a una autocuarentena de catorce días de todo el personal que arribaba al país. Se consiguió entregar la documentación electoral, y devolver los votos, mediante un operador logístico que viajó desde España a Canadá y se auxilió de los medios del Cónsul Honorario en esa ciudad, para luego regresar y entregar los votos a la Armada y esta a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa en tiempo.

<sup>57</sup> Se trata de una modalidad de voto presencial en el que se emplean instrumentos electrónicos como urnas electrónicas, tarjetas con bandas magnéticas u ordenadores, mediante un sistema de Lectura Óptica del Voto (LOV), probado en Venezuela hasta 2004, con una eficacia reducida y de Registro Electrónico Directo (RED), utilizado en países como Brasil, Australia, Bélgica, Venezuela a partir de 2004 e incluso prevista en España en la Ley 5/1998, de 19 de junio que modificó la Ley 5/1990 de Elecciones al Parlamento Vasco, con un mayor y cierto éxito.

Estos medios ya han tratado de ser impulsados, a modo de prueba y sin mucho éxito habida cuenta de la problemática que presenta el modelo, en distintos países como Colombia, cuya legislación, aún sin una referencia expresa, pudiera admitir una interpretación positiva en ese sentido<sup>58</sup>, Brasil, India, Estados Unidos<sup>59</sup>, Canadá, Francia, Alemania, Suiza, Noruega o Países Bajos.

Estonia es el paradigma de esta modalidad porque realmente ha tenido practicidad. Fue empleado en el transcurso de unas elecciones de carácter local en 2002, y ante las dudas albergadas sobre su legitimidad, se quiso que el Tribunal Constitucional del país se pronunciase al respecto, contrastándose su carácter no discriminatorio y acorde, por tanto, con la Constitución. El voto telemático se generalizó, a todos los niveles, local, general y comunitario desde 2005 fundamentalmente, en 2007 y en 2015, donde la participación llegó a ser de un 30%<sup>60</sup> (Presno Linera, 2011: 114 a 116; y Marshall Barberán, 2017).

Y es que si ya de por sí el voto por correo o por correspondencia requiere un cuidado exquisito para preservar la seguridad del proceso, el empleo de la tecnología insuficientemente desarrollada y en manos privadas, puede presentar problemas varios de inseguridad electrónica que redundan en amenazas a la emisión libre y secreta del voto y que permiten intentos de fraude relacionado con la suplantación de identidad del elector o cualquier otra manipulación que imposibilite la transmisión de los datos y su recuento posterior. Todo ello genera, sin duda, falta de confianza del electorado y poca transparencia política.

Sin embargo, si se consiguiese una buena estructuración legal y tecnológica podría ser la solución para que el personal ausente de su país en periodo electoral, incluidos los militares españoles desplazados al exterior, pudiesen ejercer su derecho al voto por correo sin tantos problemas.

---

<sup>58</sup> La Ley 892 de 2004 sobre el voto electrónico, dispone en su artículo 2 que «para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior la Organización Electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales».

<sup>59</sup> Estados Unidos, en el ánimo de beneficiar a sus nacionales residentes en el extranjero, fundamentalmente a los militares, como también hizo Francia, abordó el Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE) sin éxito en la consideración de sus fallos de seguridad.

<sup>60</sup> Estonia empleó el voto electrónico a distancia, no solo en las elecciones locales en 2002, sino en 2005, siendo empleado por 9.287 electores, que reportaban el 1,85% de todos los votantes, en las elecciones legislativas de 4 de marzo de 2007 en un recurso que utilizaron 30.000 de 940.000 electores y en el proceso legislativo de 2017 siendo el sufragio por internet usado por un 30% de los electores.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: ¿NECESIDAD DE REALIZACIÓN DE UNA REFORMA?

Es encomiable que el legislador, a instancias del propio Ministerio de Defensa, haya decidido establecer un procedimiento especial para que los militares en campaña puedan ejercer su derecho al sufragio activo.

Pero, al mismo tiempo, resulta imprescindible tener en cuenta que se trata de un procedimiento excepcional para situaciones de los miembros de las Fuerzas Armadas que se hallen embarcados, situación de por sí compleja, o que participe o coopere con países aliados u organizaciones internacionales en misiones de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz internacional en las que resulta difícil ejercer el derecho al voto y que, además, no tienen un procedimiento alternativo para hacerlo.

No obstante, lo anterior, resulta cierto que el procedimiento para verificar el voto de los militares en esas situaciones de excepcionalidad, en algunas ocasiones, pretende ser usado por otras personas que ya tienen una vía definida, en razón de las ventajas que reporta. Tienden a aprovecharse de la generalidad e inconcreción de la ley, lo conlleva la consiguiente desnaturalización y, por tanto, y considerando las repercusiones económicas que puedan concurrir, traería como consecuencia un posible reproche disciplinario o penal.

Precisamente esa regulación genérica del procedimiento analizado, produce, del mismo modo resquicios y lagunas en su desarrollo, sin duda mejorables en aras de la efectividad.

Nos podemos encontrar con el caso de miembros de las Fuerzas Armadas españolas que, en tiempo de elecciones, están embarcados o desplazados, por razón de su participación en ejercicios militares periódicos, tanto en España como en el extranjero, cooperando con países aliados y organizaciones internacionales que no son propiamente de asistencia humanitaria o mantenimiento de la paz. El mecanismo de votación que les pudiera comprender está tasado en la ley y podría realizarse bien presencialmente, supeditado a un oportuno permiso que sea posible y no obstaculice las necesidades del servicio, o utilizando la vía de la solicitud del voto por correo corriente que prevé el artículo 72 de la Ley Orgánica Electoral General, auxiliándose de los servicios consulares si se encuentran fuera de territorio nacional.

Hay otro grupo de militares que, por razón del desempeño de sus funciones ocasionales en el extranjero, residen fuera de España y podemos clasificarlos como residentes españoles en el extranjero, CERAS o como

electores residentes temporales o ERTAS, que, del mismo modo, tienen perfectamente definido su procedimiento de votación.

Más conflictivo ha sido el caso de miembros del Benemérito Instituto de la Guardia Civil que se encuentren fuera de España en el transcurso de un procedimiento electoral, tanto se integren o no en un contingente militar. Afortunadamente, aunque de forma aparente, la problemática parece superada puesto que, conforme se exigía legalmente, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, ha publicado la Orden PCM/163/2021, de 22 de febrero, por la que se regula el ejercicio del derecho al sufragio activo, mediante el voto por correo en los procesos electorales del personal de la Guardia Civil en situaciones excepcionales vinculadas con la Seguridad Nacional.

Sin embargo, aún se albergan dudas puesto que las gestiones a realizar están por definir, sin perjuicio de la autorización genérica en favor de la Dirección General de la Guardia Civil para que pueda adoptar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean necesarias para su efectividad.

Si se tratase de Guardias Civiles desplazados y ajenos a cualquier misión militar la norma no concreta la forma de hacerlo y solo las situaciones reales revelarán las dificultades prácticas, como ha sucedido en el proceso de voto por correo militar especial.

Para los Guardias Civiles que se incrustan en un contingente militar, participando en sus actividades, la orden se limita a decir que la gestión se hará por el Ministerio de Defensa y, desde luego, sería conveniente un desarrollo legal más preciso con una comisión de evaluación conjunta de ambos ministerios para evitar cualquier problema, habida cuenta de las responsabilidades que se puedan generar, económicas o de otro tipo, para el Ministerio de Defensa.

Sin duda el caso más peliagudo, subjetivamente hablando, y que plantea problemas en cualquier proceso electoral, es el de los civiles que acompañan a las Fuerzas Armadas. Este personal no es militar, pero cooperan en la consecución de la misión encomendada a aquellos como científicos o intérpretes, por otra parte, objeto de protección específica por nuestro país en distintas crisis como la retirada de las tropas OTAN de Afganistán en verano de 2021.

No debería ser ningún impedimento para que ese personal, que no tiene otro sistema de verificación del voto por correo, salvo el de ser considerado ERTA, pueda ejercer su derecho al voto en las mismas condiciones que los militares. Pero la realidad es que, cada vez que se produce un proceso electoral en España, este grupo tiene problemas primero, porque no está definido como acreedor del mismo y, segundo, porque ante cualquier

resquicio del sistema hay temor a incurrir en responsabilidad. Hasta ahora la solución ha pasado por ser diplomática, pero requiere una solución legal concretada de una vez por todas.

Desde la perspectiva estrictamente secuencial, como también hemos visto, el procedimiento de excepcionalidad analizado perfectamente definido en líneas generales, sin embargo, tiene determinadas carencias que hacen la gestión complicada y sin eficacia práctica. Por tanto, el procedimiento debe de ser revisado, simplificando los cauces establecidos y los actores intervinientes para conseguir una mayor definición de plazos, más control y transparencia.

Y es que la llevanza de la documentación electoral y, después la devolución del voto ya emitido, a militares desplegados en operaciones navales, terrestres o aéreas en zona remota y en las que posiblemente hay un conflicto armado es, de por sí, harto difícil. Se requiere valorar la forma de desplazamiento hasta el país, normalmente en vuelos regulares e *intra teatro*, desde el aeropuerto hasta el lugar del atraque del buque o de la ubicación de la unidad y su regreso, con las dificultades que entraña, no solo del propio trayecto y combinación de medios, sino de custodia de la documentación electoral y, por supuesto, del voto emitido y, lo que es más importante de la seguridad personal.

Esta circunstancia se torna más complicada con la ejecución del procedimiento en el que se ven inmersos una serie de actores, comenzando por la Armada y los Ejércitos cuyo personal resulta afectado con la responsabilidad de asumir la eficacia de la gestión, con la coordinación, primero del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, responsable operativo de las misiones en el exterior, y, luego y en último término, de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

Las directrices de los órganos coordinadores, si bien son orientativas, son excesivamente genéricas para los responsables de la gestión; esto es, se entrega la documentación a cada elector y se verifica el voto sin constituirse mesas electorales, recogándose las resultas en un acta, que se hace llegar, personalmente para garantizar su integridad y secreto, en el Ministerio de Defensa antes de los 3 días anteriores al de las elecciones para su remisión a la oficina de correos correspondiente.

Pero la práctica sugiere la existencia de muchas lagunas intermedias de supervisión, control y gestión, que se antoja que hay que especificar en aras de la efectividad.

Inicialmente, la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa desempeña la función de máximo coordinador que le otorga el legislador desde una perspectiva política en el sistema, con un evidente



riesgo en la gestión debido a la inconcreción de la norma y que solo la plena dedicación y atención, lo supera.

Esta autoridad se auxilia del otro coordinador en los trámites, esta vez desde una perspectiva operativa, como es el Mando de Operaciones.

Gálvez Muñoz pone en entredicho la imparcialidad e independencia de la gestión, habida cuenta de que considera que el gobierno, tal y como se permite en el artículo sexto de la Orden 116/1999, en relación con el artículo 72 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se implica en demasía en la tramitación del voto militar, atribuyendo a los servicios de radiotelegrafía de los buques o unidades la consideración de dependencias delegadas del servicio de correos y a los comandantes de buques, jefes de unidades, o personal en el que deleguen, la condición de funcionarios encargados de la recepción de la solicitud. En estos casos, se precisaría, como sugiere el autor citado y como se ha hecho en alguna ocasión, que se formara un órgano de gestión y control formado por el asesor jurídico y al interventor del contingente, con funciones de notaría militar, con el fin de dar fe y certificar el depósito y custodia de los votos.

Consecuentemente, aboga por desprender de cualquier facultad en el proceso a cualquier órgano del Ministerio de Defensa, incluida la Dirección General de Personal<sup>61</sup> para otorgar las mismas a la Junta Electoral Central o a la Oficina del Censo Electoral (Gálvez Muñoz, 2007: 27 a 30).

Indudablemente, el éxito del proceso que tratamos de describir radica precisamente en el control que se hace desde el Ministerio de Defensa que dota de suficiente credibilidad, transparencia y eficacia al mismo.

Sin embargo, se debería de producir un cambio de roles con el fin de simplificar la gestión, y pareciendo apropiado que el desempeño de la función de coordinación se haga exclusivamente por un solo órgano que sería el Mando de Operaciones, dependiendo de cualquier atribución a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

Este, como responsable del despliegue operativo de la fuerza en el exterior, tendría una visión más directa de la evolución de evacuación del voto de los militares, a la par que podría actuar coordinando a las delegaciones y subdelegaciones de Defensa y a las unidades militares desplazadas y los ejércitos a los que pertenecen y, de acuerdo con los organismos civiles encargados del proceso, fundamentalmente Oficinas del Censo Electoral y Junta Electoral Central.

---

<sup>61</sup> La Dirección General de Personal es el cauce, interminable y sesgado, entre los solicitantes del voto por correspondencia, militares desplazados en el exterior, y la Oficina del Censo Electoral.

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha incrementado, parece que, de forma transitoria, la complejidad y dificultades del proceso de voto de los militares que se puedan encontrar en situaciones excepcionales en el exterior.

La Junta Electoral Central resolvió, de forma adecuada y prudente, indicando que corresponde al Ministerio de Defensa hacer un ejercicio de valoración sobre si la llevanza de la documentación electoral a zona de operaciones y la devolución de los votos emitido a territorio nacional afecta a la vida o seguridad de las personas y, si así fuera, estos bienes jurídicos protegidos, son superiores y preferentes al del derecho al voto, de tal manera su conculcación eximiría de todo tipo de responsabilidad.

Hasta el momento todas estas trabas han sido superadas con resultados hasta la fecha impecables, exclusivamente, por la diligencia de todos los actores que participan en los acontecimientos, tratando de sustituir la carencia de la norma con acciones de coordinación para conseguir una mayor eficacia, aclarando conceptos y facilitando, en definitiva, la llevanza de los votos por la Armada y los ejércitos a las distintas zonas de operaciones donde se encuentran desplegados los militares electores.

Pero la solución real de todos estos problemas debería pasar por la revisión de la normativa vigente, al menos la más cercana, la Orden 116/1999 y la Instrucción Comunicada del Subsecretario de Defensa n.º 156 de 2011 en una pretensión de regular detalladamente cada aspecto confuso.

Esa revisión, desde luego, sería ideal si se estableciera un cauce telemático de gestión del voto de los militares, habiéndose previamente superado las dificultades que, actualmente se derivan del uso de medios informáticos al efecto, garantizándose, sobre todo, la libertad, confidencialidad y secreto, en su ejercicio.

En principio, dos son los problemas fundamentales que corresponde atajar. El primero es el de la identificación, precisándose, en este caso, contrastar la identificación del elector con un documento nacional de identidad electrónico o mediante la obtención de un número digital personalizado (PIN) que pudiera utilizarse, tanto para elegir el voto como para encriptarlo, invalidando cualquier otra vía. La segunda cuestión es el de la verificación real del voto, cabiendo la posibilidad de utilizar el portal de la Sede Electrónica para el Ministerio de Defensa, o haciéndolo por vía del correo electrónico.

Ciertamente, con un entramado adecuado tecnológico y legal podríamos solucionar, de una vez por todas, que el personal ausente de su país en periodo electoral, incluidos los militares españoles desplazados al exterior, pudiesen ejercer su derecho al voto por correo sin tantos problemas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fernández García, I. (2015). *Los derechos fundamentales de los militares*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Gálvez Muñoz, L. (2007). El régimen de votación del personal de las Fuerzas Armadas en el exterior. *Revista Española de Derecho Militar*. Julio-diciembre 2007, pp. 17-54.
- Marshall Barberán, P. (2018). Sufragio por Internet: análisis teórico y comparado [en línea]. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Vol. 1, n.º 39, julio-diciembre, pp. 261-293. DOI 10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12656
- Presno Linera, M. (2003). Los límites a los límites de los derechos fundamentales de los militares. *Boletín de Información (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional)*. N.º 278, pp. 69-96. ISSN 0213-6864.
- (2011). *El derecho de voto: un derecho político fundamental*. Pp. 39-42; 96-117.
- (s.f.). *Las garantías del derecho de participación política a través del sufragio activo*.
- Soto Martínez, V. (s.f.). *El voto electrónico: definición, clasificación y revisión de caos en el derecho comparado*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Serie de Informes. N.º 23-20. 03-08-2020