

NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Alejandra MONTROY IBAÑEZ
Secretaria del Ayuntamiento de Marratxí (Balears)

Trabajo de evaluación presentado al Curso monográfico de estudios superiores: El proceso electoral, gobierno local en funciones y reorganización de las corporaciones locales. CEMCI, Granada, febrero a marzo de 2015.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Propuestas de reforma del sistema electoral español en relación con la introducción de nuevas tecnologías de la información.
3. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN.

Es indiscutible que los avances tecnológicos se han incorporado de un modo casi indispensable a los quehaceres de la vida cotidiana. Las nuevas generaciones los manejan con total naturalidad y las demás no pueden discutir que su empleo otorga mayor eficiencia a sus labores y una apreciable simplificación de las mismas. El avance tecnológico se manifiesta principalmente en tres áreas. En el de la información, las comunicaciones y la automatización. Lo anterior lo podemos apreciar en nuestra vida diaria. Nos estamos informando, ya no sólo en la radio o en la televisión si no que en internet, en los web sites y otros de similar potencial. Basta citar a Facebook, Twitter, Internet y muchos otros. Estamos usando cada día más sistemas automatizados en todo orden de aparatos de uso doméstico. Y para que mencionar el tema de la telefonía móvil tan incorporada a nuestro quehacer diario.

La incorporación de tecnologías de comunicación e información (TCI) en los procesos electorales ha generado interés y preocupación entre los electores, así como entre los especialistas alrededor del mundo.

En muchos países, la tecnología está presente en las actividades relacionadas con el proceso electoral, y en algunos casos es esencial para conducir las elecciones. Por ejemplo, la tecnología se usa para compilar las listas de electores, para diseñar la geografía electoral, para administrar y capacitar al personal, para imprimir las papeletas,

para conducir las campañas de educación al electorado, para registrar la emisión del voto, para escrutar y consolidar los resultados de la votación y para publicar los resultados electorales. La aplicación adecuada de la tecnología en las elecciones puede incrementar el margen de eficiencia administrativa, reducir los costos a largo plazo y mejorar el marco de transparencia política.

2. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN RELACIÓN CON LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.

Pese a que estamos tratando la introducción de las nuevas tecnologías de la información, cabe señalar que la mayor parte de las propuestas de reforma del sistema electoral español sugeridas en las casi tres décadas en que éste lleva en funcionamiento, poco tienen que ver con las posibilidades abiertas por dichas tecnologías, afectando a aspectos tan diversos como la configuración de las listas (limitando su naturaleza cerrada y bloqueada), los problemas suscitados por la –normalmente, criticada por escasa– proporcionalidad; algunos aspectos del voto por correo, del sistema de recursos, etc.

Esta constatación, unida a la igualmente mencionada evaluación globalmente positiva del sistema, puede servir sin duda como una “pista”, un dato revelador de que los principales problemas que se perciben en esta esfera tienen poco que ver con el de las tecnologías actualmente utilizadas. O, por el contrario, puede achacarse a otras circunstancias. Esta segunda opción es la que parece desprenderse de algunos de los estudios elaborados por expertos en la materia. Así, por ejemplo, la reciente Declaración Institucional del Observatorio de Voto Electrónico (OVE) afirmaba que *“el avance hacia las infraestructuras de voto electrónico está coincidiendo en el tiempo con una escasa valoración de las mismas por parte de las administraciones públicas. No parece que las autoridades electorales y las respectivas administraciones electorales se estén conduciendo con la diligencia y cuidado que cabría esperar... Se minusvalora su intenso valor político (...) Las empresas y expertos que trabajan en el desarrollo de dichas infraestructuras se tienen que enfrentar a la indeterminación de las respectivas autoridades o administraciones electorales, a sus opiniones erráticas y a un cierto nivel de improvisación en la toma de decisiones”*. No muy distintos son los diagnósticos que hacen otros textos.

Sin embargo, podría decirse que muchas veces esas imputaciones de falta de interés responden a la misma falta de concreción en el análisis, o a un análisis sesgado por la propia orientación –sin duda benevolente– de quien lo hace. Probablemente, el hecho de que en España este debate no haya alcanzado más relieve responda a una razón tan simple como que la mayor parte de los estudiosos del sistema electoral español desde una perspectiva jurídica, política o sociológica, no consideran que esta

reforma sea fundamental, que sea la más importante de las reformas posibles o, simplemente, que no la estiman suficientemente justificada como para considerarla conveniente. Esta “ausencia de demanda”, intelectual, política y social, podría explicar, por ejemplo, que en este ámbito no se haya producido una incorporación de las nuevas tecnologías para hacer posible la prestación de un mejor servicio, al modo en que ha ocurrido en otras esferas de la administración (como, por citar algún caso, en la Hacienda Pública o la Seguridad Social), cuyos responsables, en principio, no deberían ser genéricamente más o menos capaces que los competentes en materia electoral. Podría, igualmente, pensarse en una cuestión de preferencias, tan natural cuando de utilizar recursos públicos limitados se trata: se ha considerado más urgente dedicar medios a informatizar la Administración Tributaria, u otros campos, que a introducir el voto electrónico. De hecho, en España –como en otros países– no han faltado en la última década iniciativas experimentales tendentes a comprobar el funcionamiento de este tipo de mecanismos, sin que –al parecer, y al menos hasta ahora– los resultados hayan provocado el impulso necesario para avanzar mucho más hasta el punto de que alguna decisión político-legislativa en esta materia ha quedado sobre el papel, sin llegar a plasmarse en la práctica. En otras palabras, aunque “los políticos” hayan abierto la puerta a las tecnologías de voto electrónico, no han llegado a verse convencidos –o presionados– para ponerlas en marcha.

2.1. Voto Electrónico.

De cualquier forma, las propuestas para la implantación del voto electrónico en España no se enfrentan a ningún vacío, sino que han de integrarse en un marco normativo concreto. Un marco que no se agota en la mencionada Ley electoral de 1985, que nada prevé en esta materia; ya que debe considerar, igualmente, los pronunciamientos de diversas instancias europeas centradas en la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales, entre los cuales naturalmente ocupa un lugar eminente el derecho fundamental al sufragio, reconocido –aunque sea indirectamente– por el artículo 3 del Protocolo Adicional Primero al Convenio Europeo de Derechos Humanos, del Consejo de Europa. El Preámbulo de este Convenio resalta que la existencia de un “régimen político verdaderamente democrático” resulta necesaria para el mantenimiento de las libertades fundamentales. Y, dada la relevancia del sistema electoral en la definición de tal régimen, no puede extrañar que la cautela predomine claramente sobre el impulso de reforma. En tal sentido, cabe destacar una recentísima Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa. En ella, tras reafirmarse la convicción de que la democracia directa y la representativa constituyen parte de la herencia común de sus Estados miembros, se subraya que “el derecho de voto es uno de los fundamentos principales de la democracia, y que, consecuentemente,

los procedimientos de voto electrónico deberán respetar los principios de elecciones y referendos democráticos”. A fin de concretar ese contexto, se reconoce, como no podría ser menos, que “en tanto nuevas tecnologías de información y comunicación están siendo crecientemente usadas en la vida cotidiana, los Estados miembros deben tener en cuenta estos desarrollos en su práctica democrática”, por lo que están empezando a usar sistemas de voto electrónico, o a considerar su uso, con diversos propósitos. Lo cual plantea preocupaciones “acerca de ciertos problemas de seguridad y fiabilidad [security and reliability] posiblemente inherentes a sistemas específicos de voto electrónico”. En consecuencia, se afirma que “sólo aquellos sistemas de voto electrónico que sean seguros, dignos de confianza, eficientes, técnicamente robustos, abiertos a verificación independiente y fácilmente accesibles para los votantes podrán construir la confianza pública que constituye un pre-requisito para el voto electrónico”. Desde ese punto de partida, las recomendaciones que se hacen no resultan excesivamente novedosas, como parece lógico por lo demás en un ámbito como éste. Concretamente, se resumen en el establecimiento del principio general de que el voto electrónico debe respetar todos los principios establecidos para las elecciones y los referendos democráticos, y debe ser tan fiable y seguro como esos referentes. Además, se señala que “los Estados miembros deberían considerar la revisión” de sus respectivas legislaciones nacionales “a la luz de esta Recomendación”; si bien, se aclara que ello no exige a dichos Estados “reformular sus propios procedimientos de voto vigentes”, en tanto estos respeten los mencionados principios democráticos. Estas recomendaciones se completan con unos – inevitablemente– largos y complejos apéndices, que señalan los estándares legales, operacionales y técnicos exigibles para la implantación del voto electrónico. Tan complejos que su primer punto, relativo a los estándares legales exigibles para garantizar el principio fundamental de la universalidad del sufragio, reza que “el interfaz del votante [the voter interface] de un sistema de voto electrónico debe ser comprensible y fácilmente utilizable”. A partir de ahí, también merece atención el punto 4, conforme al cual “a menos que los canales de voto electrónico remoto sean universalmente accesibles, supondrán exclusivamente un medio adicional y opcional de voto”. En otras palabras, el voto electrónico remoto o a distancia, sin necesidad de acudir al colegio electoral, aparece todavía como algo muy lejano, al menos como procedimiento alternativo al (a los) actualmente vigente(s). Como no podía ser de otra forma, el Consejo de Europa pone el acento en el necesario cumplimiento de los requisitos de fondo. Una vez garantizados éstos, la utilización de uno u otro procedimiento, más o menos innovador desde un punto de vista técnico, adquiere una relevancia muy secundaria desde una perspectiva estrictamente político-jurídica. Conclusiones lógicamente muy similares son las que se desprenden de otros documentos elaborados sobre esta materia desde una perspectiva análoga. Así, por

poner otro ejemplo, cabe mencionar que la “Comisión para la Democracia a través del Derecho” o “Comisión de Venecia”, también dependiente del Consejo de Europa, aprobó en marzo de 2004 otro informe “sobre la compatibilidad del voto remoto y del voto electrónico con los estándares del Consejo de Europa”. En él, tras estudiar el régimen jurídico de treinta países miembros del Consejo de Europa y afirmar la diversidad de regulaciones en esta materia se concluye que “el voto electrónico ni es generalmente admitido por los derechos humanos, ni puede excluirse a priori. Su aceptabilidad depende de los criterios legales, operacionales y técnicos establecidos en el procedimiento”. En buena parte, este informe se basa en los criterios establecidos por otro documento importante, como es el “Código de Buenas Prácticas en materia electoral”, según el cual “el voto electrónico únicamente debe admitirse si es seguro y fiable; en particular, los electores deben poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si es preciso, respetando el secreto del voto; la transparencia del sistema debe estar garantizada”; añadiéndose, además, que “la violación del secreto de voto debe ser sancionada”. En su “informe explicativo” (párrafos 42 a 44), estas exigencias se precisan algo más. Concretamente, señala que las técnicas de voto mecánico y electrónico “presentan manifiestas ventajas cuando simultáneamente se desarrollan varias elecciones, si bien deben adoptarse ciertas precauciones para limitar los riesgos de fraude, por ejemplo [en particular³⁹] permitiendo al elector comprobar inmediatamente el registro de su voto... para permitir la verificación y el recuento de los votos en caso de reclamación, se puede prever también que la máquina imprima automáticamente una papeleta con indicación del voto emitido y los introduzca en una caja cerrada”, oculta a la vista. En cualquier caso, “todos los métodos utilizados deben permitir garantizar la confidencialidad del voto”. Por otra parte, se define como “seguro” el sistema de voto electrónico que “pueda soportar ataques deliberados”; y como “fiable” aquél que “funciona, por sí mismo, independientemente de cualquier deficiencia en el hardware o en el software”. Finalmente, “la transparencia del sistema debe estar garantizada, en el sentido de que debe poder verificarse su correcto funcionamiento”. En definitiva, los documentos del Consejo de Europa, en el ejercicio de su misión fundacional de defensa de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la democracia parlamentaria, vienen a constatar que el tratamiento de esta materia no puede estar sometido a criterios tecnológicos, sino esencialmente jurídico-políticos. Y, en tal contexto, la incorporación de las nuevas tecnologías a los diversos sistemas electorales no puede considerarse, ni mucho menos, como un imperativo. Por el contrario, y pese a reconocerse las posibilidades que tales desarrollos tecnológicos implican, se insiste especialmente en la necesidad de que cualquier modificación respete escrupulosamente unos criterios materiales (secreto del voto, transparencia del sistema, verificabilidad y control) cuya lesión pondría en grave peligro la base misma de los sistemas democráticos.

De cuanto hasta aquí se ha expuesto se desprende nítidamente que la propuesta de introducir un procedimiento de voto electrónico en el sistema electoral español resulta, hoy por hoy, poco atractiva, al menos como alternativa integral al procedimiento vigente. Poco atractiva porque, de hecho, y una vez superada la inicial –y lógica– fascinación por las nuevas tecnologías, no parece atraer a la mayor parte de quienes se dedican a estudiar esta materia. Poco atractiva porque se plantea respecto de un sistema que funciona correctamente, con transparencia y eficacia. Poco atractiva porque los problemas que plantea afectan, precisamente, al núcleo de las cuestiones que el sistema electoral tiene que resolver en el conjunto del sistema político. Poco atractiva porque, en definitiva, los riesgos aparentes parecen superar claramente, al menos a primera vista, a las posibles ventajas u oportunidades que podrían derivarse de su aceptación. Ello, naturalmente, no implica una valoración aplicable con carácter general a todos los sistemas electorales, ni siquiera a todos los niveles electorales concebibles. En otras palabras, existen otros países donde –por razones de todo tipo– tal alternativa puede ser perfectamente aceptable. Es más: seguramente esta alternativa responda perfectamente a las exigencias de otros ámbitos electorales, en los que no esté en juego tan directamente la fundamentación misma del sistema político. Existen numerosos ejemplos de exitosa aplicación de procedimientos de voto electrónico en otros ámbitos (profesional, empresarial, educativo, incluso sindical), y en absoluto resultaría descabellado plantearlo en otras esferas (como la local), si bien ello requeriría un análisis más profundo que tuviese en cuenta la especificidad de cada una de ellas, y las diferencias respecto de la más estrictamente política.

2.2. Otras propuestas de Reforma del Sistema Electoral, mediante la Incorporación de las Nuevas Tecnologías.

De cualquier modo, resulta evidente que la posible desconfianza provocada por la incorporación de las nuevas tecnologías al procedimiento electoral desaparece, al menos en gran parte, si se propone respecto de otros elementos del mismo. Al fin y al cabo si, como decía al iniciar estas páginas, tan importante es para el buen funcionamiento del sistema el mecanismo de emisión y escrutinio del voto como el resto del procedimiento, nada impide centrar la reflexión en aquellos aspectos de este último que puedan verse mejorados mediante la “simple” incorporación de soluciones técnicas más eficaces, capaces de resolver problemas concretos de manera más ágil, pero sin riesgo para esos elementos “intangibles” del sistema globalmente considerado, como son la transparencia, la seguridad y la confidencialidad del voto. Un aspecto que posiblemente se ha descuidado precisamente por el interés desplegado en las propuestas relativas al voto mismo, y que –en este caso, seguramente sí– contrasta con el avance

experimentado en otras áreas de la Administración, en las que no existían las mismas exigencias inherentes al voto, y en particular la de confidencialidad. Y un aspecto que, también seguramente, se verá potenciado a partir de la –al parecer, muy próxima– implantación del “DNI digital”, que contribuirá a familiarizar a la mayor parte de la población con unos instrumentos y con unas técnicas de identificación que, llevadas al ámbito concreto que ahora nos ocupa, serán sin duda muy útiles. Por consiguiente, y adoptando esta perspectiva “constructiva”, creo que sí resulta posible apuntar algunos aspectos en que la aplicación de nuevas posibilidades tecnológicas podría conseguir de manera inmediata una mejora sustancial del procedimiento electoral y, por tanto, de la legitimidad global del sistema, simplemente eliminando disfuncionalidades o flexibilizando requisitos y plazos que posiblemente hoy hayan perdido buena parte de su justificación, y que en ocasiones pueden representar obstáculos para la participación ciudadana. Ello no implica, naturalmente, abandonar la cautela: como se ha dicho antes, la desconfianza resulta, incluso en estas esferas “secundarias”, destructiva, y muchas veces las nuevas tecnologías, al crear dominios reservados a los expertos, reducen la transparencia y facilitan así las interpretaciones maliciosas. De esta manera, y por supuesto sin ánimo alguno de exhaustividad, a mi juicio estas reformas “tecnológicas” podrían encontrar campo abonado para su fructífera aplicación en ámbitos como el del censo electoral o el del voto por correo, que de una u otra forma sí han planteado diversos problemas en la práctica democrática española. Otro tanto podría decirse, con toda seguridad, de otros momentos del procedimiento electoral, pero baste ahora detenerse en éstos que (insisto, siempre según mi personal, y por lo tanto absolutamente discutible criterio) pueden abrir un camino que merecería la pena explorar con mayor profundidad.

a) El censo electoral.

Así, en un primer ejemplo, podría ser fructífera la revisión, a la luz de las nuevas posibilidades tecnológicas, del funcionamiento de un elemento tan básico en el proceso electoral como es el censo. Un aspecto muchas veces ignorado por los debates políticos, pero cuya relevancia social y política se pone de manifiesto cada vez que se registran errores significativos, ya sea por su cantidad o por afectar a personas relevantes. Y cuya centralidad jurídica trasluce su ubicación sistemática en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG). En efecto, su artículo segundo, al regular el “derecho de sufragio activo”, dispone que “para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente”, tomándose como referencia para esta vigencia “el cerrado el día primero del mes anterior al de la fecha de la convocatoria” de las elecciones (arts. 2.2, 34.2 y 39.1). Pues bien, cualquier conocedor del funcionamiento práctico del sistema sabe que uno de los problemas que habitualmente suelen plantearse

durante las votaciones es el de electores que, por algún error, no aparecen inscritos en el censo electoral. En principio, la legislación electoral prevé, para reducir al máximo tales errores, una serie de mecanismos. Así, en primer lugar, “los Ayuntamientos y Consulados estarán obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales vigentes de sus respectivos Municipios y demarcaciones durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones” (39.2). Una consulta que, como dispone el nuevo párrafo segundo de este artículo, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/200342, “podrá realizarse por medios informáticos, previa identificación del interesado, o mediante la exposición al público de las listas electorales, si no se cuenta con medios informáticos suficientes para ello”. Durante ese período, “cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales”, la cual “en un plazo de tres días, resolverá las reclamaciones presentadas y ordenará las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria”. Posteriormente, “la Oficina del Censo Electoral remitirá a todos los electores una tarjeta censal con los datos actualizados de su inscripción en el censo electoral y de la Sección y Mesa en la que les corresponde votar...” (39.5). Ya en el momento concreto de la votación, el artículo 85.5 LOREG prevé la existencia de una “certificación censal específica, a través de la cual el ciudadano acredita con carácter excepcional su inscripción en el censo electoral”, y que “se regirá en cuanto a su expedición, órgano competente para la misma, plazo y supuestos en que proceda, por lo que disponga al respecto la Junta Electoral Central mediante la correspondiente Instrucción”. Se reconoce así un elemento aparentemente complementario al censo electoral, en el sentido de que permitiría completar la tarea de actualización del mismo. Sin embargo, esa apariencia debe matizarse: en cumplimiento de este mandato legal, la Junta Electoral dictó una Instrucción de 29 de abril de 1991, “sobre concepto de certificación censal específica, supuestos en que procede su expedición, órgano competente y plazo para su expedición”. Dicha disposición subraya que tal certificación “no constituye un medio extraordinario de obtener la inscripción en el censo sino un medio de prueba de que el ciudadano de que se trate está inscrito... aunque no figure en los ejemplares certificados de las listas del censo puestos a disposición de las Mesas electorales”. Por consiguiente, como afirma explícitamente el preámbulo de esta disposición, tal “certificación censal específica... no abre de nuevo el período de rectificación del censo”. Finalmente, cabe resaltar que los órganos competentes para esta expedición son “exclusivamente” las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral. En este contexto, y al margen de que esta certificación permita únicamente corregir errores materiales del censo ya rectificado, o pudiera extenderse hasta introducir en el mismo nuevas rectificaciones, lo cierto es que la concreta articulación de estos actos resulta

manifiestamente mejorable, y en buena parte gracias a la aplicación de nuevas posibilidades tecnológicas. Así, por ejemplo, resulta llamativa la extrema rigidez de la obligación de exponer las listas, en fechas inamovibles y muy tempranas. No cabe duda de que es fundamental tener “cerrado” el censo al inicio del proceso electoral, y con una anticipación importante al momento de la votación, lo que justificaría los límites a cualquier rectificación posterior del mismo. Sin embargo, hoy por hoy parece que ambos procesos –el de exposición / rectificación inicial, y el de eventual expedición de la certificación posterior– podrían facilitarse considerablemente. De esta manera, la exposición de las listas del censo vía Internet, que como se ha visto permite ya el artículo 39.2 de la Ley y se aplica en muchos municipios, ahorra desplazamientos perfectamente evitables. Pero, además, también facilita el respeto a la necesaria confidencialidad de los datos censales que, en la práctica, no estaba en absoluto garantizado con la tradicional exposición de las listas en dependencias municipales, lo que vaciaba de contenido las limitaciones previstas en la Ley. Por otra parte, seguramente hoy no sería en absoluto descabellado prolongar el plazo de rectificaciones, incluso hasta pocos días antes de la votación, dada la agilidad inmensamente mayor que permiten los recursos actuales para elaborar y distribuir las listas censales actualizadas a las Mesas electorales. De la misma manera, la expedición de eventuales certificaciones censales específicas podría facilitarse en extremo, simplemente, habilitando en cada colegio electoral unos mínimos recursos humanos (en su mayor parte, ya existentes) y materiales que permitan consultar a las respectivas Delegaciones Provinciales del Censo si los electores no incluidos en la lista pueden o no ejercer su derecho. Así como la Administración Tributaria pone a disposición del público recursos para consultar sus datos, o cualquier otra duda, no sería impensable que cada colegio dispusiese de una persona, dotada con un ordenador conectado a la red, que pudiese llevar a cabo esa consulta (en presencia, naturalmente, de los interventores o apoderados de las diversas candidaturas que lo deseen y, en su caso, de los miembros de la Mesa afectada) y estuviese habilitado para, en su caso y previa autorización de la Delegación, emitir la correspondiente certificación in situ, ahorrando así desplazamientos, colas y trámites. Facilitando, en suma, que el elector que decide ejercer su derecho de sufragio no se vea disuadido de hacerlo por circunstancias ajenas a su voluntad, y a veces fácilmente corregibles.

b) El voto por correo.

No puede resultar extraño que las nuevas tecnologías, que permiten la transmisión prácticamente instantánea de grandes volúmenes de información, resulten aplicables a uno de los aspectos que más problemas ha planteado en el funcionamiento práctico del sistema electoral español, como es el voto por correo. Se trata, como es

obvio, de un aspecto en sí mismo problemático, como pone de manifiesto el dato de que, incluso en el ámbito europeo, muchos países no lo contemplan, o lo hacen sólo sometiéndolo a condiciones muy estrictas. Pues bien, la regulación del voto por correo, aparte de los problemas derivados de la necesidad de garantizar su naturaleza personal e indelegable (que difícilmente, al menos a mi modo de ver, podrían resolverse únicamente por medios tecnológicos), también presenta espacios que podrían permitir la ventajosa aplicación de nuevas soluciones tecnológicas. Obviamente, y como se ha dicho en el caso anterior, o como ya se hace en el señalado ámbito tributario, la solicitud de voto por correo podría hacerse a través de la red, utilizando los filtros o contraseñas precisos para acreditar la identidad del solicitante. Sin embargo, y una vez más según mi personal criterio, las nuevas tecnologías –y, en particular, la red– podrían desempeñar un papel fundamental a la hora de asegurar el buen fin del procedimiento de voto por correo. Porque, en buena parte, las dificultades para muchos votantes (y, en particular, para los residentes ausentes que viven en el extranjero, cuyo censo por lo demás está siendo desde hace unos años revisado y actualizado, gracias en buena parte a la mayor agilidad de las comunicaciones) se derivan directamente de la lentitud de las comunicaciones postales. Y es evidente que tal lentitud condiciona en buena parte la eficacia de los plazos previstos en la ley electoral. Así, por ejemplo, las candidaturas deben estar ya proclamadas y publicadas el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria (art. 47.5 LOREG), entre otras cosas para que puedan imprimirse. Porque “la confección de las papeletas se inicia inmediatamente después de la proclamación de candidatos”, y “las primeras papeletas confeccionadas se entregan inmediatamente a los Delegados Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que viven en el extranjero”, no más tarde del trigésimo cuarto día después de la convocatoria, en las circunscripciones donde no haya habido impugnaciones a tal proclamación; y del cuadragésimo segundo, donde sí se hayan impugnado candidaturas (arts. 71.1, 71.3 y 75). En los demás casos, para quienes han solicitado votar por correspondencia, la Oficina remitirá, por correo certificado y “a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior a la votación,... las papeletas y los sobres electorales” (73.2). De este modo, las primeras papeletas se envían apenas 25 días antes de la elección, a los electores residentes en el extranjero. Y, a partir de ahí, pueden comenzar su viaje hacia los electores –muchos de ellos, en el extranjero– con menos –incluso muchos menos– de 20 días de anticipación respecto de la elección. En ese plazo deben llegar, cumplimentarse, y hacer el viaje de vuelta. Así las cosas, ¿no cabría pensar en la posibilidad de que los electores que lo deseen puedan “descargarse” de la red las candidaturas proclamadas, ya desde el primer momento, junto con la certificación a que se refiere el artículo 73.1, evitando así ese –a veces difícil y lento– “viaje de ida”? Ciertamente, también esto plantearía problemas (formato

de la papeleta, etc.), que en todo caso podrían tratar, al menos, de considerarse, junto a otras ventajas aparentemente indiscutibles (como, por ejemplo, la reducción de costes que ello podría suponer para la Administración). Ello, por otra parte, suscita otra cuestión relacionada con esta modalidad del voto por correo, que a mi juicio podría plantearse ya, si bien las mayores posibilidades derivadas de las nuevas aplicaciones tecnológicas refuerzan este argumento. Se trata del hecho de que, una vez recibida la solicitud de voto por correo, la Delegación Provincial “realizará la anotación correspondiente en el censo, a fin de que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente”. En definitiva, la mera solicitud de voto por correo supone la exclusión del derecho a ejercer personalmente el voto en el día de la elección. Algo en principio lógico, a fin de evitar riesgos de doble voto, y que sin duda también sirve para desincentivar la opción del voto a distancia. Sin embargo, este sistema presenta un riesgo evidente: dada la señalada premura de los plazos que rigen el procedimiento de voto por correspondencia, y su dependencia de un eficaz funcionamiento del sistema postal, lo cierto es que es posible (y la práctica demuestra que es relativamente frecuente) que un elector que en su día solicitó el voto por correo no llegue a emitir válidamente su voto, sea porque no le han llegado –o no le han llegado a tiempo– las papeletas, o porque su voto no ha llegado –o no ha llegado a tiempo– a la Mesa. Un problema, por lo demás, que no afecta a los “residentes ausentes”, ya que sólo es concebible respecto de los electores llamados, en principio, a votar personalmente en la Mesa que tienen asignada. Pues bien, este problema –que insisto en que podría por lo menos aliviarse aprovechando las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, en el sentido ya expuesto– responde a un sistema que parece ignorar el hecho de que los votos por correo son los últimos introducidos en las urnas, tras cerrarse la votación de las personas presentes en el local electoral, uno por uno y tras verificar que se cumplen las condiciones necesarias (art. 88 LOREG). De esta manera, sería perfectamente posible que, si un solicitante de voto por correo (que como tal consta en el censo) se persona en su Mesa electoral, a fin de emitir su voto (ya sea porque no pudo hacerlo por correo, ya por cualquier otra razón), la Mesa lo acepte, registrando tal voto. El riesgo de que un elector trate de votar dos veces, utilizando también la modalidad postal, se limitaría, simplemente, al considerar los votos llegados por esa vía, descartándose en su caso el voto emitido por correo cuando consta que su remitente ya ha votado. Evidentemente, esta solución incentivaría las solicitudes de voto por correo, incrementando así la actividad administrativa. Sin embargo, resolvería el problema real de algunos –seguramente pocos, pero algunos– ciudadanos que, habiendo actuado con diligencia y buena fe, comprueban que su voto no puede emitirse, o incluso que no ha llegado a tiempo para contabilizarse. Y, en la medida en que las nuevas tecnologías facilitan toda la gestión del proceso, permitiendo incluso nuevos controles (así, por ejemplo, hacer constar la efectiva entrega de las papeletas, o la emisión del voto en la

Oficina de Correos) se reducirían las –a mi modo de ver, ya perfectamente controlables– posibilidades de fraude.

c) Las Mesas Administradas Electrónicamente.

Una novedad implantada recientemente en España en relación con el uso de las nuevas tecnologías de la información en el proceso electoral es la implantación de las Mesas Administradas Electrónicamente (MAE). El sistema de Mesa Administrada Electrónicamente tiene por objetivo el de facilitar a los miembros de las mesas electorales una serie de herramientas informáticas para la gestión de la jornada electoral.

Sirviendo de apoyo a las tareas que desempeñan y garantizando la seguridad del procedimiento de escrutinio, las MAE aportan rapidez al permitir la identificación del votante en el censo de la mesa, con lectura directa del DNI electrónico, y cumplimentando las actas de la mesa de manera prácticamente automática, produciéndose así un incremento del grado de exactitud y fiabilidad del escrutinio al eliminar los posibles errores de transcripción e incrementar la velocidad del mismo al localizar el nombre del votante de manera más sencilla que antes.

La utilización de las MAE es muy sencilla, no requiere formación específica, respetando escrupulosamente el desarrollo de la jornada electoral tal y como está regulada en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), y permitiendo ahorrar en la fabricación de material electoral, lo que lo convierte en una herramienta más ecológica y más barata.

Este sistema será utilizado el próximo 25 de mayo en las 1.246 mesas electorales de la ciudad de Barcelona, pero también en las de Córdoba (324), Valladolid (310) y también en la Isla de Mallorca (concretamente en el municipio de Marratxí, del que he sido secretaria hasta el pasado mes de marzo). Se cuenta para ello con un total de 1.900 equipos, casi 200 más que en la última convocatoria en la que se utilizaron.

Si bien esta medida se implanta por primera vez en las localidades mencionadas, varios antecedentes avalan su éxito. Las Mesas Administradas Electrónicamente se utilizaron en las pasadas Elecciones al Parlamento Europeo de 2009 en las mesas de las ciudades de Lleida, Salamanca y Pontevedra; en las Elecciones Locales de 2011 en Ceuta, Castellón, Huesca y Mérida; y en las Elecciones a Cortes Generales, también de 2011, en Madrid capital.

Por lo que se ve, en cada convocatoria se va ampliando el número de terminales disponibles, lo que hace pensar que su implantación se trata de un proceso largo pero

continuado de crecimiento, y que permitirá llegar en un futuro no muy lejano a una total informatización de todo el procedimiento.

d) Otras posibles reformas.

Hasta este momento me he referido a plantear algunos aspectos del sistema electoral que podrían ser revisados y, en su caso, reformados, mejorando el funcionamiento global del sistema gracias, fundamentalmente, a las nuevas posibilidades abiertas por el desarrollo tecnológico. Naturalmente, el examen se limita a aquellos momentos del procedimiento electoral en que intervienen los poderes públicos, dejando pues de lado otras facetas en que la utilización de las nuevas tecnologías, sin necesidad de reformas legales, puede modificar profundamente la fisonomía de todo el proceso. De este modo, y a pesar de que su importancia sea grande, nada se ha dicho acerca, por ejemplo, de su aplicación a la campaña electoral de los partidos (aunque es claro que las actuales facilidades de comunicación permiten hacer llegar mensajes de manera masiva, prácticamente inmediata y a un coste muy reducido, ampliando así las posibilidades de las formaciones con menores medios). Nada, tampoco, de sus consecuencias en un ámbito como el de la difusión de encuestas electorales, donde el artículo 69.7 de la LOREG prohíbe “la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación”, poniendo así unas puertas imposibles a un campo inabarcable. Ahora bien, incluso ciñéndonos a este limitado objeto, es más que probable que la aplicación de las nuevas tecnologías pudiese modificar sustancialmente otros elementos hoy en día vigentes, por sí mismos o en combinación con otras posibles reformas. En general, cabe defender que estas perspectivas son claras –y, con toda probabilidad, se explorarán a corto plazo– en todas aquellas fases del procedimiento electoral en que la Administración debe realizar actos de comunicación dirigidos a un elevado número de destinatarios, con un coste elevado en términos de tiempo, de esfuerzo humano, y de dinero.

3. CONCLUSIÓN.

La experiencia irá señalando en qué medida el sistema va requiriendo nuevas reformas, y si las posibilidades tecnológicas pueden responder a tal requerimiento. Enlazando con las consideraciones que se hacían al inicio de este trabajo, resulta claro que las nuevas tecnologías no son, ni pueden ser, ninguna panacea capaz de resolver por sí misma todos, ni tan siquiera la mayor parte, de los problemas que cabe percibir en el funcionamiento de los sistemas democráticos, necesariamente basados en el principio representativo articulado a través del proceso electoral. Con frecuencia, la reflexión

sobre esta materia tiende a confundir diversos planos, como el de la teoría pura y el de la práctica electoral. Sólo así se explica, por ejemplo, el afán que muchas veces se pone de manifiesto a la hora de postular la reforma de elementos esenciales, sin distinguir entre su aplicación a contextos políticos o de otro tipo (asociativo, profesional, etc.), a elementos centrales o –en principio– secundarios del sistema o, simplemente, a modelos que funcionan bien o a otros que funcionan peor, o incluso no funcionan.

En particular, y en lo que hace concretamente al caso de España, generalmente se reconoce que su normativa electoral, globalmente considerada, cumple de manera satisfactoria las funciones que el sistema político le encomienda. A partir de ahí, es preciso analizar pormenorizadamente cada propuesta de modificación, examinando sus ventajas e inconvenientes, entendidos como oportunidades y riesgos no sólo para el sistema electoral, sino para todo el sistema político.

A mi juicio, este análisis permite sostener que, en el aspecto central relativo al procedimiento de emisión y escrutinio del voto (“voto electrónico”), los riesgos derivados de una reforma sustancial exceden con mucho a sus posibles ventajas. Afirmaciones del tipo de que así se favorecería la participación resultan absolutamente voluntaristas, en un país en el que la participación es en su conjunto elevada, y en el que las variaciones se explican, en un altísimo porcentaje, por circunstancias que, en última instancia, subrayan la libre decisión del elector, que en ocasiones opta por ejercer su derecho y en otras por no hacerlo. Y los riesgos, en particular los derivados de sustituir un esquema fuertemente basado en la intervención de los ciudadanos por otro que necesariamente exige una intermediación esencial de los expertos, resultan disuasorios. No obstante, esa conclusión “pesimista” no se extiende a todo el procedimiento electoral. En efecto, las nuevas tecnologías han permitido, en muchos ámbitos de la administración de los asuntos públicos, gestionar y comunicar rápida y eficazmente volúmenes ingentes de información, con un altísimo nivel de garantías. Y el mismo principio es perfectamente aplicable, a mi juicio, a muchos momentos del proceso electoral.

En definitiva, si se trata de facilitar la administración, y el ejercicio del derecho fundamental al voto de todos y cada uno de los ciudadanos, en las condiciones que mejor aseguren el interés público, las nuevas tecnologías son hoy un recurso no sólo posible, sino absolutamente imprescindible. En este sentido, sin duda su presencia en los procesos electorales será mucho más intensa en un futuro inmediato. Ahora bien: esa afirmación general en absoluto resta relieve a la también necesaria evaluación previa de las posibles reformas que puedan plantearse. Sólo así será posible que las nuevas tecnologías contribuyan a la mejora global del sistema, ayudando a una participación de los ciudadanos no sólo mayor, sino también de más calidad, que redunde en la mayor



legitimidad del sistema, evitándose al máximo los riesgos para el mismo y aprovechando, también al máximo, las oportunidades derivadas del desarrollo en este campo.

