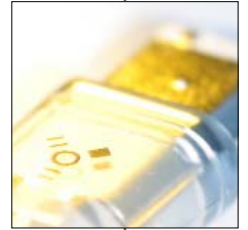


SISTEMA ELECTORAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: OPORTUNIDADES Y RIESGOS PARA LA LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL PODER

Ángel J. Sánchez Navarro

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid



sumario

1 ■ INTRODUCCIÓN

2 ■ SISTEMA ELECTORAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

- 2.1. Consideraciones generales
- 2.2. En particular: el caso de España

3 ■ NUEVAS TECNOLOGÍAS Y REFORMAS ELECTORALES

- 3.1. Consideraciones generales
- 3.2. Las propuestas de reforma del sistema electoral:
 - 3.2.1 Introducción
 - 3.2.2 Las propuestas de voto electrónico: formulaciones, alcance y justificación
 - 3.2.3 Otras propuestas de reforma del sistema electoral, mediante la incorporación de las nuevas tecnologías:
 - _ El censo electoral: actualización y corrección de errores
 - _ Voto por correo
 - _ Otras posibles reformas

4 ■ CONCLUSIÓN

resumen

Los avances tecnológicos permiten, por vez primera en la Historia de la Humanidad, atisbar la posibilidad de que todos los miembros de una sociedad, con independencia de su número, puedan ser directamente consultados y puedan expresar su voluntad sin necesidad de la mediación representativa, de manera que quizá pueda pensarse en la aparición de una tendencia teórica y práctica de la política que no sólo viene a poner en cuestión el esquema [democrático] representativo, sino que además elabora una formulación [alternativa] que aparentemente se adecua a las circunstancias de nuestro momento histórico, dotándola de capacidad para encontrar el apoyo de los sectores sociales que, por una u otra razón, consideran inadecuado el funcionamiento de las democracias parlamentarias. Sin embargo, la denominada teledemocracia, es decir, la pretendida autenticación de la democracia mediante la utilización de los avances tecnológicos, no parece una alternativa válida ni viable al régimen representativo propio de las democracias contemporáneas. El propósito de estas páginas, es aplicar esas consideraciones al proceso electoral tal y como está regulado actualmente en España por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. De este modo, será posible dar un paso más y apuntar algunas de las ventajas que puede aportar de manera inmediata la aplicación de las nuevas posibilidades tecnológicas al mismo, pero teniendo siempre muy en cuenta sus evidentes límites y las cautelas necesarias para la funcionalidad global del sistema.

1 ■ INTRODUCCIÓN

Hace ya bastantes años que tuve la ocasión de ocuparme, por vez primera, de una cuestión evidentemente central en la reflexión jurídico-política contemporánea, como es la de la incidencia de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de los sistemas democráticos. Partiendo del hecho, a mi juicio indiscutible, de que los avances tecnológicos permiten, "por vez primera en la Historia de la Humanidad, atisbar la posibilidad de que todos los miembros de una sociedad, con independencia de su número, puedan ser directamente consultados y puedan expresar su voluntad sin necesidad de la mediación representativa", apuntaba la aparición de una "tendencia teórica y práctica de la política que no sólo viene a poner en cuestión el esquema [democrático] representativo, sino que además... elabora una formulación [alternativa] que aparentemente se adecua a las circunstancias de nuestro momento histórico, dotándola de capacidad para encontrar el apoyo de los sectores sociales que, por una u otra razón, consideran inadecuado el funcionamiento de las democracias parlamentarias". Sin embargo, tras analizar diversos aspectos de estos planteamientos "participativistas", concluía expresando mi opinión de que "la denominada *teledemocracia*, es decir, la pretendida autenticación de la democracia mediante la utilización de los avances tecnológicos, no parece una alternativa válida ni viable al régimen representativo propio de las democracias contemporáneas¹.

Esta opinión resultaba de una serie de argumentos tanto teóricos como prácticos. Entre los primeros, destacaba principalmente aquéllos derivados de la "privatización" de las decisiones públicas, consecuencia de la evaporación de la noción de

“pueblo” como sujeto colectivo, únicamente existente en la esfera de lo público y que no puede sustituirse por la voluntad aislada de todos los individuos que lo forman. Entre los segundos, y dejando al margen los problemas –también evidentes– inherentes a un sistema que exige a los ciudadanos dedicar considerables energías para participar intensamente en la adopción de decisiones de muy variada complejidad, subrayaba la desprotección que tal esquema implicaría para las minorías sociales y políticas, como consecuencia del establecimiento de un mecanismo de decisión que no admite transacciones ni compromisos o modulaciones, maximizando pues el conflicto².

Ocho años después, mi opinión sobre la *teledemocracia* como alternativa a la democracia representativa contemporánea sigue siendo sustancialmente la misma³. Sin embargo, como también apuntaba ya entonces, “ello no impide reconocer las ventajas que el desarrollo tecnológico puede aportar para el funcionamiento de los regímenes democráticos; pero no como alternativa, sino como complemento que puede utilizarse en algunos casos muy concretos y con múltiples cautelas”⁴. Aparece así un panorama en el que la reflexión anteriormente iniciada en el plano de la teoría democrática representativa admite un grado mayor de concreción. En definitiva, es posible proceder a la que, según admirable expresión de García de Enterría, es la labor del jurista, y muy especialmente del iuspublicista: “la conversión de la metafísica en técnica”⁵.

Y ése es precisamente el propósito de estas páginas, en las que intentaré aplicar esas consideraciones al proceso electoral tal y como está regulado actualmente en España por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. De este modo, será posible dar un paso más y apuntar algunas de las ventajas que, a mi juicio, puede aportar de manera inmediata la aplicación de las nuevas posibilidades tecnológicas al mismo, pero teniendo siempre muy en cuenta sus evidentes límites

y las cautelas necesarias, siempre según mi criterio, para la funcionalidad global del sistema.

2 ■ SISTEMA ELECTORAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En cualquier caso, parece oportuno iniciar esta tarea, como cualquier otra, por sus fundamentos. Y parece igualmente razonable asumir que una reflexión acerca de las posibilidades de evolución y reforma del sistema electoral debe cimentarse en una exacta comprensión de lo que tal sistema significa. Y, en este punto, como es bien sabido, la noción de sistema electoral alude a un “mecanismo técnico de reducción de la complejidad”, que “hace operativa la representación, permitiendo la selección de los representantes a partir de la manifestación de voluntad de los representados”⁶. Un mecanismo regulado por el Derecho electoral, es decir por aquella parte del Derecho Constitucional que integra toda la normativa electoral, las reglas jurídicas que operan como “instrumento de mediación entre las preferencias del conjunto de los ciudadanos, expresadas mediante el sufragio, y el sistema orgánico de poder institucionalizado del Estado, que ha de estructurarse conforme a esas opciones políticas”⁷.

De esta manera, al hablar de un sistema electoral concreto –de cualquiera de ellos– no se está hablando, al menos a primera vista, de principios, de valores, de derechos. Partiendo de una realidad –al menos, lógicamente– previa, como es la voluntad política de los ciudadanos, este concepto alude a mecanismos, instrumentos o técnicas, en definitiva a elementos que resultan, sobre el papel, neutrales, y cuya posible reforma no es tanto, pues, una cuestión de principios, cuanto de eficacia instrumental. Un ámbito, pues, aparentemente idóneo para explorar,

precisamente, nuevas posibilidades técnicas. En este sentido, ciertamente, este conjunto de reglas podría verse efectivamente mejorado, y poca duda cabe de que –como trataré de argumentar más adelante– las nuevas tecnologías pueden servir de poderoso y eficaz aliado.

Ahora bien, es preciso ir un poco más allá. Porque es evidente que el sistema electoral no es sólo un conjunto de reglas técnicas. Como expresa Pérez Royo, con la usual brillantez de la que hace gala en sus mejores páginas, es el “mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales y es, por tanto, el momento a través del cual *se reproduce periódicamente la constitución política de la sociedad*”. Por lo tanto, “con frecuencia se tiende a afirmar que el sistema electoral es el instrumento a través del cual se consigue que el poder político sea un reflejo de la sociedad, que la voluntad social se transforme en voluntad política y, a la inversa, que la voluntad política no sea sino una traducción de la voluntad de la sociedad. Y, sin embargo, no es exactamente así. El sistema electoral es algo más. Es el instrumento a través del cual la sociedad se constituye políticamente, a través del cual se crea una auténtica voluntad que sólo puede ser una voluntad política”⁸.

En otras palabras, la función de ese “mecanismo” en el conjunto del sistema político democrático no es sólo, por así decirlo, declarativa de una voluntad política preexistente, sino que realiza una función auténticamente constitutiva de dicha voluntad política. Una función cuya esencia misma es “su capacidad de generar legitimación”⁹, y que por ello resulta imprescindible para la efectiva existencia del “principio de legitimidad democrática que enuncia [en España] el artículo 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”¹⁰. Acudiendo, una vez más, a la fuerza expositiva de Pérez Royo, que enlaza con reflexiones ya apuntadas, es el “procedimiento destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral y, por lo tanto, es algo más que el procedimiento destinado a convertir una

votación en elección”, ya que “la voluntad social no existe. En la sociedad hay voluntades particulares... La única voluntad de la sociedad es la que se constituye políticamente a través del sistema electoral, y entonces ya no es voluntad social sino voluntad política, voluntad institucionalmente separada de la sociedad”¹¹.

Esta perspectiva, por más que no resulte especialmente novedosa, exige sin embargo replantearse los términos del análisis. Porque, en síntesis, no sólo –ni tan siquiera esencialmente– se trata de evaluar los efectos de la utilización de nuevas reglas que abran la puerta a nuevas posibilidades técnicas a la hora de realizar por separado cada una de las operaciones que componen el proceso electoral. La cuestión radica en saber cómo podrían afectar tales cambios al ejercicio global de esa función, a esa capacidad de generar legitimación a la que antes aludíamos.

Y, en este como en tantos otros campos, es preciso tener en cuenta que el resultado final no equivale tan sólo a la mera suma de los elementos puramente instrumentales, y susceptibles por tanto de una u otra regulación sin grandes conmociones axiológicas. Existen, además, elementos fundamentales que resultan indisponibles para el legislador, porque pertenecen a planos más amplios, como el de la cultura, la historia, las tradiciones sociales... Planos, sin duda, en los que cabe influir, pero que no pueden modificarse por un acto concreto de voluntad. Elementos como la confianza, la credibilidad, el respeto a las reglas del juego, etc., constituyen un contexto imprescindible para atribuir pleno significado a los textos, y por tanto son decisivos en este análisis. Y si, ciertamente, es posible reforzarlos, también lo es erosionarlos.

Sólo esa perspectiva amplia permite explicar algunos datos y rasgos del Derecho electoral. Así, por ejemplo, el hecho de que países que comparten sustancialmente un cierto universo de valores puedan admitir, en este punto tan esencial, fórmulas

electorales no sólo profundamente diferentes, sino en ocasiones claramente opuestas, como las mayoritarias y las proporcionales. Dos polos de un dilema al cual se enfrentan todos los países libres, y que cada uno ha resuelto de acuerdo con su “genio singular”, producto de sus circunstancias específicas¹². Seguramente ello tenga mucho que ver con la tan recordada “ley de la inercia”, elevada en su día por Don Luis Sánchez Agesta a la categoría de “único principio teórico válido en derecho electoral”¹³, y que puede revelar, al menos en cierta medida, un reconocimiento de las limitaciones del legislador a la hora de modificar sustancialmente las reglas vigentes –y consideradas aceptables– en una determinada comunidad política.

Esa misma perspectiva permite entender, igualmente, otra característica peculiar y hasta cierto punto paradójica del Derecho electoral. Porque es también pacíficamente aceptada la distinción, dentro del concepto de sistema electoral en sentido amplio, entre un núcleo (el “sistema electoral”, en sentido estricto) y el resto del ordenamiento electoral (“procedimiento electoral”). De esta manera, aquél estaría constituido por el conjunto de decisiones políticas centrales, que se concretan jurídicamente en la adopción de un mecanismo técnico que permite traducir la fuerza electoral (número de votos) en fuerza parlamentaria (número de escaños); mientras que éste aparece como una “normativa instrumental destinada a organizar el proceso y a cumplir las finalidades” inherentes a esas decisiones básicas¹⁴. Y, sin embargo, esta importancia “secundaria” de las decisiones más procedimentales resulta más que discutible en momentos de crisis. De hecho, las críticas al sistema electoral, en tanto que críticas políticas normalmente basadas en la distinta apreciación de los fines escogidos por el legislador, son o suelen ser perfectamente asimilables, sin merma de legitimidad. Mientras que las críticas acerca de “los elementos básicos de los procedimientos electorales” (corrección del censo, escrutinio en las mesas, voto por correo) tienen potencialmente mayor efecto deslegitimador, por ser críticas –precisamente–

más técnicas, que cuestionan “la limpieza misma del proceso” y, por tanto, la validez de las reglas del juego en que la democracia se funda¹⁵.

En definitiva, a la hora de introducir modificaciones, al margen de que sean meramente tecnológicas o no, y por secundarias que parezcan, es preciso considerar cuáles van a ser sus efectos no sólo inmediatos, sino también globales sobre el conjunto del sistema político. Porque, al margen de las consideraciones más o menos teóricas desarrolladas hasta ahora en este epígrafe, parece evidente que el sistema electoral es, de alguna manera, como el sistema circulatorio a través del cual la “savia” de la legitimidad democrática circula por (y da vida a) todo el esquema de poder establecido por la Constitución. Las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y como hemos visto esa representación es posible gracias a –a través del– sistema electoral. Partiendo de ese dato, es precisamente ese arraigo en la voluntad soberana del pueblo el que justifica su centralidad en el sistema político, “distribuyendo” legitimidad a las demás instituciones del Estado. Esta función se concreta básicamente en la designación de sus titulares (Presidente del Gobierno: art. 99 CE; mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional: art. 159.1; vocales del Consejo General del Poder Judicial: arts. 122.3 CE y 112 LOPJ); pero también en otros momentos: representando al pueblo soberano en ciertos momentos cumbres de la Jefatura del Estado (proclamación del Rey, juramento del Príncipe de Asturias y de los regentes: 61 CE; incluso provisión de la Jefatura del Estado, en caso de extinción de las líneas llamadas a suceder en derecho: art. 57); aprobando y reformando los Estatutos de autonomía (81 y 147.3 CE), interviniendo en posibles reformas de la Constitución (167 y 168), etc.

Lo cual exige, a su vez, tener una idea previa más o menos precisa acerca del rendimiento del sistema electoral, considerado en su conjunto. A la postre, se trata de algo tan sencillo en apariencia como que no es posible postular reformas (electorales) iguales

para sistemas (electorales y políticos) distintos. Si el sistema electoral funciona mal, en el sentido de que tiene poca –o ninguna– “capacidad de generar legitimación”, por utilizar esta expresión ya conocida, las propuestas de reforma aparecen como oportunidades para reforzar el conjunto del régimen democrático, siendo el riesgo escaso, o nulo; por tanto, los incentivos para el cambio serán grandes. Por el contrario, si el sistema funciona, es decir, transmite efectivamente legitimidad al conjunto de las instituciones del Estado, permitiéndolas gozar de la confianza de los ciudadanos, el riesgo de alterarlas es mucho mayor, y por tanto los incentivos para la reforma se reducen drásticamente.

Así planteada la cuestión, antes de pasar a examinar algunas de las eventuales reformas concretas que podrían derivarse de la aplicación al sistema electoral español de las nuevas tecnologías, parece conveniente tratar de precisar, siquiera a grandes rasgos, cuál es el punto de partida tras más de veinticinco años transcurridos ya de régimen democrático representativo.

2.2 .EN PARTICULAR: EL CASO DE ESPAÑA

Lógicamente, el intento de sintetizar la situación actual española desde la perspectiva de una posible reforma del sistema electoral presupone algún tipo de evaluación global de su rendimiento, por concisa que sea. Una evaluación, como todas, personal y, por tanto, absolutamente discutible. Pero también, al igual que cualquier otra, perfectamente respetable, y susceptible de argumentación racional acudiendo a los datos suministrados por la vida política e institucional española.

De este modo, y con todas las cautelas expuestas, me parece posible recordar una serie de datos que, en su conjunto, pueden dar una idea general del funcionamiento del sistema electoral español, siempre desde el punto de vista de su capacidad de generar

legitimidad. De este modo, cabría destacar lo siguiente:

En cuanto a la que podríamos denominar su “legitimidad de origen”, debe recordarse que su regulación en la mencionada Ley electoral (LOREG) recabó el apoyo prácticamente unánime de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, fuerzas que además concitaban cerca del 95 por ciento de los votos emitidos por los electores españoles¹⁶.

Este último dato pone de manifiesto, a su vez, otra característica esencial de nuestro sistema electoral. En efecto, la práctica electoral española muestra que sólo partidos o formaciones con muy poco apoyo popular quedan fuera de las Cámaras. Por el contrario, acceden a las mismas multitud de fuerzas políticas (generalmente de ámbito infranacional) cuya representatividad es muy escasa. Una circunstancia, sin duda, fundamental desde la perspectiva de lo que podríamos considerar la “legitimidad de ejercicio” del sistema electoral, de su “inclusividad” o, expresado en otros términos, de su capacidad para “dar voz” y no excluir a partidos o grupos socialmente relevantes¹⁷.

Desde el mismo punto de vista de la “legitimidad de ejercicio”, cabe apuntar otros datos seguramente relevantes a la hora de evaluar el funcionamiento de las reglas electorales. Así, por ejemplo, el hecho de que, desde 1977, en España siempre ha gobernado el partido que más votos ha logrado en las elecciones generales: la mayoría electoral siempre se ha traducido en una mayoría parlamentaria y de gobierno. Ello ha podido facilitar la percepción del voto popular como instrumento eficaz no sólo para establecer mayorías de gobierno, sino también para acabar con ellas, otorgando así valor político a la voluntad expresada por el pueblo titular de la soberanía¹⁸.

En definitiva, cabría decir que el régimen electoral español, aprobado de manera casi unánime por las fuerzas políticas relevantes, ha permitido articular mayorías de gobierno que han respondido básicamente a la voluntad mayoritaria de los

ciudadanos españoles, a la vez que no excluye del mapa parlamentario a prácticamente ninguna formación política relevante.

A partir de ahí, debe reconocerse asimismo que este régimen electoral no ha sido sometido a críticas excesivas. Ciertamente, sí ha habido sectores doctrinales que, partiendo de la afirmación constitucional del criterio de representación proporcional “en cada circunscripción” (art. 68.3), han subrayado que las reglas vigentes (en virtud, esencialmente, de elementos como la circunscripción provincial y la opción por la representación inicial mínima de cada provincia) distorsionan ese criterio hasta aproximar el sistema español a los de naturaleza mayoritaria, llegando a cuestionar su adecuación a ese mandato constitucional¹⁹. Igualmente, se ha cuestionado en ocasiones la opción –generalizada en nuestro régimen electoral, con la conocida excepción del Senado– por las “listas cerradas y bloqueadas”, sin que en cualquier caso se hayan presentado alternativas mínimamente articuladas. Ahora bien, más allá de esas críticas, lo cierto es que el resto del sistema no es, ni ha sido, seriamente cuestionado. En particular, y por más que en aspectos y en momentos concretos puedan suscitarse críticas en cuanto a su funcionamiento, no existen dudas mínimamente fundadas acerca de aspectos a primera vista secundarios, pero que como he apuntado anteriormente resultan absolutamente esenciales para la aceptación general de las “reglas del juego”, como son en particular la configuración de la Administración electoral (Juntas electorales, secciones y mesas), el funcionamiento de la Oficina del Censo; las condiciones para la presentación de candidaturas, y los límites de la campaña electoral; la regulación de los mecanismos de votación, etc.

En este sentido, y aunque no sea éste el lugar adecuado para exponer *in extenso* esta tesis, probablemente merecería la pena destacar que el sistema electoral español resulta especialmente destacable, precisamente, por su casi absoluta transparencia y consiguiente capacidad de generar

confianza. Ello se debe, en buena parte, al esquema de composición de las Mesas electorales, formadas por sorteo público entre los electores censados en una determinada Sección, quedando los así designados legalmente obligados a desempeñar tales funciones. A estas Mesas, integradas además por los interventores o apoderados que en su caso pueda designar cada candidatura (arts. 78 y 79 LOREG), les corresponde el control de la emisión de los votos, su recuento y el escrutinio, dando fe del resultado mediante las actas (arts. 98 y 99). De este modo, se asegura la participación eminente de la sociedad civil (completada por la de las diversas candidaturas) en todo el proceso, como “garantía democrática de las operaciones electorales”. Una garantía que, indiscutiblemente, tiene también sus costes, según ha reconocido el propio Tribunal Constitucional al señalar que el que “las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo cuenta con la ventaja de [su] absoluta independencia... respecto a cualquier poder o candidatura...; pero, por otra parte, es ineludible la existencia de frecuentes errores derivados de la inexperiencia casi segura” de sus miembros²⁰. En todo caso, tales errores son, por lo demás, corregidos en su gran mayoría por un sistema de Juntas Electorales fuertemente judicializado, lo que refuerza la independencia del conjunto del sistema.

Esa configuración de las Mesas implica la participación directa de miles de ciudadanos en cada proceso electoral²¹. Se esboza así un panorama en el que los ciudadanos aparecen como los principales garantes de que su voluntad es respetada. Ellos emiten los votos, pero también controlan cómo se emiten, los cuentan, dan fe de los resultados... Parafraseando la conocida teoría del Ejército como “pueblo en armas”, garante de su propia independencia y de sus propios derechos, acuñada en la Francia postrevolucionaria para justificar la conscripción obligatoria, podría decirse que la organización de las elecciones en España supone una noción del “pueblo en urnas”, garantía también principal del sistema. El funcionamiento del esquema representativo, tan

criticado por Rousseau, descansa sin embargo en una intensa y extensa participación directa de la ciudadanía, que probablemente no disgustaría al gran teórico ginebrino de la democracia directa²².

Y acerca de la significación de esa presencia directa, basta acudir a la experiencia. Porque las nuevas tecnologías desempeñan ya un papel fundamental en alguno de los momentos del proceso electoral (muy concretamente, por ejemplo, en la transmisión y centralización de los datos resultantes del escrutinio de cada urna). Y no es preciso bucear demasiado en la memoria para recordar algunos casos en que la transparencia de ese proceso ha sido puesta en cuestión. Precisamente porque se trata, como se ha dicho en términos muy expresivos, de “organizar la desconfianza”, no han sido infrecuentes las polémicas en torno, por ejemplo, a la posible manipulación del orden de introducción de los datos en el sistema informático²³.

Por todo lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que el sistema electoral español merece una evaluación claramente positiva, ya que ha sido capaz de proporcionar legitimidad popular y política a todo el esquema institucional. Algo especialmente evidente en momentos de efervescencia o cambio político (por ejemplo, en las elecciones generales de 1982, 1996, o 2004), en que el debate público ha sido zanjado por la expresión de la voluntad de los electores, cuyo resultado (al margen de las valoraciones que haya podido merecer) nadie ha osado poner en cuestión. Una vez que el pueblo soberano ha hecho oír su voz, ésta se ha impuesto a todo el sistema: *Roma locuta, causa finita*.

Así las cosas, y conforme al argumento que vengo desarrollando en estas páginas, cualquier eventual propuesta de reforma (al margen de que responda o no a la necesidad o conveniencia de incorporar nuevas posibilidades tecnológicas) debe ser cuidadosamente evaluada, a fin de evitar que sus riesgos superen a sus posibles ventajas, y pueda así poner en cuestión no sólo la eficacia del sistema

electoral, sino también la legitimidad de todo el esquema de poderes configurado por la Constitución. Una perspectiva que aconseja dedicar alguna atención a la posible incidencia de las nuevas tecnologías en esta esfera.

3 ■ NUEVAS TECNOLOGÍAS Y REFORMAS ELECTORALES

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Llegado a este punto, creo que resulta conveniente precisar un poco más cuál es el punto de partida de este trabajo, que no es ni puede ser el de un experto en cualquiera de los ámbitos de las nuevas tecnologías, sino el de un ciudadano, de formación y vocación jurídica, y especialmente preocupado por el ámbito del Derecho constitucional, y por tanto, por la regulación limitativa del poder en garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. En consecuencia, mi propósito es el de formular algunas reflexiones de naturaleza jurídica, política y sociológica, suscitadas evidentemente por el desarrollo de unas nuevas tecnologías que en gran medida, lo reconozco claramente, se me escapan hasta el punto de no llegar a conocer sus exactas limitaciones. En ese sentido, no dudo que muchas de mis opiniones e incertidumbres resultarían fácilmente rebatidas y respondidas por explicaciones técnicas, seguramente muy obvias. Pero en este punto, precisamente, se encuentra mi principal dificultad para admitir, en principio, la conveniencia de una revisión amplia, o profunda, del sistema electoral vigente y operativo en España (luego trataré de especificar algo más estos términos).

Porque, en efecto, cualquier propuesta de reforma electoral basada en la aplicación de nuevas posibilidades tecnológicas debe superar, en principio y al menos a mi juicio, una doble barrera.

a) En primer lugar, debe ser mínimamente precisa: se trata de modificar el funcionamiento de unas reglas dotadas de un alto grado de pormenorización, que no sólo operan ya, sino que además lo hacen de manera satisfactoria en términos generales, lo cual exige un notable grado de concreción.

b) Y, en segundo lugar, aunque probablemente más importante, debe ser clara y perfectamente inteligible para cualquier ciudadano, ya que en este ámbito cualquier desconfianza se traduce en un serio problema para todo el sistema político. De este modo, cualquier propuesta que tenga por efecto crear espacios no transparentes para la ciudadanía, y reservados exclusivamente al conocimiento de los técnicos, resulta en principio poco atractiva.

Estas exigencias, por lo demás, son perfectamente asumidas en el caso del ordenamiento electoral español. Un grupo de expertos en el ámbito de las nuevas tecnologías aplicadas al sistema electoral ha llegado a afirmar –en mi opinión, con todo acierto– que “España, por fortuna, posee un sistema electoral no desacreditado y eficiente en su actual estructura manual-electrónica, que posee un sistema de identificación complejo de los ciudadanos, el DNI, bien aceptado por la población y que se dispone a añadir la identificación electrónica como un factor más del DNI”²⁴. Y apuntan así al núcleo del problema, en los términos al menos en que quien esto firma lo concibe. Porque es difícil asegurar “*fabulosos réditos* para los derechos políticos y la democracia en general” proponiendo reformar –más o menos genéricamente– un sistema que se califica como “eficiente”, que goza de crédito (“no desacreditado”) y cuenta “con un sistema de identificación complejo... bien aceptado por la población”. Especialmente en un campo como el del procedimiento electoral, entendido como “conjunto de instrucciones para organizar la desconfianza de modo que... una vez concluido, se transforme en asentimiento y fe en la veracidad de los resultados... Si algo tan elemental no se consigue, el proceso ha fracasado y poco importa que sea manual o electrónico”²⁵.

Así pues, el análisis de esta materia exige precisar qué reformas se postulan, cuál es su alcance y sus previsibles consecuencias. Y, muy en particular, si esas consecuencias afectan, y de qué modo, a la transparencia y a la general aceptación y conocimiento del sistema.

a) Desde la primera perspectiva apuntada, la tarea parece, en principio, sencilla. Y sin embargo, no lo es tanto. En buena parte, porque el contexto del momento histórico en que nos hallamos parece favorecer el alcance de cualquier propuesta, por genérica que sea, siempre que venga amparada por términos que se han convertido en auténticos *tótems* de nuestro tiempo, eslóganes cuya mera formulación parece eximir de cualquier esfuerzo de análisis y comprobación posterior. Y, como siempre, en el ámbito de las instituciones como en cualquier otro, lo fundamental para cualquier debate más o menos científico es precisar, tan exactamente como sea posible, los términos del debate, es decir, cuál es su objeto y su alcance.

En consecuencia, parece como mínimo difícil discutir propuestas de reforma del sistema electoral, por más que propongan “*fabulosos réditos*”, si carecen de un mínimo de precisión. No se trata de “reformar los sistemas electorales”, sino –de acuerdo con cuanto antes se ha dicho, y al menos, en lo que ahora nos ocupa– de reformar *un* sistema electoral *concreto*. De ahí la desconfianza ante afirmaciones generales, no susceptibles de evaluación empírica. Por ejemplo, cuando se dice que “el voto con urna electrónica sobre la estructura electoral clásica será una realidad en la mayor parte del planeta en la siguiente década”, ¿se está haciendo prospectiva o profecía? Y, en cuanto a sus previsibles efectos, si se dice que “los sistemas de voto electrónico permitirán *sofisticar* los sistemas de representación de ciudadanos, *territorios* y *colectivos* o *estamentos*. Harán más fácil conciliar democracia representativa, directa, estamental y un nuevo concepto que en pocos años se abrirá paso, la *democracia estratégica*, de importancia capital *para amortiguar la distorsión que introduce la secuencia*

espacio temporal, duración de los mandatos, en la toma de decisiones”, ¿qué se quiere decir exactamente?. O, ¿cómo cabe interpretar la afirmación de que “*las infraestructuras de voto electrónico contribuirán a desdramatizar eso que llamamos “poder” y mejorar la calidad de las estructuras de representación democrática*, mejorar la calidad de los servicios que proporcionan, integrando mejor y más eficazmente los valores de la comunidad, los más estables y los muy dependientes del paso del tiempo”²⁶. ¿Qué significa “sofisticar” un sistema de representación? ¿Es preciso en la España contemporánea “desdramatizar eso que llamamos poder”? ¿Son necesarias para ello las infraestructuras de voto electrónico?

No es seguramente necesario multiplicar los ejemplos²⁷. Ni es tampoco mi intención negar toda validez a las propuestas de mejora institucional mediante la aplicación de nuevas tecnologías. Es más: estoy firmemente convencido de que son posibles mejoras efectivas por esa vía. Pero no creo que las afirmaciones generales sirvan de gran ayuda por sí mismas, puesto que no es posible un análisis mínimamente profundo si los expertos no descienden al plano de las medidas concretas que podrían plantearse aquí y ahora. Seguramente sea cierto que la aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito del sufragio sea un “hecho imparable”²⁸. Pero de lo que se trata es de ver cuál puede ser su alcance. Una vez más, hay que abandonar el campo de la metafísica para introducirse en el de la técnica jurídica.

b) Lo que ocurre es que, cuando se trata de concretar un poco más, la segunda de las barreras anteriormente señaladas se hace mucho más palmaria. En otras palabras, la complejidad técnica de las soluciones planteadas las hace intelectualmente muy poco accesibles. Insisto una vez más en que no hablo aquí de complejidad técnica para técnicos, sino en complejidad para ciudadanos no técnicos. No se trata ahora de que las soluciones sean técnicamente obvias, o simples (algo, por otra parte, más que discutible, a la vista de las discusiones de los expertos

acerca de la vulnerabilidad de ciertos sistemas operativos y de las consiguientes necesidades de acreditación de las tecnologías utilizables). Se trata de algo más básico y fundamental: de que, por técnicamente simples que sean, exigen la interposición de un mediador tecnológico –y, por tanto, no inmediatamente comprensible– entre cada ciudadano y su intervención en el funcionamiento del sistema político; entre la emisión de la voluntad de cada elector, y su integración en un resultado único global. Por utilizar una expresión tomada de uno de los informes ya citados, “estamos entregando las llaves del reino a un puñado de empresas privadas que usan *software* propietario para llevar a cabo la elección”²⁹. Ciertamente, esas palabras se refieren explícitamente a la posibilidad de una “elección totalmente computerizada y sin registro en papel”, y aluden también a uno de los problemas centrales en la discusión, como es el del tipo de *software* utilizado, y sus requisitos técnicos. Pero no menos cierto es que introducen en el debate términos absolutamente ajenos a una gran parte de la población, que por tanto no puede entrar en el debate, el cual queda relegado a unos –más o menos, pero siempre pocos– expertos.

Y este aspecto, por más que pueda parecer secundario, es especialmente importante en España, precisamente porque –ya se ha reiterado antes– nuestro país goza de un régimen electoral generalmente comprendido y aceptado, que cumple sin problemas su principal función política, que es la de generar legitimidad. Y ello lo hace gracias a que produce resultados claros, indiscutibles y transparentes, a través de un proceso ágil, eficaz y perfectamente comprensible –y, por tanto, aceptable– por parte de la práctica totalidad de los ciudadanos, cuya confianza es el único cimiento sólido para el sistema.

En definitiva, todas estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de centrar el debate. Es preciso considerar, en primer lugar, si lo que se discute es una alternativa, o meramente un complemento. Sólo después, y en función de la respuesta que se dé a

esa primera cuestión, es posible concretar más qué técnicas, en qué momentos del proceso electoral, con qué alcance, y con qué efectos previsibles son las que se discuten, y por tanto, las que deben evaluarse y sobre las que merece la pena detenerse a reflexionar.

3.2. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

3.2.1 Introducción

Ya se ha apuntado con anterioridad 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 nada tienen que ver con las posibilidades abiertas por las nuevas 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, como los anteriormente mencionados. Así, por ejemplo, la reciente *Declaración Institucional* del OVE, ya mencionada, 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*”³⁰. No muy distintos son los diagnósticos que hacen otros textos³¹. Y, sin embargo...

3.2.2. Las propuestas de voto electrónico: formulaciones, alcance y justificación

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 (y el estudio del sistema electoral es cuestión esencialmente política, jurídica y 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 más³². 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.

– En particular: el relativo precedente de la ley electoral vasca

Ésta es, cabalmente, la enseñanza que cabe extraer de la única Ley aprobada en España en esta materia, al menos hasta la fecha. Se trata, como es bien sabido, de la Ley del Parlamento Vasco 15/1998, de 19 de junio, que introdujo un nuevo capítulo (el X: “El voto electrónico”) al Título V de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco. Una Ley en vigor desde el “día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco”, esto es, desde el 10 de julio de 1998 y que, no obstante, sigue sin ser aplicada seis años después. A tal fin, el legislador incluyó una práctica y efectiva Disposición Adicional Primera, que primero excluía la implantación efectiva y progresiva de la ley, “respecto del voto electrónico” para las elecciones inmediatamente posteriores (las de 1998), y luego la supeditaba a posteriores decisiones del Parlamento, previa propuesta del Gobierno, referidas a “las circunscripciones electorales y las secciones o municipios en que haya de aplicarse, la compatibilidad o no del voto por papeleta y del voto electrónico y, en su caso, la progresiva implantación de éste”. Decisiones que, en todo caso, aún no han sido adoptadas³³.

De este modo, el propósito de esta Ley consiste, ni más ni menos, en introducir un sistema de voto

electrónico. No pretende, pues, utilizar las nuevas tecnologías como instrumento auxiliar, a fin de conseguir una mejora en el funcionamiento de los diversos elementos del procedimiento electoral, sino establecer un procedimiento alternativo que afecta al núcleo mismo del sistema. Se apunta pues, decididamente, a una reforma prácticamente “de totalidad”, por más que se posponga su puesta en práctica y se prevea, llegado el momento, su implantación progresiva, no sólo en lo geográfico.

En ese contexto, es preciso volver a llamar la atención acerca de la escasa precisión de buena parte de los argumentos que se emplean para justificar esta reforma, y que ejemplifica magníficamente la propia exposición de motivos de dicha ley. Porque, en efecto, conforme a la misma, la regulación del voto electrónico “constituye una innovación en el proceso electoral deudora del progreso tecnológico”, “la primera respuesta que al desafío de las nuevas tecnologías y sus implicaciones en el proceso democrático se da desde la Comunidad Autónoma del País Vasco... un primer paso en este proceso de modernización de la vida política, mejorando los procedimientos electorales anteriores y educando a la población en la utilización de las nuevas tecnologías, que abren unas perspectivas e interrogantes de gran trascendencia en el desarrollo de las formas de participación democrática”. En definitiva, esta forma de voto tiene “un importante efecto educativo, al aproximar a los ciudadanos la utilización de tecnologías” cada vez más presentes en los diferentes ámbitos de la vida; al mismo tiempo que “favorece la claridad y objetividad de los procedimientos electorales y la autenticidad del voto, al obligar al ciudadano a emitir su voto de forma personal, impidiendo los condicionamientos” que pudieran surgir, en el momento de tal emisión. Supone, además, una “menor carga de trabajo en el desarrollo de la votación para los miembros de las mesas electorales”; hace “previsible la ausencia de conflictos... en el

escrutinio de los votos”; y una “significativa reducción del tiempo empleado en las operaciones de escrutinio”; así como “la máxima exactitud y prontitud en la información a la ciudadanía de los datos del escrutinio provisional de los resultados electorales”. Todo lo cual “configura al voto electrónico como un sistema más eficaz, por su privacidad, seguridad, sencillez, rapidez y modernidad”³⁴.

En definitiva, argumentos de muy distinta naturaleza, alguno de los cuales (en particular, el referido a su “efecto educativo”) no parece tener muy claro cuál es la función social y política de un procedimiento de votación. Mientras que otros, más pertinentes en tanto aluden efectivamente a las funciones y a la práctica de los procedimientos de votación, parecen simplemente ignorar el contexto en que se insertan, como si no partiesen de un esquema ya operativo y que –como ya he señalado, y al menos hasta donde conozco– no ha provocado graves problemas. De esta manera, hablar de evitar conflictos parece presuponer su existencia, y además que puedan ser achacables al método de votación empleado. Y asegurar que el nuevo mecanismo “favorece la claridad de los procedimientos electorales”, o que es más eficaz por su “sencillez” parece, como mínimo, arriesgado, especialmente cuando sirve de preámbulo a un texto enormemente largo y complejo, lleno de términos más o menos técnicos (incluyendo un “anexo de definiciones en materia de voto electrónico” capaz de hacer las delicias de cualquier lego en la materia)³⁵. De hecho, el que este sistema sólo exista sobre el papel, transcurridos más de seis años desde su aprobación y pese a lo popular de cualquier medida justificada por la incorporación de nuevas tecnologías, viene a relativizar su valor, y posiblemente sea una buena muestra del voluntarismo subyacente a tales argumentos, por lo menos en lo que a España concretamente se refiere.

A pesar de todo ello, sí conviene insistir en la

vocación de este método como auténtica alternativa, y no como mero complemento, al tradicional. Así resulta, al menos a primera vista, de esa literalidad según la cual corresponde al Gobierno proponer, y al Parlamento decidir, acerca de la “compatibilidad o no del voto por papeleta y del voto electrónico”.

La cautelosa apertura de las instituciones europeas de derechos fundamentales

De cualquier forma, y como antes he apuntado, 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 Europa³⁶. 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 “reformar 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”³⁷.

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”³⁸. 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.

Conclusión: oportunidades y riesgos del voto electrónico en España

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 aceptable⁴⁰. 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.

3.2.3. 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 sí, 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 confidencialidad⁴¹. 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.

– El censo electoral: actualización y corrección de errores

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”⁴³. 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 registrará 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”⁴⁴. 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 Electoral⁴⁵.

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 rectificaciones⁴⁶, 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 tempranas⁴⁷.

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 evitables⁴⁸. 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 Ley⁴⁹. 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.

– 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 estrictas⁵⁰.

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)⁵¹, 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 postales⁵².

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.

— Otras posibles reformas

Como ya se ha dicho, el propósito de estas páginas se limita a plantear algunos aspectos del sistema electoral que, a mi juicio, 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 inabarcable⁵³.

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. La experiencia irá señalando en qué medida el sistema va requiriendo nuevas reformas, y si las posibilidades tecnológicas pueden responder a tal requerimiento.

4 ■ CONCLUSIÓN

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 disuasorios⁵⁴.

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 ■

* Proyecto de investigación SEJ2004-01039/JURI, del Ministerio de Educación y Ciencia.

Notas

1 A. J. Sánchez Navarro, "Telemática y democracia", en J. Asensi Sabater (coord.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, págs. 363-383; las referencias proceden de las páginas 374, 375 y 382.

2 *Ibidem*, págs. 380 y 381, donde se cita el origen de estos argumentos en autores como G. Sartori y C. Schmitt.

3 Reforzada, en algunos extremos, por argumentos adicionales. En particular, Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, tras recoger expresamente la mayor parte del razonamiento ya expuesto, resaltan la imposibilidad no sólo técnica, sino sobre todo lógica, de la democracia directa. En efecto, ésta sólo es posible si la *regla de la mayoría* se considera no como un "simple" mecanismo de reducción de la complejidad para lograr una decisión, sino como un *principio legitimador y justificador del poder político* (*Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Madrid, Colex, 2003, págs. 23 a 28).

4 *Telemática...*, cit., pág. 383.

5 *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1989 (3ª ed.; 1ª ed.: 1974), pág. 12.

6 Carmen y Alfonso Fernández-Miranda, *op. cit.*, págs. 115 y 116. Para J. M. Vallès y A. Bosch, abarca el "conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares del poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política" (*Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 33).

7 P. Santolaya Machetti, *Manual de procedimiento electoral*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995 (3ª ed.), pág. 15. También desde esta perspectiva estrictamente jurídica, J. de Esteban y P. González-Trevijano lo definen, "en un sentido amplio", como "la totalidad de técnicas, reglas y procedimientos por los que se rige un proceso electoral" (*Tratado de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004, pág. 540).

8 Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2002 (8ª ed.), págs. 673-674

(cursivas en el original).

9 P. Santolaya Machetti, *Manual...*, *loc. cit.*

10 STC 6/1981, de 16 de marzo, F.J. 3.

11 *Curso...*, cit., págs. 675 y 674, respectivamente.

12 Constance Grewe y Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pág. 394. Pablo Santolaya estima que el legislador se ve condicionado por diversos factores, principalmente de naturaleza jurídica, política y histórica (*op. cit.*, pág. 17). Factores que Pérez Royo combina, probablemente con acierto, al señalar que "sociedades con una tradición constitucional más amplia e ininterrumpida (Inglaterra, USA, Francia) han optado por un sistema de *mayor reducción política de la complejidad social* como es el *sistema mayoritario*, en tanto que aquellas sociedades en las que se han producido graves rupturas en la vigencia del régimen constitucional (Alemania, Italia, España) han optado por un sistema de *menor reducción de la complejidad social*, como es el *sistema proporcional*" (*loc. cit.*, pág. 675; cursivas en el original).

13 "Artículo 68", en *Constitución española. Edición comentada*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 172.

14 P. Santolaya, *ob. cit.*, pág. 15.

15 *Ibidem*, págs. 15 y 20-21. Y ello ocurre, al menos en alguna medida, siempre que de votar se trata, a pesar de la evidente distancia existente entre el voto popular y el voto parlamentario (véase, a este respecto, Rosa Mª Fernández Riveira, *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, especialmente págs. 14-15). Piénsese, sin ir más lejos, en el alcance de un problema -en principio- tan meramente técnico como el planteado, cuando están completándose estas páginas, por el mal funcionamiento del sistema electrónico en la votación sobre la Ley vasca de Presupuestos en el Parlamento Vasco (28 de diciembre de 2004). Cualquier debate de fondo ha quedado simplemente ahogado en la polémica suscitada por la emisión de ese voto. Más allá del concreto equilibrio de fuerzas parlamentarias, la discusión se ha desplazado al ámbito del respeto a las reglas del juego, creándose una desconfianza que ha llevado, nada menos, que a exigir -y a aceptar- que la decisiva votación sobre la aprobación definitiva por esa Cámara del llamado "Plan Ibarreche", apenas dos días

más tarde, tuviese lugar por llamamiento nominal, eliminándose así todo artificio entre la persona del representante y la expresión de su voluntad.

16 Concretamente, en el Congreso de los Diputados el texto registró únicamente dos votos en contra y dos abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, 1985, núm. 199, de 18 de abril, pág. 9190); mientras que en el Senado, únicamente se opuso un Senador.

17 A este respecto, cabe recordar que, desde 1977, en el Congreso de los Diputados siempre han estado presentes más de diez formaciones políticas diferentes (desde marzo de 2004, por poner un ejemplo: PSOE, PP, IU, CiU, ERC, PNV, CC, BNG, EA, CHA, Nafarroa-Bai). Los votos a otras formaciones no suelen exceder, en las elecciones generales, del cinco por ciento, repartidos entre multitud de siglas. Así, en dichas últimas elecciones, el primer partido extraparlamentario, el Partido Andalucista, consiguió un 0'7 % de los votos; por detrás, ocho formaciones reunieron entre el 0'12 y el 0'16 %, y otras setenta y seis no alcanzaron siquiera el 0'10 % (datos procedentes de www.elecciones.mir.es).

18 Una percepción reforzada, además, por otra circunstancia seguramente mucho menos relevante desde el punto de vista institucional: en estos veintisiete años, todos los Gobiernos han sido políticamente monocolors (del partido mayoritario), y todo lo más respaldados por pactos parlamentarios. En definitiva, todavía no se han dado en el ámbito nacional coaliciones formalizadas, tan frecuentes en otras esferas (autonómica, local), y que posiblemente podrían "difuminar" algo más los efectos del voto popular.

19 Una descripción de los términos de este debate, así como mi inequívoca opinión acerca de la corrección constitucional del sistema, puede verse en mi estudio sobre *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, páginas 73 y siguientes.

20 STC 24/1990, recogida en Jorge de Esteban y Pedro J. González-Trevijano (*Tratado de Derecho Constitucional*, vol. II, citado, pág. 587). Estos autores recuerdan también la afortunada expresión de Mackenzie, que consideraba a las Mesas como "el órgano primario de la Administración Electoral".

21 En las últimas elecciones generales, de marzo de 2004, 169.755 españoles formaron parte de las Mesas

Electorales, y otros 339.510 fueron también convocados, como suplentes (datos procedentes del Ministerio del Interior: www.elecciones.mir.es). Sobre un censo levemente superior a los 34 millones y medio de electores, ello implica que aproximadamente uno de cada 200 electores participó en el proceso, desempeñando las importantísimas funciones citadas. Si se considera que esas cifras se repiten, más o menos aproximadamente, en cada proceso electoral de ámbito nacional (generales, municipales y autonómicas, europeas ...), se apreciará fácilmente que buena parte de la población llega a participar directamente en la gestión de las operaciones electorales -controlándolas y, por lo tanto, conociendo sustancialmente y aplicando sus normas, por lo demás generalmente sencillas-; y que, además, otra parte mucho mayor (familiares, amistades, vecinos, etc.) conoce a quienes administran esas operaciones, en un esquema claramente generador de confianza entre los ciudadanos, protagonistas últimos del proceso.

22 "Tan pronto como el servicio público deja de ser el principal asunto de los ciudadanos, y tan pronto como prefieren servir con su bolsa antes que con su persona, el Estado está ya cerca de la ruina (...) En un Estado verdaderamente libre, los ciudadanos lo hacen todo con sus brazos y nada con el dinero; lejos de pagar para eximirse de sus deberes, pagarían por cumplirlos ellos mismos... Estimo las prestaciones menos contrarias a la libertad que las tasas. Cuanto mejor constituido está el Estado, más se imponen los asuntos públicos sobre los privados en el espíritu de los ciudadanos" (*Del contrato social*, Libro III, Capítulo XV).

23 Recuérdese, en este sentido, el polémico desarrollo de los escrutinios globales en las últimas elecciones autonómicas madrileñas (mayo y, sobre todo, octubre de 2003) y catalanas (noviembre de 2003), y las acusaciones (normalmente sin ningún fundamento material, más allá de la discrepancia entre los datos iniciales y los definitivos) de que los respectivos gobiernos autonómicos habían manipulado el acceso de los datos para conseguir fines partidistas (por lo demás, contradictorios: en un caso, para resaltar al final su victoria; en el otro, para reducir el eco de la victoria ajena). Cfr. Josu Mezo y Juan Carlos Rodríguez, "El recuento del 26-O. Poca magia y mucha demagogia" en *El País*, 31 de octubre de 2003. En todo caso, la confianza generada por el sistema, y la verificabilidad de los resultados proclamados, difuminaron inmediatamente estos debates.

24 *III Informe: Tecnologías de voto electrónico*, documento elaborado el 15 de julio de 2003 (bajo el –a mi juicio– poco afortunado título “El efecto hiphop sobre el voto-e”) por el OVE (Observatorio de Voto Electrónico, con sede en la Universidad de León). Según este mismo texto, el OVE se manifiesta abiertamente como “firme partidario de las tecnologías de voto electrónico y los *fabulosos réditos* para los derechos políticos y la democracia en general” (las cursivas son mías), así como “del despliegue de sistemas de voto electrónico mixtos, sobre colegio electoral y remoto o por Internet”. Los informes de este Observatorio, así como otros materiales relacionados con su objeto de actividad, pueden consultarse en la página web www.votobit.org.

25 *IV Informe: ¿Cuánto vale confiar?*, elaborado por el mismo OVE el 15 de septiembre de 2004, punto número 2.

26 *Declaración institucional del OVE*, formulada como *Conclusiones al II* [Congreso] *Votobit*, y fechada el 3 de noviembre de 2004; una vez más, las cursivas se han añadido.

27 La misma *Declaración* señala que “la evolución natural de dichas infraestructuras [de voto electrónico] hacia el voto remoto e instantáneo a través de tecnologías físicas y lógicas, especialmente diseñadas... introduce aún mayor complejidad. Son soluciones que ni se pueden improvisar o su contrario, despreciar, acudiendo a numerosos argumentos de ignorancia. El OVE anuncia y advierte que son soluciones que nos están esperando y para las que debemos prepararnos. *Las sociedades, cualesquiera, no podrán sustraerse al magisterio y atributos de dichas soluciones*”. Otro tanto cabe decir de muchas reflexiones individuales ofrecidas en el mismo sitio electrónico. Así, por ejemplo, Ángel Alonso (*El bucle decisor*, artículo fechado el 15 de agosto de 2002) afirma que “los sistemas de voto electrónico remoto... *llegan en auxilio del buen gobernante, del gobernante moderno* (...) Los nuevos núcleos de integración y distribución de datos y servicios, ... las nuevas plataformas de red o de internet, hacen posible la implantación de sistemas de voto electrónico en tiempo real. El voto electrónico proyectará sobre la comunidad *una nueva manera de entender el poder y la participación*. *Son tecnologías que incrementan el poder de los elegidos, que facilitan su mandato y aumentan el ritmo decisorio*. *Las nuevas tecnologías de decisión nos obligarán a redefinir nuestras instituciones y forzarán un cierto remozamiento* (...) organizan el bucle de datos e información, de energía entre el elector y el elegido, entre

el director y el dirigido, entre partes y entre iguales, de manera más eficiente. *Afectará a la estructura misma de nuestras instituciones, haciéndolas más fiables, más transparentes, más eficientes y a la postre, por reunir todas esas cualidades, mucho más poderosas*” (cursivas, como siempre, añadidas).

28 Isabel Davara Fernández de Marcos, “El voto electrónico”, en *Otrosí, Publicación Informativa del Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 62, diciembre de 2004. No deja de ser curioso el hecho de que el mismo adjetivo, “imparable”, sirva para plantear el tema, en la primera frase del artículo (pág. 46); y para cerrarlo, en la primera frase de las conclusiones (pág. 51).

29 *III Informe* de la OVE (“El efecto hiphop...”, citado), que atribuye estas palabras a un experto norteamericano.

30 Documento citado *supra*, y fechado el 3 de noviembre de 2004 (cursivas añadidas).

31 Así, por ejemplo, el mismo OVE, tras hacer su positiva valoración del sistema español (que a su juicio dibuja “un cuadro excepcional para avanzar de forma decidida hacia las tecnologías de voto electrónico”), afirma que “las decisiones se encuentran varadas”, por razones como que “los responsables de nuevas tecnologías son *personas con despacho en los sótanos, sin presupuesto y cuyo mayor mérito es saber invocar con más o menos gracia a los grandes iconos de la industria informática*”; o “la lejanía de las nuevas tecnologías de la clase política española y de las autoridades electorales” (*III Informe* *Votobit*, “El efecto hiphop...”, citado, de 15 de julio de 2003). Mientras que I. Davara apunta que, en esta materia “además de los obstáculos, en gran parte técnicos y sociológicos que se tienen que salvar, existen también algunos jurídicos, en particular en nuestro país y en particular la legislación electoral con la que contamos no prevé la utilización de estas técnicas”, faltando pues “definir una estrategia para su implantación gradual” (“El voto electrónico”, ob. cit. en nota 28, págs. 51 y 49).

32 Una breve descripción de las primeras experiencias de voto electrónico, dentro y fuera de España, puede hallarse en Rosa M^a Fernández Riveira, “El voto electrónico: el caso vasco”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 112, 2001, págs. 206 a 213. Pero los experimentos no cesan: precisamente, al acabar de escribir estas páginas se ha hecho público que el Consejo de Ministros del 14 de enero de 2005 ha

aprobado, con ocasión del referéndum del 20 de febrero sobre el “Tratado que establece una Constitución para Europa”, una nueva experiencia piloto, la más ambiciosa desarrollada hasta ahora en España, que afectará a 52 municipios diferentes, y a un potencial de unos dos millones de votantes (un 6 % del censo). El mero hecho de que una iniciativa de tal magnitud se anuncie 37 días antes de la fecha del referéndum (y, lo que es más significativo, sólo 17 días antes de su inicio, ya que según la información publicada la prueba comenzará el 1 de febrero y finalizará el día 18 del mismo mes) resulta, a mi juicio, elocuente acerca de su alcance.

33 Sobre esta Ley, su elaboración y su contenido, véase R. M^º Fernández Riveira, *loc. cit.*, págs. 213 a 235.

34 Exposición de motivos, punto II.

35 Así, por ejemplo, el “original del software electoral en soporte magnético” es un “disquete que sirve fundamentalmente para que el Presidente de la mesa active el funcionamiento de la urna electrónica y de las pantallas de votar, además permite el cierre de la urna y la votación electrónica, así como escrutar los votos de la Mesa al finalizar la votación”; el “responsable del mantenimiento de material del voto electrónico” es un “asesor técnico en materia de voto electrónico que actúa bajo la autoridad del Presidente de la Mesa. Persona física encargada fundamentalmente en cada Colegio Electoral de suministrar y subsanar los fallos de alguno de los elementos e instrumentos de voto electrónico a petición del Presidente o Vocales de la Mesa, así como de recoger, al finalizar el escrutinio de las Mesas electorales, todas las tarjetas con banda magnética de votación contenidas o no en el recipiente de la urna electrónica de la Mesa”; el “software electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar de la Mesa Electoral” es la “aplicación informática que incluye las funcionalidades del sistema de voto electrónico...”; la “tarjeta con banda magnética de votación validada” es el “soporte activado en el aparato de validación de la urna...”. Como se ve, todo muy sencillo, e indiscutiblemente más simple que el sistema actual (un Presidente y dos vocales que sepan leer y escribir, y papeletas impresas que se meten en un sobre y después en la urna transparente).

36 *Recomendación Rec (2004) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre estándares legales, operacionales y técnicos para el voto electrónico (“e-voting”)*, adoptada por el Comité el 30 de septiembre de 2004.

37 Punto 66 del *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe* (CDL-AD [2004]012), adoptado por la *European Commission for Democracy through Law* en su 58ª Sesión Plenaria (12-13 de marzo de 2004). Este documento (estudio número 260/2003) puede consultarse en la página web de la Comisión (www.venice.coe.int).

38 Puntos I.3.2.iv y I.4.d, respectivamente, de este Código (*Code of Good Practice in Electoral Matters / Code de bonne conduite en matière électorale*), el cual se compone de dos partes (“líneas directrices” e “informe explicativo”), aprobadas por la Comisión de Venecia en sus Sesiones plenarias núm. 51 (julio de 2002) y 52 (octubre de 2002), respectivamente. Posteriormente, ha sido también aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2003) y por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (primavera, 2003). Su texto resulta igualmente accesible en la página web de la Comisión, y ha sido editado por el Consejo de Europa, dentro de su Colección “Science et technique de la démocratie” (número 34, 2003).

39 La versión inglesa dice *for example*; la francesa, *notamment*.

40 Aunque no sea éste, obviamente, el propósito de estas páginas, tal vez podría apuntarse, al menos como contribución a un posible debate, que las propuestas dirigidas a la implantación del voto electrónico surgen en países, como Estados Unidos, tecnológicamente muy desarrollados, pero cuyo sistema electoral (o, por mejor decir, sus múltiples sistemas electorales) presenta(n) inconvenientes asimismo múltiples y sobradamente conocidos. Así como que, por otra parte, algunos de los ejemplos más exitosos de puesta en práctica se han registrado en Estados carentes de una cultura política del voto democrático tan consolidada como la que existe, por ejemplo, en España desde la transición política.

41 En rigor, la confidencialidad también debe salvaguardarse, pero su alcance es obviamente distinto. Así, por recurrir nuevamente al ejemplo de la Administración Tributaria, es claro que las gestiones realizadas a través de la red deben ser confidenciales frente a terceros, pero no frente a la propia Administración, lo que se traduce en una comunicación entre dos sujetos (el contribuyente y ésta), y

normalmente se plasma en documentos (la declaración de la renta, por ejemplo), que por sí mismas prueban el contenido de la comunicación (datos utilizados, criterios, etc.) y luego pueden, por tanto, ser discutidos (declaraciones paralelas, inspecciones, recursos, etc.) En el ámbito del sufragio, el elector debe tener la seguridad de que su voto ha sido válidamente emitido y es computado con el contenido concreto que él ha querido darle, pero al mismo tiempo esos datos deben permanecer en secreto para la Administración electoral, y para todos los demás participantes en el proceso, asegurándose pues que el voto de un ciudadano no es identificable como tal. Se elimina así todo elemento probatorio externo, y la verificabilidad es mucho más complicada. Es, sobre todo, una cuestión de confianza, y no de prueba.

42 LO 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales.

43 Las respectivas resoluciones se notifican a los reclamantes y a los Ayuntamientos y Consulados correspondientes, abriéndose un plazo de cinco días para eventuales recursos ante el Juez de Primera Instancia (arts. 39.3, 39.4 y 40.1 LOREG).

44 Luego modificada por otras de 28 de abril de 1993 y 7 de mayo de 2003, respectivamente.

45 Lo que obliga a los electores afectados a un desplazamiento, frecuentemente largo e incómodo, desanimando así a muchos de ellos, que finalmente optan por renunciar a un derecho que querían y pensaban ejercer, debido a un error que, como indica el mismo Preámbulo de la Instrucción, no cabe “detectar sino precisamente el mismo día de la elección”. En todo caso, sí cabe apuntar que la Instrucción de 7 de mayo de 2003 trata de salvar, al menos en parte, estas incomodidades, al prever que las solicitudes de certificaciones “también pueden presentarse en el Ayuntamiento respectivo, que las remitirá inmediatamente por fax a la Delegación Provincial..., debidamente autenticadas por el Secretario del Ayuntamiento o persona en quien delegue. Las Delegaciones Provinciales.. podrán remitir por este procedimiento las certificaciones correspondientes para su entrega a los interesados”.

46 La letra de la Instrucción, tanto en su Preámbulo como en su punto primero es, como ya se ha expuesto, inequívoca. Sin embargo, ya desde la reforma de 1993

cabría cuestionar su alcance, y así sigue siendo tras la redacción resultante de la Instrucción de 2003, que incluye entre los supuestos de expedición de la certificación el de los “electores que figuraban en el censo electoral correspondiente a las últimas elecciones celebradas de ámbito nacional, o con posterioridad a las mismas, y no aparezcan en las listas entregadas a las Mesas Electorales, siempre que no se haya producido cambio de domicilio y consiguiente inscripción en el censo de otra circunscripción o sección”; así como el de aquellos otros “que, sin haber comunicado un cambio de domicilio que haya dado lugar a su inscripción en el censo electoral de otro municipio, no figuren en el ejemplar certificado de la lista del censo puesto a disposición de la Mesa correspondiente” (apartado tercero, 1.1 y 1.3).

47 Recuérdese que, en alguna convocatoria, por ejemplo, la extrema rigidez legal obligó a exponer el censo, precisamente y sin alternativa, en las fechas vacacionales de la Semana Santa, en las que la mayoría de las dependencias municipales permanecen cerradas, y buena parte de la población abandona su domicilio habitual, dificultando así notablemente la comprobación de sus datos censales.

48 En todo caso, debe recordarse que la Junta Electoral Central denegó inicialmente, por un acuerdo de 20 de enero de 2000, la posibilidad de consultar los datos censales a través de Internet, dada “la imposibilidad de tener la absoluta seguridad de que pueda impedirse el acceso a datos personales amparados por el artículo 41.2 de la LOREG”. Tal postura se vio modificada, como es natural, tras la reforma del art. 39.2 LOREG, de modo que otra Instrucción, esta vez de 20 de enero de 2004, estableció que “los Ayuntamientos que faciliten a los electores a través de Internet el acceso a sus datos censales deberán incluir a tal fin los mismos datos de cada elector que figuren en las listas en soporte papel”.

49 Así, la prohibición de “cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el censo electoral” (art. 41.2 LOREG), o a la exclusiva utilización del censo “para los fines previstos en la Ley” (41.5). En este sentido, no cabe duda de que la exposición vía Internet permite (mediante la exigencia legal de la “previa identificación del interesado” para acceder a los datos) una garantía mucho más eficaz de este principio.

50 Conforme a los datos que aporta el mencionado

Informe... de la Comisión de Venecia, once de los treinta Estados miembros del Consejo de Europa que habían respondido al cuestionario inicial (entre ellos, Albania, Bulgaria, República Checa, Letonia, Polonia o Turquía) no autorizan el voto por correspondencia, ni siquiera desde el extranjero. Otros varios, lo limitan a aquellos nacionales que se encuentran fuera del país. De hecho, según el apartado 42 del estudio, sólo cinco de los países objeto de análisis (Alemania, España, Gran Bretaña, Irlanda y Suecia) permiten el voto a distancia (por correo) sin restricciones, esto es, incluso desde dentro del territorio nacional. Y de los problemas planteados, por ejemplo, en nuestro país, da buena cuenta la reforma de la LOREG operada por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, tratando de reforzar las garantías de la personalidad y secreto del voto.

51 Efectivamente, el problema se plantea cuando el elector no puede comparecer por sí mismo para emitir su voto. En tal caso, las gestiones necesarias para votar por correo pueden realizarse personalmente por el interesado, encargándose los funcionarios de Correos de comprobar su identidad (arts. 72 y 73 LOREG). Sin embargo, “en caso de enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud”, se hace necesaria la intervención de otra persona, autorizada notarial o consularmente a realizar tales gestiones. En definitiva, en ninguno de los casos nadie puede asegurar que es el elector quien, en su domicilio, materialmente escoge una u otra papeleta, como tampoco se podría si las gestiones pudiesen hacerse, por ejemplo desde el mismo domicilio, por vía telemática.

52 No es casualidad que el también citado *Código de buenas prácticas electorales* de la Comisión de Venecia afirme expresamente que “el voto por correspondencia... no debe admitirse más que si el servicio postal es seguro –en el sentido de protegido de manipulaciones voluntarias– y fiable, en el sentido de que funcione correctamente”. Pocos días antes de concluirse este artículo, el 8 de enero de 2005, el *Boletín Oficial del Estado* ponía de manifiesto una vez más las dificultades prácticas existentes en esta materia al publicar una Ley del Parlamento de Galicia (Ley 12/2004, de 7 de diciembre) que, constatando “la llegada a las juntas electorales provinciales de numerosos votos de los residentes ausentes fuera del plazo máximo determinado” para el escrutinio general en el art. 103.1 LOREG, concluye que dicho plazo “resulta insuficiente para garantizar la efectividad del ejercicio del derecho al voto de los electores residentes en el extranjero en una

Comunidad Autónoma, como Galicia, en donde el número de inscritos en este censo es muy elevado”. En consecuencia, y dentro del ámbito de competencias autonómicas, se reforma la Ley electoral gallega (Ley 8/1985, de 13 de agosto), introduciendo un nuevo artículo 37 *bis* según el cual “las juntas electorales provinciales realizarán el escrutinio general el *octavo día* siguiente al de la votación”, debiendo terminar no más tarde del *undécimo día*, ampliándose así los plazos fijados con carácter general en la LOREG (el tercer y el sexto día, respectivamente: arts. 103.1 y 107.2; las cursivas, como siempre, han sido añadidas).

53 Ello provocó recientemente una reforma legal en Francia, a raíz de diversos conflictos suscitados por la publicación, durante el período de prohibición, de sondeos electorales en medios digitales extranjeros (principalmente, belgas), pero que eran evidentemente accesibles desde Francia (es más: mediante enlaces directos desde medios digitales franceses). Los Tribunales ordinarios determinaron que tal conducta no podía ser punible (libertad de expresión de medios extranjeros, no sujetos a la prohibición vigente en Francia; y libertad de acceso a los contenidos de la red, por parte de los ciudadanos, incluyendo naturalmente a los franceses). La consecuencia, inevitable, fue la aprobación de la Ley 2002-214, de 19 de febrero, que modificó la anterior Ley 77-808, vigente en esta materia.

54 Utilizando una imagen tan expresiva como contundente, se ha escrito: “¿Alguien propondría que al terminar la votación salieran todos de la habitación, entraran unos señores de una empresa especializada y salieran diciendo cuál ha sido el resultado? Pues eso es lo que haríamos si votáramos en un ordenador y el *software* contara los votos: sustituir un sistema totalmente transparente por uno mucho más oscuro” (Josu Mezo, “Inútil y peligroso”, en *El País*, 3 de octubre de 2004).