

TRES REFLEXIONES SOBRE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DEMOCRACIA DIRECTA

Daniel López Rubio, Profesor Ayudante Doctor de la Universidad Carlos III de Madrid

I. Introducción. II. Nuevas tecnologías en los procesos de iniciativa popular. III. Nuevas tecnologías en la campaña previa a la votación. IV. Nuevas tecnologías en la votación. V. Conclusiones.

I. Introducción

La Constitución española reconoce en su artículo 23 el derecho de los ciudadanos “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Según el Tribunal Constitucional, estarían amparados por este derecho fundamental tres mecanismos de participación política directa: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto (sentencia 119/1995).

Las presentes líneas pretenden realizar una somera reflexión sobre la influencia que pueden desplegar las nuevas tecnologías en los procesos directos de toma de decisiones. Dicho en otros términos, hablaríamos de cómo los nuevos dispositivos tecnológicos y las nuevas técnicas de comunicación social y política pueden influir en el desarrollo de un derecho fundamental básico para la consideración de España como Estado democrático. El eje en el que hacer pivotar las reflexiones deberá ser, pues, aquel centrado en la mejor manera de proteger y garantizar tal derecho, logrando su mayor virtualidad.

Dividiremos estas breves reflexiones en tres grandes apartados, correspondientes a lo que podríamos considerar tres grandes fases hipotéticas de un proceso decisorio directo por parte de los ciudadanos. Así, en primer lugar, analizaremos la capacidad de influencia de las nuevas tecnologías en los procesos de activación de una votación popular, singularmente en las campañas de recogida de firmas de las iniciativas populares. En segundo lugar, discutiremos la influencia que pueden tener las nuevas tecnologías en los procesos deliberativos previos a la toma de decisión ciudadana en la votación referendaria. Finalmente, trataremos la cuestión de si las nuevas tecnologías deben o no estar presentes -y hasta qué punto- en la fase final de estos procesos, es decir, en la votación popular.

II. Nuevas tecnologías en los procesos de iniciativa popular

En algunos ordenamientos jurídicos existe la posibilidad de que los ciudadanos propongan al Parlamento la adopción de un texto legislativo concreto. En ocasiones también se admite que soliciten la convocatoria de un referéndum a través de la presentación de un cierto número de firmas. Es lo que suele denominarse “iniciativa popular de referéndum”. Como afirma Garrido, “en los Estados en que está instituida, la iniciativa popular de referéndum puede servir para plantear e impulsar la adopción de reformas constitucionales o decisiones políticas de trascendencia nacional. Y también como mecanismo de estímulo y de control de la acción legislativa del Parlamento”¹.

Como decimos, estos instrumentos otorgan a los ciudadanos la capacidad de proponer un texto legislativo para su tramitación parlamentaria o de instar la convocatoria de una consulta referendaria. Para ello, deben recabar un cierto número de apoyos, cuya previsión puede venir referida a una cifra absoluta o a un porcentaje sobre el conjunto del cuerpo electoral. En relación con la iniciativa popular de referéndum, las Directrices Revisadas de la Comisión de Venecia sobre la celebración de referendos establecen en su apartado III. 3 c) que “es aconsejable exigir un número de firmas lo suficientemente elevado para que sólo se sometan a referéndum las cuestiones que interesen a una parte sustancial del electorado, salvaguardando así el carácter complementario del referéndum respecto de la democracia representativa”². En todo caso, dice también, “el requisito de un número suficiente de proponentes de un referéndum no debe ser tan elevado como para que la posibilidad de un referéndum sea meramente teórica”. Como puede comprobarse, el documento busca que el umbral fijado por el ordenamiento resulte equilibrado.

Se añade también la necesidad de que este número de apoyos sea “proporcional al número de votantes registrados”. Pues bien, al respecto podemos encontrar ejemplos muy dispares en el derecho comparado. En Suiza, por ejemplo, se necesitan cien mil firmas para la iniciativa popular de reforma constitucional (arts. 138 y 139 de la Constitución suiza) y cincuenta mil para poder solicitar un referéndum facultativo contra la aprobación de cualquier ley federal (art. 141). En proporción al tamaño del censo electoral (unos cinco millones y medio en las últimas elecciones, de 2019), tendríamos que la iniciativa popular para la reforma constitucional exige el apoyo de un 1,83% del electorado, mientras que el referéndum facultativo contra leyes requeriría un 0,91%. En Italia el referéndum abrogativo necesita el apoyo de quinientos mil electores (art. 75 de la Constitución italiana), lo que sobre un censo total de 50,7 millones implicaría algo menos de un 1% de los ciudadanos con derecho a voto. En Francia el

¹ GARRIDO LÓPEZ, C., “La iniciativa popular de referéndum”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, 2019, p. 319.

² Accesible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-spa)

llamado “referéndum de iniciativa minoritaria” se activa a propuesta de una quinta parte de los parlamentarios y un 10% de los electores inscritos (art. 11 de la Constitución francesa), lo que con arreglo al censo actual (cuarenta y siete millones y medio de ciudadanos) daría un total de más de cuatro millones. En los länder alemanes se reconoce la capacidad de iniciativa popular de referéndum a un porcentaje del electorado, que oscila desde el 5% exigido en Brandemburgo o Schleswig-Holstein hasta el 20% en Turingia (Arias Guedón, 2020, 156).

Puede comprobarse, pues, que las cifras oscilan notablemente. Parece imposible, pues, acotar un abanico de opciones que pueda considerarse apriorísticamente “razonable” bajo el marco de lo exigido por la Comisión de Venecia. Cada Estado deberá ser responsable para prever un umbral de apoyos que resulte conveniente. A tal fin parece importante atender a la concreta tipología de referéndum que esté en juego, siendo lógico exigir un umbral de firmas mayor conforme se incremente la intensidad de los efectos de la iniciativa popular. Debería atenderse, pues, a cómo está configurado el referéndum para constatar si la cifra exigida es o no razonable, y en concreto: i) si la solicitud activa directamente el referéndum o requiere de otra voluntad; ii) si el referéndum es vinculante o consultivo; y iii) si permite alterar una norma de rango constitucional o meramente legal.

Pues bien, a los efectos que aquí ahora interesan, será también decisivo conocer si el ordenamiento permite la recogida de firmas a través de las nuevas tecnologías o no. Resulta evidente que esta previsión facilita de un modo importante la tarea de los promotores, por lo que habrá de ser otro criterio para tener en cuenta si la cifra de firmas exigida es o no razonable.

En este sentido podemos destacar diversas experiencias. En el ordenamiento español, por ejemplo, la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, incorporó en la reforma acometida por la Ley Orgánica 4/2006 un nuevo apartado 4 al artículo 7, que prevé que “las firmas [500.000] se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente”.

En la medida en que esta previsión no ha encontrado desarrollo normativo, su interpretación ha de realizarse a la luz de lo dispuesto por la Junta Electoral Central³, que en su acuerdo de 28 de mayo de 2009 indicó:

³ ARANDA ÁLVAREZ, E.: La nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, se muestra favorable a que sea la Junta Electoral Central la que desarrolle la previsión de uso de las nuevas tecnologías que realiza la Ley Orgánica. Prefiere la objetividad de la Administración electoral a la del Gobierno, criticando en

“Esta Junta considera que el uso de la firma electrónica para la recogida de firmas a efectos de la presentación de una iniciativa legislativa popular debe entenderse válida siempre que se ajuste a lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, modificada por Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, y, en consecuencia, se acompañe de certificado válidamente proporcionado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre o por otra entidad autorizada al efecto, todo ello sin perjuicio de que además se guarden las garantías de autenticación de firmas previstas en los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. A tal efecto, la Comisión Promotora deberá comunicar a la Junta Electoral Central el sistema de firma electrónica que pretenda utilizar y facilitar a ésta, en el caso de que fuera necesario, el sistema utilizado para la verificación de las firmas electrónicas”.

En el caso francés, la Ley Orgánica nº 2013-1114, de regulación del referéndum de iniciativa minoritaria, ha previsto que la recogida de apoyos deberá ser en todo caso electrónica (art. 5). En desarrollo de esta previsión, el art. 6 establece que se dispondrán puntos de acceso a un servicio de comunicación online para permitir a los electores manifestar su apoyo a la proposición. Igualmente, cualquier elector tiene el derecho de que un funcionario municipal registre electrónicamente su apoyo presentado en papel.

En Suiza, también la ley admite la recogida electrónica de firmas a efectos de las iniciativas vistas. En concreto el artículo 60a de la Ley federal de 17 de diciembre de 1976 permite desde 2003 tal opción, pero exigiendo que la lista electrónica cumpla todas las exigencias formales previstas en la ley.

En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea (artículos 9, 10 y 11) prevé con mucho detalle la posibilidad de recabar los apoyos necesarios a través de mecanismos electrónicos, contemplando incluso una plataforma central de recogida de firmas gestionada por la Comisión europea⁴.

este sentido que la norma autonómica catalana sobre iniciativa legislativa popular apele al gobierno autonómico para el desarrollo de la cuestión.

⁴ En palabras de ILLUECA BALLESTER, J. E.: “La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa *sui generis* en proceso de revisión”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 32, 2019, “la previsión detallada de un mecanismo para la recolección de los apoyos ciudadanos a través de internet, que intenta aunar la garantía indispensable del procedimiento y la necesidad de facilitar una tarea que se ve complicada por la amplitud del espacio geográfico sobre el que se proyecta, es, sin duda, uno de los aspectos más destacables de esta regulación de la iniciativa ciudadana europea, cuyo entero diseño se orienta a favorecer la suma de apoyos por vía telemática, a través de las nuevas tecnologías e internet”.

Parece claro que la previsión, en el ámbito de las iniciativas populares, de la opción de registrar electrónicamente el apoyo de los electores supone un impulso relevante a la participación ciudadana. Además, reduce los gastos y el impacto medioambiental que supone la edición de los pliegos de recogida de firmas en papel, evitando también los desplazamientos del personal encargado de la recogida en la calle.

En consecuencia, debemos situar aquí el empleo de las nuevas tecnologías, en concreto la relativa a la firma electrónica, como un poderoso aliado para la intensificación de estos canales de control ciudadano a las autoridades representativas. La posibilidad de recabar apoyos ciudadanos sin necesidad de acudir físicamente a los domicilios o de instalar centros petitorios en los núcleos de población incrementa las probabilidades de éxito de una tarea no siempre fácil. Como se ha dicho, ello deberá ser tenido muy en cuenta para calibrar, junto con otros criterios, si una determinada cifra de apoyos es o no razonable.

III. Nuevas tecnologías en la campaña previa a la votación

La segunda reflexión que deseamos realizar en esta breve comunicación tiene por objeto el impacto de las nuevas tecnologías en las campañas previas a una votación a través de referéndum. Resulta evidente que los ciudadanos utilizan hoy como fuentes de información para adoptar decisiones políticas no solo los canales tradicionales - periódicos, televisión, radio- sino también nuevos instrumentos de comunicación y redes sociales -Twitter, Facebook, Instagram, Whatsapp, Telegram, etc. En la encuesta postelectoral realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas tras las elecciones generales de abril de 2019⁵ se preguntaba a los ciudadanos con qué frecuencia habían utilizado la televisión, la radio, las redes sociales y los periódicos para informarse durante la campaña electoral. Un 55,3% de los encuestados manifestaba haberse informados todos los días o casi todos los días a través de la televisión. Un 19,9% hizo lo propio a través de los periódicos, y un 19,6% a través de la radio. Pues bien, la encuesta refleja que nada menos que un 29,5% se informaron todos los días o casi todos los días a través de las redes sociales. Más, por tanto, que a través de dos canales tradicionales de gran importancia como la radio y los periódicos.

En todo caso, y como es notorio, algunos canales de comunicación tradicionales tienen ahora un nuevo cauce de difusión a través de las nuevas tecnologías. En efecto, tanto los periódicos como algunas radios y televisiones disponen de sus propias páginas de internet a través de las cuales difunden sus contenidos. Igualmente, los propios partidos políticos crean páginas web con el ánimo de dar mayor difusión a sus ideas, al

⁵ Puede consultarse en: http://datos.cis.es/pdf/Es3248marMT_A.pdf

igual que múltiples asociaciones y organizaciones. En este sentido, la misma encuesta postelectoral del CIS reflejaba que el 29,8% de los encuestados siguieron la información sobre la campaña en páginas web de medios de comunicación (periódicos, radios, etc.), un 6,7% en páginas de partidos o candidatos, un 4,5% en blogs y foros de debate y un 3,4% en páginas de organizaciones o movimientos cívicos.

Parece claro, pues, que las nuevas tecnologías participan de un modo relevante en la formación de la opinión ciudadana que se manifestará en la pertinente votación. Ocurre que, en ocasiones, la literatura tiende a destacar los riesgos de desinformación que estos nuevos canales de comunicación podrían generar en las campañas previas a un referéndum. Un ejemplo muchas veces traído a colación sería el de la votación referendaria celebrada en Reino Unido sobre la salida de este país de la Unión Europea. Esta apelación encuentra su fundamento en las críticas sobre el papel que tuvieron ciertos agentes en algunas redes sociales en favor de la desinformación. Recuérdese, en efecto, que Christopher Wylie, exdirector de Cambridge Analytica reconoció que su participación a través de información obtenida ilegalmente de la red social Facebook fue decisiva para el triunfo del Brexit⁶. Hablamos de campañas de información -o desinformación- dirigida a grupos concretos de votantes, y basada en la obtención de paquetes minuciosos de datos personales.

Sobre esta base, algunos autores han manifestado sus intensos recelos contra el referéndum, como instrumento al albur de la manipulación producida a través de las nuevas tecnologías. Por situar un ejemplo, Laporta dice: “Pasada por el filtro de los medios, decentes e indecentes, whatsapps, SMS, tuits y demás simplismos, esta supuesta variante de la democracia acaba por generar un veredicto político deformado por la ignorancia, la información sesgada y la alteración emocional”⁷.

Algunas cuestiones breves sobre este esquema de pensamientos deben ser apuntadas. En primer lugar, resulta decisivo indicar que la influencia de las redes sociales, como ya hemos apuntado, no es exclusiva de los mecanismos referendarios, sino que ya está presente en cualquier proceso de participación política existente en nuestras sociedades. Sus riesgos, pues, no amenazan únicamente a este instrumento, sino que son transversales a toda campaña de decisión ciudadana. De hecho, y por seguir con el ejemplo de Cambridge Analytica, se sospecha que también tuvo un papel de gran importancia en las elecciones presidenciales de 2016 que dieron la victoria al candidato republicano Donald Trump.

⁶ Véase https://elpais.com/internacional/2018/03/26/actualidad/1522058765_703094.html (consultado el 20 de septiembre de 2021)

⁷ Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/10/25/opinion/1477422120_019037.html (consultado el 20 de septiembre de 2021)

Así, al igual que no podemos censurar la democracia representativa por la existencia de riesgos de desinformación a través de las redes sociales en las campañas electorales, no deberíamos desechar el papel correctivo de los referéndums en nuestros sistemas por este motivo. Se podría argumentar que estos riesgos son mayores en el ámbito del referéndum en tanto que votación en la que los ciudadanos toman su decisión de manera directa, mientras que en las elecciones no se adoptaría ninguna decisión de fondo, sino que únicamente se elegiría al representante o representantes que tomarán las mismas. Este argumento, sin embargo, no resulta en absoluto convincente. La determinación de quién va a llevar las riendas de la cosa pública en un Estado parece de igual o mayor relevancia que la adopción definitiva de una concreta decisión sobre una materia.

En segundo lugar, en ocasiones hablamos de disfunciones como las noticias falsas en redes sociales como si estos males fueran exclusivos de estos canales. No resulta infrecuente encontrar en medios de comunicación tradicionales -que siguen empleando para informarse millones de personas, como se ha visto- periodistas que ofrecen informaciones de discutible rigor.

En tercer lugar, no parece que ante riesgos como los comentados las autoridades no puedan actuar. El informe del Parlamento británico sobre “Desinformación y ‘fake news’”, emitido en 2019 por la Cámara de los Comunes⁸, manifestaba en este sentido la necesidad de que el Gobierno considerara a las empresas de redes sociales como una tecnológica de particular estatus, con deberes especiales de responsabilidad en relación con contenido dañino o ilegal. Consideraba, igualmente, una necesidad urgente el establecimiento de una “regulación independiente”, en forma de Código Ético vinculante cuyo cumplimiento fuera supervisado por un regulador independiente autorizado para imponer sanciones (puntos 1, 3 y 5 de las conclusiones del Informe).

En cuarto lugar, no parece tampoco razonable presuponer que los ciudadanos son incapaces de tomar decisiones directas por sí mismos, al ser objeto de fáciles manipulaciones y engaños. Sin negar que estas disfunciones puedan tener lugar, y subrayando de nuevo el deber de las autoridades de neutralizarlas en la medida de lo posible, censurar el instrumento referendario bajo estas suposiciones resulta de todo punto erróneo. Como manifiesta Gargarella, “si fuéramos tan irracionales, tendríamos razones para abandonar la democracia en pos de la reinstauración de sistemas aristocráticos. Como no somos tan irracionales, lo que necesitamos es diseñar sistemas

⁸ Disponible en:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf>

institucionales que nos ayuden a morigerar los errores a los que todos -jueces, políticos o ciudadanos del común- estamos expuestos”⁹.

Finalmente, empleando las palabras de Cebrián, aunque es cierto que en las redes sociales tienden a predominar mensajes cortos y poco reflexivos, con un exceso de emotividad y la consecuente conformación de comunidades ideológicas, también lo es que “Internet está creando ciudadanos que cada día leen varios artículos de opinión de distintos medios, que debaten con otros ciudadanos con quienes mantienen diferencias ideológicas y que expresan opiniones razonadas y elaboradas y no meros exabruptos”¹⁰. Así, y sin negar sus posibles déficits -no exclusivos de estos canales, como se ha dicho-, las nuevas tecnologías han de verse como una herramienta capaz de incrementar los niveles de información de los ciudadanos y, con ello, el valor de sus decisiones.

IV. Nuevas tecnologías en la votación

Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías han sido identificadas por Aguiar como uno de los elementos de impulso claves para la instauración de nuevos mecanismos de contrapeso ciudadano como el referéndum¹¹. Del mismo modo, Cebrián subraya que la celebración de referendos por medios electrónicos minaría “una de las razones que tradicionalmente se aducen para justificar la escasa celebración de los mismos: (...) sus costes económicos y organizativos”¹². Barrat afirma, en idéntico sentido, “que la logística electoral comporta unas cargas económicas, temporales y humanas que dificultan la celebración frecuente de consultas ciudadana de diferente tipo. En cambio, algunos modelos de voto electrónico (...) simplifican muchísimo esta dinámica y permiten aventurar un futuro en el que puedan ofrecerse a los ciudadanos más instrumentos de participación”¹³. Parece oportuno reflexionar, en efecto, sobre el empleo del voto electrónico en las consultas populares referendarias.

Lo primero que debemos decir sobre la cuestión es que conviene diferenciar dos planos cuando hablamos de voto electrónico: por un lado tendríamos la votación en una

⁹ GARGARELLA, Roberto, “Reivindicación de los plebiscitos”, en *El País*, 10-02-2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html (consultado el 20 de septiembre de 2021)

¹⁰ CEBRIÁN, E.: “El impacto de Internet en el Estado democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 173, 2016, p. 314.

¹¹ AGUIAR DE LUQUE, L.: “Referéndum y Estado autonómico: una reflexión desde la jurisprudencia constitucional”, en PAREJO ALFONSO, L, y VIDA FERNÁNDEZ, J., *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo blanch, 2017, p. 1834.

¹² CEBRIÁN, E.: “El impacto de Internet...”, *op. cit.*, p.

¹³ BARRAT I ESTEVE, J.: “Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación”, en COTINO HUESO, L.: *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Editorial Comares, 2007, p. 291.

urna electrónica, que se situaría, como las urnas tradicionales, en un colegio electoral; y por otro la votación electrónica del ciudadano a distancia, sin necesidad de desplazarse. Pues bien, teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías deben ser un medio para lograr una mejora en los sistemas existentes, y no un fin en sí mismas, creo que la votación en urna electrónica no añadiría en España nada especial a la hora de optimizar el mecanismo referendario¹⁴. Probablemente el escrutinio sería mucho más rápido, pero teniendo en cuenta que el referéndum, generalmente, versa sobre una pregunta ante la que el elector debe manifestar un “sí” o un “no”, el escrutinio analógico no implica en absoluto una insoportable demora.

Sí es posible hallar algunas ventajas potenciales en la implementación del voto electrónico a distancia. Así, en primer lugar, el hecho de evitar que el ciudadano deba desplazarse a la mesa electoral el día de la votación podría impulsar una mayor participación. Téngase en cuenta que, incluso en la modalidad de voto por correo, el ciudadano debe realizar ciertas gestiones en las oficinas públicas del servicio postal¹⁵. Si el ciudadano pudiera emitir su voto desde su domicilio, a través de su ordenador personal, sin necesidad de trámites ni desplazamientos, ello podría potenciar la participación de más electores¹⁶.

En segundo lugar, el sistema de voto electrónico a distancia permitiría seguramente un ahorro de costes organizativos y económicos. Es posible que este ahorro no fuera tanto a nivel público como a nivel privado: como inmediatamente comentaremos, el voto electrónico debería ser siempre una posibilidad, no una obligación, por lo que las autoridades tendrían que mantener operativos los sistemas de votación presencial para aquellos ciudadanos que lo desearan. Sin embargo, el hecho de ahorrar a otros muchos electores desplazamientos y/o gestiones supondría un alivio organizativo y económico relevante en términos globales.

¹⁴ Cuestión distinta sería en otros países, cuyas particulares circunstancias podrían hacer aconsejable este mecanismo. Así lo considera Presno para el caso de Brasil, donde la urna electrónica hace el sistema más inclusivo para personas analfabetas y/o que residan en los múltiples territorios de difícil acceso. Véase PRESNO LINERA, M.: “Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 173, 2016, pp. 282-283.

¹⁵ Gestiones que pueden llegar a ser de importante dificultad en el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero.

¹⁶ De hecho, la primera recomendación del Consejo de Europa sobre el voto electrónico, que data de 2004, partía de la constatación de la baja participación en elecciones y referendos, y se aspiraba a su incremento. Véase el preámbulo de la Recomendación Rec(2004)11, del Comité de Ministros: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/E-votingRec_Spanish.asp

En tercer lugar, el voto electrónico a distancia permitiría impulsar la participación de ciudadanos con alguna discapacidad de carácter físico que condicione o impida su asistencia al colegio electoral el día de la votación.

Expuestas las principales ventajas que tendría un referéndum a través de votación electrónica a distancia, debemos subrayar los requisitos o presupuestos básicos que deberían en todo caso preservarse para evitar que esta innovación deviniera nociva. Al respecto debe recordarse que el derecho de sufragio tiene como componentes esenciales su carácter universal, libre, directo y secreto. Cualquier modificación del mecanismo de ejercicio del derecho está obligado a preservar estas características.

Pues bien, en relación con el carácter universal del sufragio, implica que ningún ciudadano puede ser excluido de su ejercicio en base a consideraciones o circunstancias personales, sociales, culturales, económicas o políticas. En lo que a nosotros ahora interesa, es esencial que el sistema de votación electrónica a distancia no exija una aptitud especial para su manejo, pues ello podría excluir de facto a muchas personas. Esta exigencia se desdobra en dos: por un lado, el sistema debe ser de fácil empleo y comprensión, como exigen las Recomendaciones del Consejo de Ministros del Consejo de Europa sobre voto electrónico¹⁷ (punto I.1); en segundo lugar, la votación electrónica habrá de ser siempre una opción y no una obligación, pues podrían existir ciudadanos sin acceso a dispositivos electrónicos o a internet, con la consecuente expulsión del proceso democrático de decisión. En este último sentido, una alternativa -o un complemento- a la necesidad de tener que preservar el sistema de votación presencial en los colegios electorales sería la puesta a disposición de los ciudadanos que lo deseen de oficinas públicas donde se ofrezca acceso a computadoras para poder registrar su voto.

En segundo lugar, debería garantizarse en todo momento el carácter secreto del voto. Y este parece el principal escollo para la implementación de un sistema de votación electrónica a distancia. La posibilidad de ataques informáticos que permitieran acceder y registrar el sentido del voto de los electores o, aún peor, que permitieran su modificación, resulta perfectamente factible. Debería, pues, diseñarse a nivel técnico un sistema robusto que fuera capaz de morigerar estos riesgos, garantizando la integridad del voto registrado por el elector.

V. Conclusiones

Resulta complejo trazar un esquema de conclusión que evidencie la total positividad o total negatividad del empleo de las nuevas tecnologías en los procesos de

¹⁷ Recomendación Rec(2017)5, accesible en: <https://rm.coe.int/1680726f6a>

participación política directa. Los nuevos diseños tecnológicos podrán ser fuertes aliados a los mecanismos de democracia directa allí donde su incorporación sea el fruto de una reflexión social y política profunda, que atienda a la superación de problemas existentes, y que no vea en la tecnología un fin en sí mismo.

Sobre esta base, el uso de los sistemas electrónicos para la recogida de firma de las iniciativas populares resulta un muy útil complemento. La reducción de costes a las plataformas de promotores resulta evidente, brindando también mucha más capacidad de actuación a los electores.

Lo mismo podría decirse de los nuevos mecanismos digitales de comunicación social. Parece evidente que Internet favorece la difusión de conocimientos a la ciudadanía, pudiendo servir como fuente de mayor debate e intercambio de ideas en las campañas previas a la votación referendaria. Los riesgos de manipulación de la ciudadanía a través de las redes sociales no son exclusivos de los procesos de referéndum, pudiendo también afectar a cualquier proceso electoral. Parece razonable que las autoridades construyan una estrategia de combate contra ciertas tácticas de desinformación, especialmente si entroncan con supuestos de publicidad electoral dirigida en base a la obtención de datos personales de los electores. Vale la pena insistir en que estas estrategias no han de centrarse solo en las campañas previas a los referendos, pues los riesgos están presentes en cualquier proceso decisorio público. Una vez más, los Estados deben optar en este punto por extraer todas las virtudes posibles de las nuevas tecnologías, combatiendo los posibles usos espurios.

Finalmente, hemos destacado el posible impulso a la participación que en las votaciones referendarias podría dar la creación de un sistema de votación electrónico a distancia. El gran reto al respecto sigue siendo el de blindar el mecanismo para evitar ataques que pudieran anular el carácter secreto del voto o que incluso pudieran cambiar su orientación. No nos corresponde a nosotros, sino a los técnicos al servicio del Estado, calibrar los rasgos técnicos del sistema en este sentido, pero sí debemos subrayar que mientras esta seguridad frente a los ataques no sea elevada, no parece que los posibles riesgos superen a los beneficios que daría la votación electrónica a distancia.