

EL VOTO ELECTRÓNICO: EL CASO VASCO

por ROSA M.^a FERNÁNDEZ RIVEIRA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE, IGUAL, DIRECTO Y SECRETO COMO MARCO GENERAL DE ESTUDIO.—III. EL VOTO ELECTRÓNICO: a) *El voto electrónico: descripción y características. Diferenciación del voto electrónico y el voto por Internet.* b) *Origen del voto electrónico:* b.1) Primeras experiencias internacionales. b.2) Experiencias nacionales.—IV. EL VOTO ELECTRÓNICO Y SU REGULACIÓN NORMATIVA EN LA L. 15/1998 DE 19 DE JUNIO: a) *Exposición y análisis del art. 2 de la Ley 15/1998 de elecciones al Parlamento Vasco que incorpora a la Ley 5/1990 el capítulo X:* a.1) Contenido del capítulo X: el «voto electrónico»: 1. Elementos del voto electrónico. 2. Órganos y Distribución de competencias en materia de voto electrónico. 3. En cuanto al ejercicio de voto: 3.1) El secreto en el ejercicio de voto. 3.2) Anomalías en el ejercicio del voto. 3.3) Voto por correo. 4. Fase de escrutinio y operaciones posteriores. 5. Infracciones y sanciones. a.2) Tramitación parlamentaria de la Reforma de 1998: a.2.1) El Proyecto de Ley y su tramitación. a.2.2) Enmiendas, a.2.3) Debate plenario del Proyecto de ley. b) *El voto electrónico al servicio del Derecho de sufragio: ventajas e inconvenientes:* b.1) Ventajas del voto electrónico. b.2) Carencias e inconvenientes. b.3) Perspectivas de futuro.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

«... la consolidación y el refuerzo de la democracia, o sea, de todas las instituciones que permiten la máxima participación a los órganos a los que se les atribuye el poder de tomar decisiones colectivas en los distintos niveles y el máximo control sobre la correcta ejecución de las decisiones tomadas, son presupuesto indispensable para la transformación de la sociedad...»
NORBERTO BOBBIO, *Las Ideologías y el poder en crisis*.

I. INTRODUCCIÓN

Decidir es algo imprescindible para el devenir de la historia, para el desarrollo de los poderes públicos, para la concreción de las ideas, sean del tipo y naturaleza que fueren. Los Derechos del hombre, universales y fundamentales, se realizan y

concretan también mediante decisiones. Y, en definitiva, detrás de las decisiones en los regímenes democráticos, debe haber votaciones que las legitimen. De todo esto se desprende la enorme importancia de los mecanismos utilizados para poder llevar a efecto todas y cada una de las votaciones.

El Parlamento vasco decidió en 1998 incorporar en su ley electoral de 1990 un capítulo destinado al voto electrónico. Esta regulación normativa se produce por primera y única vez en el ordenamiento jurídico español. El contexto general en el que se elaboró, tanto desde una perspectiva política, social, económica y cultural, como desde una perspectiva jurídica (*Constitución española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, etc.*) constituyen el primer punto de análisis de este trabajo.

En segundo lugar, e intentando una mayor concreción del objeto se ha contemplado el ámbito comparado en materia de voto electrónico y así se analizan experiencias que han tenido lugar dentro y fuera de España. Un panorama experimental que genera dudas, interrogantes, aciertos y errores, lagunas y demandas, pero que sobre todo requiere mucho estudio y tiempo de maduración.

En tercer lugar se expone el contenido concreto y los problemas que plantea la ley vasca aún hoy sin aplicarse. No sólo el detallado estudio del texto legal, sino el seguimiento pormenorizado de su desarrollo y tramitación parlamentaria, han sido necesarios para sistematizar los problemas fundamentales a que se enfrenta la sociedad respecto al reto que representa el voto electrónico.

Fruto del análisis anterior, las principales cuestiones a debate en materia de voto electrónico parecen ser: el ejercicio obligatoriamente secreto del voto, por primera vez exigido en la propia ley; la enorme importancia de la «técnica» como protagonista de difícil comprensión en el ejercicio de un derecho fundamental y el estudio de las posibilidades, conveniencia y efectos de la aplicación de este procedimiento.

Finalmente se detallan una serie de ventajas e inconvenientes suscitados en torno al voto ejercido electrónicamente.

II. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE, IGUAL, DIRECTO Y SECRETO COMO MARCO GENERAL DE ESTUDIO

La Constitución española en su artículo 68.1 establece que: «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en los términos que establece la Ley...» (1).

(1) Otros muchos textos constitucionales recogen la regulación de este derecho fundamental para cualquier régimen democrático: Ley Fundamental de Bonn art. 38: «Los diputados del Parlamento alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto»; art. 3 de la Constitución Francesa: «La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum. Ningún sector del pueblo, ni ningún individuo, pueden atribuirse su ejercicio. El sufragio puede ser directo o indirecto según las condiciones previstas por la Constitución, será siempre universal, igual y secreto.»; art. 31 de la Constitución de Dinamarca: «1. Las elecciones de los miembros del Folketing tendrán lugar mediante sufragio universal, directo y secreto. 2. La ley electoral regulará el

Partiendo de este reconocimiento constitucional, debemos entender y enjuiciar cualquier ejercicio concreto de voto.

Poniendo de relieve dos postulados o principios: «universalidad» e «igualdad» del sufragio, podemos reflejar que el primero es igualdad en el reconocimiento de la titularidad del derecho de sufragio y que el segundo garantiza un valor igual del mismo para todos sus titulares. De este modo comprobamos que ambas declaraciones son distintas concreciones del principio de igualdad democrática en sentido amplio.

La igualdad democrática debe entenderse como igualdad potencial, por lo que una definición del principio de igualdad del voto se traduce en la demanda de igual eficacia potencial del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos (2).

Pero, por otro lado, y volviendo al texto de nuestra Norma Fundamental, el sufragio es también libre y secreto. Libre, puesto que es el pueblo soberano quien lo ejerce, al margen de partidos políticos, instituciones públicas, opinión pública, familia, amigos, etc., y lo ejerce personal y directamente. Y secreto, puesto que es imprescindible para garantizar firmemente la libertad antes referida, para asegurar la limpieza y transparencia de un resultado electoral y para mantener la libertad del ciudadano después del ejercicio de su derecho.

III. EL VOTO ELECTRÓNICO

a) *El voto electrónico: descripción y características. Diferenciación del voto electrónico y el voto por Internet*

Sin perder de vista el marco jurídico, expuesto en el apartado anterior, voto electrónico es aquel que se ejerce por medio de procedimientos electrónicos.

ejercicio del derecho de voto, y con objeto de asegurar una representación, en iguales proporciones, de las diferentes opiniones de los electores, establecerá el modo de escrutinio y decidirá, especialmente, si el régimen de representación proporcional debe aplicarse concurrentemente o no con un escrutinio uninominal...»; art. 16 de la Constitución de Irlanda: «... 2.º I. Todo ciudadano y II. toda otra persona dentro del Estado determinada por la ley, sin distinción de sexo que haya alcanzado la edad de dieciocho años y que no se halle excluido por ley y cumpla los requisitos legales respecto a la elección de los miembros de la Cámara de Representantes, tendrán derecho de voto para dicha elección. 3.º No se aprobará ninguna ley que declare a algún ciudadano inhabilitado o incapacitado para ser miembro de la Cámara de Representantes por razón de su sexo o que excluya a algún ciudadano o a cualquier otra persona como elector para dicha Cámara por la razón mencionada. 4.º Ningún elector podrá disponer de más de un voto para la elección a la Cámara de Representantes, siendo la votación mediante voto secreto; art. 48 de la Constitución de Italia: «Son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la mayoría de edad. El voto es personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico. El derecho de sufragio podrá limitarse por incapacidad civil o por efecto de sentencia penal firme o en los casos de indignidad moral indicados en la ley»; y otros textos como Austria (arts. 23, 26 y 60), Bélgica (arts. 61 y 62), Grecia (art. 51), Holanda (art. 28), etc.

(2) JAMES FISHKIN: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, págs. 35 y ss.

La tecnología adquiere protagonismo en nuestros días a pasos agigantados. Esta realidad ha supuesto que contemplemos hoy una implantación preocupante, cuando menos, de los recursos tecnológicos en el funcionamiento y desarrollo de los Poderes políticos.

El pueblo, del que emanan los poderes del Estado, puede acceder a mucha información pública gracias a los recursos que Internet proporciona. Las llamadas *autopistas de la información* permiten acceder a los Diarios Oficiales de las sesiones parlamentarias de ámbito nacional y autonómico, acceden a los pronunciamientos judiciales de múltiples instancias de los diferentes órdenes jurisdiccionales, a los textos expresos de periódicos nacionales e internacionales, etc...

El pueblo, en quien reside la soberanía popular (art. 2 CE) elige unos representantes y precisamente en ese proceso de elección, o consagración de la democracia también están presentes y de manera activa, los recursos tecnológicos. No podemos olvidar que nos estamos refiriendo a un «proceso», ya que no sería exacto hablar únicamente de un momento (el ejercicio del voto electrónico).

Ciberdemocracia, teledemocracia (3), democracia electrónica, democracia tecnológica, democracia on line, política virtual, voto por Internet, etc..., son algunas de las innumerables expresiones acuñadas para describir de algún modo el ensamblaje entre tecnología y poder político de los últimos años.

Si acotamos nuestro campo de reflexión al voto, no sólo el ejercitado para elegir a los representantes del pueblo en el órgano legislativo, sino también, el desarrollado por los propios parlamentarios en el cumplimiento de su mandato representativo, descubrimos que ambos tipos de voto, en la actualidad, son susceptibles de llevarse a efecto por procedimientos electrónicos.

Por una parte, el art. 84.2 del RC referido a los procedimientos de votación ordinaria reconoce el posible ejercicio de voto electrónico, siempre que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación; por otra, el art. 95.1 del RS también determina que la votación ordinaria podrá verificarse mediante procedimiento electrónico.

Además del voto *intraparlamentario*, y con carácter previo a éste, se ejercita el voto como concreción del derecho de sufragio constitucionalmente reconocido y previsto para la elección de representantes políticos de ámbito europeo, nacional, autonómico y local.

(3) «... así pues, la noción de telemática pone el acento en la comunicación de la información, englobando así todo lo relativo a redes de comunicación (como las «autopistas de la información»), correo electrónico, etc. Y su aplicación permite, por vez primer 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. Esta posibilidad no ha pasado desapercibida ni a los teóricos de la política, ni a los propios políticos, y así comienzan a surgir ciertas voces que postulan una especie de «teledemocracia», partiendo naturalmente de la ya conocida crítica a las fórmulas democráticas actuales en razón de su carácter insuficientemente democrático...». A. SÁNCHEZ NAVARRO: «Telemática y Democracia», en JOSÉ ASENSI SABATER (coord.): *Ciudadano e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 374.

La LOREG desarrolla y regula normativamente ese proceso de elección, y nuevamente se alude al término «proceso», puesto que el voto sólo supone una fracción determinada del mismo.

El preámbulo de la LOREG comienza refiriéndose a la pretensión de: «... lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Éste es, sin duda, el objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda la Ley Electoral de una democracia». Además, sigue diciendo el preámbulo, la LOREG «articula el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español».

Tomando las palabras que utiliza el preámbulo se puede afirmar que voto es, precisamente, el acto de emanación de la voluntad del pueblo. Pero antes de entrar en su adjetivación propuesta en el enunciado de este artículo, esto es, voto *electrónico*, se pondrá de relieve cómo define el voto la Ley Orgánica y qué características por tanto le atribuye. Seguidamente se estudiará cómo se ejercita el voto, para lo cual se analizará también el procedimiento recogido en la Ley.

En primer lugar, la LOREG hace referencia al derecho de sufragio. Rara vez (4) se refiere este texto normativo al derecho de voto, ya que, más bien utiliza el término voto como instrumento que concreta fácticamente aquel derecho. Se dedica el capítulo VI, que lleva por título: *Procedimiento electoral*, entre otras cosas, a la regulación concreta de voto, y así, las secciones décima y decimotercera respectivamente se refieren al *voto por correo* y a la *votación*.

Por lo tanto, la perspectiva o dimensión conceptual del voto, es desarrollada en la LOREG bajo la expresión «derecho de sufragio». Precisión terminológica que tiene su razón de ser. Basta con esgrimir las siguientes premisas: todo aquel titular de un derecho de sufragio podrá concretarlo mediante el ejercicio del correspondiente voto, pero no todo aquél que ejercita un voto tiene por qué hacerlo legitimado por un derecho de sufragio, puede hacerlo como representante o mandatario, por ejemplo.

Características del Derecho de sufragio: dimensión conceptual

- Sufragio universal y directo (Título primero de la ley).
- Es un derecho de carácter personal, ya que aunque pueda ejercerse no personalmente, tal y como reflejan las excepciones expresamente recogidas en la ley, como el voto por correspondencia o el voto de los interventores, la legitimidad de los actuantes del voto descansa en la autorización implícita del titular del derecho (art. 4).

(4) Art. 72: «Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto...», no obstante la lectura detenida de la ley orgánica pone de relieve que se habla de voto y de derecho de sufragio pero en menos ocasiones de derecho de voto.

- Es un derecho libre, ya que nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho, ni a revelar su voto (art. 5).
- Es un derecho con una proyección activa y pasiva: derecho de sufragio activo y pasivo (capítulos I y II).
- El derecho de sufragio es igual y por eso corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en la ley (art. 2).

Realización del Derecho de sufragio: características del ejercicio de voto

- El voto se ejercita en determinados ámbitos espaciales: elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales, elecciones de los Diputados al Parlamento europeo, elecciones a las Asambleas de las Comunidades autónomas (art. 1).
- Para el ejercicio del voto es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente (art. 2.2).
- El ejercicio del voto es personal, pero no lo expresa en estos términos la ley, ya que nos encontramos con la siguiente expresión: «el derecho de sufragio se ejerce personalmente». Todo parece indicar, que el carácter personal no sólo es predicable conceptualmente del derecho, sino también materialmente del ejercicio (art. 4). Asimismo recoge la ley ciertas excepciones, ya mencionadas: voto por correo, por interventores o por persona de confianza.
- El ejercicio del voto es único para las mismas elecciones, por lo que nadie podrá votar más de una vez (art. 4.2).
- El ejercicio de voto posee carácter formal y solemne, por ello la ley declara: «... El Presidente anunciará su inicio con las palabras empieza la votación»; «... Sólo por causas de fuerza mayor podrá no iniciarse o suspenderse, una vez iniciado, el acto de la votación...»; «... se iniciará a las nueve horas la votación, que continuará sin interrupción hasta las veinte horas...» (arts. 84.1 y 2).
- El ejercicio de voto es secreto (art. 86) (5).
- El voto se ejerce mediante la elección de papeletas electorales y su introducción en los correspondientes sobres. Sobres de votación cerrados que el elector en-

(5) El ejercicio del voto secreto permite que el derecho de sufragio sea libre. La Constitución española en su art. 68 así lo reconoce. Es más, analizando el artículo 86.2 LOREG: «Los electores sólo pueden votar en la sección y dentro de ésta, en la Mesa electoral que les corresponda, salvo lo dispuesto en el apartado primero del artículo 79. Los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, *si así lo desearan*, por la cabina que estará situada en la misma habitación, en un lugar intermedio entre la entrada y la mesa electoral. Dentro de la cabina el votante podrá elegir las papeletas electorales e introducir las en los correspondientes sobres», se llega a la conclusión, de que la utilización o no de la cabina electoral es algo completamente facultativo. En ciertas ocasiones, los días de jornadas electorales, los medios de comunicación muestran el contenido del voto de algunos líderes políticos, rechazando éstos así, el secreto en el ejercicio del mismo.

treará al Presidente de la Mesa, quien los depositará en la urna correspondiente (art. 86.2).

De todo lo expuesto hasta el momento, no encontramos referencia alguna al voto ejercitado por procedimiento electrónico. La LOREG no contempla este tipo de procedimiento de voto.

Voto electrónico es todo aquel que se lleva a efecto mediante la utilización de medios electrónicos. Por lo tanto, si votamos a través de Internet, estaremos votando electrónicamente pero no sólo. También hay otras posibilidades técnicas que convierten al voto en electrónico.

Muchos autores han definido qué se debe entender por voto electrónico. No obstante, se ha caído en el error de identificar voto electrónico y voto por Internet, o en el error de hablar de voto electrónico en singular, cuando éste se ejercita a través de muy variadas vías y no sólo mediante tarjetas con banda magnética de votación que serán después leídas en urnas electrónicas. También es voto electrónico aquel que se ejercita por perforación de papeletas o tarjetas, como ha ocurrido recientemente en EE.UU. para la elección presidencial con las llamadas *papeletas mariposa*, escrutándose posteriormente los votos, mediante lectura óptico-electrónica, o el que se ejerce mediante un PC, o mediante un móvil, etc.

Por otro lado, voto por Internet, como una de las variantes de voto electrónico es aquel que entraña las siguientes características: ejercicio «apresencial» o «remoto» del voto, necesidad de un ordenador conectado a la red para ejercitarlo y controles de seguridad, fiabilidad y/o autenticidad, mayores que los requeridos para cualquier otro tipo de voto electrónico.

Para el ejercicio de este voto es indispensable acceder a la red a través de un ordenador y poder depositar en una urna virtual la opción de voto deseada de entre las que allí se ofrecen. Cada votante precisa, además, unas señas de identidad electorales que salvaguarden, con carácter secreto, la identificación del contenido de su voto y sus datos personales. Esto se consigue, mediante un *certificado digital personalizado* (6), o bien, con una *firma electrónica*. Así estará codificada toda la información que arrojan los votos.

Este tipo de voto electrónico se ha utilizado por primera vez en el estado de Arizona, en las pasadas elecciones primarias a la presidencia de los EE.UU. Para ello fue necesario un pronunciamiento judicial autorizándolo. En su sentencia, el juez Rosenblatt planteó que las autoridades políticas y judiciales no podían poner puer-

(6) Una empresa de especialistas en las técnicas de voto electrónico «Safevote», realizó el pasado mes de diciembre la siguiente comprobación a través de la simulación de un proceso electoral. Se retó a todos los «piratas informáticos» a penetrar y manipular el sistema electoral virtual. Los resultados demostraron que nadie logró tal empresa y se utilizaron para ello Certificados Digitales codificados. La técnica de votación que se empleó, utilizaba una pantalla táctil y reconocimiento de voz, lo que suponía, al menos en teoría, un estímulo para aquellas personas menos familiarizadas con el uso de las nuevas tecnologías, *EE.UU.: ¿elecciones en la red en el 2005?*, María Dracacci, Merlo Park, 13-noviembre-2000, www.Latinotek.com.

tas, *a priori*, al campo de la revolución digital (7). No en vano, tal vez premonitoriamente, escribió Schmitt: «En los EE.UU. de América y en otros países anglosajones, se han inventado complicadas máquinas con registros y teclas para no sólo garantizar institucionalmente el secreto del sufragio, sino darle garantías mecánicas. Podría imaginarse que un día, por medio de inventos apropiados, cada hombre particular, sin abandonar su domicilio, pudiera dar expresión continuamente a sus opiniones sobre cuestiones políticas y que todas estas opiniones fueran registradas automáticamente por una central, donde sólo hiciera falta darles lectura. Eso no sería una democracia especialmente intensa, sino una demostración de que el Estado y lo público se habían privatizado en su integridad» (8).

b) *Origen del voto electrónico*

b.1) *Primeras experiencias internacionales*

No sólo en Europa, sino en los EE.UU. o en Latinoamérica se encuentran experiencias que reflejan la paulatina recepción de este tipo de voto.

En el año 1989 el Ministerio del interior belga encargó un estudio para valorar la posibilidad de sustituir el sistema de votación tradicional mediante papeletas, por un sistema que implementara los nuevos recursos tecnológicos.

Diversas razones justificaron ese afán de renovación por parte de las pioneras autoridades belgas:

- Las operaciones de recuento de votos de los candidatos en las listas abiertas podían llegar a durar hasta una semana con el método tradicional.
- El proceso abierto de reforma del Estado belga podía dar lugar a nuevas asambleas regionales que se elegirían directamente, lo que a su vez generaría nuevos procesos electorales.
- Los procesos de recuento de votos requerían personas de toda confianza y eso era algo difícil de garantizar.

(7) «La intervención del juez Rosenblatt se hizo necesaria porque el grupo Proyecto para la Integridad del Voto (VIP), denunció que la iniciativa del Partido Demócrata de Arizona de abrir sus primarias a la participación digital era discriminatoria para las minorías raciales. Según ese grupo, los blancos usan Internet mucho más que los negros y los hispanos. Mientras los primeros podrán votar desde los ordenadores de sus viviendas unifamiliares, los segundos tendrán que desplazarse a los colegios electorales. En su sentencia, el juez Rosenblatt reconoció que ese argumento de VIP, una ONG situada en Virginia, tenía peso. Sospecho, escribió, que puede existir un foso digital susceptible de convertirse en discriminación racial. El juez, no obstante, dio luz verde al voto a través de Internet...», artículo «Un juez de Estados Unidos autoriza por primera vez el voto a través de Internet», publicado en *El País*, 2 de marzo de 2000.

(8) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, cit. por J. CANO BUESO: «Democracia y Tecnocracia: a propósito del voto electrónico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, junio 2000.

Pero si el proyecto se inició en 1989, habría que esperar hasta noviembre de 1991, para asistir a las primeras elecciones legislativas realizadas con sistema de voto electrónico. La experiencia piloto se hizo en uno de los 208 cantones belgas, concretamente en el cantón de Verlaine. En junio y octubre de 1994, primero en las elecciones europeas y luego en las provinciales y municipales, la experiencia se repitió en Bruselas, Verlaine y Luik (9).

Un año después, en marzo de 1995, se celebraron tres elecciones coetáneas en los referidos cantones de Bruselas, Verlaine y Luik: elecciones a la Cámara de Representantes, Senado y Consejo flamenco, valón y germanófilo. Además se realizaron otras votaciones mediante voto electrónico *vgr.* Elecciones a Rector y Vicerrector en la Universidad de Gante, elecciones sindicales etc... En las elecciones de 1999 el voto electrónico se hizo extensible al 40 por 100 del electorado.

En Holanda se utilizó este sistema de votación en las elecciones municipales de marzo de 1995, concretamente en Helmand y Ede. En noviembre de este mismo año, se utilizó también voto electrónico para elecciones sindicales en Philips Nijmegen. Los análisis, tests y estudios que se llevaron a cabo en Holanda, valoraron de modo positivo los resultados.

En Francia se ha utilizado voto electrónico en las elecciones europeas de junio de 1994, concretamente en Estrasburgo, con unos 4.000 electores aproximadamente y también en las elecciones presidenciales en mayo de 1995 en Issy-Les-Moulineaux.

Entre 1992 y 1995 se hicieron igualmente diferentes pruebas en Noruega y en Dinamarca.

Por otro lado, también existen múltiples experiencias fuera de Europa. En Brasil, por ejemplo, en marzo de 1995 se comenzó a analizar cómo utilizar el voto informatizado. Desde abril hasta noviembre, se sucedieron una serie de debates con trabajos vertidos por distintas comisiones y, finalmente, en octubre de 1995, se

(9) El procedimiento de votación comenzaba con la presentación del documento acreditativo de la identidad del elector al Presidente de la mesa o a los vocales de ésta, quienes a cambio le entregaban una tarjeta con banda magnética de votación validada. Como señalan E. ARNALDO ALCUBILLA y A. D'AMBROSIO I GOMÁRIZ en «El voto electrónico: algunas experiencias recientes», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto 1998: «tarjeta magnética carente de todo elemento de identificación o personalización y que viene a cumplir, *lato sensu*, la función de la papeleta electoral»; a continuación, el elector entraba en la cabina electoral y dentro de ella, introducía en la pantalla de votar la tarjeta con banda magnética. De este modo y seguidamente, efectuaba la selección de la opción deseada, puesto que en la pantalla aparecían, todos los datos referidos a las distintas candidaturas de la circunscripción electoral correspondiente. También aparecía la opción de voto en blanco y la opción de voto nulo. El elector podía, o bien mediante un lápiz óptico, o bien mediante la simple acción de apretar un botón, o incluso a través del mero contacto digital con las opciones que aparecían en pantalla, al igual que se hace en algunos cajeros automáticos, dejar constancia de su elección. Elección que debía ser, *a posteriori*, verificada en la pantalla, para que el elector comprobara que, efectivamente, voluntad y resultado de la actuación se correspondían. De no ser así, podía repetir la operación, subsanando posibles errores de manipulación.

Una vez concluida la operación de selección en el interior de la cabina, el elector se dirigía a la urna electrónica custodiada por la mesa electoral y hacía entrega de su tarjeta con banda magnética al presidente o vocales de aquélla, para su ulterior lectura por la urna.

aprobó una Ley Electoral que acogía en su articulado la regulación del voto electrónico. Durante el siguiente año, se destinaron importantes esfuerzos a las tareas de organización de la infraestructura para la viabilidad de votaciones electrónicas. Finalmente, se utilizó el sistema electrónico para las elecciones municipales de 1996.

El voto electrónico se implantó en las 26 capitales, excepto en Brasilia, en 31 municipios de más de 200.000 electores y las cifras revelaban que un tercio del electorado brasileño utilizó este procedimiento electrónico (10).

Las elecciones municipales de octubre de 2000 dieron lugar a otra experiencia de voto electrónico. Tampoco esta vez Brasilia, el Distrito Federal, participó en la votación. Se acortaron los tiempos de recuento en las votaciones: durante la primera vuelta, el primer día del mes de octubre, el recuento del 96 por 100 de los votos se terminó a las 0:00 horas del día siguiente, aproximadamente, habiéndose cerrado a las 17:00 horas los colegios electorales; por otra parte y en cuanto a la segunda vuelta, el recuento definitivo duró 5 horas y 52 minutos.

La ejecución del voto rápida y fácil, supuso incluso la concurrencia de ciudadanos escasamente capacitados para leer y/o escribir, éstos podrían llevar escrito el número de su candidato, número que copiarían en la pantalla a través del teclado. A continuación y por medio del procesamiento del software, aparecería en la pantalla: el número, la foto y el nombre del partido y del candidato seleccionado. Una vez conforme el elector con la información aparecida en pantalla, ésta se confirmaría definitivamente. En caso contrario, bastaría cancelar la operación para comenzar de nuevo.

El Tribunal Superior Electoral de Brasil, órgano encargado de la regulación del proceso electoral, decidió la instalación de urnas electrónicas en todas las ciudades del país, debido a los buenos resultados obtenidos en años anteriores, en los que se hicieron diversas pruebas con diferentes tipos de aplicaciones tecnológicas aplicadas a la realización del voto.

Las perspectivas de futuro, pretenden hacer extensible el sistema a la totalidad del electorado, aproximadamente unos 105 millones de electores, distribuidos en 288.000 secciones electorales.

En EE.UU., donde las 3.142 zonas electorales diseñan sus propias tarjetas de voto (11), el voto electrónico por Internet se ha llevado a cabo por primera vez en Arizona. No obstante, en las últimas y conflictivas elecciones presidenciales se

(10) Se contó con 32.488.153 electores y 74.168 secciones electorales. En todas ellas se votó electrónicamente. Suponiendo estas cifras 1/3 del electorado. Datos obtenidos de: www.tecnodemocracia.com; www.demotek.com; www.euskadi.net/botoelek.

(11) «En EE.UU. la responsabilidad básica de las elecciones recae en el Condado, que es el que diseña las papeletas. El escrutinio de las papeletas se hace mediante escrutinio óptico-electrónico, que ofrece tantos resultados diferentes como veces se haga el recuento. Pero también se han observado procedimientos con el sistema tradicional de papeletas, en las que se escribía a mano el nombre de los candidatos, y se ha votado, a modo de prueba, a través de Internet», artículo: «Las 3.142 zonas electorales diseñan sus propias tarjetas de voto», RICARDO M. DE RITUERTO: *El País*, 13 de noviembre de 2000.

pone de relieve la difícil aceptación social de este sistema de voto electrónico (12).

Si nos referimos a la regulación normativa de voto electrónico, podemos decir que la utilización del voto electrónico en EE.UU. cuenta con una enorme variedad de opciones, casi tantas como estados de la federación. Algunos ejemplos muestran cómo sus propias normas jurídicas electorales pretenden regular este tipo de procedimiento de voto. A modo de ejemplo, el Estado de California recoge en su Ley Electoral varias secciones (13), para referirse al procedimiento de voto electrónico. De tal modo que, el Secretario del Estado es el responsable del estudio y adopción de los reglamentos necesarios para controlar el uso de las máquinas de voto, los aparatos para la emisión de voto y de los aparatos para el escrutinio de los mismos. Colaborarán con el Secretario, sigue diciendo la norma referida, los Presidentes de la Comisión de Elecciones y Distritos Electorales del Senado y de la Comisión homó-

(12) El voto por Internet suscita muy diversas posturas: «Internet es un gran protagonista de la actual carrera hacia la Casa Blanca. Todos los candidatos miman sus páginas electorales en la red, y George Bush y Al Gore las ofrecen en inglés y castellano. Pero también en este aspecto, John McCain lidera la revolución. El candidato rebelde republicano, recaudó en febrero 3,4 millones de dólares (unos 580 millones de pesetas) para su campaña, a través de pequeños donativos vía Internet. Su anuncio televisivo de McCain dura 30 segundos, cada internauta dedica unos catorce minutos de media a visitar la página www.mccain2000.com», artículo: «Un juez de EE.UU. autoriza por primera vez el voto a través de Internet», Javier Valenzuela, *El País*, 2 de marzo de 2000; por otro lado: «Intercambiar en Internet votos a favor de Ralph Nader por votos a favor de Al Gore es el último grito político y tecnológico en EE.UU. Como tantas otras cosas en la red, este mercadeo surgió de modo espontáneo entre internautas y pronto fue apadrinado por varios portales, incluido uno llamado voteswap200.com. La idea es que los partidarios de Nader renuncien a votarle en estados en los que eso puede darle la victoria a Bush, a cambio de que los partidarios de Gore, opten por el candidato del Partido Verde, en los que el demócrata tiene asegurada la victoria», artículo: «Permuta de votos», J. V. WASHINGTON: *El País*, 1 de noviembre de 2000.

(13) Las secciones 19100-19103 establecen en materia de voto electrónico: «19100. The Secretary of State shall study and adopt regulations governing the use of voting machines, voting devices, and vote tabulating devices. 19101. The Chairperson of the Senate Standing Committee on Elections and Reapportionment and the Chairperson of the Assembly Standing Committee on Elections, Reapportionment and Constitutional Amendments shall meet with the Secretary of State and assist the Secretary of State to the extent that the participation is not incompatible with their positions as Members of the Legislature. For the purposes of this division, the chairpersons of the committees named shall constitute a joint interim legislative committee on the subject of this chapter and Chapter 3 (commencing with Section 19200) and shall have the powers and duties imposed upon those committees by the Joint Rules of the Senate and Assembly. 19102. The Secretary of State may investigate any alleged violation of his or her regulations with power to subpoena all necessary persons and records. 19103. (a) An exact copy of the source code for all ballot tally software programs shall be placed in an approved escrow facility prior to its use. (b) The Secretary of State shall adopt regulations relating to the following: (1) The definition of source codes for ballot tally software. (2) Specifications for the escrow facility, including security and environmental specifications necessary for the preservation of the ballot tally software program source codes. (3) Procedures for submitting ballot tally software program source codes. (4) Criteria for access to ballot tally software program source codes. (c) The Secretary of State may seek injunctive relief requiring the elections officials to comply with this section and related regulations. Venue for a proceeding under this section shall be exclusively in Sacramento County. (d) This section applies to all elections.»

loga de la Cámara de Representantes, en todo cuanto sea compatible con su calidad de parlamentarios.

Según el Código electoral, la autoridad no aprobará el uso de ningún sistema de votación que no cumpla con todos los requisitos del mismo Código. A tal efecto, se realizarán audiencias públicas para la exposición de los argumentos, a favor y en contra, del sistema en cuestión, el cual, en todo caso, debe consistir en dispositivos y programas computacionales idóneos para efectuar la votación, salvaguardar el secreto del voto e impedir el fraude y la manipulación de los datos.

La sección 14.272 establece los procedimientos para efectuar la votación. Inicialmente deben los «precinct board» capacitar al elector en el uso de la máquina de voto. El escrutinio es público. Sin embargo, el acceso al lugar en el cual se opera el aparato para el procesamiento electrónico de los datos, podrá ser controlado por la autoridad. En todo caso, no más de dos peritos en el procesamiento de datos podrán representar cada partido político para verificar la correcta operación del sistema en todas las fases de la votación. Se guardarán las cintas magnéticas y demás datos registrados electromagnéticamente bajo sello, con vistas a su eventual revisión.

En todo caso, dentro de los quince días siguientes a toda elección en la cual se empleó un sistema mecánico o electromagnético para la emisión y/o escrutinio del voto, la autoridad electoral realizará un recuento manual abierto al público, de las cédulas procesadas por dicho sistema emitidas en un 1 por 100 de los distritos, seleccionado aleatoriamente por la autoridad. Se podrá realizar también el recuento manual de las cédulas emitidas en otros distritos, a discreción de la autoridad.

Se señalan además por la ley los siguientes delitos electorales relacionados con la emisión del voto, secciones 18.564-18.567:

- Será castigado con pena de reclusión de entre dieciséis meses y tres años, cualquier intento de alterar los resultados de una elección.
- La interferencia o intento de interferir con la correcta operación de una máquina de voto, un aparato para el procesamiento de los datos electorales, un sistema de votación, o programa computacional o sus códigos, o el daño de dichos artefactos con el intento de impedir su uso, se castiga con dos, tres o cuatro años de reclusión.
- Se establecerá igual pena para quien interviene o intente intervenir las medidas de seguridad de los programas computacionales para la emisión del voto y escrutinio, o sus códigos; quien sustituye o intente sustituir dichos programas con programas falsos; quien sin autorización posea una llave de una máquina de voto que pudiera ser empleada en una elección.

No obstante, y junto a determinados aspectos valorados positivamente, también se encuentran muchas debilidades y lagunas en experiencias de voto electrónico (14). En México en las últimas elecciones presidenciales del mes de julio de

(14) «La población, cuanto más atrasado es el país en su desarrollo democrático, más desconfía del proceso, a partir del momento en que pierde el control convencional del escrutinio. Las últimas elecciones a la presidencia que tuvieron lugar en Perú, así lo confirman: la oposición al presidente Alberto Fujii-

2000, se llevó a cabo un tipo de voto electrónico que identificaba a los individuos/electores mediante «reconocimiento facial». El IFE, Instituto Federal Electoral mexicano, contrató una compleja tecnología punta que, mediante un escáner, era capaz de transformar imágenes de caras en códigos digitales identificando de este modo al elector. Esta experiencia sólo se ejercitó en el Distrito Federal, y los costes de tan sofisticada infraestructura se debían a los recelos suscitados por los abusos que se habían cometido en las pasadas elecciones presidenciales. Abusos que se tradujeron, en el ejercicio de más de un voto por ciudadano (15).

b.2) *Experiencias nacionales*

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General no contempla el procedimiento de voto electrónico, ni tampoco las respectivas leyes autonómicas que regulan las especialidades en materia electoral para cada Comunidad Autónoma, a excepción de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, que sí introduce este tipo de voto a través de la citada reforma experimentada en el año 1998.

A pesar de esta falta genérica de regulación normativa, se han realizado experimentos, a modo de ensayos, con votaciones electrónicas en diversas zonas del territorio nacional y en elecciones autonómicas.

En primer lugar, en las elecciones autonómicas de 1995 al Parlamento de Cataluña se seleccionaron dos colegios electorales (uno en el barrio del Ensanche de Barcelona y otro en el municipio de Anglès en Girona) donde se efectuó el voto por procedimiento electrónico.

En este procedimiento experimental, la Administración electoral fijó una serie de requisitos indispensables (16): la elección se haría con carácter de prueba y una vez concluida la votación tradicional hecha por papeletas como se contempla en la LOREG; además, debería garantizarse un voto secreto y en todo caso de ejercicio voluntario.

Los resultados de este experimento fueron bastante similares a los obtenidos por el procedimiento de voto con las tradicionales papeletas. En el colegio de Barcelona, de 435 electores censados, 405 ejercieron su voto mediante papeleta y 290 además, lo hicieron por el procedimiento electrónico. En el colegio del municipio de Girona, de 774 electores censados, 598 ejercitaron su voto de modo ordinario y de éstos, 561 también lo hicieron electrónicamente.

mori puso de manifiesto que se había llevado a cabo un sofisticado sistema de «fraude electoral», supuestamente atribuible al servicio de inteligencia nacional», J. CANO BUESO: «Democracia y Tecnocracia: a propósito del voto electrónico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, junio 2000, pág. 77.

(15) DANIELA MOHOR: *México: Alquimia vs. Tecnología de la Información*, Berkeley, 18 de noviembre de 2000, www.Latinotek.com.

(16) *Op. cit.*, págs. 168 y ss., E. ARNALDO ALCUBILLA y D'AMBROSIO I GOMÁRIZ.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, se produjo otra experiencia de voto electrónico el 19 de octubre de 1997. Se realizó en dos colegios electorales de Santiago de Compostela. En cada uno de estos colegios se instalaron dos mesas de voto electrónico con diferentes sistemas en cada una de ellas. La principal diferencia de estos dos sistemas, se encontraba en la urna electrónica. Uno de los sistemas, de origen francés, utilizó urnas que leían las sucesivas tarjetas con banda magnética, en las cuales ya se habría codificado el voto por el elector, seleccionado dentro de la cabina en la que se encontraría la pantalla de grabación.

El otro sistema, de procedencia japonesa, utilizó urnas que tan sólo recogían las tarjetas con banda magnética, ya que el cómputo y lectura del voto elegido se haría por la pantalla grabadora dentro de la cabina y una vez efectuada por el elector la opción de voto. De 1.561 electores censados en las dos mesas de cada colegio, votaron conforme al procedimiento de voto electrónico francés 1.091, y de los electores censados en las otras mesas, concretamente 1.454, votaron electrónicamente 999. En cifras porcentuales se puede señalar que ante esta experiencia de voto electrónico la aceptación masculina y femenina fue ligeramente distinta y así aceptaron la invitación de proceder a votar electrónicamente un 71,5 por 100 de varones frente a un 67,2 por 100 de mujeres (17).

En cuanto a facilidad que entrañaba el ejercicio del voto, el 80,1 por 100 de electores procedieron sin ninguna dificultad a su realización y sólo el 16,6 por 100 tuvo alguna dificultad (18).

Otra experiencia, esta vez no en algunas mesas, sino con carácter global, se llevó a cabo en las elecciones a las Cortes Valencianas en junio de 1999. En este caso se utilizó un procedimiento de voto electrónico de origen francés denominado «CIVIS» que es utilizado de forma real en Bélgica, Noruega y Suecia. Se seleccionó el municipio de Villena (19) y la prueba se desarrolló paralelamente al procedimiento ordinario de votación por papeleta. Una vez que el elector hubiera ejercido su derecho de voto, se le invitaba a ejercitarlo nuevamente por el procedimiento electrónico.

(17) «A efectos estadísticos existe una pequeña diferencia, poco significativa, entre varones y mujeres respecto a la aceptación de la prueba de votación electrónica. En cambio, una característica determinante es la edad, y así se observa de los resultados, que la aceptación de la prueba decrece mucho a mayor edad. En cuanto a las razones alegadas para explicar el rechazo de la prueba de voto electrónico, figuraba en primer lugar, el tiempo de espera que su ejecución comportaba (25 por 100); en segundo lugar, las preferencias por el sistema ya conocido (14 por 100), en tercer lugar, el propio rechazo al uso de sistemas informáticos (14 por 100) y en cuanto al resto, las respuestas más significativas hicieron referencia a la ignorancia o a dificultades de comprensión originadas principalmente por la edad...» *Op. ibidem*, pág. 172.

(18) Datos obtenidos del Informe técnico del Centro de Cálculo y Aplicaciones Informáticas, S.A. (ODEC).

(19) «José Emilio Cervera, subsecretario para la Modernización de las Administraciones Públicas, dejó bien claro que los villenenses no eran conejillos de indias y avanzó que los ciudadanos de Villena, podían ya familiarizarse con el equipo de votación electrónica, en la mesa electoral de voto, que se había colocado en la Casa de la Cultura y que estaría a disposición de todos, para realizar pruebas hasta el día 12 de junio», *Diario Información (IHERMAS)*; *El Mundo* de 8 de junio de 1999.

En los 15 colegios electorales en los que se puso en práctica este tipo de procedimiento se instaló el equipamiento necesario para su puesta en marcha, consistente en dos asistentes técnicos de voto electrónico, tarjetas provistas de *microchip* en las que se almacenaban los votos electrónicos y una urna electrónica para leer las tarjetas de voto. Los resultados del escrutinio global de esta experiencia fueron: del censo total de electores, 24.794, participaron efectivamente 17.274 y emitieron voto electrónico 5.773, por lo que en cifras porcentuales la participación de voto electrónico sobre voto emitido fue del 33,42 por 100.

IV. EL VOTO ELECTRÓNICO Y SU REGULACIÓN EN LA LEY 15/1998, DE 19 DE JUNIO

- a) *Exposición y análisis del art. 2 de la Ley 15/1998 de elecciones al Parlamento vasco, que incorpora a la Ley 5/1990 el capítulo X*

a.1) *Contenido del capítulo X: «El voto electrónico»*

El 9 de julio de 1998 se publica en el Boletín Oficial del País Vasco la Ley 15/1998, de 19 de junio, que reforma la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco.

Su EXPOSICIÓN DE MOTIVOS expresa, en su apartado segundo, que cualquier sociedad democrática debe garantizar la participación de los ciudadanos en las elecciones, por las que se proceda a la elección de sus representantes mediante el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El pleno ejercicio del derecho de sufragio activo exige que, junto a fórmulas tradicionales, se articulen procedimientos nuevos que permitan a los electores emitir el voto en la mesa electoral, de forma personal y sencilla.

Con este marco general, se justifica la introducción por ley del procedimiento de voto electrónico, suponiendo una innovación que según la exposición de motivos se venía mostrando «deudora» con el proceso tecnológico.

El objetivo que persigue el voto electrónico es permitir la articulación de una nueva forma de participación de los ciudadanos en la *res pública*. El voto electrónico debe suponer:

- Un mayor y más *fácil ejercicio de las libertades públicas*.
- Un *efecto educativo*, al aproximar a los ciudadanos a la utilización de nuevos recursos tecnológicos, cada vez más insertados en la vida ordinaria.
- Un reto, que asume el Parlamento vasco en el proceso de modernización de la vida política para *favorecer la claridad y objetividad de los procedimientos electorales*.
- Un instrumento que *obliga al ciudadano a emitir su voto de forma personal y secreta*, impidiendo así condicionamientos que pudieran surgir, en el momento de emisión del voto, de no ser éste, obligatoriamente, de ejercicio secreto y personal.

- Una *menor carga de trabajo* a lo largo del desarrollo del procedimiento electoral, para los respectivos miembros de las mesas electorales.
- Un instrumento que *evite conflictos* en el escrutinio de los votos.
- Una *reducción del tiempo* empleado en las operaciones de escrutinio.
- Una *mayor exactitud y prontitud en el traslado de la información* del escrutinio y resultados electorales a la ciudadanía.

El Título V de la Ley de 1990 (arts. 48 a 154) se dedica al Procedimiento electoral, y dentro de este título, el nuevo capítulo X se destina a la regulación del Voto electrónico (arts. 132 *bis* a 132 *septies*). Además, la ley incorpora un Anexo de definiciones en materia de voto electrónico.

En el referido capítulo se determinan: los elementos que configuran el voto electrónico, las facultades garantistas de las Juntas Electorales, el denominado *software* electoral (20) para la limpieza y transparencia del proceso, los medios materiales (de los que deben disponer las respectivas mesas) y, finalmente, la sucesión de operaciones necesarias para el ejercicio del voto electrónico y su posterior recuento, electrónico también.

En cuanto a su efectiva aplicación la Disposición Adicional primera de la Ley de 1998, a su vez, señalaba que para las elecciones al Parlamento vasco de 1998 no entraba aún en vigor este capítulo de voto electrónico, utilizándose el sistema tradicional de papeleta. Para próximas elecciones en años posteriores, podrá el Parlamento, previa propuesta del Gobierno, determinar en qué circunscripciones, secciones o municipios se hará uso del procedimiento de voto electrónico. También decidirá el Parlamento la compatibilidad del voto electrónico con el voto por papeleta y todo lo relativo a la progresiva implantación de aquél.

(20) El *Software* electoral es definido en el apartado II del artículo 132 bis: «se entiende por *software* electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar: el conjunto de programas informáticos que permiten realizar, conforme a lo previsto en la presente Ley, la apertura y cierre de la urna, la votación con tarjetas con banda magnética validadas por la Mesa, el control del número de tarjetas con banda magnética registradas en la urna, el escrutinio y la transmisión de los resultados electorales de la Mesa.»

El Anexo de definiciones en materia de voto electrónico señala: b) *Copia del software* electoral en soporte magnético: disquete de seguridad para sustituir a original del *software* electoral en soporte magnético que se define en la letra d) del presente glosario, en caso de avería o falta de funcionamiento del mismo. d) *Original del software* electoral en soporte magnético: 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 escutar los de la mesa al finalizar la votación. g) *Software electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar de la Mesa Electoral*: Aplicación informática que incluye las funcionalidades del sistema de voto electrónico. Básicamente permite la apertura y cierre de la urna, la votación con tarjetas con banda magnética validadas por la Mesa, el control del número de tarjetas registradas en la urna, el escrutinio y la transmisión de los resultados electorales de la Mesa.

1. Elementos del voto electrónico

El artículo con que comienza el capítulo X enumera los elementos que incluye el sistema de voto electrónico, a saber: tarjeta con banda magnética de votación; urna electrónica; pantalla de votar; cabina electoral y *software* o programa informático electoral.

2. Órganos y distribución de competencias en materia de voto electrónico

En primer lugar se hace referencia a la Junta Electoral de la Comunidad autónoma vasca, que goza de las siguientes competencias:

1. *Aprobar la validez del funcionamiento del software electoral* en soporte magnético. Esto supone que el programa informático debe estar válidamente preparado para la apertura y cierre de la votación, para la lectura de las tarjetas de votación con sus respectivas bandas magnéticas, para el control del número de tarjetas depositadas en la urna, para el escrutinio definitivo de la correspondiente mesa y para la final transmisión de los resultados electorales. También deberá aprobarse la validez de la personalización del *software* de la mesa, esto es, que éste recoge toda información necesaria relativa a la identificación concreta de la mesa, tal como se indica en el número siguiente.

2. *Elaborar la personalización del software* para cada una de las mesas: mediante el *software* cada mesa contendrá su ubicación e identificación.

3. *Garantizar la disponibilidad y entrega del software* a las Juntas electorales de Zona y a las mesas.

4. *Recibir, una vez que se han finalizado las elecciones, los soportes magnéticos del software y asegurar su ulterior destrucción.*

5. *Las demás funciones que bien la ley, o bien las propias disposiciones relativas al software le encomienden.*

En segundo lugar, la ley otorga a las Juntas electorales de Territorio Histórico, la competencia para aprobar la validez de las «especificaciones» del *software* (referidas a fecha del proceso electoral, denominación, sigla y símbolo de cada candidatura, la opción de voto en blanco y de voto nulo, los nombres de los candidatos sin incluir los suplentes, la comprobación del modelo oficial de tarjeta con banda magnética) que serán determinadas por el Gobierno vasco mediante Real Decreto. Real Decreto que, a su vez, fijará las características de las cabinas (21), modelos, condiciones de impresión, y confección y entrega de la documentación electoral (art. 132 bis IV, 1, párrafo segundo).

(21) El R.D. 421/1991, de 5 de abril, dicta normas reguladoras de los procesos electorales y señala en su artículo 3.º: «En la misma habitación en la que se desarrolle la votación y en lugar intermedio entre la entrada y la Mesa electoral, existirá, al menos, una cabina en la que el votante podrá seleccionar las papeletas electorales e introducirlas en los correspondientes sobres. Junto a la cabina habrá una mesa con número suficiente de sobres y papeletas de cada candidatura.»

En tercer lugar y para la confección y distribución a las Juntas electorales de Zona de las tarjetas con banda magnética, de la documentación electoral y de cualquier otro elemento necesario, será exclusivamente competente el Gobierno a través del Departamento de interior (art. 132 *bis* IV, 1). También será competencia de éste asegurar la disponibilidad y entrega de la urna electrónica, de la pantalla de votar y de la cabina electoral, en cada una de las respectivas mesas electorales.

Finalmente y junto a los órganos expuestos, la ley aclara que para el desarrollo de las funciones descritas se contará con el auxilio del Servicio Informático del Parlamento Vasco, como órgano de apoyo y asesoramiento, que incluso podrá participar con voz, pero sin voto, en las reuniones de las Juntas electorales de Territorio Histórico o de la Junta electoral de la CAPV.

De este organigrama y del modelo de distribución de competencias en él descrito se puede advertir que se introduce, entre otras, una importante variante respecto del procedimiento electoral clásico, regulado tanto en las respectivas legislaciones electorales autónomas como en la LOREG.

Con el nuevo voto electrónico, es imprescindible la ayuda que el Servicio Informático debe prestar a los órganos electorales en el cumplimiento y desarrollo de las tareas que tienen encomendadas.

Se demandan por tanto importantes conocimientos técnicos. Basta recordar que la primera tarea atribuida a la Junta electoral de la CAPV, es «aprobar la validez del funcionamiento del software...»; o la posibilidad que establece el art. 132 *bis* III, 4 «... El representante general de cada candidatura proclamada, por sí mismo o mediante un representante *experto en informática* nombrado por él, podrá recabar de la Junta Electoral de la Comunidad autónoma, con carácter previo a su aprobación definitiva, información sobre el correcto funcionamiento del *software*...». Artículos que ponen en duda quién pasa a controlar realmente ahora el desarrollo del proceso electoral. La pregunta que se suscita al respecto no sería qué órgano está legitimado por la ley para hacerlo, sino quién está verdaderamente capacitado para ello (22).

3. En cuanto al ejercicio del voto.

El artículo 132 *ter* de la Ley, se refiere a los «medios materiales y operaciones previas a la votación»

La ley fija la necesidad de que en cada mesa electoral se hallen dos urnas: una electrónica y otra tradicional, para poder depositar, en esta última, el voto por correo, que se llevará a cabo mediante sobres y papeletas. Además será necesaria una

(22) «Ahora bien, es lo cierto que la implantación del voto electrónico, sea para elecciones periódicas, sea para consultas refrendatarias, plantea un problema esencial de control del proceso, que pasa de manos de las Juntas electorales (garantía jurídica), de los ciudadanos y de los representantes de los partidos (garantía política), a ser tutelado por los técnicos informáticos, con grave riesgo de que el control se traslade, desde el ámbito democrático al reducto tecnocrático...», PAU I VALL: «Democracia e Internet», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, Asamblea Regional de Murcia, 1998.

cabina electoral, o en su defecto un espacio reservado, que permita al elector aislarse. Ambas, cabina o espacio, deberán estar equipadas con una pantalla de votar.

3.1) El secreto en el ejercicio del voto

Es importante el carácter obligatorio otorgado por la ley, al medio material que representa la cabina o espacio reservado para el elector. El artículo 132 *quater*, I, 2 así lo confirma: «... el elector deberá entrar en la cabina electoral e introducir en la pantalla de votar la tarjeta con banda magnética de votación...». De ello se puede deducir que el voto electrónico es «obligatoriamente secreto», en su ejercicio.

Por el contrario, el artículo 86.2 de la LOREG determina «... Los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, *si así lo desearan*, por la cabina que estará situada en la misma habitación, en un lugar intermedio entre la entrada y la Mesa electoral...» y el artículo 104.2 de la Ley de 1990 de elecciones al Parlamento vasco se expresa en los siguientes términos «El elector podrá pasar, *si lo desea*, por la cabina, recogerá la papeleta de la candidatura elegida, la introducirá en un sobre y procederá a la votación». Ambas normas también consideran obligatoria la existencia de cabinas electorales, pero éstas podrán ser o no utilizadas por los electores en el ejercicio de su voto. Lo que, evidentemente, plantea una diferencia cualitativa importante.

La diferente regulación del carácter secreto del voto en las tres normas jurídicas suscita el debate en torno a su carácter obligatorio o, por el contrario, su disposición facultativa a voluntad del elector.

La ley vasca introduce con el voto electrónico, un voto obligatoriamente secreto (23) por exigencia del procedimiento (se podía haber establecido la pantalla de votar fuera de la cabina o espacio reservado), lo que no parece ser lo mismo que por cumplimiento del mandato constitucional (art. 68.1 CE), que describe un sufragio secreto sin entrar en procedimientos posteriores relativos a su ejecución o su puesta en práctica.

El Constituyente consagró un sufragio secreto, característica no disponible para el legislador, ni el elector. Cualquier regulación normativa o instrumento contenido en ella con relación a esta característica del secreto, (que encarna la naturaleza misma del sufragio en el Estado español, junto con las demás citadas en el art. 68.1 CE), que permita o posibilite la «disponibilidad» del mismo, será un claro incumplimiento constitucional. ¿Puede acaso disponerse sobre el carácter universal del sufragio, decidiendo restringir éste a ciertos colectivos sociales? ¿Se podría tal vez decidir como más conveniente, que sólo votase un individuo de cada unidad familiar por to-

(23) También podemos comprobar esta pretensión del legislador de garantizar un ejercicio secreto en el ejercicio del voto electrónico en el Anexo final de definiciones. En éste, se comienza definiendo qué es Cabina electoral: «Recinto reservado en el que se coloca la pantalla de votar, con el fin de preservar la privacidad de la elección del voto por el elector».

dos los miembros integrantes de aquélla? ¿Se podría aceptar, por ejemplo y para determinadas personas (empresarios, responsables institucionales, intelectuales...) la concesión de más de un voto?

Evidentemente para estos casos las respectivas respuestas deben ser igual de contundentes. No es disponible el carácter universal del sufragio, no es disponible su carácter personal (existiendo sólo supuestos excepcionales y tasados por el legislador, en los que se ha tenido que justificar sobradamente el motivo de la excepción) y no es disponible el reconocimiento constitucional de la igualdad en el sufragio.

Por todo ello cabe decir, que salvo que se concediera distinto rango dentro del artículo 68.1 de la Norma Fundamental a cada uno de los predicamentos que sobre el Derecho de sufragio se hacen, y de este modo se pudiera entender que alguna característica sí es disponible (y por lo tanto susceptible de ser omitida) para el legislador; evitar, omitir, o no garantizar de algún modo el pleno secreto del Derecho de sufragio, debería merecer juicio o respuesta idéntica a la otorgada en el párrafo anterior para los supuestos esbozados.

Por otro lado, no se elude la declaración final que hace también el Constituyente en este precepto que nos ocupa (art. 68.1 CE), «... sufragio universal, libre, directo y secreto en los términos que establezca la ley». Ahora bien, no parece aceptable que los términos que en su caso pudiera llegar a asumir la ley, puedan permitir el extremo de aceptar un voto no secreto. El sufragio es universal, en los términos que establezca la ley, que en ningún caso pueden llegar a convertirlo en censitario, ya que de ser así, se aceptaría la negación de su universalidad.

El mismo razonamiento debería aplicarse al secreto. El sufragio es secreto, en los términos que establezca la Ley, pero en este caso la LOREG dice en su art. 86.2 que sólo si el elector lo desea, pasará éste por la cabina habilitada para introducir la papeleta en el sobre. ¿Se puede seguir hablando de voto secreto, con estos términos elegidos por la ley?

Se encuentra un amplio reconocimiento normativo nacional e internacional del carácter secreto del sufragio en los regímenes democráticos actuales (art. 38.1 de la Ley Fundamental de Alemania, entre otros, o incluso el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que declara: «1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto»).

La eficacia directa de la Constitución española como Norma Suprema de nuestro Ordenamiento jurídico confirma que no se puede debatir acerca de la disponibilidad, a manos del elector, de cualesquiera de los caracteres inherentes al derecho de sufragio. No es susceptible de aplicarse o no el sufragio directo, o el sufragio universal. Nuestro ordenamiento rechazaría, plenamente, su incumplimiento.

¿Por qué entonces la práctica electoral, la LOREG o la misma ley vasca que se estudia, en el procedimiento de voto por papeletas, dejan al arbitrio del elector el uso o no de la cabina electoral?, ¿se puede considerar como secreto aquel voto que no se ejercita de modo secreto? ¿será siempre libre un voto que no se ejercita de modo secreto?

La doctrina alemana se pronuncia muy claramente. Así Karl-Heinz Seifers señala en un comentario a la Ley electoral federal que «condición *sine qua non* de un voto libre, es un voto secreto». Por su parte Reinhold Zippelius declara que el sustrato básico del voto secreto es garantizar el voto libre. Cada ciudadano tiene que poder votar, con la seguridad de que nadie va a ver o inmiscuirse en qué ha votado. Debe votarse siempre sin presiones ni influencias ajenas y Martin Morlok explica que la protección del voto secreto *neutraliza* el poder potencial social y permite decisiones o votos, independientes de las fuerzas o logros sociales (24).

Ninguno de esos argumentos parecen baladíos, máxime, cuando el ámbito espacial de aplicación de la ley que se analiza es la Comunidad Autónoma vasca.

Estas cuestiones han adquirido renovada importancia, gracias al debate sobre la aplicación de las nuevas tecnologías al ejercicio del derecho de sufragio.

Conviven en la legislación electoral vasca dos procedimientos de voto, de un lado *el tradicional con sobres y papeletas* (que permite una opción facultativa de utilizar la cabina electoral o no (25) y, en consecuencia, un ejercicio de voto secreto o no) y, de otro, *el voto electrónico* (que, ineludiblemente exige que el elector, se introduzca en la cabina o «espacio reservado» para, una vez dentro, seleccionar en la pantalla el contenido correspondiente del voto y grabarlo en la tarjeta con banda magnética, que será, *a posteriori*, introducida en la urna electrónica). Esto puede hacer que se piense, que sólo exigencias del propio proceso confirman el ejercicio obligatoriamente secreto del voto electrónico. No se debe olvidar que sólo dentro de la cabina o espacio reservado se encuentra la pantalla de votar.

Llegado este momento del procedimiento, el elector entrega, previa identificación ante la Mesa, la tarjeta con banda magnética, que ya contiene la opción de voto. La ley dice expresamente: «... el elector por su propia mano, entregará la tarjeta...».

Por una parte, se cumple la naturaleza personal del derecho de sufragio (art. 4 LOREG), pero además, sigue diciendo la ley: «el elector que por dificultades perso-

(24) El principio de voto secreto, tal como se reconoce en la Ley Fundamental art. 38 GG., no es algo facultativo, sino una obligación jurídica para todos aquéllos que deseen tomar parte en un proceso electoral. Cualquier lesión a dicho principio será punible con pena de privación de libertad de hasta dos años, o bien con sanción pecuniaria equivalente (*Paragraph 107c*, cuyo título es: «*Verletzung des Wahlgeheimnisses*», *Strafgesetzbuch 23 de enero de 1974*, modificado *BGBI 58/2000*), H. BUCHSTEIN: *Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe*, págs. 898-899, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Zparl. 4, Dezember 2000.

(25) Art. 81.2 de la LOREG: «Asimismo debe disponer de un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura, que estarán situadas en la cabina o cerca de ella», no es derecho imperativo, sino que es susceptible de aplicación una u otra alternativa de entre las ofrecidas por la norma. ¿Ambas opciones, garantizan el cumplimiento del art. 86.1, que consagra el carácter secreto del voto?

nales no pueda grabar su voto en la tarjeta con banda magnética de votación o entregar dicha tarjeta al Presidente de la Mesa, podrá servirse de una persona de su confianza en los siguientes casos: a) cuando no supiere leer, b) cuando por limitación física estuviera impedido para realizar alguna de las operaciones de voto electrónico, c) cuando sea mayor de setenta años...», en estos casos, puede valerse de una «persona de confianza» para el ejercicio de su voto. Introducir la especificación de una edad (ser mayor de 70 años) como causa justificativa del voto mediante persona de confianza, contrasta con la exposición de motivos de la ley vasca de 1998 que, como anteriormente hemos reflejado, encomienda al voto electrónico, un más «fácil» ejercicio de las libertades públicas.

La experiencia nacional de voto electrónico realizada en Villena, a la que se ha hecho referencia en el capítulo anterior refleja, clarísimamente, que la aceptación de este sistema decrece a mayor edad del elector. Los datos han revelado que no aceptan el voto electrónico el 28 por 100 de varones, el 32,8 por 100 de mujeres, el 21 por 100 de jóvenes, el 29 por 100 de adultos jóvenes, el 31 por 100 de adultos mayores y el 52 por 100 de mayores (26).

3.2) Anomalías en el ejercicio del voto

Continuando con el desarrollo del procedimiento, también es posible que se produzcan anomalías en el transcurso de éste (art. 132 *quater*, III, 1 y 2). En ese caso, la ley indica que se «... requerirá la presencia del responsable del mantenimiento de material del voto electrónico designado a tal efecto para que, una vez analizada la situación, y oída la opinión del referido técnico, el Presidente decida si se puede continuar la votación, mientras se subsana el problema, o por el contrario, interrumpir la votación...».

Una vez más, se pone así de manifiesto la importancia de la necesaria presencia técnica, que condiciona, si es que no está suplantando, la decisión del Presidente de la mesa (27).

También puede ocurrir que la votación se interrumpa y, en ese caso, la urna electrónica debe «reinicializarse», después deberán realizarse operaciones de vaciado y

(26) Datos obtenidos del Informe técnico del Centro de Cálculo y Aplicaciones Informáticas, S.A. (ODEC). No obstante, el estudio sociológico que se hizo sobre esta iniciativa realizó una comparación entre el voto electrónico y el voto con papeleta, y las conclusiones extraídas indican que los votantes comprobaron que el sistema de voto electrónico les resultó más cómodo, más rápido, más atractivo, más sencillo y más seguro que el sistema de votación por papeletas.

(27) «Ahora bien, sin negar las virtualidades funcionales que las nuevas tecnologías suponen para los procesos productivos y especulativos y para la dimensión del conocimiento humano, la traslación de estas sofisticadas tecnologías al proceso político de toma de decisiones, debe ser recepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores insito a toda democracia política», J. B. CANO BUESO: *Op. cit.*, pág. 64.

extracción de las tarjetas con banda magnética depositadas hasta ese momento depositadas y que deberán registrarse nuevamente, de manos, lógicamente, de los miembros de la Mesa.

Si el fallo no es de naturaleza general, sino que afecta solamente a un elector que no puede registrar su voto en la tarjeta magnética mediante un uso adecuado de la pantalla de votar, la ley resuelve este supuesto con dos exigencias. En primer lugar, la destrucción de la tarjeta magnética de votación y, en segundo lugar, la entrega de otra nueva tarjeta validada, para repetir la operación.

3.3) Voto por correo

En el caso de votaciones por correo (28) se dispone, que una vez finalizada la votación el Presidente debe leer en voz alta los votos recibidos mediante el procedimiento ordinario de sobres y papeletas. Seguidamente se habilitarán tantas tarjetas con banda magnética como votos por correo se hubiesen leído, para pasar a su respectiva grabación en la pantalla de votar y concluir con la introducción de las tarjetas magnéticas, ya grabadas, en la urna electrónica. Operaciones todas ellas que realizará el Presidente, en presencia de los vocales, de los interventores y de los apoderados concurrentes.

Es obligado preguntarse por qué el legislador no permite el voto electrónico efectivo en los supuestos de voto por correo y se ha pronunciado a favor de esta opción intermedia, que goza de naturaleza electrónica tan sólo para el escrutinio, pero no en cuanto al ejercicio del voto.

Este procedimiento de voto por correo no parece responder a los motivos justificadores del voto electrónico, entre los que destaca el de la rapidez del escrutinio. En este punto se debe apuntar que el recurso a Internet, como una de las posibilidades de concreción del voto electrónico, podría haber resuelto el problema del voto por

(28) «El voto por correo es una lógica consecuencia del artículo 23 de la CE, en el que se señala el derecho de todos los ciudadanos a participar directamente o por medio de representantes, en los asuntos públicos a través de las elecciones. Como existen ciertamente obstáculos que impiden o dificultan a muchos ciudadanos la participación en la vida política, los poderes públicos están obligados, según el artículo 9.2 de la Constitución, a removerlos. Para facilitar ese derecho fundamental, se establece la regulación legal del voto por correo para cuatro categorías de ciudadanos que puedan encontrar dificultades para ejercer su derecho de sufragio: los ausentes, los que el día de las elecciones cumplan funciones esenciales que no pueden abandonar, los enfermos e impedidos y los electores de edad que difícilmente se pueden desplazar de su domicilio.

Por consiguiente, el Estado está obligado a facilitar el voto a esas personas, de tal manera que lo puedan ejercer realmente. Su regulación ha de hacerse, para conseguir su eficacia, mediante la obtención de dos requisitos esenciales: por una parte, a través de un procedimiento sencillo al alcance de a todo el mundo y, por otra, por medio de un procedimiento legal riguroso que impida los abusos y el consiguiente fraude». JORGE DE ESTEBAN y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Curso de Derecho Constitucional Español II*, Universidad Complutense de Madrid, 1994, págs. 504-506.

correo (29). Si bien parece lógico que el legislador haya sido cauteloso a la hora de decidir abrir sus puertas a las desconocidas e inciertas potencialidades de la *Red*.

4. Fase de escrutinio y operaciones posteriores

Cuando el proceso electrónico entra en fase de escrutinio, el artículo 132 *quinques*, I y II, en primer lugar define qué se debe entender por voto nulo y por voto en blanco. Y, una vez que ha concluido el tiempo de votación, el Presidente de la mesa lee en voz alta los resultados.

El apartado III, 5 del artículo arriba citado, prohíbe tajantemente la posibilidad de comunicar los resultados obtenidos, por parte de las Mesas electorales, al ordenador central, antes de haber finalizado el escrutinio.

También obliga la ley, cuando haya terminado el escrutinio, a la recuperación (para su posterior borrado y posible reutilización) de todas las tarjetas con banda magnética, tanto las que se hallen dentro de la urna electrónica, como las que por diversos motivos se hallasen fuera de aquélla (132 *quinques*, V, 2).

5. Infracciones y sanciones

Son finalidades básicas de la ley: la seguridad, la transparencia, la credibilidad de este nuevo procedimiento, su sencillez, rapidez, modernidad y privacidad. De este modo el art. 132 *sexies* enumera diversas infracciones en materia de voto, comportamientos que, de alguna manera, quebrantan esos objetivos:

- a) Voluntaria manipulación física o mecánica de elementos técnicos o de los instrumentos electrónicos (*vgr.* de la pantalla de votar, de las tarjetas magnéticas...).
- b) Alteración del *software* a través del que se lleva el recuento en la Mesa.
- c) Fabricación, distribución, comercialización y uso indebido de tarjetas magnéticas.
- d) Destrucción de tarjetas durante la votación o el escrutinio, fuera de los casos que así lo prescriben.
- e) Sustitución de la tarjeta magnética entregada por el Presidente de la Mesa, por otra distinta, que altere el correcto funcionamiento.
- f) Ausentarse del local electoral con una tarjeta magnética sin autorización.
- g) La realización del escrutinio de la mesa en caso de haberse suspendido la votación.

(29) Señala Josep Rifa Coma que además deben cumplirse otras cuatro condiciones para el ejercicio del voto por Internet. Que no se puedan relacionar los votos emitidos con los votantes, que cada votante pueda emitir un solo voto, que el resultado de la votación sea correcto y que no se puedan emitir resultados parciales que puedan condicionar el resultado de la votación, J. RIFÀ COMA: *Desarrollo de un servicio de votación segura en entornos de Internet/Intranet sobre una infraestructura de certificados*, Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2000.

Todas estas conductas, susceptibles de alterar el buen funcionamiento, dejan entrever, que, si por una parte, y debido a la complejidad que en ellas se entraña, no parecen muy probables en la generalidad de los electores, por otra, son actitudes perpetrables por una minoría de expertos técnicos (o al menos con ciertos conocimientos en la materia), lo que no resulta, en principio, muy fácil de controlar. Algunos autores opinan que: «Probablemente el mayor problema consista en que el control del proceso electoral, que hoy efectúan, entre otros agentes, los propios partidos políticos, pasaría a manos de informáticos. Los problemas están centrados en el control, la seguridad y la fiabilidad del proceso. Mientras que actualmente los miembros de las Mesas electorales, ciudadanos designados por sorteo, son los encargados de hacer el recuento de los votos emitidos, de levantar el acta correspondiente y de dar traslado de los resultados a la Junta electoral, todo ello con la supervisión de los interventores de los partidos políticos y coaliciones que se presentan a las elecciones...» (30).

Concluye el capítulo X, con artículo 132 *septies*, titulado «Últimas disposiciones». Seguidamente se adjunta un Anexo donde se enumera una serie de definiciones en materia de voto electrónico.

En el primero, describe las funciones del Departamento del Interior (31), como órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma. Es destacable que dos de las tres tareas encomendadas son de carácter formativo. Así pues, el referido departamento: debe informar y educar a los ciudadanos en los nuevos procedimientos de votación automatizados, así como formar a los miembros de las Mesas electorales sobre el procedimiento de la votación electrónica.

En el Anexo, se definen los diversos términos (Cabina electoral, Original y Copia del *software* en soporte magnético, Escrutinio electrónico, Pantalla de votar, Responsable del mantenimiento del material del voto electrónico, *Software* electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar, Tarjeta con banda magnética de votación no validada y sí validada, Urna electrónica y, para finalizar, Voto electrónico.) En efecto, no deja de ser llamativo que el término que define este procedimiento y justifica toda la regulación contenida en este capítulo, se defina a su vez al final del mismo.

Voto electrónico es «El conjunto de operaciones efectuadas por el elector y destinadas a votar de forma automatizada, sin emplear sobres ni papeletas electorales».

(30) FRANCESC PAU I VALL y JORDI SÁNCHEZ I PYCANIOL: *Democracia y nuevas Tecnologías*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos autonómicos, Pamplona, 1999, pág. 439.

(31) Desde una lógica formal de la sistemática expositiva de la ley vasca, es curioso encontrar aquí, las competencias del Departamento del Interior, como órgano de la Administración electoral, cuando el 132 *bis*, se dedica precisamente a «... atribuciones de las Juntas Generales y del Gobierno vasco y participación de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones», y regula las tareas atribuidas a las Juntas electorales de Territorio Histórico, a la Junta electoral de la CAPV, etc.

a.2) Tramitación parlamentaria de la reforma de 1998

a.2.1) El Proyecto de Ley y su tramitación

El 31 de octubre de 1997 se presentó un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco, que se tramitaría en la Comisión de Instituciones e Interior.

El contenido del Proyecto se concretaba en dos bloques: en una primera parte, se proponía una reforma de ciertos contenidos de la Ley electoral de 1990, a saber: reforma del control de la contabilidad de las campañas electorales, de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal de Cuentas Públicas del País Vasco; determinación de las condiciones exigibles para la propaganda electoral; y reforma del régimen de subvenciones de las candidaturas que concurriesen a las elecciones, en aras de su adaptación a lo establecido por la LOREG al respecto.

Una segunda parte de este Proyecto de ley regulaba, por vez primera, el ejercicio de voto electrónico.

Una vez en el ámbito parlamentario, el 12 de marzo de 1998 se constituyó la Ponencia (32) de estudio del Proyecto que concluyó su Informe el 10 de junio. Durante este tiempo, en el seno de la Ponencia comparecieron ante ella y al objeto de explicación y estudio de lo relativo al Voto electrónico, el Director de Procesos electorales y el Director de Régimen Jurídico, ambos acompañados de técnicos del Departamento del Interior.

Finalmente, el 10 de junio de 1998 terminó la Comisión de dictaminar el Proyecto, aprobándose éste en sesión plenaria de 19 de junio de 1998.

La votación definitiva del Proyecto de Ley fue de 55 votos emitidos, a favor 51, en contra 4, aprobándose así definitivamente.

a.2.2) Enmiendas

Los datos parlamentarios señalan que, en relación con todo el Proyecto de ley, fueron aprobadas 37 enmiendas en Comisión, fueron retiradas 39, rechazadas 53 y con carácter transaccional se presentaron 11. No obstante, el Pleno sólo aprobó una enmienda y rechazó otras 37.

Entre las enmiendas planteadas en materia de voto electrónico, cabe destacar aquí algunas:

(32) Ponencia integrada por los siguientes diputados: la diputada Sra. E. Benito Bengoa del Grupo Parlamentario Foral Alavés (GPFA), el diputado Sr. F. J. Madrazo Lavín del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (GPIU), Intxaurraga Mendibil Sabin del Grupo Parlamentario de Eusko Alkartasuna (GPEA), L. Barreda de los Ríos del Grupo Parlamentario Popular vasco (GPPV), R. Ares Taboada del Grupo Parlamentario Socialista vasco (GPSV), J. A. Rubalkaba Quintana el Grupo Parlamentario Nacionalista vasco (GPNV), M. R. Reyero Redondo, del Grupo Parlamentario Mixto-FD (GPMixto-FD).

1. Una primera, pretendía añadir al art. 132 *bis*, un nuevo número VI, concediendo a las candidaturas electorales el derecho a que estuviera presente un representante de las mismas, designado por ellas, que fuera experto informático y cuyos honorarios fueran por cuenta del Departamento de Interior del Gobierno.

La enmienda se justificaba para mejorar el control en el ejercicio y efectos del *software* electoral, materia de naturaleza técnica que exigía lógicamente expertos. Además se planteaba que éstos no deberían costearse por las respectivas candidaturas, ya que esto provocaría discriminación entre los partidos grandes y pequeños.

La enmienda fue rechazada por 5 votos a favor y 50 en contra.

2. Otra enmienda pretendía añadir al art. 132 *quater* I, la exigencia de que el elector no sólo se identificara ante la mesa electoral para depositar la tarjeta con banda magnética que, previa grabación en la cabina, contendría ya la codificación del voto elegido, sino también al recoger la tarjeta con banda magnética validada de manos de los miembros de la mesa y, por tanto, antes de adentrarse en la cabina o espacio reservado. A tal fin, sería suficiente cualquiera de los documentos exigidos para la votación en la urna electrónica, es decir, DNI, certificado de inscripción en el censo, pasaporte o permiso de conducir.

La razón de ser de esta enmienda, que no llegó al Pleno, estaba en controlar que ningún elector pudiera sacar una tarjeta del recinto de la votación, o pudiera recoger varias tarjetas.

3. Una tercera enmienda pretendía la supresión del art. 132, *quater* II, donde se recogen las causas que justifican la entrada del elector en la cabina o espacio reservado, acompañado de una persona de confianza.

La enmienda se basaba en el enorme peligro derivado de la potencial manipulación del «acompañado», máxime en este procedimiento de voto electrónico, que exige de modo obligatorio entrar en la cabina o espacio reservado. La Enmienda obtuvo en el Pleno 15 votos a favor y 40 en contra.

4. Otra de las enmiendas consistía en incorporar al art. 132 *quintum* V, la exigencia de no destruir las tarjetas, en aquéllos supuestos en los que interventores y/o apoderados hubiesen presentado reclamaciones al proceso de voto o escrutinio electrónico. La propuesta fue rechazada por 5 votos favorables y 49 contrarios.

También se intentó incorporar a la Disposición final primera la necesidad de que en cada tipo de proceso electoral, ordinario y electrónico, debía existir una urna, pero además, y de manera forzosa, una cabina electoral para preservar el carácter secreto del voto (generando así la posibilidad de recoger la papeleta electoral dentro de la cabina e introducirla en el sobre, también dentro de la cabina).

Quedaría de este modo constancia de la preocupación, no sólo por permitir la adecuación de la legislación electoral al voto electrónico, sino también por conseguir una mayor limpieza del procedimiento ordinario. Tampoco esta enmienda llegó al salón de Plenos.

5. Otra preocupación que se manifestó en las enmiendas fue la progresiva o paulatina implantación de la vigencia del sistema de voto electrónico. Se consideró conveniente una cierta etapa de convivencia de los dos sistemas. Así, alguna en-

mienda proponía que, tras la entrada en vigor de la ley, el Gobierno vasco procediese a la implantación progresiva del procedimiento de votación electrónica, implantación que debería concluirse en un plazo máximo de nueve años. Otras enmiendas en este mismo sentido expusieron que, en la medida en que la ciudadanía demandaba un proceso temporal de asimilación y aceptación, no sólo técnicamente, sino también sociológicamente, deberían convivir ambos procedimientos durante las dos próximas elecciones al Parlamento.

a.2.3) Debate plenario del Proyecto de Ley

La exposición del Proyecto de Ley, realizada en la sesión plenaria de 19 de junio de 1998, comenzó con la intervención del Consejero de Interior, el señor *Atutxa Mendiola* quien se refirió a las razones argumentales del Proyecto (33).

Por lo que al voto electrónico respecta, señaló que la decisión de incorporar su regulación de este tipo de voto tenía, a su juicio, carácter: *innovador* (34) y *progresista*.

Las ventajas atribuidas al voto se concretan en:

- Sistema plenamente seguro que garantiza el secreto de voto y fomenta la libertad (35) de elección individual.
- Rapidez del escrutinio, cualquiera que sea la consulta planteada.
- Capacidad de asumir el reto tecnológico por parte del «tejido empresarial» vasco.
- Costes iniciales de infraestructura, amortizables en quince consultas electorales.
- Disposición mayoritaria de los ciudadanos a la utilización del sistema, ya que se comprueba que no entraña dificultades su manejo.
- Plena fiabilidad y seguridad del procedimiento, tal como han avalado los múltiples estudios y filtros técnicos, a los que el mismo se ha sometido.

(33) La composición parlamentaria entonces, fruto de las elecciones al Parlamento vasco en octubre de 1994 era: EAJ-PNV 304.346 votos lo que se tradujo en 22 escaños; PP 146.960 votos, 11 escaños; HB 166.147 votos, 11 escaños; UAL 27.797 votos, 5 escaños; EA 105.136 votos, 8 escaños; EB-IU 93.291 votos, 6 escaños; PSE-EE/PSOE 174.682 votos, 12 escaños; CNPS 1.462 votos, 0 escaños. Con este Parlamento se presentó el proyecto de ley por el gobierno, integrado entonces por PNV, PSE-PSOE y EA.

(34) «Una sesión que, de aprobar el texto que proponemos, va a convertir a la Comunidad Autónoma Vasca en la segunda entidad política de Europa, después de Bélgica, que estará en condiciones legales de implantar el sistema de voto electrónico...», *Diario de Sesiones del Pleno*, 19-06-98.

(35) «... El voto electrónico va a ser, sin ninguna duda, una contribución a la libertad de elección de los vascos, un revulsivo para la mecánica electoral, un acicate para la reflexión de todos y una señal de identidad para una comunidad, como la vasca, que cree en su futuro y confía en sus propias posibilidades para abordarlo en las mejores condiciones...», palabras del Consejero de Interior del Gobierno Vasco, *Diario de Sesiones del Pleno*, 19-06-98.

- Máxima prudencia en la aplicación, implantación progresiva o gradual y prórroga para su aplicación, a las elecciones del 2002. Dejando incluso al Parlamento la decisión última de aplicación o no.

No obstante, de todos los temas debatidos por los distintos Grupos parlamentarios, se pueden resumir en tres los problemas que verdaderamente fueron el núcleo del debate, como también se refleja en el propio tenor de la Ley.

- En primer lugar, la mayor libertad o no del derecho de sufragio, fruto de la obligatoriedad de ejercicio secreto del voto electrónico (36).

- En segundo lugar, la garantía, seguridad (37), transparencia, posible manipulación o no, que comporta este sistema.

- Y por último, la conveniencia o no de una gradual aplicación, es decir, el decidir cuándo su aplicación, o hasta cuándo su permanencia alternativa junto al sistema de papeletas.

Con relación a lo expuesto, y a lo largo del debate, se pusieron de relieve distintas posturas de los Grupos parlamentarios. El PNV y EA, defendieron, lógicamente, como autores del Proyecto, la implantación del voto electrónico y la supresión del voto con papeletas; los miembros del GPS y de GPIU-EB, apoyaron el voto electrónico y su carácter complementario al sistema tradicional; finalmente la postura defendida por GPFA y GPPV expresó su radical oposición al voto electrónico.

(36) Por ejemplo, las cuestiones aparecen en la intervención del Sr. *Intxaurreaga Mendibil* de EA: «... Todos sabemos que, aunque los ciudadanos tengan la voluntad de votar a un determinado partido, conociendo el sistema de reparto de votos casa por casa y que realizamos los partidos políticos, a menudo... mediante el sistema electrónico se ahorraría un montón de dinero...», «... desde el punto de vista de la transparencia..., por miedo, porque se piensa que la papeleta y su sobre se identificarán por el color, mucha gente deja de ejercitar su derecho por la presión de su entorno...», «... no debe perderse la relación directa con el ciudadano. Estoy de acuerdo, pero pienso que en un sistema democrático, tener una relación directa con el ciudadano, precisamente el día de la votación, tiene otro sentido, el de la coacción». El Portavoz del Grupo Nacionalista vasco el Sr. *Rubalcaba Quintana* expuso por su parte «... el sistema de voto electrónico lo que hace es que algunos de esos defectos (se refiere a los del sistema clásico por papeletas) se subsanen, por ejemplo el de que sea mucho más difícil que a una persona se le pueda influir a la hora de votar, ya que va allí, tiene su pantalla, y libremente tiene la posibilidad de votar, mientras que todos conocemos cómo andamos los partidos políticos con el tema de las papeletas y de los sobres, etc...» *Diario de Sesiones del Pleno*, 19-06-98.

(37) En este sentido la Sra. *Benito Bengoa*, del Grupo Foral Alavés «... porque yo creo que ningún experto informático puede garantizar la seguridad absoluta del sistema. Porque puede haber un colapso en la transmisión de datos, puede haber una caída de tensión y por consiguiente la caída de la red, puede haber un sabotaje de cualquier tipo... o sea, el tema de la informática no es un tema que es inviolable...». Ares *Taboada*, del Grupo socialista declara: «... Yo creo que el voto por papel garantiza tan bien como el electrónico el secreto del voto..., primero porque puede llevar la papeleta (el elector, obviamente) desde su casa, y si no quiere tener problemas con un sobre de colores cambia el sobre, como muchos electores hacen, segundo porque puede ir a la caseta secreta en la mesa para poder decidir su voto y tercero y lo más importante, porque los ciudadanos vascos son libres y no se dejan influenciar...», *Diario de Sesiones del Pleno*, 19-06-98.

El Grupo Parlamentario Foral Alavés presentó una enmienda a la totalidad, considerando que el voto electrónico no facilitaba el ejercicio de las libertades públicas. Lo que sustenta verdaderamente el ejercicio de las libertades públicas, tal y como sostuvo el referido Grupo, es el derecho del ciudadano a votar. Una cosa es el derecho de sufragio individual y otra muy distinta, el modo de ejercicio concreto de ese derecho.

Otra intervención contraria al Proyecto, se refirió al riesgo de incremento de la abstención, como consecuencia de la lejanía o falta de familiaridad para el elector con este tipo de procedimiento. Un problema, el de la abstención, que cifrado en torno al 40 por 100 en el País Vasco, se podría ver recrudescido.

El importante debate abierto sobre la obligatoriedad del secreto en el ejercicio de voto, fue contestado por el Grupo Foralista en los siguientes términos: «... el voto electrónico tampoco favorece ni la claridad, ni la objetividad de los procedimientos electorales, y mucho menos la autenticidad del voto, porque la explicación de que obliga al ciudadano a emitir su voto de forma personal, impidiendo los condicionamientos que en la emisión del voto se pueden derivar de la inexistencia de la obligación de realizar la selección de papeleta de voto de forma secreta y personal, es tanto como afirmar que el sistema de voto utilizado hasta ahora ni ha sido claro ni ha sido objetivo, ni el voto era auténtico...».

También quedó constancia en el debate, de las múltiples prevenciones o reticencias frente a una aplicación directa del nuevo tipo de voto. Así lo demuestra la permanencia simultánea del voto por correo con papeletas, la no aplicación del voto electrónico en las elecciones de 1998 y la previsión final de que su efectiva utilización quedaba condicionada, a una aprobación Parlamentaria previa solicitud del Gobierno.

b) *El voto electrónico vasco al servicio del Derecho de sufragio:
ventajas e inconvenientes*

b.1) *Ventajas del voto electrónico*

Evidentemente, un tema tan debatido como es la introducción de nuevas tecnologías en el ámbito de los poderes públicos, no genera opiniones consensuadas o que gocen, al menos, de amplios apoyos. Existen muy diferentes posturas, ya que lo que algunos consideran ventajoso, es visto como nocivo por otros. No obstante, después del análisis de la ley vasca, norma pionera en materia de voto electrónico en nuestro país, se pueden exponer las siguientes ventajas:

1. *Precisión, confidencialidad y seguridad.* Los sistemas electrónicos de voto no permiten, al menos teóricamente, una alteración de los votos, o la eliminación de alguno de ellos. O incluso, no sería posible que un voto no aceptado inicialmente como válido, fuera posteriormente incluido en el recuento. Si pensamos en el

sistema tradicional de votación mediante sobres y papeletas, todas estas manipulaciones indicadas, son más fáciles de poner en práctica.

2. *Rapidez.* La utilización del voto electrónico reduce, enormemente, los tiempos necesarios para obtener resultados con posterioridad al proceso electoral. El recuento en cada mesa electoral será mucho más rápido, puesto que la urna electrónica almacena los datos, simultáneamente a su lectura. Bastará ejecutar el *software*, al concluir la votación para obtener de modo inmediato los resultados.

La rapidez también será una ventaja para el recuento global o definitivo, ya que la transmisión de datos al ordenador central es también mucho más ágil. En estudios estimativos de los previsible tiempos de duración del escrutinio, se habla incluso de tan sólo una hora después del cierre de los colegios electorales, para poder tener resultados definitivos.

3. *Ejercicio secreto.* Se ha visto que, según el desarrollo normativo del procedimiento, el elector «debe», con su respectiva tarjeta con banda magnética validada, introducirse en la cabina o espacio reservado, donde se encontrará la pantalla de votar. Esto garantiza un voto secreto y por ende un voto más libre. En el País Vasco, hasta hoy, «optar» por ejercer el voto secreto, no deja de ser una «opción» que evidentemente puede condicionar un verdadero y efectivo voto libre.

4. *Autenticidad del voto.* Esta ventaja se desprende directamente de la anterior. En la medida en que se garantiza un ejercicio privado, personal y secreto; también se asegura una perfecta identificación entre los deseos e intereses del elector y, el sentido del voto manifestado. Se neutralizan las potenciales influencias tanto de amplio espectro: partidos políticos, ámbitos laborales, medios de comunicación, grupos o foros sociales a los que se puede pertenecer (confesiones religiosas, organizaciones no gubernamentales, etc.); como las influencias de proyección más limitada: familia, amigos, vecinos, compañeros de trabajo, etc.

5. *Reducción de costes.* Se ha comprobado en la ley que se contempla como posible la «reutilización» de los materiales tecnológicos para posteriores procesos electorales. Esto se traduce, como es lógico, en una reducción importante de los gastos electorales. No en vano, los debates del pleno se referían a una amortización de los costes de infraestructura en, aproximadamente, quince procesos electorales.

6. *Reducción de trabajo en el escrutinio.* Los miembros de las diferentes mesas electorales se evitan todo el proceso posterior a la votación, de recuento manual.

7. *Fortalecimiento de la participación pública en el proceso democrático.* Tal vez sea esta ventaja una de las más debatidas. Se han esgrimido opiniones (38) que acercan el voto electrónico y las nuevas tecnologías al servicio del poder, Internet, etc., a la vieja «democracia directa» de las *polis* griegas, en las que los atenienses participaban y tomaban decisiones en todos los órdenes de la vida, de

(38) JORDI SÁNCHEZ: *Internet i Política. Cap a un democràcia inèdita?*, Fundació Jaume Bofill, Marc de Referències, abril 1999.

modo fácil y con carácter frecuente. Algo así como una nueva *Ágora* electrónica, que permite comunicaciones que difícilmente, y si no es de modo presencial, no se producirían. El voto electrónico sería un primer paso, el voto a través de Internet un segundo paso, la apertura y participación en más información pública, el incremento de posibilidades de consulta a la ciudadanía, los pasos que, tal vez, están por venir.

8. *Intercambio de información.* Este efecto se deriva también de la rapidez y precisión que entraña el procedimiento electrónico. Será posible intercambiar datos e información en general, entre las distintas administraciones electorales y la Administración Central, o entre las mismas administraciones electorales.

9. *Acercamiento de la sociedad a las nuevas tecnologías.* El propio texto legal que se estudia reconoce en el artículo 132 *septies*, I, b): «... Corresponde al Departamento del Interior, como órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma: ... informar y educar a los ciudadanos en los nuevos procedimientos de votación automatizados, con carácter previo a la convocatoria electoral». No debe olvidarse que el art. 9.2 CE reconoce que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y también deberán remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Interpretar, en nuestra sociedad actual, este precepto pasa, desde luego, por una educación cívica en las nuevas tecnologías.

El Parlamento vasco ha dedicado importantes esfuerzos al estudio de esta realidad que protagoniza nuestra sociedad y que por algunos se ha denominado «revolución digital». Una Ponencia ha reflejado todas estas inquietudes, pormenorizando qué retos y ventajas se abren a través de esta nueva sociedad de la información (39).

(39) En el año 2000, el Parlamento vasco elaboró una Ponencia: «La Sociedad de la Información» en la que se pusieron de relieve diez prioridades para desarrollar Internet en Euskadi. No se puede olvidar que el objeto de este estudio es el voto electrónico, que dista con mucho de la posibilidad de ejercicio de éste a través de Internet. No obstante, el voto electrónico que regula la ley vasca, como antesala del voto vía Internet, no puede dar la espalda a las enormes potencialidades que este nuevo entorno está generando.

En el texto de la Ponencia se reconoce que Internet, es una de las manifestaciones de esta nueva Revolución, quizá hoy, la más importante de ellas, y está ofreciéndonos unas posibilidades de desarrollo económico, cultural, etc., impensables hasta hace poco. Es pues necesario que desde la Administración vasca se adopten medidas orientadas al desarrollo de Internet en Euskadi. Las medidas a las que el documento se refiere son: 1. Afirmar la voluntad política de crear una sociedad vasca de la Información; 2. Sensibilizar a los vascos sobre lo que pueden esperar de Internet; 3. Preparar a nuestra infancia; 4. Integrar las tecnologías en la reforma de la administración: simplificación de trámite administrativos, permitiendo a empresas y particulares efectuar las formalidades pertinentes a través de la Red; 5. Apoyar a las empresas a beneficiarse de Internet; 6. Desarrollar los equipamientos y ofertas de conexión; 7. Garantizar la protección del consumidor: el derecho a la intimidad de todos los ciudadanos deberá ser garantizado; 8. Aumentar el atractivo de Internet; 9. Proteger la propiedad intelectual; 10. Despejar las incertidumbres jurídicas: prevención y control de los delitos a través de la Red.

b.2) Carencias e inconvenientes

Como ha señalado algún autor, la democracia electrónica (40) que a través de un *cordón umbilical* conecta a gobernantes y gobernados, presenta también un lado oscuro. La llamada «ciberdemocracia», o enfermedad de la «hiperdemocracia», lleva consigo el germen de una paradoja: *trop de démocratie tue la démocratie*.

El lado oscuro, las opiniones que encuentran más inconvenientes que virtudes en las nuevas tecnologías son también muy numerosas. Y de este modo se pueden enumerar las siguientes barreras o aspectos problemáticos del voto electrónico:

1. *Falta de seguridad*. Los no partidarios de un sistema de voto electrónico plantean que existen múltiples inseguridades en este proceso. Riesgos como: controlar que los electores no usen la identificación de otros votantes, o que el «tabulador» de la urna electrónica registre los votos de forma correcta, sin omitir o duplicar ninguno; o incluso el riesgo que supone la transmisión de los resultados escrutados en una mesa al ordenador central, etc. En definitiva, se estaría produciendo una amenaza de fraude o manipulación técnica, de complicado control. Las diversas experiencias existentes avalan estos temores. En el año 1968 en Montana, en el condado de Missoula, se produjo un error en la programación y en el recuento, varios votos destinados para el candidato Nixon se otorgaron a Humphrey; en 1980 en el condado de Orange, en el estado de California, debido a un error de programación los ordenadores otorgaron 15.000 votos al partido demócrata a favor de su candidato J. Carter o E. Kennedy, en lugar de Lyndon La Rouche y J. Brown; en 1970 en Los Ángeles, en el estado de California, las tarjetas utilizadas para la votación atascaron las máquinas electrónicas, se tuvo que recurrir a su duplicado y además, 500 circunscripciones fueron ignoradas en el recuento.

A estas pintorescas situaciones podemos sumar la reciente elección presidencial de EE.UU., que ha desatado, cual caja de Pandora, todo tipo de irregularidades. Elecciones con sistema de voto electrónico, si bien no con tarjetas de banda magnética, y que algún periodista bautizó como *electus interruptus* (41).

2. *Discriminación cultural*. Muchos estudios estadísticos realizados con posterioridad a experiencias de voto electrónico demuestran que la edad se convierte en óbice u obstáculo para ejercer este tipo de voto (42). ¿Está capacitado cualquier ciudadano, para estar en una mesa electoral, según exigencias de la LOREG?, ¿esta-

(40) R. STAGLIANO: «Qu'est-ce qu'une démocratie électronique?», *Le Monde Diplomatique*, mayo 1996, págs. 18-19.

(41) J. VALENZUELA: «Gore pide paciencia mientras se cuenta cada voto, y se cuenta de forma precisa», *El País*, 14 de noviembre de 2000.

(42) En España, menos de un 12 por 100 de ciudadanos poseen en su domicilio ordenador, por eso se constata una gran lentitud en el llamado proceso de la «alfabetización informática». No obstante debe decirse, que si bien no es necesario el manejo del ordenador para poder ejercitar correctamente un voto electrónico, si es un parámetro de referencia o un indicativo fiable que el ciudadano sepa manejar, mínimamente, un ordenador.

rá igualmente capacitado para poder estar en una mesa electoral sin sobres ni papeletas, sino con una urna electrónica, tarjetas con banda magnética, etc?

En definitiva, ¿es suficientemente accesible y claro el sistema que subyace al voto electrónico, como para poder ser racionalizado por el cuerpo electoral, titular de la soberanía?

3. *Control técnico versus control jurídico.* Este problema en relación directa con el anterior, expone la difícil realización para los vocales o el Presidente de la mesa, de tareas que (encomendadas directamente por la ley en el caso vasco) exigen una formación técnica. Entre ellas se pueden citar la verificación de funcionamiento correcto del *software*, la decisión de suspensión definitiva o temporal del proceso electoral frente a cualquier alteración de los instrumentos de voto, etc.

El ya conocido riesgo de la «tecnocracia», se hace especialmente patente una vez más. Un ejemplo gráfico de estos miedos es encarnado por la figura del *Responsable del mantenimiento* de material del voto electrónico, que define el Anexo de la ley vasca de 1998 (43).

4. *Excesivos gastos.* La posibilidad de establecer un sistema de voto electrónico pasa por un desembolso inicial elevado, que además debe hacer frente a un *handicap* constante en el mundo tecnológico, que es la rápida obsolescencia de cualquier material tecnológico. Será necesario valorar si en municipios muy pequeños, donde el número de habitantes es muy escaso, compensa instalar la infraestructura necesaria para poder votar electrónicamente.

5. *Protección del secreto del voto.* A pesar de que el voto se ejerce obligatoriamente de modo secreto, ¿qué ocurre con la posibilidad de acceso a los circuitos informáticos de transmisión de información?, ¿se podrá descodificar la identidad de cada votante y romper el anonimato de sus votos? Se ha oído hablar de los llamados *piratas informáticos*, que son capaces de inventar un virus, de reventar una contraseña, de traducir una información codificada, o lo que es peor, de manipularla.

Precisamente la distancia respecto de los conocimientos técnicos propicia, tanto una mitificación especulativa y quizá exagerada de la «desprotección», como un efecto «placebo» fruto de la ignorancia. Ambos efectos discriminan al ciudadano normal, frente al técnico.

6. *Ficticio incremento de la participación.* Con el voto electrónico se especula diciendo que se facilitará y multiplicará en consecuencia, en un futuro cercano, una mayor participación. El ciudadano podrá votar más veces y decidir más cosas. Dejaremos de profundizar en el mandato representativo, para recuperar el mandato

(43) Responsable de mantenimiento de material del voto electrónico: «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 la tarjetas con banda magnética de votación contenidas o no en el recipiente de la urna electrónica de la Mesa»

directo (44). A este respecto señala, entre otros autores, Bernat López (45) que las tecnologías podrán ser más o menos nuevas, en sus diferentes formas, pero el problema de la participación democrática depende de cuestiones más complejas, que tienen lugar en ciclos de tiempo largos y que tienen que ver con la estructura social, el nivel de bienestar, la distribución de la riqueza, la formación cívica y cultural, el estado psicológico de las colectividades y la disponibilidad del tiempo útil para invertir en actividades «no productivas».

b.3) *Perspectivas de futuro*

Se hace necesario canalizar correctamente este fenómeno social, político, económico y cultural, que a través de los medios tecnológicos se está produciendo. Algunos autores se han referido a un «nihilismo ideológico» (46), fruto de una fascinación tecnológica que ha llevado a muchos sectores de la sociedad a opinar y creer que las nuevas tecnologías son apolíticas, porque no son ni de izquierdas, ni de derechas.

Pero las posibilidades que encierran todos estos cambios, la nueva democratización del acceso a la información, entre otros muchos, exigen una profunda reflexión política y una exhaustiva regulación jurídica.

El voto electrónico en el ordenamiento jurídico vasco es un paso concreto en este largo recorrido. Su aplicación parcial y progresiva, conviviendo con el procedimiento clásico de sobres y papeletas, demuestra que el legislador es cauteloso a la hora de avanzar.

Como primer paso, no obstante, puede conceder viabilidad a una importante transformación en la naturaleza misma del poder político. Si es más fácil y rápido consultar al electorado, ¿por qué no incrementar el número de consultas? Si es mayor el volumen de información pública a la que puede acceder el ciudadano, ¿por qué no crear foros de debate que trasciendan al recinto parlamentario? Esto generaría como consecuencia lógica la reducción de la importancia y necesidad, tal y como hemos entendido hasta ahora, de los representantes del poder público.

(44) «¿Es realmente practicable el paso a una “teledemocracia” como mecanismo básico de adopción de decisiones?, supondría un cambio radical respecto del modelo actual, ya que implica pasar de una democracia fundada en un conjunto de cuerpos intermedios a otra estrictamente individualista. Actualmente, asociaciones, partidos o instituciones representativas, canalizan el debate público, mientras que la votación se produce en el ágora pública que el colegio electoral representa. En el modelo propuesto, esa decisión pasa del ámbito público al privado, a la intimidad de la terminal de cada ciudadano». A. SÁNCHEZ NAVARRO: *Op. cit.*, pág. 380.

(45) BERNAT LÓPEZ: «Ciber... democràcia?», Fragment de l'article publicat amb el mateix títol a la revista *Ambits*, núm. 2, Tardor, 1996, págs. 11-14.

(46) J. M. MENDILUCE: *Per una orientació progressista de les noves tecnologies. Internet: una revolució tecnològica i apolítica?*, Universitat Oberta de Catalunya, octubre 2000.

Pero confiar en el voto electrónico, las nuevas tecnologías, el potencial que representan las «nuevas autopistas de la información», etc., no parece que pueda identificarse con cambiar sustancialmente las condiciones y las características del sistema político actual, sistema construido con un complejo engranaje de elementos de naturaleza social, económica, cultural, política, etc.

Acceso a más información, ¿por qué se debe traducir en más formación para el individuo? ¿Por qué debemos pensar que si el voto es más rápido, esto se traducirá en una demanda de mayor participación activa por parte del elector, en el ejercicio y desarrollo del poder político?

«La inmediatez, es decir, la posibilidad de obtener respuestas instantáneas a determinados estímulos, puede ser útil para encargar pizzas a domicilio, pero no para expresar el sufragio sobre determinados temas trascendentales, que deben necesariamente resultar de la reflexión y de la sedimentación de experiencias y de conocimientos» (47). Así ha ocurrido con las expectativas que en su día generaron la radio, la televisión, etc., sobre sus enormes potencialidades democratizadoras. Hoy sabemos desgraciadamente, con la certeza de los datos, qué programas son los de mayor audiencia.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 22 de abril de 1997 se planteó precisamente el problema de las nuevas tecnologías y su incidencia en la información y en la democracia.

El informe elaborado (48) subrayaba que las nuevas tecnologías ofrecen enormes posibilidades de dominar la educación, en la medida en que favorecen el intercambio de ideas. Esto también puede permitir la reducción del ámbito político, la manipulación, la comercialización y fragmentación de la información, la marginalización de los procedimientos parlamentarios, la discriminación social, el control ciudadano a cambio de una democracia apoyada en la inmediatez y en la instantaneidad.

Para combatir estos riesgos se proponía crear una esfera pública, capaz de sobrevivir a la lógica de mercado; crear una esfera jurídica que garantizara la utilización de las nuevas tecnologías en beneficio de los ciudadanos y fuera capaz de conciliar investigaciones tecnológicas y principios democráticos, con los Derechos del hombre y del ciudadano; crear un sistema educativo público y privado de acceso a las nuevas tecnologías que conceda igualdad de acceso en todos los ámbitos sociales; dotar de infraestructuras a las instituciones nacionales e internacionales; crear legislaciones que protejan la esfera privada y la confidencialidad del individuo, que respeten a las minorías, etc...

Las nuevas tecnologías no pueden olvidar que todos los derechos y libertades derivan, de alguna manera, del derecho de sufragio universal, libre, igual y secreto.

(47) B. LÓPEZ, «Ciber... Democràcia?», *Op. cit.*

(48) Résolution 1120 (1997), Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 22 avril 1997.

V. CONCLUSIÓN

El ejercicio del voto por el ciudadano debe ser instrumento perfecto en el completo desarrollo del Derecho fundamental de sufragio. Ni el ciudadano, ni el legislador, ni los poderes públicos en general, tienen que preguntarse cómo tiene que ser el sufragio; ya se lo preguntó y respondió en su día el Constituyente.

La nueva Ley electoral vasca, introduciendo una nueva modalidad de ejercicio de voto, ¿contribuye al perfecto desarrollo del Derecho de sufragio? Creemos que en algunos aspectos sí y no está tan claro en otros.

De un lado, convertir el secreto en el ejercicio del voto, en algo no susceptible de opción personal, parece ser más fiel al Sufragio descrito en la Norma básica. Un voto secreto es un voto más libre.

De otro, necesitar una amplia gama de conocimientos «técnicos» para poder poner en marcha el proceso habilitador del voto ciudadano, que no para la realización por el elector de su voto, no está tan claro que contribuya favorablemente al cumplimiento constitucional.

La realidad parece confirmar que en la convocatoria próxima de elecciones al Parlamento Vasco, el 13 de mayo de 2001, no se utilizará este procedimiento de voto electrónico recogido en una ley vigente. No se desprende, por tanto, una excesiva coherencia entre los resultados vertidos por la Cámara en la votación de este Proyecto y su efectiva aplicación.

El futuro electoral del País Vasco deberá decidir si se hace uso de esta Ley electoral vigente, que incorpora el voto electrónico en su articulado o si, por el contrario, se sigue apostando por los sobres y papeletas clásicos. Una decisión y un resultado de la misma que demandarán también un detenido estudio.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALCUBILLA A. y D'AMBROSIO I GOMÁRIZ A.: «El voto electrónico: algunas experiencias recientes», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto, 1998.
- ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE de 22 de avril de 1997.
- BERNAT LÓPEZ: «Ciber... democràcia?», *Ambits*, núm. 2, Tardor, 1996, págs. 11-14.
- BUCHSTEIN, H.: *Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der Geheimen Stimabgabe*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Zparl. 4, Dezember 2000.
- CANO BUESO, J. B.: «Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, junio 2000.
- CARTER M.: «Speaking Up in the internet age: Use and Value of Constituent E-mail and Congressional Web-sites», *Democracy*, Parliament in the age of the internet, Parliamentary Affairs, v. 52, núm. 3, July 1999.
- DOUG BROWN: «Is virtual voting ready for real time?», *ZDNet News*, January 2000.
- FISHKIN J.: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona 1995.

- MENDILUCE, J. M.: *Per una orientació progressista de les noves tecnologies. Internet: una revolució tecnològica i apolítica?*, Discursu inaugural del curso acadèmic 2000-2001 de la Universitat Oberta de Catalunya.
- MILBANK, D.: *Virtual Politics*, The new Republic, July 1999.
- NOAM, E.: *Why Information Technology is Bad for democracy*, American Association for Public Opinion Research, Media Studies Center, 1999.
- PAU I VALL F.: «Democràcia e Internet», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, núm. 10, 1998.
- PAU I VALL F. y SÁNCHEZ I PYCANIOL J.: *Democràcia y nuevas Tecnologías*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos autonómicos, Pamplona, 1999.
- RIERA JORBA, A.: *Proportionat Seguretat a les Votacions Electròniques*, iSOCO, 2000.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: *Sistema electoral y principio de igualdad de sufragio*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos autonómicos, Pamplona, 1999.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: «Telemática y democracia», en JOSÉ ASENSI SABATER (coord.): *Ciudadano e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS EE.UU.: *Baker v. Carr*, núm. 369 U.S. 186 (1962).
- SERRA, J.: «Reptes de futur per a la democràcia», *Ambits*, núm. 2, Tardor, 1996, págs. 15-19.
- STAGLIANO, R.: *Qu'est-ce qu'une démocratie électronique?*, Le Monde Diplomatique, mayo 1996, págs. 18-19.
- STRASSMAN, M.: *Internet Voting Circa 2002*, Intellectual/Capitol.com, may 1999.
- SÁNCHEZ, J.: *Internet i política. Cap a un decocràcia inèdita?*, Fundació Jaume Bofill, Marc de Referències, abril 1999.
- The Economist*, June 24th-30th 2000.
- ZITTEL, T.: *Elektronische Demokratie: ein Demokratietypus der Zukunft*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Zparl. 4, Dezember 2000.