

Vot electrònic i òrgans col·legiats

El cas de les Corts Valencianes*

JORDI BARRAT I ESTEVE

Professor titular de dret constitucional a la Universitat d'Alacant

Departament d'Estudis Jurídics de l'Estat

Resum

Els parlaments han d'adaptar-se a la societat a la qual serveixen i, en aquest sentit, les noves tecnologies poden resoldre alguns dels problemes que tenen plantejats. El vot no presencial, per exemple, esdevé una mesura potencialment molt efectiva per a conciliar la responsabilitat pública dels diputats amb diverses circumstàncies personals. Malalties perllongades o embarassos són dos supòsits clars on aquest tipus de vot podria ser molt útil. Les Corts Valencianes així ho han entès i, en ocasió del darrer debat pressupostari, s'ha dut a terme la primera experiència de vot no presencial.

L'article situa aquesta novetat en el debat doctrinal més genèric sobre els reptes jurídics del vot electrònic i es centra concretament en la verificabilitat pública dels sufragis. Es tracta d'un interrogant de primera magnitud, ja que aquests sistemes neguen als ciutadans una capacitat de supervisió electoral que fins ara tenien. El vot electrònic parlamentari té alguns trets peculiars en relació a l'electoral, però ambdós comparteixen certs elements. Atès que precisament el problema de la verificabilitat es genera en els dos casos de forma bastant semblant, l'article avalua diverses opcions per a resoldre'l de forma compatible amb els principis democràtics.

Resumen

Los parlamentos deben adaptarse a la sociedad a la que sirven y, en este sentido, las nuevas tecnologías pueden resolver algunos de los problemas que tienen planteados. El voto no presencial, por ejemplo, se convierte en una medida potencialmente muy efectiva para conciliar la responsabilidad pública de los diputados con diversas circunstancias personales. Enfermedades prolongadas o embarazos son dos supuestos claros donde este tipo de voto podría ser muy útil. Las Cortes Valencianas así lo han entendido y, con ocasión del último debate presupuestario, se ha llevado a cabo la

* Treball realitzat en el marc del projecte R+D del Ministeri espanyol de Ciència i Innovació amb el següent codi: SEJ2007-64886.

primera experiencia de voto no presencial.

El artículo sitúa esta novedad en el debate doctrinal más genérico sobre los retos jurídicos del voto electrónico y se centra concretamente en la verificabilidad pública de los sufragios. Se trata de una interrogante de primera magnitud, ya que estos sistemas niegan a los ciudadanos una capacidad de supervisión electoral que hasta ahora tenían. El voto electrónico parlamentario tiene algunos rasgos peculiares en relación con el electoral, pero ambos comparten ciertos elementos. Dado que precisamente el problema de la verificabilidad se genera en los dos casos de forma bastante similar, el artículo evalúa varias opciones para resolverlo de forma compatible con los principios democráticos.

Abstract

The parliaments must adapt themselves to the society they serve, and in this sense, new technologies can solve some problems that have arisen. The electronic voting, for example, becomes a potentially very effective measure to reconcile the public responsibility of MP's to various personal circumstances. Prolonged illness or pregnancies are two clear cases where such a vote could be very useful. This is how the Corts understands it with the occasional last budget debate it has carried out the first experience of electronic voting.

The article discusses on this new doctrinal debate in the more general debate about the legal challenges of electronic voting focusing specifically on public verifiability of the vote.

This is a very important matter since this new system denies the citizens the capacity of electoral supervision they had so far.

The electronic parliamentary voting has some peculiar characteristics in relation to the electorate but both share certain elements. Given that precisely the problem of verifiability is generated quite similar in both cases, the article assesses several options for solving it in a manner consistent with democratic principles.

Sumario

- I. El vot electrònic com a nou mecanisme de decisió
- II. El cas de les Corts Valencianes
- III. Control i transparència: la verificabilitat del vot
- IV. Consideracions finals
- V. Bibliografia

I. El vot electrònic com a nou mecanisme de decisió

Els mecanismes electrònics de decisió són una realitat consolidada a diversos països com, per exemple, Brasil, Veneçuela, França, els Estats Units o l'Índia. Alguns tenen fins i tot una trajectòria considerable com Bèlgica, on els primers ordinadors de votació s'implantaren a començaments dels anys noranta.¹ A més a més de les eleccions polítiques, el vot electrònic també és utilitzat en altres tipus de convocatòries i és en aquest terreny on Espanya ofereix alguns exemples significatius tant en votacions públiques (ex.: Consell de la Guàrdia Civil) com privades (ex.: Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona). Finalment, les decisions de certs òrgans col·legiats, com les juntes d'accionistes o, en el nostre cas, les assemblees parlamentàries, també poden adoptar-se per mitjans electrònics presencials o, com veurem a continuació, no presencials (cfr., per una visió més general dels òrgans col·legiats virtuals, Cerrillo i Martínez, 2006).

Des d'un vessant jurídic, és evident que el vot electrònic trastoca certes garanties fonamentals del sistema electoral. Caldrà reformular-les i avaluar fins a quin punt aquests nous mecanismes en són compatibles. Partint d'aquesta base, l'article aprofita la recent experiència a les Corts Valencianes per analitzar les modificacions que s'hi han dut a terme i valorar com s'ha afrontat un dels aspectes que acostuma a generar més interrogants en aquests casos, la verificabilitat del vot, és a dir, la capacitat de supervisar en un entorn informàtic que l'escrutini reproduceix de manera fidel el nombre i el contingut dels sufragis emesos.

II. El cas de les Corts Valencianes

L'article 81.5 del Reglament de les Corts Valencianes (RCV) estableix, des de desembre de 2006, que «sense perjuí del que estableix el Capítol IV d'este reglament per a les votacions, Les Corts podran habilitar sistemes de vídeo conferència o altres sistemes tècnics adequats per a garantir l'exercici del vot al Ple de la Cambra a aquells diputats i diputades que, com a conseqüència de trobar-se en situació de permís parentat (*sic*) o en procés de llarga malaltia, no puguem assistir a les seues sessions.»

Es tracta, doncs, d'una habilitació genèrica que admet l'ús de mitjans alternatius als tradicionals per a poder exercir el dret de vot per part dels parlamentaris que es

¹ Cal remarcar, en tot cas, que darrerament certs països han rebutjat aquests sistemes. Irlanda, per exemple, ha decidit no utilitzar les màquines electròniques *Nedap* fins i tot després d'haver-les adquirit (cfr. *Irish Citizens for Trustworthy Evoting – evoting.cs.may.ie* (9 de juny de 2009)– i Holanda, de fet un dels països amb més tradició en la matèria, ha tornat al vot tradicional en paper després de descobrir certes vulnerabilitats de les mateixes màquines *Nedap* (cfr. Loeber, 2008). A l'igual que Holanda, certs muni-

cipis francesos també han decidit tornar a utilitzar el paper (cfr. *Ordinateurs-de-Vote – www.ordinateurs-de-vote.org* (9 de juny de 2009)– i, com veurem en les pàgines següents, sentències recents del Tribunal Constitucional federal alemany i del Tribunal Suprem Administratiu finès posen en perill l'ús del vot electrònic en les properes convocatòries electorals que es desenvolupin als dos països.

trobin en determinades situacions. El Reglament no concreta com hauria de ser aquest sistema i es remet en abstracte a les Corts mateixes perquè els seus òrgans ho regulin de forma detallada.

A dia d'avui només hi ha hagut una utilització d'aquesta previsió, concretament el 16 de desembre de 2008 amb motiu de l'aprovació de la llei de pressupostos per a l'any següent. Un acord de la Mesa, a proposta de la Presidenta i oïda la Junta de Síndics de les Corts, va detallar el procediment a seguir per fer efectiva la previsió reglamentària. Si connectem aquesta disposició amb l'acord esmentat, els elements principals del sistema serien sintèticament els següents:

- a) Element subjectiu: el procediment de votació només està disponible per aquells diputats que acreditin estar gaudint d'un permís parental o patint una llarga malaltia. En aquest sentit cal vincular aquesta innovació parlamentària al reguitzell de mesures normatives que darrerament proven de garantir una posició representativa equilibrada a les dones. La nova regulació sobre la confecció de les llistes electorals o les primeres experiències de delegació de vot entre parlamentaris (cfr. art. 84 del Reglament del Parlament de Catalunya) formen, doncs, un esforç coordinat en la mateixa direcció.
- b) Element objectiu: el procediment de votació només pot ser utilitzat en el Ple i, atès que no s'exclou de forma expressa cap tipus de votació, cal entendre que seria factible utilitzar-lo en casos de votacions secretes. Com veurem més endavant, aquest és un tret de suma importància ja que, d'una banda, separa la regulació valenciana de l'existent a d'altres assemblees autonòmiques i, per l'altra, incorpora elements preocupants en relació a la possible verificabilitat dels resultats.
- c) Elements procedimentals: el diputat afectat envia a la Secretaria Primera de la Mesa un correu electrònic en què manifesta el sentit del seu vot en les votacions a desenvolupar durant la sessió plenària. Aquest enviament pot fer-se de forma simultània a la votació presencial en la seu de les Corts i l'única limitació és que el correu arribi abans de la lectura dels resultats per part del President. Cal afegir a més a més que el diputat haurà rebut prèviament «un formulario [...] con las distintas votaciones y opciones de voto» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5) i que, com a mesura de seguretat, tots els correus rebuts i enviats «llevaban firma electrónica y, al mismo tiempo, se cifraba con certificado digital el contenido del correo» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5).

Tot i les bones intencions, aquesta primera experiència no tingué els resultats esperats car, «por causas que oficialmente se desconocen» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5), sorprenentment la diputada socialista Mercedes Sanchordi García va votar en el mateix sentit que el grup popular. Aquest fet bloquejà la iniciativa i de fet només es va votar a distància una sola volta.² La causa més probable d'aquesta situació rau en el fet que les indicacions proporcionades pel grup parlamentari socia-

² Cfr. *Diari de Sessions-Corts Valencianes*, Sessió plenària, 16 de desembre de 2008, pp. 2085, 2094, 2097-2100.
<www.cortsvalecnianes.es/CIC3/BASIS/DS CV/WEB/DSCV_PDF_V/DDD/VII%20000 650.pdf> [4 de juny de 2009].

lista a la diputada Sanchordi es referien al sentit del vot en Comissió i no al Ple. En paraules de la diputada Moreno Fernández, portaveu del grup socialista: «en los momentos donde ha habido disparidad de voto, mi compañera lo que ha votado y la opinión que ha emitido ha sido la opinión referida a las enmiendas que mi grupo en su momento votó en comisión.»³

Sigui com sigui, un cop exposats de forma sintètica els fets, analitzarem a continuació les garanties de verificabilitat del sufragi, és a dir, un dels elements més polèmics de qualsevol aplicació electrònica de votació. El fet que, en aquest supòsit, es generés una certa confusió sobre el vot de la diputada Sanchordi confirma a més a més la rellevància d'aquest aspecte.

III. Control i transparència: la verificabilitat del vot

Els mecanismes tradicionals de votació ofereixen normalment una doble verificabilitat del vot, individual i universal (cfr. Reniu Vilamala, 2007a: 144-146). La primera es refereix a la possibilitat que cada elector pugui comprovar per si mateix que el seu vot ha sigut adequadament computat i la segona consisteix que aquest mateix elector, i qualsevol altre, pugui comprovar que la totalitat de l'elecció, és a dir, tant el seu sufragi com la resta, han sigut correctament processats per l'administració electoral. En les eleccions, la barreja de vot en paper i urnes segellades permet oferir ambdós tipus de verificabilitats⁴ i, en el cas de les assemblees parlamentàries, els diferents tipus de votacions que preveuen els reglaments també contemplen aquestes opcions. Si s'empren papeletes i urnes, ens trobem en el mateix cas que les eleccions. Si la votació és per assentiment, ordinària –a mà alçada o alçant-se–,⁵ per crida o per boles, qualsevol diputat també reté el control tant del seu vot com del procés en el seu conjunt.⁶ D'altra banda, el fet que la votació sigui secreta, és a dir, igual que en les eleccions, no introdueix cap

³ *Op. cit.*, p. 2097.

⁴ Cada elector pot comprovar que l'urna és buida al començament de la votació, que no s'hi ha afegit o extret cap butlleta de forma espúria i que, al final de la jornada, tots els vots són computats. Així doncs, l'elector no sap realment quin dels sobres és el seu, però pot verificar que el seu es troba a la pila i que és recomptat a l'igual que els altres. Elements tan senzills permeten, per tant, garantir tant la verificabilitat individual com la universal, si més no en el recinte d'un col·legi electoral. Si ens plantejem el mateix escenari a nivell general, és a dir, abastant tots els col·legis electorals, cal dir que el sistema tradicional també garanteix ambdues verificabilitats. La individual es manté sense canvis, ja que de fet s'implementa en un sol col·legi, i la universal és factible constituint una agrupació ciutadana d'observadors electorals que dugui a terme un escrutini paral·lel a l'oficial. Tal cosa pot resultar exòtica a casa nostra, on hi ha un sistema electoral molt consolidat, però constitueix una ferramenta molt valuosa en països polaritzats i amb esquemes electorals i democràtics incipients.

⁵ Poc a poc la majoria de parlaments han anat substituint la votació ordinària tradicional, és a dir, alçant-se, per un procediment electrònic (cfr. art. 83.2 rcv) i, en aquest darrer cas, com després analitzarem, es poden donar algunes de les dificultats que planteja el vot electrònic parlamentari i remot. En el primer cas és un vot electrònic presencial i en el segon, a distància, però hi ha certs trets en què ambdues modalitats convergeixen (cfr. STC 361/2006, sobre el vot electrònic en el Parlament basc).

⁶ En el cas de la mà alçada, el caràcter extern de la manifestació del vot i el fet de trobar-se tots a la mateixa sala permeten que cada membre de l'assemblea pugui, si ho desitja, comprovar per si mateix que el recompte oficial s'ajusta a la realitat. En el cas de la votació per boles, tot i tractar-se d'un cas lleugerament diferent al de la votació en paper, no hi ha canvis substancials des del punt de vista de la verificabilitat car s'hi donen els mateixos elements: urna buida a l'inici i controlable posteriorment, element físic que conté el sufragi –la bola– i finalment escrutini públic. El Reglament del Senat (art. 92.2) i el del Parlament basc [art. 92 e)] admeten, per exemple, aquest sistema de votació amb boles.

novetat significativa en aquest raonament car el diputat seguirà conservant els dos tipus de supervisions esmentats.⁷

Malauradament el vot electrònic trenca aquest plantejament ja que furta a l'elector (o al diputat) la capacitat per controlar de pròpia mà el desenvolupament correcte de tot el procés. Aquesta nova situació es fa palesa de forma evident en el vot electrònic emprat a les eleccions, però, com veurem a continuació, també es dona, tot i que amb certs matisos, al vot electrònic parlamentari.

Prenent com a referència el cas valencià, veiem com la diputada afectada pot comprovar la forma en què el seu vot ha sigut computat, sigui a posteriori consultant el *Diari de Sessions* sigui seguint en directe la sessió plenària, però aquesta supervisió només és possible en una votació no secreta i ara per ara el procediment electrònic s'admet a totes les votacions que es facin al Ple. L'esmentat article 81.5 RCV no preveu cap excepció de forma expressa i l'article 86.1 RCV assenyalava a més a més que la votació secreta podrà fer-se «per procediment electrònic que acredite el resultat total de la votació, amb ommissió de les identitats dels votants.»⁸

Així doncs, si més no en el cas de votacions no secretes, la diputada podria advertir la Presidència de les Corts d'una possible discordança⁹ entre la voluntat que ella

7 De fet les eleccions es desenvolupen sota el principi del vot secret i això no impedeix la supervisió de l'elector sobre el procés. El fet que se sàpiga el sentit del vot de cada elector evita l'ús d'urnes o procediments anàlegs, però no influeix en la capacitat de supervisió.

8 Tot i que aquesta previsió pot estar pensada per al vot electrònic presencial, res no impedeix aplicar-la al vot no presencial.

9 Aquest va ser precisament el cas plantejat per la diputada Irene Novales durant la votació de la llei basca de pressupostos al desembre de 2004. El sistema electrònic de la cambra no va computar el seu vot i es tractava a més a més d'un vot determinant per a l'aprovació de la norma referida. La diputada es trobava a la sala i, segons el seu relat, va manipular adequadament els comandaments del sistema de votació, però tal operació no va tenir, com ja hem assenyalat, cap reflex en el quadre electrònic de resultats. El President del Parlament va rebutjar tant la repetició de la votació com la possibilitat d'afegir manualment el vot de la diputada a l'escrutini electrònic.

El Tribunal Constitucional va tenir ocasió de pronunciar-se sobre el cas arran d'un recurs d'empara i, en la STC 261/2006, dona la raó a la diputada ja que entén que la Cambra té la càrrega de comprovar si efectivament hi ha hagut una negligència per part de la diputada a l'hora de manipular el sistema de votació. Cal saber, en aquest sentit, que les al·legacions del Parlament basc, fonamentades en informes tècnics, suggerien que «es incorrecta la conclusió de la demanda de que el sistema electrònic de votació tenia fallos y sigue teniéndolos, siendo *lo más probable* que fue la introducción tardía de la tarjeta necesaria para el funcionamiento del mismo la que impidió que la parlamentaria pudiera participar en la votación» (la cursiva és meua). Atès que el Parlament no aporta cap més evidència en aquest sentit, el Tribunal entén que no s'ha arribat a provar la negligència de la diputada i concedeix l'empara.

Ara per ara el nou Reglament del Parlament basc significativament asse-

nyala que, «en cuanto al procedimiento electrónico, ante cualquier imposibilidad de emisión del voto en el sentido que la parlamentaria o parlamentario manifieste, la presidencia, a petición de la parlamentaria o parlamentario presente o del portavoz del grupo parlamentario al que pertenezca, adoptará las medidas oportunas para que el resultado de la votación recoja el sentir del parlamentario afectado por tal imposibilidad e, incluso si es necesario, ordenará la repetición de la votación verificada por procedimiento electrónico» [art. 94.2; cfr. tenor original de les propostes inicials formulades pels grups parlamentaris Socialistas Vascos –www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001882.pdf (p. 10 / 8 de juny de 2009)– i Popular –www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001983.pdf (pp. 17-18 / 8 de juny de 2009)–]. Es tractaria, doncs, d'evitar que es tornés a produir l'incident de 2004 de tal forma que sempre es donarà primacia a la manifestació de voluntat de la diputada mateixa per damunt de les consideracions tècniques generades per l'aplicatiu informàtic. Com assenyalava el grup parlamentari socialista, «no debe impedirse al parlamentario presente su derecho al ejercicio del voto por causas ajenas a su voluntad» (*op. cit.*, p. 11).

Cal pensar però que els parlamentaris bascos aporten aquesta solució per un sistema en què el vot electrònic només és presencial de tal forma que la interlocució entre el parlamentari afectat i la Presidència podrà dur-se a terme amb relativa agilitat. El cas valencià, en canvi, és notablement més complicat car ens trobem amb un vot no presencial. La fórmula de la videoconferència podria ser una bona solució per aquest problema i de fet és el mecanisme que el Reglament esmenta de forma expressa, però l'acord adoptat en aquest primer cas ha preferit desenvolupar la segona opció prevista pel Reglament quan es refereix a «altres sistemes tècnics» (art. 81.5 RCV). Mentre que aquest segon sistema, en la fórmula del missatge electrònic, dificulta la simultaneïtat del procés de votació, la videoconferència incorpora de forma gairebé física el diputat afectat en la sessió plenària i permet resoldre qualsevol incidència de forma immediata.

ha manifestat i les dades electròniques, però tal solució, d'altra banda de complicada execució, no seria factible en una votació secreta.¹⁰ En aquest darrer cas, qui garanteix realment que el vot de la diputada afectada es correspon amb la seva voluntat? En contrast amb el que succeeix en una votació secreta tradicional, és a dir, amb urna i paperetes, ara ni la diputada ni el conjunt dels diputats ni la mateixa Mesa de la Cambra poden oferir garanties immediates. Com ens recorden Ingo Boltz i Federico Centeno, «si la máquina hace un registro inexacto del voto (ya sea por error o manipulación) [...] los bits erróneos almacenados dentro de la computadora resultan anónimos porque el votante no puede demostrar cómo votó. Por lo tanto, el voto defectuoso será contabilizado sin posibilidad de verificación o corrección» (2005: 301-302).

A falta d'evidències externes comprensibles per a tothom de la correcció del procés, les úniques irregularitats que acostumen a detectar-se són aquelles que ofereixen dades il·lògiques, com les de Sarasota a Florida o Schaerbeek a Bèlgica (cfr. els detalls a Barrat Esteve, 2007c: 180-181),¹¹ però resta obert l'interrogant sobre quants casos més han pogut quedar ofegats per la opacitat a què ens estem referint. Per tant, només els tècnics informàtics podran entendre el funcionament real de la màquina i emetre una opinió fonamentada sobre si ha funcionat o no de forma correcta.

Així doncs, pot una assemblea parlamentària delegar en uns tècnics especialitzats una tasca tan delicada? Poden els principis parlamentaris ser compatibles amb votacions en què els representants populars no disposen d'un control real sobre el seu desenvolupament? En el cas de les eleccions electròniques la doctrina ofereix una gran varietat de solucions que oscil·len entre els que accepten plenament aquesta situació, i en destaquen l'analogia amb altres implantacions plenament consolidades de les noves tecnologies, i aquells que rebutgen el vot electrònic remot per la manca de garanties democràtiques.

Entre els primers, es posa de forma recurrent l'exemple de les transaccions bancàries destacant que, si la ciutadania accepta amb normalitat l'ús de noves tecnologies a l'hora de gestionar béns tan preuats com els seus estalvis, no sembla que hi hagi d'haver grans obstacles perquè un plantejament semblant s'apliqui a les eleccions, amb un altre bé molt valuós com és el sufragi. Aquesta reflexió oblida, però, que, si més no en les votacions secretes, l'analogia no és correcta car, mentre l'usuari de la banca finan-

10 De fet, una de les esmenes del grup parlamentari popular al Reglament del Parlament basc, finalment no acceptada, pretenia que la votació secreta només pogués dur-se a terme amb paperetes –(www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001983.pdf) (p. 18 / 8 de juny de 2009)–. A més a més, si ens fixem en les solucions aportades per altres reglaments parlamentaris autonòmics, ens adonarem que alguns preveuen el vot parlamentari no presencial només en casos de votacions públiques. És el cas, per exemple, d'Andalusia (art. 85.2 Reglament del Parlament andalús), Extremadura i Canàries (arts. 144 Reglament de l'Assemblea extremeña i 94.2 Reglament del Par-

lament canari; en aquests dos casos de fet només es preveu per a la investidura, la moció de confiança i la qüestió de confiança, és a dir, tres casos de votacions necessàriament públiques).

11 L'últim episodi similar es va donar a les municipals fineses on, en certes localitats, al voltant d'un 2% dels votants va marxar del col·legi creient haver exercit el seu dret, però la màquina de votació no havia comptabilitzat aquests sufragis. El Tribunal Suprem Administratiu de Finlàndia va anul·lar aquesta elecció el passat més d'abril (Vaha-Sipila, 2009).

cera podrà comprovar l'endemà i de forma manual si efectivament la transacció virtual ha generat els moviments comptables pertinents, el votant no podrà mai dur a terme una operació semblant ja que aleshores vulneraria el secret del vot.

D'altra banda, el segon sector utilitza diversos arguments per a rebutjar de forma completa qualsevol aplicació de vot electrònic. S'acostuma a destacar, per exemple, la rellevància de dues variables estrictament sociològiques consistents en la transcendència de la bretxa digital¹² i en la necessitat de protegir el simbolisme republicà representat en l'acte de votació.¹³

Entre aquestes dues posicions extremes, apareixen altres opcions que, sense menystenir els reptes que planteja el vot electrònic, proven de cercar una solució que el faci compatible amb els principis democràtics. Un dels plantejaments més estesos consisteix a demanar una constància alternativa dels vots (ex.: comprovants en paper). En aquesta línia es pronuncia, per exemple, el Tribunal Constitucional federal alemany en una decisió ben recent, concretament de 3 de març de 2009. Es tracta a més a més d'una de les primeres decisions jurisdiccionals sobre la matèria d'aquest nivell i a escala continental.

En primer lloc, tot i que la Llei Fonamental de Bonn no ho inclou de forma específica, l'anàlisi dels seus articles 38 i 20 permet deduir que «die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl» (§ 106). D'altra banda, una simple obertura informativa podria proporcionar moltes dades als ciutadans, però no seria una mesura suficient si es tracta de documents especialitzats de difícil o impossible comprensió per a la majoria: «jeder Bürger muss die zentralen Schritte der Wahl ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehen und verstehen können» (§ 109; en el mateix sentit § 119, 148 i 149).

Publicitat i comprensió són, doncs, segons el Tribunal, les claus de volta de qualsevol elecció democràtica. Tot votant ha de poder supervisar per si mateix el desenvolupament de la votació i sobretot l'ha de poder entendre «ohne besondere technische Vorkenntnisse» (sense coneixements tècnics especials). El vot electrònic no

12 El vot electrònic constitueix un canal de votació que afavoreix determinades capes de la societat i genera, en conseqüència, greuges comparatius en altres sectors. Atès que el principi d'igualtat és especialment important en el terreny electoral, menystenir la posició dels sectors menys habituats a les noves tecnologies (ex.: gent gran) pot invalidar d'arrel tota la innovació electoral que es vol dur a terme.

13 En aquest cas, certs autors destaquen que l'acte de votació va molt més enllà d'una operació rutinària ja que incorpora significatius elements simbòlics. Tot i que el resultat final sigui el mateix a afectes estrictament numèrics, votar en societat no pot equivaldre a votar des de casa ja que la

primera opció ajuda a bastir una societat i una consciència democràtiques (cfr. Reniu Vilamala, 2007: 69). Aquesta reflexió està pensada lògicament per als casos electorals, però podria perfectament traslladar-se al supòsit dels parlaments. D'aquesta forma, simplificar la tasca parlamentària i reduir-la a una simple votació desnaturalitza l'essència d'aquestes assemblees ja que només es comporten de forma genuïna quan la votació és el fruit d'un debat previ en què tots els diputats han pogut contrastar llurs idees. Votar ha de ser, en definitiva, el resultat final d'una tasca conjunta i això només pot aconseguir-se de forma presencial o potser en videoconferència, però mai només amb un vot a distància.

compleix aquestes exigències llevat que s'incorpori en el sistema algun element complementari com, per exemple, comprovants en paper.¹⁴

Així doncs, el Tribunal no rebutja completament l'opció d'un vot electrònic, sinó que es limita a proclamar els principis que necessàriament hauria de complir i a constatar que les màquines *Nedap* emprades a Alemanya no els reuneixen. Tot i que el Tribunal articula un escenari conceptual força rigorós, no pot descartar-se una futura reimplantació del vot electrònic en aquell país sempre que es tractés d'un sistema reformulat de dalt a baix.

Hi ha a més a més altres documents que enforceixen aquesta posició. A títol indicatiu, pot citar-se la Recomanació del Consell d'Europa de 2004 on, en el seu vintè apartat, exigeix que «member states shall take steps to ensure that voters understand and have confidence in the e-voting system in use». D'altra banda, en el memoràndum explicatiu d'aquest principi, els seus mateixos autors, és a dir, els representants governamentals, especifiquen que es tracta de garantir un «full understanding of the e-voting system» i recorden, de manera molt similar al Tribunal alemany, que «traditional voting methods are simple and well tried and tested in member states. Voters are familiar with voting systems using ballot papers and ballot boxes and understand the general rules that govern how they should vote and how their vote is collected and counted unaltered. The introduction of e-voting produces a new situation in which voters will be less familiar with the electoral process and perhaps less able to understand the safeguards built into the e-voting system.»¹⁵

El text no concreta de quina forma ha de garantir-se aquesta comprensió plena del sistema per part del votant, i de fet la Recomanació ja es va redactar tenint present casos tan variats com l'holandès, el belga o l'estonià, però resulta clar si més no que qualsevol sistema que vulgui emparar-se en aquest document ha de oferir als ciutadans mesures garantistes de caràcter complementari a les de les eleccions tradicionals. No n'hi hauria prou, doncs, a refiar-se dels protocols antics, sinó que caldria incorporar-ne de nous, siguin els comprovants en paper o qualsevol altra opció raonable.

Finalment, pot citar-se el document de reflexió de l'OSCE (Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa) on es destaca que «the legal framework should provide the possibility of a *meaningful manual* recount of ballots cast electronically» (OSCE, 2008: 19; la cursiva és meua). Els dos mots subratllats són molt significatius ja

14 L'esquema més complet de VVPAT –*Voter Verifiable Paper Audit Trail*– consisteix en una urna i una impressora encastades a la màquina electrònica de votació. Un cop seleccionada l'opció de vot per part de l'elector, la impressora confecciona un rebut i l'ensenya al votant perquè aquest confirmi que el paper inclou efectivament la mateixa opció que ell ha triat electrònicament (cfr. Mercuri, 2002). Aquests rebuts resten durant la jornada a l'esmentada urna i poden utilitzar-se posteriorment per a dur a terme un recompte en paper paral·lel a l'escrutini electrònic (cfr. una anàlisi d'aquestes auditories a Norden, 2007). Cal tenir en compte que hi ha altres

models de VVPAT, com per exemple l'emprat a Veneçuela o a Coahuila (cfr. una descripció dels dos a Barrat Esteve, 2007a: 120-123 i 162-172), i sobretot que el vot electrònic remot és incompatible amb aquest sistema de comprovants de vot on hi figura l'opció triada per l'elector (cfr. una tipologia de sistemes electrònics de votació a Barrat Esteve, 2007).

15 Rec (2004) 11, de 30 de setembre, sobre els estàndards legals, operacionals i tècnics del vot electrònic. Cfr. Jones, 2004 i McGaley/Gibson, 2006.

que, d'una banda, el document només sembla acceptar aquelles situacions en què, al costat de l'escrutini electrònic, hi hagi la possibilitat de dur a terme un recompte paral·lel de caràcter manual, és a dir, normalment amb comprovants en paper. D'altra banda, la traducció de *meaningful* és molt problemàtica, però no és arriscat afirmar que l'OSCE sembla referir-se a un plantejament semblant al del Tribunal alemany i al del Consell d'Europa, és a dir, un escrutini que tingui cert sentit –que sigui comprensible– a la vista dels mateixos votants.

Totes aquestes dades estan pensades lògicament per a eleccions, però no sembla gaire difícil traslladar les mateixes reflexions a seu parlamentària car els problemes que s'hi plantegen són idèntics. Una elecció i una votació parlamentària poden tenir diferències importants en molts aspectes, però, si més no des de l'òptica que estem utilitzant, es presenten com a dos fenòmens anàlegs. Per quin motiu s'hauria de furar als diputats la capacitat de supervisar de forma directa la correcció del procés? Per quin motiu el protagonisme dels tècnics seria inadmissible en les eleccions i idoni en el cas de les assemblees? Per quin motiu no s'hauria d'exigir també aquí una comprensió plena del sistema –Consell d'Europa– o un «meaningful recount» –OSCE–? No sembla que hi hagi diferències substancials i, per tant, les reflexions tant del Tribunal Constitucional alemany com de les altres institucions hi són plenament vàlides.

De totes formes, al costat d'aquestes decisions, n'hi ha d'altres que proven de cercar solucions democràtiques al problema que tenim plantejat sense recórrer necessàriament als comprovants en paper o figures anàlogues. A més a més que els comprovants no són admissibles en totes les modalitats de vot electrònic, no pot oblidar-se que, en certa manera, també suposen una desnaturalització de la transició del paper a la informàtica. Hi ha supòsits en què no tindria sentit implantar el vot electrònic si l'única forma de fer-lo acceptable des d'una perspectiva democràtica fos seguir mantenint un comprovant en paper, és a dir, precisament el que es pretén suprimir.

Aleshores, si es rebutja aquesta primera solució, les mesures alternatives passen per envoltar el vot electrònic d'un conjunt de mesures garantistes que permetin assolir un nivell de legitimitat democràtica similar a l'actual. Crear organismes externs de control o incorporar mecanismes de certificació de l'aplicatiu informàtic constitueixen, per exemple, dos models a considerar. Bèlgica és el millor exemple de la primera de les solucions ja que el seu parlament compta amb l'anomenat *Collège des Experts*. Es tracta d'un organisme independent la tasca del qual es desenvolupa únicament durant el període electoral. Es constitueix 40 dies abans dels comicis i, després de supervisar tot el procés i rebre tota la documentació que cregui convenient, inclosos els detalls tècnics del sistema informàtic i l'informe emès per l'agència certificadora,¹⁶ ha de remetre al Ministeri de l'Interior i al parlament una valoració global com a molt tard quinze dies després de les eleccions. Els seus membres són nomenats per les diferents assemblees parlamentàries belgues i els seus informes no tenen un caràcter vinculant.¹⁷

16 L'article 5bis § 2 (*Loi Organisant le Vote Automatisé*/11 abril 1994) assenyala, en aquest sentit, que els experts «reçoivent [...] le matériel ainsi que l'ensemble des données, renseignements et informations utiles pour exercer un contrôle sur les systèmes de vote et de dépouillement automatisés.» A més a més, malgrat el silenci legislatiu sobre els codis fonts, de fet una de les dades més sensibles i determinants en qualsevol supervisió de votacions electròniques, l'informe corresponent a les eleccions de 1999, les primeres en què va intervenir el *Collège*, descriu les diferents operacions dutes a terme pels tècnics i com, en un moment determinat, acorden sol·licitar els codis font de les aplicacions [pp. 11-12 / *Sénat et Chambre des représentants de Belgique, Session Extraordinaire*, 1 juliol 1999 / <www.senate.be/www/?MIval=/dossier&LEG=2&NR=7&LANG=fr> (7 setembre 2007)].

17 De fet la regulació tampoc preveu la seva publicació, però fins avui tots s'han donat a conèixer a la ciutadania.

D'altra banda, molts casos d'aplicació del vot electrònic inclouen la participació decisiva de les anomenades agències certificadores o, en terminologia nord-americana, ITA –*Independent Testing Authorities*–. Salvant ara les diferències existents entre cada cas individualment considerat, el sistema consisteix que l'autoritat electoral requereix a l'empresa que ha desenvolupat la màquina de votació la presentació d'un certificat d'una empresa especialitzada en avaluacions tecnològiques segons la qual l'aplicació electoral compleix les exigències legals, tècniques i socials prèviament establertes.

A partir d'aquest esquema bàsic, hi ha molts elements que poden presentar formats diferents, i de fet alguns d'ells són de la màxima importància per al nostre objectiu com, per exemple, la transparència informativa que s'atorgui a aquestes avaluacions. La publicitat del procés de selecció de les agències certificadores, dels elements que aquestes entitats hauran d'avaluar i dels informes resultants són tres variables que permeten analitzar fins a quin punt ens trobem realment enfront d'un procés amb voluntat d'enfortir la credibilitat ciutadana del vot electrònic o enfront d'un mecanisme rutinari de certificació industrial similar al que es podria dur a terme amb qualsevol altre producte.

Dissortadament, la situació més comuna no tendeix a l'obertura. Hi ha casos, per exemple, en què l'informe de certificació és denegat als ciutadans, i d'altres en què fins i tot el llistat de criteris que els aplicatius han de complir també resta secret. França és un bon exemple del primer cas. Fruit de la petició d'un ciutadà, la CADA –*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*– va rebutjar fer públic l'informe confeccionat per l'agència certificadora perquè podria perillar «le secret industriel et commercial... [et] compromettre le bon déroulement des élections».¹⁸

Kazakhstan pot representar el segon supòsit ja que, tot i emprar un sistema de vot electrònic al 2005, «the voting system and its major components were tested to standards which are a state secret» (OSCE / ODIHR, 2006: 10; Jones, 2007: 3). Dos anys més tard la missió de l'OSCE va analitzar amb més profunditat aquest tema, però amb idèntics resultats ja que el procés de certificació «make reference to system requirements set out in a document of the National Security Committee (KNB). This is not a public document. The CEC [Central Electoral Commission] was unable to provide the OSCE / ODIHR EOM [Election Observation Mission] with any documents regarding the KNB requirements, and the KNB did not reply to a written request for information» (OSCE / ODIHR, 2007: 13).

Així doncs, sigui amb la tasca de supervisió d'organismes similars al *Collège des Experts*, sigui amb bons mecanismes de certificació o amb qualsevol altra mesura anàloga, l'objectiu d'aquests plantejaments és generar entre la ciutadania la convicció que el sistema de votació és segur i fiable. No caldria, en definitiva, recórrer als comprovants en paper si altres mesures generen al cap i a la fi la mateixa percepció entre els votants. De tota manera, el raonament no estaria complet sense referir-nos finalment

¹⁸ La resposta oficial sencera del Ministeri de l'Interior està disponible a: <www.ordinateurs-de-vote.org/IMG/jpg/cada.jpg> [7 setembre 2007].

i de forma més detallada a un component sociològic que esdevé determinant en matèria electoral: la confiança. De fet, totes les innovacions procedimentals i institucionals esmentades persegueixen aquesta finalitat, un sistema socialment creïble.

Aquesta variable depèn, però, de nombrosos factors de tal forma que resulta impossible preveure que, establertes certes garanties, necessàriament es generarà una situació de confiança de l'electorat en el sistema emprat. Una certificació plenament transparent, la tasca rigorosa d'organismes externs de control o fins i tot la introducció de comprovants en paper conformarien un escenari idíl·lic on podria raonablement esperar-se el suport ciutadà, però res no l'assegura.

De totes formes, el vot electrònic parlamentari és un cas especialment propici perquè aquesta darrera variable que estem comentant faci efectiu tot el seu potencial. Com assenyalen Oostveen i Van den Besselaar (cfr. 2004, [81]), la confiança en el sistema depèn en darrer terme de la ponderació que facin les persones afectades, en aquest cas els diputats, entre la utilitat de les noves ferramentes i la seguretat del procés. En un entorn reduït com el d'una assemblea parlamentària, serà més fàcil que el consens general col·loqui en primer lloc la utilitat que suposen aquestes votacions no presencials i no emfasitzi de forma extrema el conjunt de mesures protectores que idealment podrien incorporar-se a qualsevol sistema electrònic de votació.

IV. Consideracions finals

Les pàgines anteriors han posat de manifest que el vot electrònic genera interrogants molt rellevants en relació amb la transparència del procés de votació car furta als electors (diputats en el nostre cas) la possibilitat de controlar-lo de forma directa. D'altra banda, el fet que sigui un vot emès en seu parlamentària no suposa cap canvi qualitatiu ja que el dèficit democràtic que es planteja segueix sent el mateix, és a dir, la marginació dels mateixos diputats com a protagonistes i supervisors dels seus actes.

Un cop analitzades les diverses propostes que pretenen afrontar aquest repte, des de l'ingenu optimisme tecnològic fins a les legítimes suspicàcies democràtiques, des de les solucions que postulen el retorn al paper fins a aquelles que incorporen noves mesures garantistes, només resta assenyalar que, més enllà dels avantatges i les febleses de cada postura, la solució ideal dependrà de la realitat sociojurídica de cada país. No es pot aquí oferir una solució general, però sí posar de relleu que el vot electrònic constitueix quelcom més que una simple modificació del sistema de decisió ja que posa en qüestió principis basilars del sistema democràtic. Qualsevol iniciativa que pretengui implantar-lo ha de fugir d'improvisacions i plantejaments simplistes i prendre en consideració les variables jurídiques i culturals que hi entren en joc. No fer-ho així és la millor garantia per trobar-nos tard o d'hora amb un problema majúscul sobre la credibilitat d'una determinada votació.

Bibliografia

- BARRAT ESTEVE, JORDI (2007): «Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación» en Lorenzo Cotino (coord.) *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada: Comares, pp. 380-398.
- (2007a): «El voto electrónico en Latinoamérica: radiografía de un proceso en vías de consolidación» en José Julio Fernández Rodríguez *et al.*, *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, (Colección «Fundap Política y Administración Pública»), Querétaro: Fundap, 2007, pp. 115-178.
- (2007c): «Los procesos de certificación de los sistemas electrónicos de votación» en Paloma Biglino Campos (dir.) *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Madrid: Iustel, pp. 157-192.
- BOLTZ, INGO i CENTENO LAPPAS, FEDERICO (2005): «Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral» en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, (Col. «Ariel Ciencia Política»), Buenos Aires: Ariel, pp. 288-314.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ (2006): *Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración*, Cizur Menor: Thompson-Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, ROSA MARÍA (2003): *El voto parlamentario*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- JONES, DOUGLAS W. (2004): *The European 2004 Draft E-Voting Standard: Some critical comments*, Iowa City: University of Iowa. <www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/coe2004.shtml> [15 de maig de 2009]
- (2007): «Computer Security versus the Public's Right to Know», *Computers, Freedom and Privacy*, Notes de la Conferència–Montreal (04/05/2007). <www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/cfp2007.pdf> [27 de maig de 2009]
- LOEBER, LEONTINE (2008): «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» en Robert Krimmer / Rüdiger Grimm (eds.) *Electronic Voting 2008*, (Col. «Lecture Notes in Informatics–LNI» / P-131), Bonn: Gesellschaft für Informatik. <www.e-voting.cc/files/Session01_LeontineLoeber> [9 de juny de 2008 / presentació]
- MCGALEY, MARGARET i GIBSON, PAUL (2006): «A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on e-voting», *EVT'06–Electronic Voting Technology Workshop*, Vancouver: Usenix / Accurate. <www.cs.nuim.ie/~mmcgalley/Download/EVT06.pdf> [9 de juny de 2009]
- MERCURI, REBECCA (2002): «A Better Ballot Box», *IEEE Spectrum*, octubre, pp. 46-50. <www.notablessoftware.com/Papers/1002evot.pdf> [8 de juny de 2009]
- NORDEN, LARRY / BURNSTEIN, AARON / HALL, JOSEPH LORENZO / CHEN, MARGARET (2007): *Post-Elections Audits Restoring Trust in Elections*, Nova York / Berkeley: Brennan Center for Justice / Samuelson Law, Technology & Public Policy Clinic. <brennan.3cdn.net/f1867ccc368442335b_8em6b503r.pdf> [8 de juny de 2009]
- OSCE / ODIHR (2006): *OSCE / ODIHR Election Observation Mission. Final Report / Republic of Kazakhstan. Presidential Election 4 December 2005*, Varsòvia: OSCE (Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa) / ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights). <www.osce.org/documents/odihr/2006/02/18133_en.pdf> [2 de juny de 2009]
- (2007): *OSCE / ODIHR Election Observation Mission Report / Republic of Kazakhstan. Parliamentary Election 18 August 2007*, Varsòvia: OSCE / ODIHR. <www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27638_en.pdf> [9 de juny de 2009]
- (2008): *OSCE / ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, Varsòvia: OSCE / ODIHR, 2008. <www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34647_en.pdf> [15 de maig de 2009]
- OOSTVEEN, ANNE-MARIE / VAN DEN BESSELAAR, PETER: «Security as belief. User's perceptions on the security of electronic voting systems» en A. Prosse / Robert Krimmer (eds.) *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society*, (Col. «Lecture Notes in Informatics» – P 47), Bonn: Gesellschaft für Informatik, 2004, pp. 73-82. <www.social-informatics.net/ESF2004.pdf> [15 de maig de 2009] <static.twoday.net/evoting/files/oostveen_van-den-besselaar_p73-82.pdf> [15 de maig de 2009]
- RENIU VILAMALA, JOSEP MARIA (2007): «Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada» en José Julio Fernández Rodríguez *et al.*, *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, (Colección «Fundap Política y Administración Pública»), Querétaro: Fundap, 2007, pp. 67-113.

- (2007a): «Doubts and certainties about electronic voting» en Josep Maria Reniu (ed.) *E-Voting: The Last Electoral Revolution*, (Col. «Barcelona»-25), Barcelona: ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials), pp. 133-156.
- SEVILLA MERINO, JULIA/SORIANO HERNÁNDEZ, ENRIQUE (2009): «El voto no presencial de Sus Señorías», *Diario La Ley*, 7110, 9 de febrer de 2009, pp. 1-6.
- VAHA-SIPILA, ANTTI (2009): *Finnish e-voting results annulled, municipalities to hold new elections*, s. l.: Electronic Frontier Finland–EFFI–. <www.ffi.org/blog/2009-04-09-EVoting-Supreme-Admin-Court.html> [9 de juny de 2009]