

## LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PROCESOS ELECTORALES. EL CASO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR, ESPAÑA,  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR  
Y PROCESOS ELECTORALES  
([www.infoelectoral.interior.es](http://www.infoelectoral.interior.es))

SUMARIO: I. *Descripción general de la gestión de los procesos electorales.*  
II. *La necesidad de incorporar las tecnologías de la información en la gestión de los procesos electorales.* III. *La difusión de los resultados provisionales.*  
IV. *Conclusiones.*

### I. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La legislación española en materia electoral distingue claramente entre la administración electoral (juntas electorales y mesas electorales) y la administración gestora de procesos electorales (Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Competitividad —Oficina del Censo Electoral—, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Administración Periférica de la Administración General del Estado en las distintas provincias españolas, así como en el caso de los procesos electorales, cuya competencia es de las diferentes comunidades autónomas existentes en España, las correspondientes administraciones autonómicas).

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General atribuye la naturaleza de administración electoral, en cuanto encargada de velar por la transparencia y objetividad del proceso y del principio de igualdad, tanto a las juntas electorales (Junta Electoral Central, órganos superior y permanente de la administración electoral, juntas electorales provinciales, juntas electorales de zona y, en su caso, juntas electorales autonómicas) como a las mesas electorales (integradas por electores, con determinadas características de edad y formación, seleccionados por sorteos celebrados por los ayuntamientos).

Esto no obstante, las juntas electorales no tienen ninguna competencia para la gestión del procedimiento electoral, competencia que recae en el

Gobierno, central o autonómico, dependiendo de si nos encontramos ante unas elecciones o referendo convocado a nivel estatal o autonómico.

En concreto, al Ministerio del Interior le corresponden las principales competencias en materia de gestión electoral, así como las relaciones con la administración electoral en las elecciones a Cortes Generales (Congreso y Senado), elecciones locales, elecciones al Parlamento Europeo y referendos de ámbito estatal (en España no existen las elecciones presidenciales). El Ministerio del Interior desempeña algunas tareas menores en el caso de las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, pero, en esos casos, son las correspondientes administraciones autonómicas las competentes como administraciones gestoras del proceso electoral autonómico.

Por otra parte, es preciso destacar que también le corresponde al Ministerio del Interior la coordinación con otros organismos públicos que desempeñan funciones en la gestión electoral.

El primero de estos organismos es la Oficina del Censo Electoral que, adscrita al Instituto Nacional de Estadística del Ministerio de Economía y Competitividad (*www.ine.es*), le compete la elaboración del censo electoral y colabora en la gestión de los distintos procedimientos de votación al encargarse de remitir la documentación necesaria para el voto por correspondencia.

También es el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que a través del servicio exterior, se encarga de la gestión del voto de los españoles que residen de manera permanente en el exterior (Voto CERA) y de algunos trámites para el voto de los españoles que residen temporalmente en el exterior (Voto ERTA).

El Real Decreto de estructura orgánica del Ministerio del Interior establece que corresponde a la Dirección General de Política Interior, entre otras, las siguientes funciones:

a) La gestión de las competencias del Ministerio respecto a los procesos electorales y a las consultas directas al electorado y el mantenimiento de las relaciones necesarias con la administración electoral, en particular, con la Junta Electoral Central, con la que le corresponde la interlocución del Gobierno en materia electoral a excepción de las cuestiones relativas a la elaboración del censo electoral cuya competencia corresponde a la Oficina del Censo Electoral.

b) La coordinación de la gestión y desarrollo de los procesos electorales, así como de las funciones que corresponden a las unidades dependientes de otros ministerios con competencias en materia electoral.

c) La dirección y coordinación de los desarrollos informáticos y de comunicaciones para la modernización de la gestión de los procesos electorales.

d) La puesta a disposición de la información relativa a los procesos electorales, excepto los datos relativos al censo electoral, así como la custodia y difusión pública de los resultados electorales.

e) La gestión de las relaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia electoral.

f) El registro y la aplicación del régimen jurídico de los partidos políticos.

g) La gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, en los términos establecidos en la legislación vigente.

De entre estas competencias atribuidas al Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior) destaca la organización de los procesos electorales de ámbito estatal que incluye el diseño y la gestión del presupuesto electoral y la coordinación de los distintos organismos públicos implicados en la gestión del proceso electoral.

Por su parte, el artículo 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece que corresponde al Gobierno la difusión del escrutinio provisional de resultados. Las tareas relativas a la captura de datos en las mesas electorales y a la difusión de los mismos el día de las elecciones son llevadas a cabo por el Ministerio del Interior, sin perjuicio de que en las ruedas de prensa de la noche electoral, participe también el Ministerio de Presidencia.

Si el presupuesto electoral de las pasadas elecciones generales 2011 ha sido de casi 125 millones de euros, en términos comparativos, las tareas organizativas han requerido cerca de 108 millones de euros, mientras la difusión de los resultados provisionales ha supuesto apenas 17 millones (poco más del 13% del presupuesto electoral).

Sin embargo, se trata de la parte de la gestión electoral más visible, de mayor interés para los medios de comunicación y para el ciudadano en general.

Esto no obstante, es preciso poner de manifiesto que la gestión de cualquier proceso electoral tiene una relevancia crucial para el correcto funcionamiento de una democracia.

La gestión electoral es, necesariamente, un proceso continuo que comienza con la evaluación del proceso anterior. El concepto de ciclo electoral es, por tanto, esencial.

En ese círculo virtuoso integrado por la sucesión de tareas de “planificación estratégica-implementación-evaluación-planificación para el siguiente proceso electoral” la evaluación o identificación de aspectos que es necesari-

rio revisar o actualizar, permite determinar las mejoras en la gestión que han de ponerse en marcha, para lo cual, a veces es necesario recabar los informes oportunos (por ejemplo, de la Junta Electoral Central) o aprobar las disposiciones normativas correspondientes.

Las decisiones adoptadas y las herramientas necesarias para ponerlas en práctica han de estar listas antes de la primera actuación concreta de gestión de cada proceso: la cuantificación de necesidades. Esta cuantificación ha de realizarse casi un año antes de la convocatoria. Los plazos los determina la contratación administrativa. La cuantificación del material electoral necesario se realiza en colaboración con las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

El cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Contratos del Sector fija los primeros hitos del calendario electoral, por así denominar a uno de los instrumentos básicos para la citada planificación de la gestión electoral. Así, la primera de las actuaciones a realizar en materia de gestión electoral de cara a unas elecciones aún no convocadas pero ya previstas de acuerdo con la normativa en vigor, sin perjuicio de la posibilidad de que se produzca una convocatoria anticipada, es la determinación de necesidades de material electoral (ejemplo: urnas, cabinas, material impreso...) para el inicio de los expedientes de contratación correspondientes. Para estas tareas de inventario y actualización de necesidades, el Ministerio del Interior tiene herramientas informáticas de inventario, cuyos datos provienen de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, que custodian el material electoral no fungible de un proceso electoral a otro, y tiene en cuenta variables como los datos sobre censo electoral para la cuantificación de determinados impresos electorales, que se actualiza de manera automática y mensual por la Oficina del Censo Electoral.

Iniciados los expedientes de contratación comienza la adecuación de impresos y documentación electoral al proceso concreto, con los correspondientes informes de la Junta Electoral Central, en su caso, y las publicaciones necesarias de modificación de modelos en el *Boletín Oficial del Estado*. A ello se unen las traducciones de todo el material electoral impreso a las lenguas cooficiales del Estado español.

Una vez oficialmente convocadas las elecciones, el proceso alcanza una velocidad vertiginosa: se constituyen las juntas electorales, a las que ha de dotarse de los medios necesarios, y se pone en marcha la web informativa sobre el proceso electoral en la que se ponen a disposición de las formaciones políticas los impresos necesarios para que presenten candidaturas, así como información de gran utilidad para los electores, para los partidos y, como no, para las personas que son designadas miembros de mesa, a las que

se entrega un manual de instrucciones que, elaborado por el Ministerio del Interior en todas las lenguas cooficiales, ha de ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado en Consejo de Ministros, etcétera.

Desde el día siguiente a la publicación del Real Decreto de convocatoria de las elecciones o del referendo, los electores ya pueden solicitar el voto por correo. Esto implica que el material electoral necesario ha de haberse fabricado y distribuido en todas las oficinas de correos. También se inician, entonces, los plazos para la solicitud del voto por los electores que se encuentran en el extranjero, en el caso de las elecciones a Cortes Generales, al Parlamento Europeo y en el caso de referendo, mas no en el caso de las elecciones locales.

Otros plazos que se inician casi inmediatamente tras la convocatoria electoral son los de presentación de candidaturas y su proclamación ante las juntas electorales competentes. Estos plazos son relevantes desde el punto de vista de la gestión electoral, dado que una vez que se publican en los boletines oficiales correspondientes las candidaturas finalmente proclamadas, el gestor electoral ya puede, tras las previas autorizaciones de las juntas electorales, diseñar, fabricar y distribuir las papeletas electorales. Así, una vez fabricadas se remiten, cuando así lo hayan solicitado de acuerdo con la normativa electoral en vigor, a los electores residentes en el exterior y a los electores residentes en territorio nacional que hayan solicitado el voto por correo.

Para entonces, las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno (que integran, junto con las direcciones insulares la denominada Administración Periférica de la Administración General del Estado) estarán recibiendo el material electoral contratado y fabricado centralizadamente (Ministerio del Interior) y que habrán de distribuir a los ayuntamientos para el montaje de los locales electorales y las mesas.

Estos son solo algunos de los hitos más significativos de la gestión electoral. Sin embargo, aquí no se agotan las obligaciones del Gobierno en esta materia. Este ha de encargarse de la difusión de los resultados provisionales, como antes se ha puesto de manifiesto.

A la supervisión de la ejecución del contrato correspondiente se dedican grandes esfuerzos. Es necesario diseñar el desarrollo de los acontecimientos con precisión, fijar los momentos de las comparecencias del Gobierno ante los medios de comunicación durante el fin de semana electoral y, sobre todo, los aspectos concretos de la difusión de resultados tanto en lo que se refiere a la captura de los datos, como a los medios para su puesta a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Se trata del momento culminante del proceso: los electores están emitiendo sus votos, y al cierre de locales electorales el foco de atención se traslada al Centro Nacional de Difusión de Datos, desde donde el Gobierno realizará las comparecencias para compartir con los ciudadanos y ciudadanas el desarrollo de la jornada, los avances de participación, y ya en la noche electoral, los resultados provisionales se podrán seguir en tiempo real a través de Internet.

Para entonces, ya estará olvidado el camino recorrido. Un camino en el que al trabajo de los cientos de gestores electorales se unen las cerca de 360 empresas, varias de ellas vinculadas a las tecnologías de la información, que habrán colaborado con estos, bien en la fabricación de material o en la prestación de algún servicio.

Sin embargo, solo importará ya la rapidez y seguridad en la transmisión de los datos y en su difusión. El éxito de la gestión parece depender del momento en que se conozca el ganador de las elecciones. Pero, para el gestor electoral, gran parte del éxito se ha alcanzado mucho antes, a las 8 de la mañana, cuando los miembros de las mesas electorales acuden a su constitución y una hora más tarde, sin incidentes, comienza la votación. Todo ha salido como se espera, los electores están acudiendo a las urnas libremente y sin obstáculos. La rapidez en conocer, ya esa noche, los resultados provisionales, solo será el cierre del círculo. Para entonces, el trabajo tanto de los departamentos ministeriales implicados, como de la Oficina del Censo Electoral y sus delegaciones provinciales, así como de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno se ha cumplido. Apenas queda el encargo a Correos, que supone una buena porción del presupuesto electoral, algo más del 30% (en las elecciones a Cortes Generales de 2011, 38 millones de euros), de recoger la documentación de las mesas electorales y entregarlas a la administración electoral, así como de recoger los votos recibidos en las oficinas consulares para su entrega a las juntas electorales para su escrutinio.

Pues bien, en toda esa gestión del proceso (ya sea en la parte logística o en la parte de difusión de los resultados provisionales), el Ministerio del Interior desempeña un papel protagonista y director, cuyo perfil más sobresaliente radica en impulsar la adopción de mejoras en la gestión y la implementación de las novedades necesarias.

Todas ellas tienen presente que el medio para lograr estos objetivos es el refuerzo del uso de las tecnologías de la información al servicio del proceso y de los ciudadanos, la aplicación de mayores criterios de racionalidad a la gestión y la profundización en la cooperación institucional.

## II. LA NECESIDAD DE INCORPORAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

a) La gestión electoral, como se ha dicho, comporta un elevado número de actividades y procesos de diversa naturaleza en los que son partícipes distintos organismos. Igualmente la gestión electoral requiere de la disponibilidad de un gran número de documentos e impresos.

Buena parte de este conjunto de actividades, procesos y documentación se repite proceso tras proceso, sin perjuicio de las particularidades propias de cada uno. Este carácter repetitivo de unas y de otros hace de la gestión electoral un campo idóneo para la utilización de herramientas informáticas. Es decir, se trata de poner al servicio del proceso electoral estas herramientas, respetando fielmente los principios que definen el sistema electoral español, que pone el acento en el protagonismo de ciudadanos y ciudadanas que no solo ejercen libremente su derecho a votar, sino son considerados parte de la administración electoral cuando son designados miembros de mesa electoral. Así, los electores que el día de las elecciones forman parte de una mesa electoral dan fe pública de lo que acontece durante la jornada electoral, incluido el escrutinio manual de los votos, y dirimen las posibles dudas que durante esa jornada puedan producirse, algo que no ocurre en el caso de los sistemas en los que se usan herramientas electrónicas para el escrutinio no manual de los votos emitidos.

b) *En España, la normativa electoral en vigor no permite el voto electrónico desde el momento en que la emisión del voto se describe así:*

Artículo 86 3. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente. Los Vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector, así como su identidad, que se justificará conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Inmediatamente, el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. A continuación éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, dirá en voz alta el nombre del elector y, añadiendo “Vota”, entregará el sobre o sobres al elector quien los depositará en la urna o urnas.

Y el escrutinio en mesa electoral se regula del siguiente modo: “Artículo 95.2. *El escrutinio es público y no se suspenderá, salvo causas de fuerza mayor, aunque concurren varias elecciones. El presidente ordenará la inmediata expulsión de las personas que de cualquier modo entorpezcan o perturben su desarrollo*”.

c) *En el supuesto de coincidencia de varias elecciones se procede, de acuerdo con el siguiente orden*, a escutar las papeletas que en cada caso correspondan: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las entidades locales; después, las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; después, las de los cabildos insulares.

d) *El escrutinio se realiza extrayendo el presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso, el nombre de los candidatos votados. El presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados.*

e) Si algún notario en ejercicio de sus funciones, representante de la lista o miembro de alguna candidatura, tuviese dudas sobre el contenido de una papeleta leída por el presidente, “podrá pedirla en el acto para su examen y deberá concedérsele que la examine”.

Es cierto que, a lo largo de los años, las llamadas nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han ido incorporando a la gestión de los procesos electorales, como no podía ser de otra manera, pero también lo es que tal vez no se le haya prestado la suficiente atención a las posibilidades que estas herramientas ofrecen en la gestión de los procesos electorales más allá de la utilización intensiva de tecnologías para la captura y difusión de los resultados del escrutinio provisional durante la noche electoral.

Partiendo de esta idea, durante la IX Legislatura (2008-2011) desde el Ministerio del Interior se ha abordado la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación de un modo global, diseñando una estrategia que, por una parte, ha superado la visión individualizada de cada proceso electoral, como proceso independiente de los anteriores y de los posteriores, y por otra, desde entonces se ha apostado de modo decidido por utilizar las nuevas herramientas como auxiliares de la gestión electoral en su totalidad, y no solo en el caso de la difusión de resultados.

Es decir, desde hace años se ha iniciado una estrategia global de modernización de la gestión electoral y se ha hecho teniendo presente la secuencia del antes citado “ciclo electoral” (ciclo que se inicia con la planificación de las elecciones al Parlamento Europeo, y la evaluación de las mismas, para continuar con las mismas tareas aplicadas a las elecciones locales y a las elecciones a Cortes Generales)

En esta estrategia de modernización de la gestión electoral también se parte de la necesidad de mejorar y facilitar la actividad electoral en cinco ámbitos: la administración electoral (juntas electorales y mesas electorales); la optimización y racionalización de la gestión y la logística electoral; la



información al ciudadano; la cooperación institucional y la difusión de los resultados provisionales.

### 1. *El apoyo a la administración electoral: juntas electorales y mesas electorales*

#### A. *El acceso on line al Registro de Partidos Políticos*

El apoyo que el Ministerio del Interior presta a las juntas electorales en el desempeño de las tareas que le corresponden, en el marco del uso de las tecnologías de la información, tiene su primer ejemplo en el acceso de las juntas electorales al Registro de Partidos Políticos.

La Ley Electoral exige a los partidos políticos la previa inscripción en el Registro de Partidos del Ministerio del Interior para poder presentar candidaturas.

De este modo, abierto el plazo de presentación de candidaturas, las juntas electorales ante quienes se presentan las candidaturas deben disponer de información actualizada de los datos de inscripción de partidos en el citado Registro.

Hasta la fecha, desde el Registro de Partidos Políticos se remitía a las juntas electorales (más de 360 juntas —de Zona, Provinciales, de Comunidad Autónoma y también a la Junta Electoral Central—) un CD con las certificaciones correspondientes a los partidos políticos inscritos en la fecha de presentación de candidaturas.<sup>1</sup>

Esta “foto fija”, y los cambios de última hora comunicados por los partidos políticos al Registro, obligaba a las juntas a recabar información complementaria permanentemente hasta finalizado el plazo de presentación de candidaturas.

Con ocasión ya de las elecciones locales de mayo de 2011 y también con ocasión de las elecciones generales de 20 de noviembre, las juntas electorales han dispuesto de acceso *on line* a la información del Registro de Partidos Políticos, lo que les ha permitido consultar en tiempo real esta información.

La iniciativa ha sido muy bien recibida por las juntas y ha simplificado notablemente su labor, así como la del Registro de Partidos en este punto.

<sup>1</sup> Al cierre de esta investigación, unos 4100 partidos políticos están inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior.

### B. *La aplicación para la gestión de las candidaturas*

El Ministerio del Interior ofrece también a las juntas electorales, encargadas de la gestión de la presentación y proclamación de candidaturas, una aplicación informática de gestión que facilita su labor.

Esta aplicación permite incorporar las candidaturas y candidatos al sistema, a medida que las formaciones políticas las van presentando ante la Junta Electoral competente, y le facilita a la Junta Electoral la preparación de las publicaciones en los boletines oficiales correspondientes.

Por otra parte, esta herramienta permite también que las juntas electorales puedan verificar el cumplimiento de la paridad electoral que exige el artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Todas las juntas electorales provinciales utilizaron esta herramienta con ocasión de las elecciones a Cortes Generales de noviembre de 2011.

El uso de las tecnologías de la información en la gestión de la presentación de candidaturas podrá permitir en futuros procesos electorales una gestión totalmente automatizada de esta tarea, de modo que será posible que las formaciones presenten telemáticamente la documentación necesaria. Este es el objetivo perseguido en el desarrollo de la aplicación de gestión de candidaturas.

### C. *Aplicación para la realización del “escrutinio definitivo” o “escrutinio general”*

Como hemos visto, el uso de las tecnologías de la información en la gestión del proceso electoral ha permitido que el Ministerio del Interior pueda ofrecer a las juntas electorales las herramientas necesarias para un mejor desarrollo de sus funciones. Otra de las competencias de la administración electoral es realizar el escrutinio general o definitivo de los resultados electorales. Tres días después de la celebración de las elecciones, o cinco días después de la celebración de un referendo, las juntas electorales competentes se constituyen en mesa electoral y llevan a cabo el escrutinio general, que es de carácter público, al igual que lo es el escrutinio provisional que se realiza el día de las elecciones en las mesas electorales.

Durante el escrutinio, la Junta no puede anular ningún acta de escrutinio provisional en mesa, ni ningún voto. Sus atribuciones se limitan a verificar, sin discusión alguna, el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas, según las actas o las copias de las actas de las

mesas, pudiendo tan solo subsanar los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos.

A medida que se vayan examinando las actas, los representantes o apoderados de las candidaturas no pueden presentar reclamación ni protesta alguna, excepto aquellas observaciones puntuales que se refieran a la exactitud de los datos leídos.

El Ministerio del Interior pone a disposición de las juntas electorales una aplicación informática que les permite la realización del escrutinio definitivo de una manera más sencilla y ágil, que parte del volcado y sumatorio de los datos derivados del escrutinio celebrado en cada mesa electoral adscrita a la Junta correspondiente, así como del escrutinio que, en calidad de mesa electoral, la Junta debe de realizar de los votos emitidos por los españoles residentes en el exterior.

#### *D. Apoyo a las mesas electorales: la mesa administrada electrónicamente*

El Ministerio del Interior ha de realizar una evaluación de necesidades, también de las mesas electorales, durante la jornada de votación con la finalidad de facilitar las tareas que, como autoridad electoral, les corresponde realizar a los ciudadanos designados miembros de estas mesas.

Además del material electoral necesario para el desarrollo de sus funciones, que se revisa minuciosamente tras cada proceso electoral, y de la revisión también en detalle del Manual de Instrucciones para los miembros de las mesas electorales que ha de ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado por el Consejo de Ministros, la incorporación de las tecnologías de la información al proceso electoral han permitido que el Ministerio del Interior haya iniciado la implementación de un sistema de apoyo a las mesas electorales, que se ha demostrado eficaz y sencillo, y que ha sido muy bien valorado por todos los intervinientes en el proceso.

Se trata de la mesa administrada electrónicamente, que consiste, fundamentalmente, en dotar a las mesas electorales de una impresora y un PC con una aplicación, cuyo contenido ha sido concretado por el Ministerio del Interior para garantizar el escrupuloso respeto a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, que les asiste en el desarrollo de la jornada electoral.

Estas herramientas, además, permiten la remisión de los datos electorales (datos sobre constitución de la mesa, datos sobre participación a distintas horas de la jornada electoral y datos sobre el escrutinio provisional en mesa) de manera directa, desde la mesa al centro de totalización de datos, por lo

que se recoge más información sobre este sistema en el apartado relativo al escrutinio provisional.

## *2. La optimización y racionalización de la gestión electoral. La simplificación de la documentación electoral. Las papeletas de votación*

### *A. La simplificación documental: la reutilización y la no fabricación de documentos*

Durante los últimos procesos celebrados, el Ministerio del Interior ha optado por poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas, y sobre todo de las formaciones políticas, determinados impresos electorales en formato electrónico.

Esta medida ha permitido reducir la fabricación, y con ello contribuir a una gestión más adecuada a los principios de eficacia y eficiencia, y de respeto al medio ambiente.

Ya con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, se utilizaron formatos electrónicos para la obtención de algunos impresos electorales y de los 18 modelos de impresos existentes, en 11 de ellos se utilizó el formato electrónico. El número de impresos que se dejaron de fabricar es de aproximadamente 5 millones.

Si con ocasión de las elecciones locales de mayo de 2011 no se fabricaron casi 6 millones de impresos, con ocasión de las elecciones generales 2011 se han dejado de fabricar 15 modelos de impresos, lo que supone un total de 5 millones de impresos menos que en las elecciones generales de 2008.

De este modo, en todo el ciclo electoral (elecciones europeas, locales y generales) el total de impresos que se han dejado de fabricar es de casi 16 millones.

Los impresos elegidos para su distribución en formato electrónico son los de uso de instituciones (ayuntamientos y juntas electorales), y los que necesitan las formaciones políticas para participar en el proceso electoral. En este caso, se ponen a su disposición en la web del proceso.

Como medida complementaria a la reducción del material electoral objeto de fabricación, y teniendo en cuenta los datos relativos a material electoral sobrante, se estimó conveniente la reutilización de prácticamente todo el resto de material, siempre que fuera posible no identificar la fecha del proceso. Y ello, ya no solo por motivos económicos sino también ecológicos.

Se trata de una medida sencilla que, a medio plazo, permitirá una notable racionalización de la fabricación.

### *B. La racionalización en la fabricación de papeletas de votación*

Con ocasión de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, la novedad más significativa en todo el proceso de racionalización de la fabricación de material electoral es que esta ha alcanzado también a las papeletas.

Los impresionantes datos de papeletas sobrantes, proceso tras proceso, obligaban a introducir medidas de racionalización en su fabricación.

Hasta el momento, el porcentaje de fabricación sobre el censo electoral venía determinado por la imposibilidad de hacer frente a una demanda sobrevenida durante la jornada de votación. Por este motivo, el volumen de papeletas fabricadas de cada candidatura alcanzaba más del 100% del censo electoral, lo que provocaba unos sobrantes de más del 90%.

Como un ejemplo más del compromiso con el uso de las tecnologías de la información en la gestión de los procesos electorales, con ocasión de las elecciones generales 2011, el Ministerio del Interior ha puesto a disposición de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno (encargadas en este proceso de la fabricación de las papeletas de votación) una herramienta informática que permite la impresión de papeletas en caso de demanda sobrevenida durante la jornada electoral, aplicación que, con carácter experimental, ya se puso a prueba en las elecciones a la Asamblea de la ciudad de Ceuta del 22 de mayo de 2011.

De este modo, la fabricación en imprenta ya no es más que uno de los medios de fabricación, pero no el único. Así, se procede a una primera fase de fabricación en imprenta, y una segunda fase condicionada a la necesidad real sobrevenida de fabricación durante la jornada electoral mediante la citada aplicación.

Durante la gestión de las elecciones generales 2011 se sugirieron a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno unos criterios orientativos para la fabricación de papeletas, de modo que en las ciudades de más de 150,000 habitantes y en capitales de provincia y comunidad autónoma no debería fabricarse en imprenta más del 60% del censo, atendiendo necesidades sobrevenidas en su caso durante la jornada electoral mediante la aplicación de impresión.

No obstante, los criterios utilizados por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno han sido variados, si bien en prácticamente ningún caso se ha llegado a fabricar el 100% del censo.

Pues bien, aun así, solo en Zaragoza fue necesario el uso de la aplicación de impresión, al haber “desaparecido” (y no por ser insuficiente el volumen de fabricación en imprenta) las papeletas de 18 locales electorales. La aplicación de impresión permitió a la Delegación del Gobierno una respuesta inmediata y el problema quedó rápidamente solventado.

Con carácter general, y atendiendo a las distintas circunstancias que han concurrido en las elecciones generales de noviembre de 2011 (criterios de racionalización y reducción del número de candidaturas), puede afirmarse que se han dejado de fabricar cerca de 500 millones de papeletas, lo que ha tenido una repercusión en el presupuesto electoral de cerca de 3 millones de euros de ahorro.

De cara al futuro, cabe hacer mención de que en breve se aprobará una modificación reglamentaria que, tras el informe favorable de la Junta Electoral Central, permitirá la puesta a disposición *on line* de las papeletas de votación para que puedan ser impresas por los electores desde cualquier lugar.

### C. *La nueva papeleta del Senado*

Continuando con los mecanismos de racionalización, el Ministerio del Interior ha realizado en 2011 un nuevo diseño de papeleta para el Senado con el objetivo principal de facilitar su manipulación por los electores. Además, este nuevo diseño permite un significativo ahorro en la cantidad de papel necesario.

Mientras que en 2008 solo en la Ciudad Autónoma de Melilla se utilizó el tamaño DINA4 —tamaño de un folio— (y en las restantes 58 circunscripciones se utilizó un tamaño mayor), en las elecciones de noviembre en todas las circunscripciones se utilizó una papeleta del tamaño de un folio, y en atención a las candidaturas proclamadas, solo la papeleta de Asturias hubo de imprimirse a doble cara.

### D. *Papeletas accesibles*

Por último, el Ministerio del Interior, en colaboración con la Organización Nacional de Ciegos Españoles, ha desarrollado una aplicación que, mediante un módulo de voz, permite a los electores con discapacidad visual,

conozcan el Braille o no, la selección e impresión de papeletas de forma totalmente autónoma y accesible.

De forma experimental, esta aplicación estuvo a disposición de los electores el día 20 de noviembre en un local de la ciudad de Madrid.

Este sistema experimental se ha desarrollado sin perjuicio del procedimiento de votación accesible regulado, Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio. En este procedimiento, a petición telefónica de los electores con ceguera o discapacidad visual grave que sepan leer Braille dirigida al Ministerio del Interior dentro de los plazos establecidos por la normativa en vigor, los electores reciben en su mesa electoral el día de la votación un *kit* que incluye las papeletas de votación estándar, las que utilizan todos los electores, junto con documentación en Braille que les permite votar de manera libre y secreta. En el caso de las papeletas del Senado, la documentación en Braille incluye una plantilla en la que se introduce la papeleta en cuestión. En el resto de los casos, las papeletas de cada candidatura van dentro de un sobre que indica en Braille su contenido. La persona ciega elige la papeleta o papeletas de su elección y luego la introduce en un sobre de votación estándar.

Si en el futuro las papeletas de votación van a poder descargarse *on line*, se diseñará el sitio de descarga de modo que respete el principio de accesibilidad universal.

### 3. *La información al ciudadano*

Pero quizá uno de los ejemplos más habituales del uso de las tecnologías de la información, puestas al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, es el desarrollo e importancia que ha supuesto Internet como medio de difusión de información.

Desde esta perspectiva, el Ministerio del Interior ha desarrollado un portal electoral ([www.infoelectoral.interior.es](http://www.infoelectoral.interior.es)) que, junto con la web que se pone en marcha para cada proceso concreto, nace con la vocación de informar en detalle tanto al elector, como las formaciones políticas, en donde pueden consultarse los resultados electorales de elecciones celebradas.

Con esta web, el Ministerio del Interior ha dado un salto cualitativo al poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas un buzón de consultas y sugerencias ([infoelectoral@interior.es](mailto:infoelectoral@interior.es)) que con motivo de las elecciones generales 2011 ha atendido cientos de peticiones y comunicaciones.

Precisamente es en los resultados de elecciones celebradas donde más se ha mejorado la información que hasta el momento ofrecía el Ministerio del Interior. Así, el acceso a la base de datos de resultados (<http://www.infoelectoral.interior.es/min/>), además de presentar una interfaz más atractiva, con mapas y gráficos, permite la descarga de los datos en diversos formatos aptos para su tratamiento.

Por otra parte, los esfuerzos del Ministerio del Interior también se han centrado en el desarrollo y profundización de la información que se ofrece en la web de cada proceso electoral.

Así, por ejemplo, con ocasión de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, la información se ha ofrecido en dos grandes bloques de contenido (<http://www.elecciones.mir.es/generales2011>).

El primero de estos bloques está integrado por información de carácter general sobre el proceso, información que se ofrece en diversos formatos, textos explicativos, preguntas y respuestas, recursos dinámicos.

Se ofrece a los ciudadanos y ciudadanas información sobre los distintos procedimientos de votación, plazos, calendario electoral, enlaces de interés y campañas institucionales.

El segundo gran bloque de información va dirigido ya más específicamente a determinados actores del proceso. Se trata de la información que recoge la web dirigida a las formaciones políticas y de la información dirigida a las personas que son designadas miembros de las mesas electorales.

Si bien la información sobre candidaturas es una información que deben ofrecer las juntas electorales, el Ministerio del Interior recoge en la web de proceso algunas cuestiones sobre requisitos y plazos, siempre con indicación de la doctrina de la Junta Electoral Central al respecto.

Pero quizá el aspecto más relevante es la puesta a disposición en la web de los impresos necesarios para la presentación de candidaturas y comunicación de coaliciones.

En cuanto a los miembros de mesa, la información que se ofrece incluye también los manuales que se elaboran por el Ministerio del Interior, y que se han de entregar a las personas designadas junto con la notificación de su nombramiento.

#### 4. *La cooperación institucional*

En este afán por optimizar toda la planificación de la gestión electoral, el Ministerio del Interior promueve la cooperación interinstitucional entre



la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en materia de gestión de procesos electorales.

Desde 2009, el Ministerio del Interior ha reforzado una cooperación que, en el pasado, se limitaba a la suscripción de instrumentos de colaboración cuando se producía la concurrencia en la celebración de procesos electorales de competencia estatal y de competencia autonómica.

A partir de abril de 2009 se creó una red de gestores responsables en materia de gestión electoral en la que participan tanto la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) como las administraciones autonómicas. Esta red cuenta no solo con una vertiente virtual, gestionada por el Ministerio del Interior, para facilitar la comunicación y el intercambio electrónico de datos, sino que, además, sus integrantes se reúnen de manera periódica.

Así, durante 2009 a 2011 se han celebrado varias reuniones de este grupo de gestores electorales de la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y de las administraciones autonómicas. Uno de los primeros frutos de dichas reuniones fue cuando en 2011, por primera vez y a iniciativa del Ministerio del Interior, se suscribió un Convenio, con diez de las comunidades autónomas que celebraron elecciones a sus asambleas legislativas el 22 de mayo de 2011, para la gestión conjunta del escrutinio provisional.

Las diez comunidades autónomas que han suscrito este Convenio de colaboración son: Aragón, Asturias, Illes Balears, Extremadura, Valencia, Castilla La Mancha, Castilla y León, Canarias, Cantabria y Región de Murcia (*BOE*, miércoles 13 de julio de 2011, núm. 167). Las tres comunidades autónomas que no han suscrito el Convenio son: Madrid, Navarra y La Rioja. Este convenio también lo ha suscrito la Diputación Foral de Álava.

En aras de la racionalización, eficiencia y eficacia del gasto público, el objetivo perseguido con la suscripción de estos diez convenios fue que en lugar de que el Ministerio y las trece comunidades autónomas contratasen catorce redes de comunicación distintas, tras la suscripción del correspondiente Convenio, las comunidades autónomas pudieran utilizar el 22 de mayo la red común contratada por el Ministerio del Interior, que servía para transmitir los datos capturados en las mesas electorales (al Centro Nacional de Difusión de Datos, en el caso de las elecciones locales, y a los centros de difusión de datos autonómicos de las elecciones autonómicas). Igualmente, se utilizaron conjuntamente los dispositivos móviles (teléfonos, PDA y mesas administradas electrónicamente —MAE—) utilizados para la retransmisión de estos datos, así como la de los representantes de la administración encargados de comunicar aquellos.

En este marco de cooperación institucional, impulsado desde el Ministerio del Interior y concretado en los citados convenios, se han compartido por el Ministerio del Interior y las correspondientes comunidades autónomas los dispositivos móviles (PDA) utilizados para la captura y transmisión de datos, generándose un ahorro cercano a los 2.500.000,00 € (aproximadamente 200.000 € para el Ministerio del Interior y 2.300.000 € para las comunidades autónomas).

Asimismo, para evitar costes duplicados, también se ha compartido el coste de los denominados representantes de la administración, que transmiten los datos del escrutinio provisional desde la mesa electoral (mesa única cuando se produce la concurrencia electoral), lo que ha supuesto un ahorro aproximado de otros 2.000.000,00 € (650.000 € para el Ministerio del Interior y 1.350.000 € para las comunidades autónomas)

Así, se estima que estos convenios de colaboración han supuesto un ahorro total de 3.600.000 euros para las 10 comunidades autónomas (además de la Diputación Foral de Álava) que los han suscrito, y de unos 900.000 euros para el Ministerio del Interior. En suma, el gasto público se redujo en 4.500.000 euros.

En las comunidades autónomas que declinaron el ofrecimiento hecho por el Ministerio del Interior para la suscripción del convenio de colaboración sobre el escrutinio provisional, el coste fue muy elevado. A título de ejemplo, cabe señalar que la Comunidad de Madrid hubo de afrontar un coste de casi 500.000 euros, por la no suscripción de este convenio y el Ministerio del Interior de 380.000 euros. La negativa de la Comunidad de Madrid supuso un mayor coste a las administraciones públicas de casi 900.000 euros.

En 2013 está prevista la suscripción de un Convenio Marco de Colaboración en Materia de Gestión Electoral entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y las administraciones de trece comunidades autónomas (las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, La Rioja, Andalucía, Aragón, Canarias e Illes Balears).

##### 5. *Cooperación internacional: un ejemplo*

La Dirección General de Política Interior-Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales (Ministerio del Interior-España) lleva a cabo actividades de cooperación internacional tanto con organismos ges-

tores de procesos electorales de la Unión Europea como del ámbito iberoamericano.

A modo de ejemplo, cabe destacar que desde 2000 el Ministerio del Interior ha organizado, junto con la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, doce seminarios sobre materia electoral que han tenido lugar en los diversos centros de Formación de la Cooperación Española en Iberoamérica, seminarios en los que, en distinto grado, han colaborado junto con el Ministerio del Interior, representantes de los organismos gestores de procesos electorales de los países de Iberoamérica, así como miembros de la academia y de organismos internacionales como la División de Asistencia Electoral de la ONU, la OEA, IDEA Internacional, el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos-CAPEL.

En 2009 se realizó la primera edición del Seminario “La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos electorales. Su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas”, se celebró en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Cartagena de Indias (Colombia) del 3 al 6 de noviembre de dicho año.

El II Seminario tuvo lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Cartagena de Indias (Colombia) del 27 de septiembre al 1o. de octubre de 2010. Como fruto de estos dos seminarios se creó la Red de Gestores Electorales en Materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación, red RUTICPE, gestionada por el Ministerio del Interior.

El III Seminario sobre “La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos electorales: las competencias de los organismos gestores de procesos electorales y la gestión electoral eficiente”, se celebró del 14 a 18 de octubre de 2013 en el Centro de Formación de la Cooperación Española, en Montevideo, Uruguay.

Este III Seminario tiene vocación de continuidad, dado el hecho de que es constante la evolución de las soluciones tecnológicas y de gestión pública en aras de la mejora de la gestión de procesos electorales y, por ende, del reforzamiento de las instituciones democráticas. Por otra parte, el excelente resultado de las evaluaciones obtenidas en ambos seminarios ratifica la necesidad de continuar organizando sucesivas ediciones de este seminario.

Entre las reflexiones y conclusiones alcanzadas en este Seminario cabe destacar las siguientes ideas.

Para el cumplimiento de las competencias atribuidas por la normativa en vigor, en cada país, a los correspondientes organismos electorales, de una manera eficaz y eficiente, se utilizan, cada vez más, herramientas propias de la sociedad de la información.

Los organismos electorales, al formar parte de la administración pública, que en todos los países participantes está introduciendo, de manera general, el uso de nuevas tecnologías (ejemplo: documentos nacionales de identidad con certificado digital, introducción de sistemas electrónicos que sustituyen los sistemas analógicos de contacto, comunicación y tramitación de procedimientos entre las administraciones públicas y la ciudadanía), ya están inmersos, de por sí, en esa tendencia marco de mejora, de adaptación de las administraciones a la sociedad de la información y el conocimiento.

Esto no obstante, los organismos electorales desarrollan herramientas específicas para su funcionamiento habitual: tanto en lo que se refiere a su funcionamiento o gestión interna (ejemplo: herramientas de control del flujo del trabajo, bases de datos de gestión, gestión electrónica de tramitación de procedimientos administrativos, etcétera) como a su gestión externa o funcionamiento relacionado con actores, como son los partidos políticos, los electores, el personal que captura datos el día de las elecciones desde las mesas electorales, etcétera. Asimismo, los organismos electorales utilizan las herramientas disponibles, sean estas electrónicas o no, para hacer universalmente accesible los procedimientos y los procesos electorales a quienes estén legitimados para relacionarse con el organismo electoral, como actores con derecho a recibir información y servicios del organismo electoral, y con deberes de cara al organismo electoral (ejemplo: subvenciones a partidos políticos; rendición de cuentas; obligación de facilitar datos para el padrón electoral, para inscribir un partido político, etcétera); a quienes tengan derecho de sufragio reconocido (incluyendo aquí a todo el electorado: minorías lingüísticas, personas con discapacidad, electores residentes en el exterior), de acuerdo con la normativa electoral en vigor en cada Estado.

Se apreció como una buena práctica, no solo desde el punto de vista de técnica normativa, sino también de cara a la apertura de horizontes tecnológicos, la neutralidad tecnológica de las normativa electoral (entendiendo por tal que la norma no describa los procedimientos y las tareas a desarrollar durante el proceso electoral de manera tan detallada que impida el uso de herramientas disponibles en el futuro), incluidas las normas que especifiquen las competencias de los organismos electorales.

Quedó patente en el III Seminario que todos los organismos electorales participantes (Uruguay, México —IFE y TEPJF—, España, Honduras, Chile, Perú, Guatemala, Panamá y Ecuador) cuentan con sistemas automatizados para la gestión interna (ejemplo: inventarios, gestión financiera, bases de datos de resultados electorales...), así como herramientas y sistemas diseñados para la gestión de cara al exterior, como páginas web, capacitación

*online/e-learning* para diferentes actores —miembros de mesa, transmisores de datos, partidos políticos, personal del organismo electoral, etcétera—.

Siendo esto así, se estimó por parte de los asistentes al Seminario que podría mejorarse el número y calidad de las herramientas desarrolladas para la gestión interna del organismo electoral, dado que en ocasiones se percibe que todos los esfuerzos en innovación tecnológica se dan para el desarrollo de servicios para los actores externos (electores, partidos políticos, sociedad civil, otros órganos electorales...) olvidándose de las necesidades de gestión internas del organismo gestor de procesos electorales.

Se consideró también importante el contar con unidades especializadas en materia informática dentro de la estructura de los organismos gestores de procesos electorales o, al menos, contar con equipos multidisciplinares que incluyan expertos en las TIC para asesoramiento, y en su caso, diseño de estrategias. También el contar con presupuesto suficiente y cierta flexibilidad en la gestión en esta materia se considera necesario, así como la capacitación del personal de los organismos electorales en el uso de las TIC, que van a utilizar en su trabajo diario, y en las tareas directamente vinculadas con la celebración de un proceso electoral.

Se identificaron casos de colaboración internacional entre organismos electorales (ejemplo: préstamo de *hardware* y medios —escáneres, urnas electrónicas, etcétera—), así como experiencias de cooperación con universidades (públicas y privadas) en materia de TIC (ejemplo en cuanto a voto electrónico: diseño de prototipos, fabricación de prototipos, desarrollo de aplicaciones informáticas, etcétera).

Por los participantes se detectó la tendencia generalizada al escaneo de las actas de escrutinio y al uso de sistemas de doble verificación (para evitar errores, incoherencias, etcétera) de los datos grabados, cuya fuente son las citadas actas. Asimismo, la mayoría de los países representados en el III Seminario publican, tanto las actas escaneadas, como los datos contenidos en las mismas ya procesados en páginas web. En dichas web de resultados electorales se pueden hacer búsquedas y generar documentos en distintos formatos, incluyendo gráficas, listados de candidatos/as, etcétera.

Se detectó la tendencia generalizada a contar con sistemas automatizados para la gestión del padrón o censo electoral, así como para, en su caso, la emisión de credenciales cívicas, tarjetas censales o tarjetas de votación. Hay casos de padrones electorales fotográficos y biométricos.

La mayoría de los países participantes cuentan con plataformas de *e-learning* para capacitar a miembros de mesas electorales, personal con tareas de captura y transmisión de datos electorales durante el proceso de escrutinio.

nio de los resultados electorales, etcétera. Algunos países cuentan con modelos estadísticos automatizados para operar con resultados provisionales.

Se estimó óptimo que la gestión electoral aproveche las innovaciones tecnológicas que, a nivel estatal, se estén desarrollando para las administraciones públicas y los ciudadanos (ejemplo: documentos de identidad con certificado digital —caso de España—, sistemas informáticos de seguimiento y control de proyectos estatales —caso de Ecuador—), así como que las formaciones políticas y la sociedad civil conozcan las innovaciones en materia de TIC, y puedan hacer observaciones sobre las mismas: transparencia y confianza ciudadana. Asimismo, se puso de manifiesto que las TIC, al mejorar la gestión electoral, pueden ser útiles para la reducción de costes en los casos en los que conllevan la reducción de fabricación de materiales impresos, o la reducción de los tiempos para la realización de tareas complejas.

Se detecta una necesidad creciente, por parte de la mayoría de los organismos electorales que tienen competencias en materia de control *ex officio* del uso de los medios por parte de los actores electorales, de contar con mecanismos para el desarrollo de dichas competencias en las redes sociales.

Se estimó necesario contar con estrategias en materia de TIC y gestión electoral. Estas estrategias incluyen la evaluación de qué servicios del sistema electoral se pueden actualizar a los avances tecnológicos actuales (ejemplo: sustitución de servidores por servicios en la nube, uso de redes sociales para difundir información sobre los procesos electorales o para atender consultas de los electores...)

Se consideró una lección aprendida el que ha de tenerse en cuenta que la externalización de servicios informáticos (o de adquisición de *hardware*) a empresas conlleva riesgos desde el punto de vista de la responsabilidad y la percepción ciudadana en relación con el organismo electoral. Así, cuando un prestador de servicios externo no presta de manera correcta el servicio contratado (o los bienes suministrados), esto redundará en una pérdida de credibilidad del organismo electoral que contrató a la empresa. El organismo electoral asume la responsabilidad por las actuaciones llevadas a cabo por un tercero.

Todos los participantes coincidieron en señalar que es necesario evaluar si el coste-eficiencia-eficacia de las innovaciones en materia de TIC es adecuado y oportuno tanto antes como después de la implementación de las mismas (ejemplo: gastos no previstos de almacenamiento de *hardware*, gastos de licencias, número de electores beneficiarios de alguna herramienta nueva, etcétera). Algún participante hizo mención de la necesidad de diferenciar dos posibles maneras de entender la introducción de las TIC en la gestión electoral: el concepto de invertir en TIC (adquisición de equipos,

licencias de *software*. *Ventaja*: propiedad, control. *Desventaja*: los gastos antes citados de licencias, almacenamiento...) y el concepto de gastar en TIC (contratación a empresas de bienes y servicios. *Ventaja*: menos costes/no se convierte en un activo. *Desventaja*: la responsabilidad por actos de terceros/dudas sobre seguridad/confianza ciudadana en juego).

Por último, se consideró una buena práctica la realización de pruebas piloto, simulacros y el intercambio de información sobre buenas prácticas (uso de tecnologías concretas, procedimientos exitosos, estrategias para la reducción del coste de la gestión electoral, etcétera) y sobre lecciones aprendidas (pues también se aprende de los casos no exitosos) entre organismos electorales. En este sentido, la red RUTICPE (integrada por un sencillo sistema de intercambio de ficheros y un grupo de correo electrónico), gestionada por el Ministerio del Interior, y a la que tienen acceso los participantes, es una herramienta útil para el citado intercambio de experiencias en el uso de TIC por los organismos gestores de procesos electorales.

### III. LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS PROVISIONALES

#### 1. *La difusión de resultados provisionales en el sistema español*

El protagonismo en el desarrollo de la jornada electoral reside en los ciudadanos y ciudadanas, en el electorado, y no solo porque ese día pueden ejercer su derecho de sufragio, sino porque, además, cuando son miembros de mesas electorales, la Ley Electoral les considera parte de la administración electoral.

Elegidos por sorteo de los correspondientes ayuntamientos, bajo la supervisión de las juntas electorales de zona, a los miembros de las mesas electorales se les encarga directamente garantizar la transparencia, objetividad e igualdad en el proceso electoral.

El presidente y los vocales de cada mesa son designados por sorteo público entre la totalidad de las personas incluidas en la lista de electores de la mesa correspondiente, que sepan leer y escribir y sean menores de setenta años, si bien a partir de los sesenta y cinco años podrán manifestar su renuncia en el plazo de siete días. El presidente deberá tener el título de bachiller o el de formación profesional de segundo grado, o subsidiariamente el de graduado escolar o equivalente.

Se procede de la misma forma al nombramiento de dos suplentes para cada uno de los miembros de la mesa.

Los cargos del presidente y vocal de las mesas electorales son obligatorios. No pueden ser desempeñados por quienes se presenten como candidatos.

Son estas personas, constituidas en mesas electorales, a las que se atribuye durante la jornada electoral un doble cometido: supervisar y garantizar la limpieza del acto de votación, y realizar el primer escrutinio de resultados.

La realización del recuento provisional de resultados no se atribuye, por lo tanto, a ningún órgano técnico específico, sino a los ciudadanos y ciudadanas que como integrantes de las mesas electorales asumen entonces la naturaleza de administración electoral.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dedica los artículos 95 y siguientes al escrutinio provisional realizado por las mesas.

En primer lugar, se establece el carácter público del recuento provisional de votos, si bien se dota al presidente de la mesa electoral de las herramientas necesarias para garantizar su normal desarrollo, por lo que podrá recabar la asistencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y ordenar la expulsión de todo aquel que, de cualquier modo, lo entorpezca o lo perturbe.

Los apartados y artículos siguientes concretan el proceder de la mesa para la realización del escrutinio: su orden en el caso de concurrencia electoral, la lectura en voz alta de cada papeleta, así como los supuestos en los que el voto ha de calificarse como nulo o blanco.

La Ley Electoral establece también la posibilidad de presentar reclamaciones contra lo actuado, así como el modo de preparar la documentación que ha de hacerse llegar a las juntas electorales correspondientes.

A estas, como hemos visto anteriormente, se les atribuye la realización del escrutinio general o definitivo, y también, la publicación en el *Boletín Oficial* de los resultados generales y por circunscripciones, sin perjuicio de los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de electos.

La Ley Electoral dedica los artículos 103 y siguientes al denominado “escrutinio general”. Cabe aquí destacar que salvo las papeletas declaradas nulas por la mesa o que en esta hayan sido objeto de reclamación, el resto de las papeletas se destruyen el mismo día de las elecciones tras la realización del escrutinio provisional en la mesa electoral. De ahí que pueda afirmarse que serán las actuaciones de la mesa electoral las que determinen las de los actores intervinientes posteriormente, y de modo fundamental, la intervención de las juntas electorales en la realización del escrutinio definitivo o general.

Tan es así, que el artículo 106 de la Ley Orgánica 5/1985 establece literalmente que “durante el escrutinio la Junta no puede anular ningún acta



ni voto” y que “sus atribuciones se limitan a verificar sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas, según las actas o las copias de las actas de las mesas”. No obstante, podrán “subsanan los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos”.

No obstante, las juntas electorales realizan el único escrutinio de los datos de votos recibidos de los electores que residen permanentemente en el extranjero (voto CERA). Estos votos no se reciben en la mesa electoral, sino en la Junta Electoral correspondiente que, de conformidad con el artículo 75 de la Ley Electoral, se constituye en mesa para su recuento a las 8 de la mañana del primer día previsto para la realización del escrutinio general.

Lo expuesto da una idea de la importancia y relevancia que se da a los datos del escrutinio provisional que realiza la mesa electoral, por cuanto en poco o nada va a verse modificado por el escrutinio definitivo o general que realiza la Junta Electoral.

El artículo 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece la obligación para el Gobierno de “facilitar información provisional sobre los resultados de la elección”.

Para ello, cerca de 30.000 representantes de la administración se encargan de solicitar a las mesas electorales, una vez realizado el recuento provisional, una copia del acta de escrutinio para transmitir los datos al Centro Nacional de Difusión de Datos y que, así, el Gobierno pueda dar cumplimiento al mandato legal antes apuntado.

La difusión de los resultados del escrutinio provisional constituye la última exigencia prevista para el gestor electoral en un proceso electoral concreto, y ha de hacer dicha difusión con la mayor transparencia, fiabilidad y seguridad, a lo que ahora se añade también la rapidez. Aquí, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación es muy útil.

La relevancia de esta tarea reside en informar a los ciudadanos y ciudadanas, en tiempo real, del recuento provisional de votos, de modo que si falla alguna de las exigencias antes enumeradas, recaerá la sospecha sobre la gestión, y peor aún, sobre el propio desarrollo del proceso y sobre el sistema en sí mismo.

La responsabilidad es entonces enorme, y a garantizar el cumplimiento de estas exigencias se ha dedicado gran parte del esfuerzo del Ministerio del Interior, estableciendo en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato correspondiente, las pautas necesarias para garantizar la eficacia, precisión y transparencia del proceso de captura de datos y de difusión pública.

Se encarga así a una empresa la suma de los resultados de cada mesa electoral, capturados por los representantes de la administración, al objeto de poder realizar las agrupaciones correspondientes que permitan ofrecer

una información global e ilustrativa del resultado provisional de la elección: quién ha ganado las elecciones o el resultado de una consulta popular por vía de referendo.

A medida que se ha impuesto el uso de las tecnologías de la información, este encargo incluye también una difusión acorde con este uso. Así nace la web de resultados, que al ofrecer los resultados en tiempo real a medida que llegan al centro de totalización, ha ganado protagonismo frente a las ruedas de prensa del Gobierno que eran con anterioridad prácticamente el único mecanismo de difusión. También se cuenta con un repositorio de datos al que tienen acceso los medios de comunicación que así lo soliciten, que permite hacer descargas de datos en formatos aptos para su tratamiento.

La importancia de la difusión de los resultados del escrutinio es innegable, y lo demuestra el hecho de que tanto en aquellos países donde existe una obligación legal de realizarlo, es el caso español, como en aquellos donde esta obligación no existe, la experiencia demuestra que sí existe una obligación, si no legal, política y para con el propio sistema electoral, de informar puntual y rápidamente a los ciudadanos de los resultados de una elección.

Muestra de la relevancia que, de cara a la confianza de la ciudadanía y de las formaciones políticas, tiene una difusión transparente, rápida y fiable de los resultados del escrutinio provisional tras el cierre de las mesas electorales el mismo día de las elecciones, es que en la mayoría de los países (al menos trece países en el caso de la Unión Europea) se utilizan sistemas para la recogida, transmisión y difusión de resultados provisionales, a nivel nacional en algunos casos y a nivel regional o local en otros.

Como hemos señalado anteriormente, en el caso de España existe el mandato legal de que el Gobierno facilite información provisional sobre los resultados de la elección. Mas, con independencia de si la normativa electoral en vigor en los distintos países exige la difusión de los resultados provisionales durante la denominada noche electoral, por parte del Gobierno o del organismo electoral correspondiente, lo relevante es que, de hecho, dicha difusión se considera una buena práctica, sea obligatoria o no a nivel normativo.

## *2. La evolución en la gestión de la difusión del escrutinio provisional de resultados. Nuevos criterios*

La obligación del Gobierno de ofrecer información provisional sobre los resultados electorales ha exigido al Ministerio del Interior la puesta en

marcha de un dispositivo de recogida de datos que garantice la limpieza y la rapidez en la captura y difusión.

Las tareas de transmisión de datos han recaído siempre en la figura del representante de la administración que, designado por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, es quien ha de solicitar de la mesa el resultado del escrutinio.

Durante sucesivos procesos electorales, el estado de las tecnologías no ha permitido ir más allá del fax o del teléfono para la remisión de estos datos.

Proceso tras proceso, era necesario poner en marcha unos centros de recogida de la información en cada provincia a los que los representantes de la administración habrían de comunicar los resultados. Estos centros estaban integrados por telefonistas que atendían esas llamadas, y grabadores que debían incorporar los datos al sistema central para poder ser totalizados y sobre ellos aplicar las fórmulas electorales correspondientes.

Intervenían así, antes de recibirse los datos en el sistema central, tres escalones sucesivos: el del representante de la administración, el del telefonista y el del grabador o grabadora.

Podemos afirmar, entonces, que con anterioridad a las elecciones locales y a las elecciones a Cortes Generales celebradas en 2011, en lo que respecta a la gestión de los procesos electorales, y en concreto, al sistema utilizado para la captura, transmisión y difusión de los resultados del escrutinio provisional, se utilizaban las herramientas tecnológicas disponibles, pero sin partir de un planteamiento estratégico acerca del uso de las mismas.

Así, desde las primeras elecciones celebradas tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, hasta 2011, se fueron dando pasos desde lo analógico a lo digital mas de una manera no planificada: empezaron enviándose los datos del escrutinio en mesa a través del teléfono a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, desde donde, por fax, se enviaban al Centro Nacional de Difusión de Datos; luego los datos enviados por teléfono desde los locales electorales a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno pasaron a grabarse, siendo así posible su envío por medios electrónicos al Centro Nacional de Difusión de Datos.

Durante los últimos procesos electorales celebrados, sin embargo, el Ministerio del Interior constató la necesaria revisión del sistema de transmisión de información. Y ello, tanto por la evolución en el estado de la técnica y los avances tecnológicos, como por la necesidad de dotar al sistema de una mayor seguridad, reduciendo los posibles errores humanos.

A partir de 2011, el Ministerio del Interior ha creado un nuevo diseño que supera la anterior dinámica de, por así llamarla, adaptación no planificada a las tecnologías disponibles.

Antes de enumerar los rasgos distintivos de este nuevo diseño, cabe poner de relieve que con motivo de cada proceso electoral en cuya gestión es competente el Ministerio del Interior, este departamento diseña el sistema de comunicaciones, así como el de toda la infraestructura tecnológica necesaria para el sistema de captura de datos del escrutinio provisional en mesa.

La empresa adjudicataria del contrato de escrutinio provisional únicamente presta al Ministerio del Interior los servicios relativos a la recogida de la información, transmisión, totalización y tratamiento de los datos relativos al escrutinio provisional, y lo hace siguiendo las directrices del Ministerio del Interior.

El nuevo diseño del sistema de recogida de datos y de difusión del escrutinio provisional que el Ministerio del Interior ha puesto en marcha, y al que hemos hecho mención anteriormente, se caracteriza por los siguientes aspectos:

a) *Un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación.* No se trata de un mero paso no planificado de lo analógico a lo digital, sino que se cuenta con una planificación estratégica sobre las herramientas tecnológicas que se van a utilizar y se parte del hecho probado de que un incremento, cuantitativo y cualitativo, en el uso de tecnologías, redundará en una mayor eficacia y una reducción del gasto público.

b) *El aprovechamiento de las infraestructuras existentes.* Se asume, como criterio racionalizador, que no han de duplicarse infraestructuras y sí utilizar las que ya están disponibles. Así, se utilizan por los gestores electorales los recursos tecnológicos a disposición de las distintas administraciones: Administración Periférica del Estado (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública), Ministerio de Justicia (para el caso del apoyo a juntas electorales —ubicadas en Audiencias provinciales o juzgados—) y comunidades autónomas.

c) *El aumento de la rapidez, la eficacia y la seguridad en la captura y transmisión de los datos del escrutinio provisional.* Para ello está prevista la utilización, cada vez a mayor escala, de dispositivos móviles (ejemplo: PDA) y de mesas administradas electrónicamente para la transmisión electrónica al Centro Nacional de Difusión de Datos de los datos del escrutinio desde las mesas electorales.

d) *La mejora de la información sobre los resultados electorales* (avances de participación, resultados del escrutinio provisional...) puesta a disposición de los

ciudadanos, de los medios de comunicación y de las formaciones políticas, en tiempo real y en diversos formatos electrónicos.

e) *La reducción en el uso de costosas infraestructuras tradicionales.* Así, se ha pasado de contar con 52 centros provinciales de recogida de la información (CRI) por teléfono y con grabadores de datos, a un solo CRI.

Con objeto de aumentar la fiabilidad, rapidez y seguridad del escrutinio provisional en el pliego de prescripciones técnicas del concurso del escrutinio, se diseñó un sistema basado principalmente en dispositivos móviles de transmisión telemática y en el sistema MAE (mesas administradas electrónicamente), dejando el sistema tradicional de recogida de la información a través del teléfono y el fax, más lento y menos fiable, de forma residual para 14% del electorado situado en municipios de menos de 2,000 habitantes que por sus dimensiones terminan el escrutinio antes que el resto de las mesas.

Para el 86% de la población se estableció el siguiente despliegue de terminales móviles y MAE.

a) Despliegue para la recogida y transmisión de datos a través de terminales móviles.

Los terminales móviles sobre los que se realizó la captura y transmisión de datos fueron PDA, y su extensión alcanzó al 86% del electorado con los siguientes criterios de distribución:

1. Las PDA alcanzaron a todos los locales situados en las capitales de provincia y comunidad autónoma en su totalidad, así como en las localidades que cuentan con un número mayor de 2,000 electores, en aquellos colegios que cuenten con 2 o más mesas electorales.

2. En Vizcaya, Álava, Navarra y Asturias habría 2 PDA en los locales de más de 8 mesas, mientras que en Madrid habría 1 PDA cada 5 mesas, y en Barcelona 1 PDA por cada 6 mesas.

3. En Canarias, la distribución de las PDA se realizaría en todo el territorio para mitigar lo más posible la diferencia horaria.

Finalmente, se desplegaron en total 13,741 PDA.

b) Despliegue de recogida y transmisión de datos a través de MAE

El sistema de mesa administrada electrónicamente consiste en dotar a las mesas electorales de un PC más impresora, con una aplicación informática que facilita a los miembros de mesa la realización informática de sus tareas electorales.

Esta breve descripción que reproduce fielmente el sencillo mecanismo, a la vez que eficaz para el auxilio de los miembros de las mesas electorales, se utilizó por vez primera en las pasadas elecciones europeas de 2009, utilizándose en las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

La elección del proceso y de las ciudades no fue una cuestión sin debatir. El porqué del proceso elegido para implantar esta herramienta por primera vez, así como el porqué de esas ciudades respondía a unos criterios debidamente sopesados.

La elección del proceso obedecía, por cuanto que quizá sean las elecciones europeas las más sencillas de gestionar, se trata de una única elección y además, España es una sola circunscripción.

El porqué de esas ciudades, respondía a su dimensión, pues se trataba de ciudades con un censo y número de mesas que podían dar resultados significativos en cuanto a una primera evaluación del proyecto y, por el contrario, al no ser ciudades de un gran tamaño, permitían atender cualquier incidencia que se produjera durante la jornada electoral en apenas unos minutos. Por otro lado, en dos casos, la aplicación tenía que ser realizada en los dos idiomas oficiales de las ciudades Lleida y Pontevedra.

Con todo, conviene hacer una precisión. Un dato que animó a llevar adelante ese proyecto fueron los reflejados en los indicadores del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de las Sociedad de la Información,<sup>2</sup> que indica que en el 71.5% de los hogares hay un ordenador y que cerca del 67% de los hogares españoles tienen acceso a Internet. En cuanto a las empresas, el 92.2% disponen de ordenador para su gestión diaria y el 97.40% de las empresas disponen de conexión a Internet.

El Ministerio del Interior, animado por esos datos, estaba convencido de que los ciudadanos que aquel domingo iban a encontrarse con esa herramienta informática se harían con su manejo inmediatamente. Había una confianza absoluta de la institución en los ciudadanos, y los resultados confirmaron esta circunstancia.

El sistema MAE, además de facilitar la tarea de los miembros de mesa en la jornada electoral, supone un paso más en la transmisión segura, fiable y rápida de los datos del escrutinio provisional, ya que, en el sistema de terminal móvil, el representante de la administración pregunta a los miembros de mesa el resultado electoral y lo trasmite por el terminal, pero en el MAE son precisamente los datos de las actas, que confeccionan los miembros de mesa en el PC, los que se transmiten al centro de recogida de la información por GPRS, no por Internet, ya que el equipo no está conectado a Internet.

El despliegue del sistema MAE se realizó en Madrid en 1,753 mesas de las 3,289 existentes en la ciudad. En el resto de las mesas (1,566) los datos se recogieron a través de PDA.

<sup>2</sup> <http://www.ontsi.red.es/index.action>.

La razón de hacer el despliegue del sistema MAE en Madrid es que tradicionalmente era la ciudad que más tarde terminaba de hacer el recuento del escrutinio provisional, y para evitar este problema se decidió instalar el MAE en las 1,753 mesas que tenían más censo electoral tanto presencial como por correo, y que previsiblemente tardarían más en hacer el escrutinio.

También es de destacar que el equipamiento MAE no es específico para el proceso electoral, y se puede utilizar cualquier PC o impresora de propósito general. Basta cargar la aplicación informática en el correspondiente PC para ser utilizado como MAE. De hecho, en estas elecciones, las impresoras que se instalaron pertenecían a la Dirección General de Tráfico, y una vez utilizadas en las elecciones volvieron a sus destinos habituales. Los PC los puso el adjudicatario del concurso, pero posteriormente pasaron a ser utilizados también como un PC de uso habitual por el adjudicatario.

Los resultados de la implantación del MAE en Madrid pueden ser considerados como un éxito total ya que permitió que los resultados del escrutinio provisional se realizaran de forma más rápida, fiable y segura que en anteriores ocasiones. De hecho, la rapidez del escrutinio en Madrid realizada con el MAE, en comparación con el realizado a través de PDA, queda puesta de manifiesto en las gráficas que pueden apreciarse en las siguientes páginas.

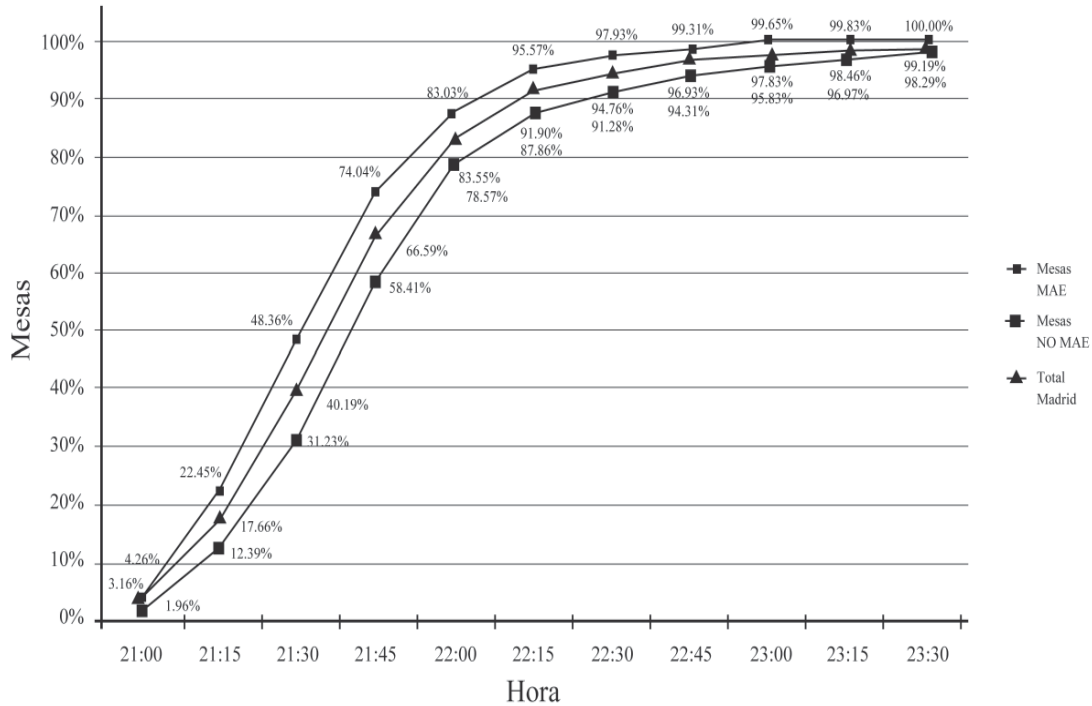
La decisión del Ministerio del Interior constituye una fuerte apuesta por las tecnologías de la información, y sobre todo, por la transparencia del sistema. Así, el fundamento de las medidas adoptadas no se han basado tanto en la rapidez en la difusión de los resultados como en la depuración de los datos, lo que sin duda contribuye a la legitimación de todo el sistema.

#### IV. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que pueden sacarse de toda la tarea realizada en esta última legislatura, se puede concretar en los siguientes aspectos.

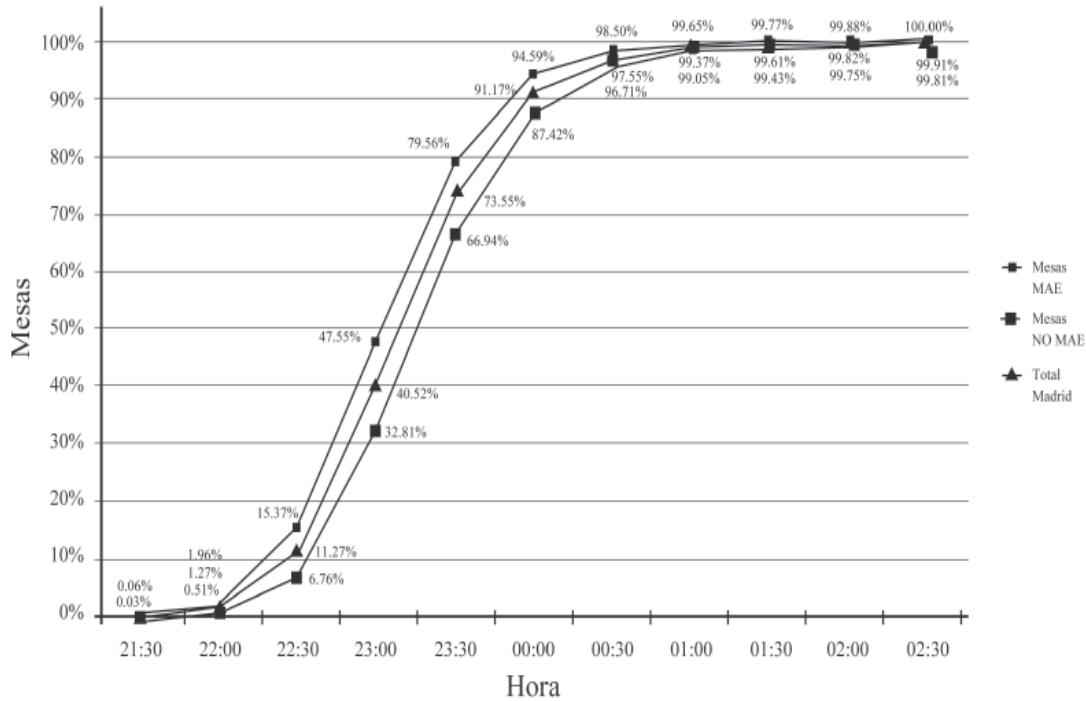
Por un lado conviene concebir la gestión del proceso electoral como una categoría, compuesta por un complejo y numeroso desarrollo de actividades en los que intervienen multitud de agentes y que luego se concretará en la práctica en cada proceso electoral convocado. Esa concepción general es la que permite abordar de un modo planificado todas las estrategias para la mejora en la gestión, y en la optimización de recursos, aplicarlos y optimizarlos proceso tras proceso.

Grafica 1. Cierre del escrutinio del Congreso en Madrid a través de PDA y MAE





Grafica 2. Cierre del escrutinio del Senado en Madrid a través de PDA y MAE



Por otro lado, las tecnologías de la información y de la comunicación resultan una herramienta idónea para mejorar la gestión electoral, lograr la simplificación de sus procedimientos y contribuir a la relevante tarea de tratar los resultados electorales provisionales para su rápida difusión pública, contribuyendo así a reforzar la transparencia en la gestión, lo que refuerza la confianza en el sistema y afianza su legitimidad.

Las tecnologías de la información y de la comunicación son herramientas idóneas para mejorar la gestión electoral, sin más límite que los principios que informan el sistema electoral.

El sistema electoral español atribuye a los ciudadanos y ciudadanas un papel absolutamente protagonista, no solo en cuanto titulares del derecho de sufragio, sino en su calidad de autoridad electoral, principios en los que se basa buena parte de la legitimidad y confianza en el sistema, y que consiguientemente suponen el rechazo de nuestro sistema hacia modelos basados en el llamado “voto electrónico”, lo que no es óbice para que convenga realizar un análisis de la normativa electoral para que, salvaguardando esos principios, dicha norma sea “tecnológicamente neutral”.

La combinación de estas cuestiones durante esta legislatura, y a modo de resumen, ha permitido:

- Facilitar y simplificar notablemente la gestión de la administración electoral, desde las propias juntas electorales, provinciales y de zona, hasta las mismas mesas electorales.
- Reducir el impacto ambiental que supone la “milmillonaria” fabricación de documentos e impresos electorales, con especial al número de papeletas que se fabricaban.
- Apostar por intensificar la transparencia y fiabilidad del proceso, y especialmente cuando con el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación se ha podido hacer partícipes al conjunto de los ciudadanos y de las ciudadanas del recuento del escrutinio provisional, abriendo, desde el momento en que resulta legalmente posible, es decir a la hora de cierre de los locales electorales canarios, la web desde la cual poder seguir, por todo aquel que quisiera, el desarrollo y evolución de este recuento. Esta transparencia en el recuento, esta rapidez en la difusión de los resultados provisionales y la minimización en la diferencia entre estos resultados provisionales y los definitivos no hacen sino, siguiendo los criterios y principios internacionalmente reconocidos, reforzar y legitimar el sistema democrático.

El camino a seguir es claro, si bien queda mucho todavía por hacer. El Ministerio del Interior habrá de seguir trabajando en todos estos campos en una tarea permanente de racionalización y simplificación de los procesos que conforman la gestión electoral, ahondando en la cooperación institucional, tanto con la administración electoral como con las otras administraciones públicas, asumiendo y ofreciendo un papel de liderazgo, profundizando en el uso y extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación, atendiendo a su evolución con el objeto de rentabilizar su uso para dar respuesta a las cuestiones aún pendientes, reforzar la transparencia y confianza en el sistema, y en resumen, mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión, así como, en última instancia, la calidad democrática.