

la ley» que llevaba directamente a un proceso constituyente y a una plena democracia. Así era Suárez y así lo relata Juan Francisco Fuentes, en un libro que, en definitiva, contiene muchas reflexiones nuevas sobre la transición y cuya máxima virtud es, sin duda, la de mostrar un Suárez capaz de adaptarse a las circunstancias, bastante humano y fiel reflejo de aquella historia apasionante de los años setenta en la que nada estaba escrito *a priori*.

Manuel Álvarez Tardío

Profesor Titular de H.^a del Pensamiento
y los Movimientos Sociales y Políticos
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

J. BARRAT I ESTEVE y R. M^a. FERNÁNDEZ RIVEIRA (Coords.): *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2011, 359 págs.

El libro que se comenta tiene su origen en unas Jornadas celebradas en octubre de 2009 en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense. El tema que nos plantea presenta dos características que lo hacen extraordinariamente atractivo: primero, afecta a una materia, el derecho de sufragio y la participación ciudadana, que por su conexión con el ejercicio de la soberanía posee una enorme relevancia social, política y jurídica; y segundo, es una cuestión absolutamente abierta al futuro, que proporciona abundantes espacios de reflexión, debate y acción a estudiosos y responsables políticos. No hay duda de que las formas tradicionales de participación política necesitan una revisión para afrontar los retos y aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Pero esta revisión exige observar, considerar y juzgar la realidad en la que se opera, y a ello contribuye este libro.

Como obra colectiva, ofrece una panorámica rica y variada que, sin embargo, no impide obtener una visión razonablemente cabal de la relevancia que adquieren las nuevas tecnologías en el desenvolvimiento actual de los sistemas democráticos. En definitiva, el libro ofrece un material actual, sugestivo y riguroso, que por la calidad de los trabajos y por la variedad de perspectivas se convierte en una fuente de inevitable consulta para cualquiera que se interese por el tema desde distintas disciplinas.

Los autores son todos ellos profesionales con una dilatada experiencia en la materia, que han acumulado por su labor investigadora, por desarrollar su trabajo en instituciones directamente implicadas en estos asuntos, o por ambas cosas a la vez. Ello repercute directamente en la calidad de los trabajos,

de los que se desprende un absoluto dominio en los temas que analizan, y contribuye a enriquecer el contenido del libro ya de por sí sustancioso. Pero a la calidad de la materia prima se suma la incuestionable habilidad de los coordinadores que han conseguido estructurar sólidamente una obra que, por su temática, parecería abocada a la dispersión, y que sin embargo se nos presenta con una unidad coherente.

La obra comienza con un prólogo de Pierre Garrone, que subraya los temas más relevantes suscitados en torno a la utilización de las nuevas tecnologías en el ámbito del derecho de sufragio y participación ciudadana, y que después serán abordados con más detalle por el resto de autores. Para ello toma como punto de partida los principios del patrimonio electoral europeo recogidos en el *Código de Buenas Prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia (2002) y la adaptación de dichos principios al voto electrónico mediante una Recomendación del Comité de Ministros de 2004. Lo que se pone de manifiesto es que la utilización del voto electrónico quizá no presenta graves problemas desde el punto de vista conceptual, aunque tal vez sí desde la perspectiva técnica. Por esta razón las garantías procedimentales cobran una relevancia extraordinaria en este ámbito concreto, especialmente en lo relativo al secreto y libertad del sufragio. Pero la participación democrática a través de las nuevas tecnologías afecta a otros ámbitos de la esfera pública, en los que también se han centrado algunas propuestas del Consejo de Europa que apuestan por el fortalecimiento del *e-gobierno* y más ampliamente de la *e-democracia*. Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías todavía están en una fase inicial y requieren tiempo para su general aceptación, pero Garrone les augura un brillante futuro.

La obra se estructura después en dos partes bien diferenciadas. En la primera, «Derecho de sufragio, nuevas tecnologías: voto electrónico», siete expertos abordan el tema objeto de estudio desde diversas ópticas y con estilos diferentes, si bien en todos ellos sobresale el enfoque jurídico.

Las dos primeras colaboraciones se centran en las posibilidades de adopción del voto electrónico en España. Así, Miguel Ángel Presno Linera, partiendo de la doble dimensión del derecho de sufragio, analiza las condiciones previas, a modo de premisas, que debe reunir cualquier propuesta de introducción del voto electrónico en España. En primer lugar, examina la compatibilidad del voto electrónico —tanto presencial como remoto— con los principios del derecho de sufragio (universalidad, libertad, secreto, igualdad y ejercicio personal). Su análisis, sin ser exhaustivo, acierta en individualizar los puntos que pueden ser conflictivos o que requieren una mayor reflexión. El voto electrónico por Internet le parece más adecuado para solventar las

dificultades de participación de ciertos colectivos en España, aunque no está exento de problemas que sólo pueden superarse mediante el refuerzo de garantías de seguridad; por el contrario, el voto electrónico presencial aporta pocas ventajas y puede aumentar la complejidad del proceso. El autor concluye que cualquier reforma tiene que ser gradual y superar con éxito diversas fases. Se trata, en definitiva, de un análisis claro y certero que ofrece unas pautas de aproximación a esta materia desde la necesaria serenidad y, por qué no, sentido común.

Por su parte, Luis Gálvez Muñoz, pretende llevar a cabo una «aproximación general y de conjunto al voto electrónico en el marco del régimen electoral vigente» y realizar «una propuesta concreta de actuación en orden a la posible implantación de este instrumento de votación en España» (pág. 55). Y lo consigue sobradamente. Es un trabajo perfectamente estructurado y ajustado en sus contenidos. Tras mencionar el marco legal actual y la incidencia de las posibles reformas en el mismo, revisa las acciones que han llevado a cabo los poderes públicos en esta materia —básicamente estudios y ensayos—, las cuales han permitido pronunciarse a la Junta Electoral Central acerca de los requisitos y han arrojado algunos resultados de interés. Esto le lleva a preguntarse por la justificación de este interés público, que obedece a su entender a razones de eficacia y eficiencia. Las reticencias que indudablemente existen provienen del riesgo de manipulación y la consecuente desconfianza de los ciudadanos. Estos antecedentes enmarcan el objeto principal del trabajo: concretar con detalle las condiciones de su implantación, es decir, las «variables básicas determinantes de la calidad del voto electrónico» (pág. 71). Este «Test de Calidad» se completa con las posibilidades —realistas— de cumplimiento. Finaliza con una propuesta de contenidos y formas, una *hoja de ruta* que debería orientar la posible implantación del voto electrónico en España: qué se debe introducir y cómo debe ser el proceso de reforma. De lectura ágil, gracias a la rigurosa exposición de unas cuantas ideas perfectamente engarzadas, el trabajo del Prof. Gálvez proporciona información interesante y accesible a cualquier lector incluso no iniciado en estas materias.

A continuación se presentan cuatro colaboraciones que comparten una decidida orientación práctica para describir algunas experiencias concretas de voto electrónico en derecho comparado y en España.

Fanny Coudert ofrece un análisis del caso belga, donde ciertos problemas han obligado a replantearse algunos aspectos. En Bélgica, la introducción del voto electrónico presencial obedece a la necesidad de reducir la complejidad y vulnerabilidad del sistema de recuento de votos. Por eso se implantó la modalidad de voto electrónico presencial por tarjeta magnética y recuento

electrónico posterior. Las críticas por la falta de transparencia repercutieron en la fiabilidad del sistema, de forma que se solicitó una evaluación de la OSCE. Ello condujo a una revisión del mecanismo utilizado para incorporar algunas recomendaciones de mejora que actualmente se están estudiando. Finaliza con un epígrafe dedicado a las «lecciones sobre el voto electrónico» que representan, a nuestro juicio, la mejor aportación del trabajo. La sobria descripción del proceso conduce a una postura reflexiva que advierte de los riesgos que pueden derivarse de la adopción del voto electrónico si no se tienen claros los objetivos que persigue, si no se sopesan los costes y, sobre todo, si no se hace de forma gradual y contando con la confianza de la ciudadanía. Puede resultar un fracaso.

Jordi Barrat i Esteve describe con precisión lo que podríamos denominar el «modelo mexicano» de voto electrónico, a partir de las experiencias acumuladas de ciertas entidades federativas que permiten extraer algunas variables comunes. A lo largo del texto se evidencia el absoluto dominio del autor en esta materia; la variedad y pertinencia de los ejemplos, el análisis certero de las cuestiones más controvertidas y la sencillez con la que explica los entresijos más técnicos del voto electrónico son algunas de las virtudes del trabajo. Pero lo que consideramos más valioso es la perspectiva metodológica que plantea, muy pegada al terreno. Nos confirma en la convicción de que el contexto sociopolítico es el factor más importante para el éxito o el fracaso del voto electrónico, incluso por encima de elementos técnicos y normativos.

Rosario García Mahamut examina la prueba de voto por Internet que tuvo lugar con ocasión del referéndum celebrado en España en febrero de 2005, con el fin de «...dar a conocer en qué consistió la prueba, algunas de las características técnicas de interés sobre la misma...» y focalizar «algunas de las cuestiones que deben seguir siendo reflexionadas y contrastadas...» (pág. 138). El indudable interés del trabajo se ve acrecentado con una redacción amena y rigurosa. Culmina con unas «enseñanzas, consideraciones y reflexiones finales» en las que valora positivamente la experiencia y apuesta por la utilización del voto por Internet como sistema de votación complementario. El trabajo se cierra considerando las posibilidades que las nuevas tecnologías pueden ofrecer para la gestión y mecanización de los procesos electorales; los avances que se están produciendo ya en este ámbito con los Colegios Administrados Electrónicamente pueden constituir un prudente punto de partida para abordar reformas de mayor calado.

Por su parte, Rosa Fernández Riveira examina la sentencia de 3 de marzo de 2009 del Tribunal Federal Alemán que declaró inconstitucional el uso de máquinas electrónicas en las elecciones al Parlamento alemán de 2005. Para

ello, inicialmente se describe con detalle el funcionamiento del sistema electoral alemán lo que, además de facilitar la comprensión para los profanos en la materia, permite fijar con precisión los elementos de análisis. A continuación se realiza una minuciosa disección del marco normativo que regula el sistema de votación electrónica y se explica el desenvolvimiento práctico del proceso. Se exponen entonces los detalles de la sentencia, fijando sobre todo la atención en los argumentos del Tribunal, que consigue desgranar de forma sistemática pese a incidir en cuestiones muy variopintas. Lo que subyace en la decisión del Tribunal es la incompatibilidad del modelo de votación electrónica (previsto en el Reglamento federal correspondiente) con el principio constitucional de publicidad de las elecciones; la ausencia de mecanismos que garanticen el control individual sobre el proceso y la imposibilidad de revisión de los resultados de forma fiable constituyen los dos principales escollos que conducen a declarar inconstitucional la norma reglamentaria y los aparatos de votación utilizados. La naturaleza mayormente técnica de la controversia y el estilo algo alambicado de la argumentación no impiden a la autora presentar la cuestión de una manera precisa e inteligible, lo que añade mérito a un trabajo ya de por sí valioso.

La primera parte concluye con el trabajo de Ángel Sánchez Navarro, que aporta interesantes reflexiones sobre el voto no presencial, o voto a distancia, a partir de algunos documentos de la Comisión de Venecia. Tras acotar con precisión el concepto de voto no presencial, caracterizado por expresarse en un entorno no controlado —lo que incluye el voto por correspondencia y el voto electrónico por Internet—, el autor expone las funciones que cumplen estos procedimientos en relación con los principios electorales asumidos en el *Código de Buenas prácticas en materia electoral*. Aunque la justificación se encuentra en la garantía del sufragio universal, que posee un valor fundamental, su adopción no está exenta de riesgos y amenazas, entre ellos que en el voto no presencial «no existe un procedimiento institucionalizado que garantice que el elector hace su elección personalmente y, en consecuencia, libremente, asegurando la posibilidad de mantener dicha elección en secreto» (pág. 203). De hecho muchos países omiten el voto por correo o lo configuran como un mecanismo excepcional. El voto por Internet tiene además el inconveniente de poder llegar a ser considerado no como un sistema excepcional sino como un sistema alternativo de voto, lo que podría desembocar en una especie de «privatización de la democracia» (pág. 206), al implicar su ejercicio generalizado el fin del marco público que rodea actualmente todo el proceso electoral. En estas reflexiones, cuyo razonamiento resulta enormemente atractivo, se recuerda la necesidad de no perder de vista los fundamentos teóricos de la

democracia ante la ola reformista que supone el uso de las nuevas tecnologías. Sentadas estas premisas se analizan distintos documentos emanados del Consejo de Europa con el fin de detectar unos estándares comunes en esta materia y se examina el modo en que el Consejo de Estado ha abordado la cuestión del voto remoto en su Informe sobre la reforma electoral.

En la segunda parte de la obra, «Participación ciudadana y nuevas tecnologías», cuatro expertos analizan esta materia de manera necesariamente sectorial, habida cuenta del ingente campo de investigación que brinda esta cuestión.

El trabajo de Lorenzo Cotino Hueso es una magnífica carta de presentación de lo que hoy día supone discutir acerca de la participación política y las nuevas tecnologías. Su contribución tiene una doble significación: por una parte responde a un interrogante fundamental: cuando hablamos de participación política y nuevas tecnologías, ¿de qué hablamos?; por otra, propone algunas vías de actuación de cara al futuro. No se trata de suplantar la concepción predominante de la democracia por otras, sino hacerla más deliberativa y más participativa. La explicación de términos como e-gobierno y e-democracia precede a la exposición de una de las ideas fuerza del trabajo: existe «un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del gobierno, democracia y participación electrónicas» (pág. 233). Ello le lleva a definir cuestiones conexas, como el contenido del *ius communicationis* o la discriminación electrónica, cuyo tratamiento jurídico es complejo. El repaso a la situación normativa actual en España pone de relieve un desequilibrio entre las regulaciones a las que está sometido el sector privado, minuciosas y garantistas, y la escasa cobertura legal que impera en el ámbito público. Por ello, concluye con una propuesta concreta de obligaciones jurídicas y derechos de los ciudadanos de acceso a la información pública en la red y apuesta por la generalización del uso de los medios electrónicos de firma para la tramitación de iniciativas y peticiones políticas. Más allá de las sugerencias *de lege ferenda* que se proporcionan en el trabajo, el mérito del mismo reside a nuestro juicio en conseguir «poner orden» en una cuestión excesivamente abierta desde el punto de vista teórico y bastante caótica desde la perspectiva del derecho positivo, algo posible gracias al profundo conocimiento del autor sobre la materia.

Posteriormente otras dos colaboraciones se centran en aspectos muy concretos referidos a la participación ciudadana en el Parlamento Vasco y en la Comunidad Valenciana. Así, Andoni Iturbe analiza las referencias del Reglamento del Parlamento Vasco de 2008 al uso de las nuevas tecnologías y los derechos de participación que los ciudadanos pueden hacer efectivos. Co-

mienza defendiendo que la democracia electrónica debe ser un instrumento de empoderamiento de individuos y comunidades que posibilite lo que se ha denominado la «democracia continua», en contraste con la participación ciudadana intermitente de la democracia representativa actual. Para ello resulta imprescindible configurar los muy diversos mecanismos de participación como derechos subjetivos. Esta introducción, quizá excesivamente teórica, resulta útil para enmarcar el posterior examen del derecho positivo. El eje fundamental es la transparencia de la actividad parlamentaria y los cauces de participación que se abren a los ciudadanos en ese ámbito, y lo verdaderamente relevante, como sostiene el autor, es que tal y como se configuran estas prerrogativas son susceptibles de abrir vías jurisdiccionales en caso de incumplimiento. El trabajo es un buen ejemplo de cómo llevar al lector desde la teoría más abstracta hasta el caso concreto y cercano en muy pocas páginas.

Por su parte, Javier Guillem examina el derecho estatutario a la participación en el marco de las TICs en la Comunidad Valenciana. El planteamiento parte del concepto de participación como elemento integrante del derecho de los ciudadanos a la buena administración, que en algún caso ya ha superado la mera propuesta no vinculante y se ha plasmado en auténticas normas; como las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía que reconocen tal derecho. Ello le lleva a centrar su atención en el desarrollo del derecho a la participación que se contiene en la Ley 11/2008 de Participación de la Comunidad Valenciana, con el objeto de precisar si estamos ante un principio rector de actuación de las administraciones o ante un verdadero derecho. El autor realiza una exquisita aproximación, en términos de análisis jurídico, a todo el entramado normativo de la Ley 11/2008 y ofrece así un estudio sistemático de una materia —la participación ciudadana en relación con el buen gobierno o gobernanza— que por la variedad de manifestaciones jurídicas y la dificultad de evaluar su eficacia no habían recibido apenas atención.

Finalmente, Rafael Rubio Núñez aborda la influencia de las nuevas tecnologías en las campañas electorales. La transformación que han supuesto las tecnologías de la información impide continuar aplicando la regulación existente, por más que se intente adaptarla a los nuevos medios. El autor no trata de ofrecer soluciones normativas concretas sino de llamar la atención sobre las cuestiones más problemáticas o que están desprovistas de regulación. Delimita su estudio intentando dar respuesta a cuatro preguntas clave: ¿quién?, para referirse a los sujetos de las campañas, con un protagonismo creciente de los ciudadanos en los medios de comunicación; ¿qué? para definir el contenido de la campaña, entre la publicidad, la información y la propaganda; ¿dónde? ante la imposibilidad de ceñirse a una realidad física en un mundo virtual; y ¿cuán-

do? para replantear los tiempos electorales, toda vez que Internet es un medio con información permanente y accesible. Finaliza con una referencia a las posibles amenazas para la privacidad de los votantes que plantea la introducción de nuevas tecnologías en el proceso previo de obtención de información, «el comportamiento online del individuo no puede ser monitorizado sin su consentimiento si queremos garantizar la celebración de unas elecciones libres y limpias» (pág. 329). Estas cuestiones se van exponiendo de una manera sencilla, pero proporcionando argumentos sólidos y diagnósticos acertados, concluyendo con una decidida apuesta por aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías a nuestro sistema democrático.

El libro se cierra con unas reflexiones finales a cargo de Iñaki Lasagabaster acerca de tres cuestiones, que vienen a reflejar otros tantos aspectos problemáticos de la repercusión de las nuevas tecnologías en los sistemas democráticos actuales. En primer lugar, se detiene en el papel que desempeñan las nuevas tecnologías en la formación de la opinión pública, lamentando el escaso pluralismo informativo y la incidencia nociva sobre la prensa diaria (escrita), cuya existencia peligra. En segundo lugar, fija su atención en la utilización de las nuevas tecnologías en el ejercicio del derecho de sufragio, poniendo de relieve que es una cuestión que está lejos de ser pacífica y que encierra no pocos problemas de adecuación con los principios democráticos. Muestra de ello es la sentencia del Tribunal Federal Alemán de 2009 a la que dedica algunas páginas. Por último, reflexiona sobre la participación y difusión de la información en el derecho europeo primero y después más concretamente en el derecho ambiental. En este campo se exige una actitud positiva por parte de los poderes públicos, lo que requiere que la difusión de la información sea una política pública. Todos estos derechos poseen una dimensión objetiva evidente, por lo que propone que su regulación no se considere como derecho administrativo especial, sino como una política transversal, revestida, eso sí, de las garantías adecuadas de cumplimiento. La selección de estos tres temas controvertidos constituye el mayor acierto del trabajo, pues representan magníficamente los desafíos a los que nos abocan las nuevas tecnologías en el ámbito de la participación política. Su tratamiento, sin embargo, resulta algo desigual y en ocasiones reiterativo de otras partes de la obra, algo que queda plenamente justificado por el carácter de recapitulación que posee el trabajo.

M^a de los Ángeles Garrote

Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid