

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M^a: *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

M^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ (*)

Las distintas monografías sobre materias de Derecho Parlamentario que han ido apareciendo de forma sucesiva a lo largo de los últimos años van configurando, como piezas parciales de un puzzle, un dibujo final en el que aparece nítido el diseño global del Parlamento como órgano y poder del Estado democrático de Derecho, con toda la problemática que deriva de su carácter de institución representativa. La obra de la doctora Fernández Riveira es una nueva pieza en este puzzle, pieza parcial, como todas las demás, pero de la que no se puede prescindir si queremos llegar a ver completo el dibujo final.

Antes de entrar en un análisis más pormenorizado de «El voto parlamentario» quiero adelantar una valoración general de la obra. Estamos ante un libro serio, riguroso, bien y muy trabajado, espléndidamente documentado y, sobre todo, enormemente sugerente; a esta serie de virtudes, que por sí solas hacen definitivamente aconsejable su lectura, añado otra: está escrito en un perfecto castellano, lo que, aunque parezca mentira, no se prodiga siempre, y además la autora se expresa de una forma absolutamente inteligible y clara, sin refugiarse en los circunloquios y retorcimientos del lenguaje que a la postre lo único que ocultan es la imprecisión de las ideas de los que recurren a estos subterfugios del lenguaje.

(*) Profesora titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

El libro supera los límites en los que parece encerrarle el tema concreto de su título para abordar el proceso de decisión de uno de los poderes del Estado, condicionado siempre por su naturaleza representativa en un contexto en el que la teoría clásica de la representación se contradice con la realidad parlamentaria. No es extraño, pues, que en sus conclusiones la doctora Fernández Riveira denuncie la deficiente regulación reglamentaria del voto y apunte una serie de modificaciones necesarias en aquélla para que el voto no tenga el tratamiento de puro instrumento sino que reciba el reconocimiento normativo que merece como derecho y deber del parlamentario.

Como indica su título, el tema que se aborda se circunscribe a una de las instituciones instrumentales del Derecho Parlamentario, el voto, pero lejos de contentarse con el análisis formal del voto parlamentario se plantea sus fundamentos, sus raíces, su razón última, cuestiones estas que llevarán a la autora, y a nosotros con ella, a valorar el instrumento en función de su razón de ser en el contexto del órgano representativo por excelencia y a cuestionar, en base a aquella valoración, la regulación positiva concreta contenida en los distintos reglamentos parlamentarios.

El punto de partida es la distinción entre el voto ciudadano y el voto parlamentario. El primero se configura como un derecho (y derecho fundamental) vinculado a la libre participación política en cuanto elemento clave del Estado democrático; de aquí que el voto ciudadano no esté vinculado previamente a ninguna opción política concreta porque la emisión de este voto deriva del reconocimiento de la soberanía popular, que reside en aquel ciudadano. Como afirma el profesor Jorge de Esteban en el Prólogo del libro que comentamos «el voto, en ese momento, no es un derecho o, si se quiere, un deber, sino que se convierte en un auténtico poder». Por el contrario, el voto parlamentario es el voto del representante elegido por el voto ciudadano, de tal manera que si éste es el elemento clave sobre el que se construye la democracia, resulta que el derecho de sufragio es el condicionante del voto parlamentario.

Las consecuencias de la dependencia del voto parlamentario en relación con el ciudadano se las va planteando la autora a lo largo de la

obra al hilo de las consideraciones que hace respecto del significado de la representación parlamentaria en la actualidad; por supuesto que el libro no versa sobre esta cuestión, y de hecho la doctora Fernández Riveira advierte al lector que no pretende, como es lógico, abordarla, pero la problemática está presente a lo largo de las páginas del libro como corriente más o menos subterránea que emerge cada vez que se suscita cualquier cuestión, sustantiva o procedimental, relacionada con el parlamento.

El libro se divide en tres partes, netamente diferenciadas. La primera se centra en el análisis del voto parlamentario como culminación del proceso decisorio de los órganos colegiados políticos desde una perspectiva histórica. Naturalmente, y así se advierte, no se puede hablar en todo momento de parlamentos, que en definitiva es una institución vinculada a un momento histórico concreto; por ello las referencias a la utilización del voto en las sociedades clásicas (Grecia y Roma), e incluso en algunas estructuras feudales, aunque aportan datos interesantes sobre las fórmulas de decisión, poco tienen que ver con el sentido actual del voto parlamentario.

Más interesantes nos parecen las amplias referencias al voto en los parlamentos estamentales, dominados por el mandato imperativo, y su contraste con los parlamentos liberales nacidos de la representación política. El análisis pormenorizado de las fórmulas de decisión en aquellos parlamentos y su proceso de evolución en las estructuras políticas absolutistas hasta desembocar en el parlamento liberal se aborda con constantes vinculaciones a los fundamentos legitimadores de la institución en cada momento, lo que enriquece enormemente el recorrido histórico.

Cuando en este recorrido la autora llega a la consolidación del sufragio universal como antesala del voto parlamentario representativo, se plantea la cuestión de la vinculación del significado del voto parlamentario al régimen político específico en que se encuadra el órgano legislativo en cuyo seno se emiten aquellos votos. En mi opinión a este apartado, con ser enormemente interesante, se le pueden hacer dos reparos.

En primer lugar, me parece que queda un tanto descolocado en su ubicación concreta dentro del esquema general de la obra; planteado como un epígrafe de una subdivisión de un largo capítulo dedicado a la evolución histórica del voto parlamentario, se ve privado del significado, mucho más ambicioso y general, de la cuestión de fondo que plantea, que no se refiere tanto al voto parlamentario en sí sino a la repercusión de la decisión parlamentaria en el sistema político. La relación del parlamento, a través de sus decisiones, y el esquema concreto de poderes que traducen las formas políticas, desemboca en la problemática de la legitimación del sistema y de las relaciones entre poderes, de manera que la naturaleza del voto parlamentario y las condiciones de su ejercicio sin duda se ven afectadas por el sistema político, pero entiendo que la relación parlamento- poderes públicos en función del sistema político tendría que haber sido tratada como cuestión previa y posiblemente con mayor realce del que se le ha dado en el esquema propuesto.

Mi segundo reproche es de carácter semántico, y es la denominación de «régimenes políticos» que emplea la autora para englobar lo que son propiamente formas de gobierno (parlamentaria y presidencial) con lo que sí podemos denominar con propiedad régimenes o sistemas políticos (cita la autora expresamente el totalitario o autocrático). Aunque en el texto parece evidente la identificación que se hace entre sistemas parlamentario y presidencial con estructuras democráticas frente a los modelos autocráticos, creemos que posiblemente hubiera sido más clarificador, y desde el punto de vista doctrinal más preciso, hablar de sistemas democráticos y autocráticos, por un lado, y de formas de gobierno presidencial y parlamentaria (dado el poco arraigo de la convencional) por otro, desde el momento en que los sistemas (democráticos o autocráticos) pueden adoptar una u otra forma de gobierno; el elemento clave está en la legitimación democrática, o no, del poder, lo que deriva en comportamientos bien diferentes de las instituciones de cada una de las formas de gobierno según que el sistema en el que se inserten respondan, o no, a aquella legitimación democrática.

Sin duda, como certeramente indica la autora, el voto parlamentario se ve condicionado en su naturaleza misma por el régimen político, pero cuando lo que se cuestiona es su configuración en función de la

forma de gobierno lo que se está analizando, y de hecho así lo hace la doctora Fernández Riveira, es el efecto de la toma de decisión de las cámaras respecto de los demás poderes del Estado, y muy específicamente del ejecutivo, efecto que es absolutamente dispar si lo consideramos en una forma de gobierno parlamentaria o presidencial. La, a mi juicio discutible, afirmación que se hace en la página 64 afirmando que en la forma de gobierno presidencial el parlamento está infravalorado creo que responde a que no se ha valorado suficientemente la relación interorgánica que deriva en esta forma de gobierno de la existencia de dos poderes (el legislativo y el presidencial) que reciben idéntica legitimación y cuya relación, derivada como subraya la autora de la separación de poderes estricta, tiene que canalizarse por vías que poco tienen que ver con las de la forma de gobierno parlamentaria.

El análisis de la naturaleza del voto parlamentario se aborda en la segunda parte de la obra que comentamos. El punto del que parte la autora es la regulación específica, constitucional y reglamentaria, del voto parlamentario en función de la consagración concreta, que considera incompleta, del mandato representativo que hace la Constitución española en sus artículos 66 y 67. Sobre ambas bases se configura, a nuestro juicio atinadamente, el voto parlamentario como un derecho y como un deber de los Diputados y Senadores. Como un derecho fundamental, al ser la parte decisiva del núcleo irreductible de la tarea parlamentaria, tal como lo ha formulado la jurisprudencia constitucional; en definitiva, el voto se integra en el haz de facultades que derivan del mandato parlamentario y que constituyen el *ius in officium* que reconoce el artículo 23.2 de la Constitución. Como un deber, porque ese *officium* deriva del «espeso manto del mandato representativo» desde el momento en que la legitimidad del ejercicio de este derecho— deber procede de la soberanía popular.

Afirmada esta doble naturaleza, de la que la autora deduce interesantes consecuencias en relación con su caracterización y materialización positiva, se procede al análisis minucioso de las dos características generales que la regulación española atribuye al voto parlamentario, es decir el voto como personal e indelegable. El análisis que se ofrece se divide en dos frentes. Por un lado, el estudio de los antecedentes históricos españoles a partir de los Reglamentos del Congreso de los Dipu-

tados, de las Cortes Constituyentes y del Senado, en un arco que abarca desde el Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810 hasta los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982; lo que podría haber sido una tediosa sucesión de normativas sobre la regulación del voto en las Cámaras se convierte en un inteligente análisis porque la autora, aunque examina Reglamento por Reglamento, ha renunciado a la reproducción mecánica de la normativa y hace una encomiable valoración de los elementos verdaderamente significativos en cada una de las regulaciones, ofreciendo al lector simultáneamente el encuadre histórico y político en el que se insertan los Reglamentos en cuestión, encuadre que permite dar significado a la forma concreta de entender el voto parlamentario en las diferentes normativas.

Enorme interés tienen los modelos parlamentarios de Derecho comparado que, con todo acierto, se abordan a continuación. Junto al modelo español de voto personal e indelegable, el análisis de los supuestos de delegación que admite el Derecho parlamentario francés ofrece un panorama alternativo que refleja una concepción de la representación política en la que subyace la admisión de la delegación, incluso aunque ésta se conciba como excepción a la regla general del voto personal.

Las peculiaridades del modelo británico se centran, en mi opinión, no tanto en el voto por división (que entiendo que en realidad no es una característica del voto sino un procedimiento de emisión del mismo, por lo que debería calificarse como votación por división más que como voto por división) cuanto en el procedimiento denominado *pairing*, que desde luego no es una delegación de voto; la práctica parlamentaria del *pairing*, cuya finalidad es mantener el equilibrio político existente en la Cámara, se caracteriza por la exigencia de acuerdo previo entre los *whips* de los partidos o grupos parlamentarios implicados, acuerdo que se realiza al margen del *Speaker* y de la Cámara, lo que subraya la vinculación directa del voto con el significado político del carácter representativo de las fuerzas políticas integradas en el Parlamento.

La tercera parte de «El voto parlamentario» se centra en el ejercicio del mismo, lo que quiere decir que se abordan una pluralidad de cuestiones, unas de naturaleza formal y otras material, que estructuran el voto

y las votaciones en el parlamento. El *quórum*, los sistemas de votación, la publicidad y el secreto del voto y de las votaciones, las responsabilidades derivadas del ejercicio del voto, etc. son elementos con los que se articulan con solidez los procesos de decisión de las cámaras. Sin embargo, esta tercera parte, que por su contenido mantiene el rigor y la lucidez de las dos anteriores, adolece, en mi criterio, de una estructura poco clarificadora, lo que intentaré explicar refiriéndome a tres cuestiones.

En primer lugar, el orden en que se han abordado los diferentes aspectos del ejercicio del voto ha obligado a la autora a reiteraciones que podían haberse evitado. A modo de ejemplo: los procedimientos de votación se abordan detalladamente al principio (en el Capítulo II) al hilo del Derecho comparado, y se reiteran sucesivamente al plantear el análisis de las votaciones en los Parlamentos autonómicos (Capítulo IX), y más someramente en el Parlamento Europeo (Capítulo X). ¿No habría tenido mayor hilación haber empezado por el tratamiento de los diferentes sistemas de votación, para hacer luego las referencias concretas al Derecho comparado y al Derecho positivo español, incluido el de las Asambleas autonómicas?. Es bien cierto, como advierte la autora, que la perspectiva comparada siempre aporta datos y que la riqueza de otras experiencias ayuda a la comprensión del modelo propio, pero entiendo que el análisis doctrinal abstracto permite hacer una valoración genérica de las instituciones aplicable como parámetro a las normativas concretas, ofreciendo así un panorama completo previo al estudio fragmentado de los ordenamientos positivos.

La segunda cuestión viene referida al tratamiento de los dos grandes requisitos, o presupuestos, de las votaciones parlamentarias, el *quórum* (Capítulo III) y la publicidad con su excepción del voto secreto (Capítulo V), que en cuanto a su contenido se abordan en profundidad y con todo acierto, pero que se presentan separados por un Capítulo IV (votaciones en los órganos de las Cámaras) cuyo tratamiento hubiera sido, a mi juicio, más coherente *a posteriori*, después de haber analizado todos los datos que condicionan el ejercicio del voto de los parlamentarios.

Por último hecho en falta una mayor desarrollo y una ubicación distinta de lo que la autora denomina *quórum* de votación, que encuadra en el Capítulo III al estudiar los tipos de *quórum*. En efecto, en dicho

Capítulo se empareja el tratamiento del *quórum* de presencia con el de votación, cuando creo que responden a dos institutos de significado netamente distinto; el *quórum* de presencia, en cuando exigencia de un mínimo de parlamentarios presentes en el acto de la votación para que ésta pueda ser tenida por válida, viene referido a la necesidad de dotar de significado al acto mismo de la votación en cuanto que lo que decidan los presentes (voten o no) se imputa a la totalidad de la Cámara o de la Comisión. Por el contrario, lo que la doctora Fernández Riveira denomina *quórum* de votación hace referencia al hecho de dotar de un significado concreto a los votos parlamentarios emitidos, significado que se vincula a las distintas mayorías exigidas en el parlamento para que se considere que éste ha adoptado un acuerdo concreto. Creo que el hecho de haber sido planteada esta cuestión como un epígrafe de un tema de naturaleza distinta ha pesado en su análisis, que personalmente hubiera deseado más pormenorizado y en el que se hubiesen incluido la valoración de la exigencia de una u otra mayoría, en función de los procedimientos parlamentarios concretos, así como la incidencia de las abstenciones y de las ausencias en las diferentes mayorías exigidas en las Cámaras.

Sin duda estos son reproches que el lector plantea, en ocasiones puede que injustamente, al autor precisamente porque la lectura del libro le suscita el deseo de «pedir más» cuando se encuentra, como es el caso, con una obra rigurosa y sugerente que le abren una serie de interrogantes que llevan a ese lector a una cierta desmesura en sus deseos de respuesta.

Mención aparte merece el capítulo dedicado a la disciplina de voto en el Grupo parlamentario (Capítulo VII), en el que se plantea en profundidad el elemento angular no ya del voto parlamentario sino de su sustrato, es decir del mandato representativo y su problemática actual, que es la piedra de toque del parlamentarismo de nuestros días.

El voto parlamentario es el voto de quien representa, en virtud del derecho de sufragio, a la comunidad política. Aunque el mandato representativo que consagran las Constituciones impide que el parlamentario actúe como mandatario, el significado de la representación política obtenida a través de opciones políticas concretas supone un lazo, no por

invisible menos evidente, entre el parlamentario y la representación institucional (partidos políticos, Grupos parlamentarios) en el que aquél arropó su participación en las elecciones. El vínculo parlamentario-partido político, a través del grupo parlamentario, se materializa de manera especial en el momento de la emisión del voto por aquél, lo que se aborda con todas sus consecuencias en este capítulo, que por su trascendencia hubiera merecido un tratamiento individualizado, independizándolo del capítulo referido al ejercicio del voto parlamentario desde el momento en que la disciplina de voto viene referida a la configuración de una nueva suerte de mandato imperativo, al margen de su expresa prohibición constitucional, cuestión que supera sin duda la problemática específica del ejercicio del voto.

El origen de la obra que comentamos es la tesis doctoral de Rosa M^a Fernández Riveira, lo que pone de manifiesto el carácter de cantera que están siendo las tesis doctorales para los estudios sobre Derecho Parlamentario. Los años de dedicación que el doctorando dedica a la investigación de un tema particular, desbrozándolo con una minuciosidad que se escapa necesariamente en las obras generalistas pero que es tan ilustrativa, desembocan en unas publicaciones que nos abren a los que nos dedicamos a esta rama del Derecho Constitucional perspectivas no planteadas en ocasiones, que nos fuerzan a interrogarnos y a buscar respuestas. Sólo por ello, incluso cuando nuestra perspectiva o nuestro planteamiento no coinciden con las que proponen los autores de estas obras monográficas, hay que recibir con profundo agradecimiento su aparición.

Pero cuando, como es el caso de «El voto parlamentario», la obra procede de una persona extraordinariamente minuciosa en el estudio y rigurosa en el análisis, con una sólida formación que no se ha improvisado sino que se ha adquirido a lo largo de años de investigación y docencia, lo que llega a nuestras manos no es el fruto de un recién licenciado que ha elaborado su tesis doctoral en el menor tiempo posible, como si fuese un mero trámite administrativo, sino que es un libro que responde a la inquietud y vocación verdaderamente universitaria de quien considera que la Universidad no es una simple «formación profesional», más o menos ilustrada, sino que es un ámbito de investigación y análisis de la realidad a través del que se pueden crear, proponer y transmitir saberes y valores, de los que tan necesitados están las sociedades actuales.