

DR 28 54

Buenas noches, esto es el Tiempo de Revista de Derecho Político, un programa de radio de la UNED que dirige el Departamento de Derecho Político. Todos los lunes veinticinco minutos dedicados al comentario, el análisis y la actualidad de la ciencia política. Comenzamos.

Hoy vamos a desarrollar tres temas a lo largo del programa. En primer lugar hablaremos del sufragio. Después comentaremos el deber que tienen los organismos de la Administración Pública de facilitar documentación a los parlamentarios.

Y, por último, daremos unas recomendaciones prácticas para la realización de los exámenes que comienzan la próxima semana. El sufragio es la fórmula administrativa por la que los ciudadanos pueden ejercer el voto. Sobre las distintas teorías acerca del sufragio, nos habla a continuación la profesora Pilar Mellado.

Durante más de siglo y medio, el sufragio ha sido uno de los temas esenciales de las preocupaciones de nuestra doctrina. En general, el sufragio podría definirse como una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento sobre la política nacional. La significación del sufragio ha sido muy discutida doctrinalmente, siendo las concepciones más importantes las siguientes.

En primer lugar, la concepción histórica, que define al sufragio como un privilegio personal del estamento o clase. En segundo lugar, la concepción clásica, para la que el sufragio es un atributo de la ciudadanía. En tercer lugar, estaría la concepción de oriu, según la cual el sufragio constituye un verdadero poder en la organización del Estado.

En cuarto lugar, podríamos hablar de la concepción del sufragio como función. En este caso, la doctrina jurídica formalista del primer tercio del siglo XX consideraba el sufragio como función de un órgano, el cuerpo electoral, sin la cual el Estado no puede desenvolverse porque le faltarían elementos personales, aptos y merecedores de la confianza popular, que actuaran como otros órganos, es decir, como órganos representativos. En estrecha relación con esta doctrina, y si admitimos que el sufragio entraña una función, surge entonces la concepción del sufragio como deber, según la cual el elector tiene su voto no como un derecho personal que puede ejercitar a su capricho, sino como un elemento que ha de contribuir al buen servicio del Estado.

De esta forma, el deber moral de emitir el sufragio para obrar como exponente del bien común se convierte en una obligación jurídica estricta cuando la ley exige al elector que no se abstenga de concurrir a las urnas y sanciona en su caso a los que no votaron. Y por último, estaría la concepción personalista que basa el sufragio en la libertad y responsabilidad de la persona y consiguientemente lo define como un derecho personal a participar o ser oído en las

decisiones políticas como un reflejo del principio medieval de que todos deben participar en lo que a todos interesa. Consideramos, de acuerdo con el profesor Sánchez-Agosta, que estas dos últimas posiciones, que en cierta forma se complementan, son las más acertadas, por lo que podríamos considerar, en definitiva, el sufragio como un derecho-función.

Si admitimos, pues, que el sufragio, además de ser un derecho político, constituye también una función, nos encontramos con que se exige un mínimo de capacidad, de aptitud, que garantice su buen desempeño por quienes la ejerciten. Esa capacidad, como apuntaba el profesor Pérez Serrano, se puede buscar a través de dos procedimientos, o bien haciendo un llamamiento a todos los ciudadanos porque se cree que, espontáneamente y democráticamente, se operará una selección de los más idóneos, o bien reclamando desde un principio ciertas condiciones de competencia, presumiendo así que sólo votarán los más preparados para ello. El primer procedimiento se denomina sufragio universal y el segundo sufragio restringido, con las diferentes y variadas fórmulas que ha ofrecido a lo largo de la historia.

¿Cuáles fueron las razones principales que dieron lugar a las restricciones del derecho de sufragio? En este tema se han apuntado numerosas causas, entre las que podemos destacar las siguientes. En primer lugar, razones de técnica electoral. Parece que las primeras restricciones al derecho de sufragio venían justificadas por las dificultades relativas al procedimiento de comprobación de votos.

Así, las leyes inglesas del siglo XV, que restringían el derecho de sufragio en los condados, aparecieron como medidas que pretendían hacer más eficaces aquellos procesos electorales, de tal forma que no se llamaba a todos a votar, pero aquellos que mantenían su derecho poseían, a partir de entonces, un voto efectivo. Se podía exigir que se contasen los votos y, por lo tanto, la mayoría era la que decidía. En segundo lugar, encontramos también razones de técnica constitucional.

En virtud de la dificultad que trae consigo poner en marcha ese conjunto de operaciones delicadas que entraña la constitucionalización del poder, algunos países prefirieron confiar durante un cierto tiempo el funcionamiento de aquellos mecanismos nuevos a una minoría, entrando suave y progresivamente en la vía del sufragio universal. Por otra parte, existieron también razones de índole económica y social para restringir el sufragio. Estas razones se basaron principalmente en la presunción de que la persona acomodada tiene cierta instrucción, que ha demostrado aptitud para desenvolverse en la vida, que posee cierto sentido de la responsabilidad y de la eficacia, supone en definitiva a esta persona una garantía de recto gobierno.

En cuarto lugar, se produjeron restricciones del derecho de sufragio por razón del sexo. Aunque al final de la Edad Media se admitía la participación de las mujeres en las asambleas electorales, el derecho de sufragio fue recobrado tardíamente y con numerosas dificultades durante el último tercio del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. El hecho de haber negado el derecho de voto a las mujeres es resultado no sólo de una concepción no igualitaria de los dos

sexos, sino también de una tradición occidental que se remonta a la recepción del derecho romano y la influencia de la organización de la Iglesia romana, que no había dado ni reservado a las mujeres puesto relevante alguno.

En definitiva, actualmente el reconocimiento del sufragio universal es generalizado, con los únicos límites de la edad y las incapacidades por enfermedad mental o cualquier otro motivo que la produzca, así como del límite de las llamadas indignidades electorales nacidas de la condena penal. La profesora Pilar Millado nos ha hablado del sufragio. Pasamos a otro tema.

El artículo 109 de la Constitución dice que las cámaras y sus presidentes, las informaciones y ayudas que precisen del Gobierno y cualquiera de sus departamentos y de cualquier autoridad del Estado y de las comunidades autónomas. Del deber que tienen los organismos públicos de facilitar información a los parlamentarios va a hablar ahora el profesor del Departamento de Derecho Político, Manuel Gonzalo. Vamos a tratar acerca de un tema muy específico, pero que sin embargo es suficientemente significativo acerca del lugar que ocupa el Derecho Político entre las diversas ramas del ordenamiento.

Es el supuesto del incumplimiento por las administraciones públicas del deber de facilitar informes, datos y documentos al Congreso de los Diputados. Y digo que es especialmente significativo de la posición que ocupa el Derecho Político dentro del ordenamiento jurídico general porque, como decía el profesor Pellegrino Rossi, todas las ramas del ordenamiento encuentran su cabeza de capítulo precisamente en la Constitución. Esto es verdad tanto para el ordenamiento interno como para el ordenamiento internacional.

Y es expresión del principio de soberanía, expresión, en definitiva, del sistema de organización jurídica y política de la humanidad en la actualidad. Pues bien, el artículo 109 de la Constitución establece que las cámaras y sus comisiones podrán recabar a través de los presidentes de las mismas la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas. En desarrollo de este artículo 109 se aprueba el artículo séptimo del reglamento del Congreso que habilita la iniciativa de los diputados para solicitar o recabar de las administraciones públicas, de todas las administraciones públicas, datos, informes o documentos que obren en su poder para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias.

Como se ve aquí, el Parlamento, el Congreso, funciona como un órgano de ámbito extendido a todo el ámbito español. Pues bien, la norma se establece así y el procedimiento que se sigue, ordinariamente, es que la mesa de la Cámara, previa calificación de la solicitud e informe, la cursa a la administración pública interesada. La administración pública puede ser la central del Estado, que depende del Gobierno, pero también puede ser la de las comunidades autónomas o los ayuntamientos, o incluso podría ser de entes no territoriales, como, por ejemplo, Iberia, si es que se entiende que es una sociedad estatal o Renfe.

Pues bien, el problema que nos planteamos es qué sucede cuando la administración pública interesada no contesta, no proporciona esa información. Es verdad que el artículo séptimo del

reglamento no establece sanción para el supuesto de incumplimiento. Ahora bien, ¿eso quiere decir que no vaya a haber sanción en absoluto? Aquí se plantean varios temas, uno de orden procesal.

Es correcto que el Congreso se dirija directamente a la administración pública, o debería hacerlo a través del Gobierno, como Ejecutivo de la Nación, que es quien ejecuta los acuerdos adoptados por la Cámara en el ejercicio y dentro del ámbito de sus competencias, en cuyo caso, en el supuesto de desobediencia, se aplicarían los tipos penales de desobediencia, de desacato, el que corresponda, por haber desobedecido las órdenes, las disposiciones del Gobierno. La cuestión capital reside en que el Gobierno posee potestad de mando, el Gobierno posee imperium, está investido no sólo de esa potestad de mando, sino de los medios necesarios para llevar a ejecución los acuerdos o las decisiones adoptadas mediante el empleo incluso de la fuerza, mediante el empleo de sus instrumentos de policía y de coacción. Ese es un primer problema en el ámbito procesal, pero también en el ámbito penal se plantea el problema de los tipos penales.

Cuando en el Código Penal, en diversos artículos del Código Penal, se establecen los delitos de desacato o desobediencia, se refiere a la autoridad pública. El artículo 119 del Código Penal establece el concepto de autoridad pública como aquella que ostenta el mando o ejerce jurisdicción. Esto es predicable de las Cortes Generales, se puede afirmar así de los Parlamentos, de la Cámara.

Este es el principal problema, porque la Cámara no cabe duda de que es autoridad legislativa, pero no tiene autoridad ejecutiva. El artículo 97 de la Constitución confiere la potestad ejecutiva precisamente al Gobierno. Sin embargo, podría entenderse que hay un enlace directo en el ámbito del derecho penal mediante la ampliación del tipo, haciendo que sea sancionada la desobediencia a la autoridad legislativa cuando actúa en el ejercicio de sus funciones, como sería el caso.

De esta manera, vemos que existen dos alternativas. La alternativa de entenderse directamente el Parlamento con las comunidades autónomas o de hacerlo a través del Gobierno. En definitiva, desde una perspectiva de la eficacia jurídica y política, quizá lo correcto sería vertebrar la solución a través del Gobierno, de manera que está garantizado el resultado positivo de esa información requerida por los diputados, frente al otro procedimiento.

El otro procedimiento supondría que esa desobediencia sería perseguible mediante traslado al Ministerio Fiscal del supuesto derecho ante la jurisdicción criminal, que funciona con vis atractiva. Aquí vemos cómo en el funcionamiento del Parlamento, que no es algo aislado y cerrado, es algo abierto a la opinión pública y a la vez conformador, orientador de la opinión pública, se involucran distintas ramas del ordenamiento. Por una parte, el derecho político y el grave problema, el enorme problema e importante, de las relaciones entre los órganos constitucionales, esencialmente en el supuesto brevemente bosquejado entre el Parlamento, el Gobierno y las administraciones públicas de todos los entes territoriales y no territoriales,

incluso corporaciones públicas.

Por otra parte, se haya implicado el derecho penal, se haya implicado acaso el derecho procesal, puesto que en el tipo penal el factor del procedimiento seguido incide fundamentalmente en la cuestión. Y se haya, naturalmente, involucrada la política misma. Es muy difícil que el Parlamento pueda resolver o adoptar una decisión adecuada si carece de los datos necesarios e indispensables para hacerse una idea de cuál es la realidad a que se refiere.

La realidad a que se refiere cada uno de los problemas que se plantea. De lo que no cabe duda es de que el incumplimiento por parte de una administración pública de ese deber de informar al conjunto de la representación nacional, que es el Congreso de los Diputados, como parte de las Cortes Generales, es la infracción de un deber constitucional. Y como tal deber constitucional parece que merece una protección reforzada, una garantía en la eficacia de las medidas adoptadas y, por lo tanto, en la obtención de la documentación que se trata.

Pero, por otra parte, hay que advertir que el hecho de que el Legislativo, de que el Parlamento no sea un órgano ejecutivo, parece que debe llevar a utilizar siempre la vía del Gobierno como ejecutivo para la obtención de esta información necesaria para el desarrollo de las funciones parlamentarias. Lo cual conviene también, en cierto modo, a la posición que ocupa dentro de todo el esquema constitucional, que es una posición de relativa superioridad, por decirlo así, con sumisión únicamente a la Constitución y a la soberanía nacional, que corresponde al pueblo con arreglo al artículo primero de la Constitución. Manuel Gonzalo se ha referido al incumplimiento por las Administraciones Públicas del deber de facilitar documentación al Congreso con arreglo al reglamento de la Cámara Baja.

La semana que viene comienza en la UNED la primera vuelta de los exámenes finales. Por este motivo el director del Departamento de Derecho Político, Antonio Torres del Moral, va a dedicar los próximos minutos a dar unas recomendaciones prácticas para los exámenes. Profesor Torres del Moral.

Nuestro próximo número, el que se emitirá el día 28 de mayo, tiene lugar ya en plena época de exámenes. Por eso creemos que en este de hoy son pertinentes algunas indicaciones prácticas para nuestros alumnos de primero y de segundo curso de Derecho Político. A estas alturas todo el tiempo que emplean los estudiantes suele ser en repasar y memorizar para el examen, lo que no está mal, pero seguramente es todavía más provechoso conocer el tipo de prueba que se les va a proponer y cómo deben contestarla.

Pues bien, ya saben los alumnos de los centros asociados donde ha habido esos contactos con profesores del departamento, que algunos llaman convivencia, que el primer curso de Derecho Político está dirigido fundamentalmente a obtener un bagaje conceptual y teórico suficiente para poder estudiar después, en segundo curso, la Constitución Española. Es, podríamos decir, una introducción al Derecho Político. Se piden, por lo tanto, ideas claras, saber diferenciar entre conceptos que, si bien pudieran parecer próximos, son, sin embargo, distintos, y saber desarrollar el tema que se les proponga con una cierta línea argumental y no en base, o a base,

de ideas justapuestas e inconectas entre sí.

Y el segundo curso, además de esto, se pide un conocimiento preciso de la Constitución Española, que es la fuente de todo el ordenamiento jurídico español. Sin este conocimiento preciso, difícilmente se pueda continuar el estudio de la carrera de Derecho. Hace falta, pues, saber manejar los argumentos jurídicos.

No es suficiente, digamos que, acertar la respuesta, porque esto no es un juego de acertijos, sino saber razonar jurídicamente sobre el texto constitucional. Pues bien, los exámenes, tanto de primer curso como de segundo, constarán de cuatro preguntas, de las que el alumno debe responder a tres, sólo a tres, pero necesariamente a tres. Y para ello, creemos que debe administrar bien su tiempo de examen e incluso procurar que le sobren diez o quince minutos para poder releerlo y corregir aquello que parezca insuficiente.

Esto último, o incluso el disponer al principio de cinco o seis minutos para hacerse un esquema previo, es seguramente más eficaz que el empeñarse en escribir y escribir, puesto que en el Departamento de Derecho Político, como en general en cualquier departamento de nuestra Universidad, no se califica por páginas escritas, sino por conocimientos y por madurez intelectual. El alumno puede contestar a estos temas que se le proponen en el orden que estime pertinente. Dicho orden es indiferente a la hora de la calificación.

Pero no lo es, sin embargo, el correcto uso del idioma, puesto que ello evidencia esa madurez intelectual de que hemos hablado. Por lo demás, las calificaciones estarán coordinadas por mí como director del departamento, de tal modo que se evite el azar o la discriminación a la hora de distinguir en esa línea fronteriza sutil del aprobado o suspenso. Nada más y mucha suerte.

Suerte es lo que deseamos a todos los alumnos el equipo que realiza Revista de Derecho Político. Nada más, llegamos a los últimos minutos del programa. Hoy Pilar Mellado nos habló del sufragio.

Manuel Gonzalo se refirió al incumplimiento de los organismos públicos del deber de facilitar documentación a los parlamentarios. Y, por último, Antonio Torres ha hecho unas recomendaciones prácticas para los exámenes. Volveremos el próximo lunes 28, será el último programa por este curso de Revista de Derecho Político.

Gracias por estar con nosotros y buenas noches. Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org