

DR 28 34

Hola, buenas noches. Aquí comenzamos un nuevo número de Revista de Derecho Político, un programa que elabora el Departamento de Derecho Político de la UNED, dedicado al análisis, el comentario y la actualidad de la ciencia política. ¿De qué vamos a hablar hoy en Revista de Derecho Político? Nos informa del contenido el profesor del Departamento, Manuel Gonzalo.

El número de hoy de la Revista Oral de Derecho Político trata de un solo tema, las deliberaciones parlamentarias. Su interés reside, entre otros factores, en primer lugar, en el escaso hábito quizá de los españoles en deliberar, debatir o discutir en asamblea. Basta recordar una reunión de una comunidad de propietarios y la mala sensación con que uno se queda a su terminación para comprobarlo.

Aun cuando, por otra parte, podamos ser conversadores, buenos conversadores, pero eso es otra cuestión. Un segundo factor se desprende del carácter esencial o de naturaleza deliberante de ese órgano que no puede faltar en todo sistema democrático, que es el Parlamento. El cual encierra en sí, por naturaleza, una diversidad de ideologías, de intereses, de razones e incluso de pasiones y de sinrazones.

Por otra parte, tiene como tercer factor o elemento la reconducción de esa variedad a unidad. Porque la deliberación opera como medio de convergencia, de composición, de pacto, sin perder por ello su propia identidad cada uno de los intervinientes. En definitiva, se asienta un poco en aquella aguda observación de Walter Lippmann cuando decía que donde todos piensan lo mismo, nadie piensa demasiado.

Pues bien, en este número de la revista va a haber tres páginas. En una primera, hacer algunas consideraciones acerca de aquello en que consiste la deliberación. En segundo lugar, doña Mercedes Senén, letrado de las Cortes, va a hablar de las deliberaciones en el Senado para terminar yo mismo haciendo también algunas puntualizaciones sobre las deliberaciones en el Congreso de los Diputados.

Entramos ya a desarrollar el programa. En nuestra primera página vamos a tratar del Parlamento como órgano deliberante. Expone el tema el profesor Manuel Gonzalo.

¿Qué significa deliberar? La Real Academia presenta dos acepciones. La primera establece que deliberar es considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas y la razón o la sin razón de los votos que se nos piden antes de emitirlos. De manera que en esta primera acepción, deliberar es tanto como considerar los factores de toda índole que inciden en una determinada cuestión que es objeto de tratamiento.

La segunda de las acepciones define deliberar como resolver una cosa con premeditación, es decir, que pone el acento en el segundo elemento de la deliberación, porque se delibera para decidir y esta decisión está comprendida en ese debate, en esa discusión. Pues bien, ambas acepciones se complementan y son en conjunto perfectamente válidas para expresar lo que los

Parlamentos hacen y sobre todo el modo en que trabajan los Parlamentos. Oriú ponía de manifiesto cómo el Parlamento se caracteriza mucho más que por el tipo de decisiones que adopta, por el modo en que las produce.

Es decir, al órgano parlamentario no le denomina y se opone a que se le denomine como poder legislativo, porque es propiamente, según él, un poder deliberante. Es precisamente la deliberación para él lo que confiere unidad al poder del Parlamento. Una deliberación es, en definitiva, y ya entrando en un terreno más propiamente jurídico, un acuerdo colectivo sobre una cuestión pública adoptada tras un debate también público, por mayoría de votos, en una asamblea constituida en cuerpo y en autoridad pública.

Actuar, según un viejo principio revolucionario, es lo propio de uno. Deliberar, en cambio, es lo característico de varios. De aquí se pueden deducir algunos caracteres fundamentales acerca de la deliberación como deliberación precisamente parlamentaria.

En primer lugar, se trata de una deliberación pública que recibe las tendencias y el influjo de la opinión pública y que, a su vez, influye y predetermina o orienta a la opinión pública. Se produce, pues, la deliberación a la luz del día, salvo en supuestos verdaderamente excepcionales, cuando se trata, por ejemplo, de determinadas actitudes de los parlamentarios o se juzgan conductas personales que más bien inciden en la política, pero que no son la materia de la política misma. Puesto que hay juicios acerca de la conducta de los políticos que necesariamente ha de ser público, como es la actuación de un presidente del gobierno o de un ministro.

Sirve, por otra parte, la deliberación para ilustrar a quienes votan y para hacerles cambiar de parecer antes de emitir el voto, lo que, a juicio del maestro Horyu, resulta incompatible con el mandato imperativo. Tan es así que las constituciones establecen, de manera común y generalizada, la prohibición del mandato imperativo, no sólo porque es propio de la deliberación esa facultad de persuasión, sino también porque, si no hubiera una cierta libertad de voto, el parlamentario no podría deliberar ni llegar a acuerdos. Recuerdo una deliberación en el Congreso sobre una proposición de ley para declarar ilegales las organizaciones y asociaciones totalitarias o fascistas, en la cual hubo una cierta persuasión por parte de un grupo parlamentario hacia otro que estaba dispuesto a aprobar esta proposición de ley o la toma en consideración de esta proposición de ley.

Tiene el interés de manifestar cómo el mandato imperativo prohibido, sin embargo, no tuvo demasiada eficacia, puesto que, a pesar de haber resultado convincentes manifiestamente los argumentos, sin embargo, no dieron lugar al cambio de voto. Hay una observación de carácter sociológico en la que se establece que se ha visto muchas veces en el Parlamento cambiar de opinión, más nunca de voto, lo cual tiene, por otra parte, en cierto modo, explicación, y no puramente por razones de tendencias oligárquicas. Lo tiene en función de que, al final, se trata de integrar voluntades políticas.

y, por lo tanto, de igualdad de trato que debe acompañar a la ley, en tanto que las decisiones

adoptadas mediante deliberación son más generales, más definitivas o con tendencia a gozar de una mayor permanencia. Por eso, y no sólo por razones de estricta representación política, por eso digo, las decisiones del Ejecutivo se han de subordinar a las decisiones del Poder Deliberante o Parlamentario, o también llamado comúnmente Legislativo. No es sólo ya que sea una autodecisión de la comunidad sobre sí misma la ley adoptada por el Parlamento, por la representación nacional, sino que es también algo de calidad superior en función de ese estudio, de ese modo de producción pública, del conocimiento de los problemas y de los distintos factores que inciden en su solución.

En una perspectiva completamente diferente, la del profesor Levenstein, con su teoría del control del proceso del poder político, el tema de las deliberaciones parlamentarias adquiere unas dimensiones diferentes, porque para él supone esencialmente la garantía de la limitación del poder político, eliminando injerencias de todo tipo, pero sobre todo injerencias del gobierno. Para él son esenciales la democratización y neutralización del proceso electoral en el momento de constituirse las cámaras, la libertad parlamentaria para celebrar sesiones y fijar su propio orden del día. La libertad de palabra de los diputados, es decir, el establecimiento también de las medidas económicas mediante asignaciones o dietas para gozar de cierta autonomía, e igualmente la interdependencia entre gobierno y parlamento para adoptar las decisiones políticas fundamentales.

Todos estos grandes principios sobre la deliberación parlamentaria se plasman mediante preceptos constitucionales, raramente y sobre todo reglamentarios de las cámaras, y mediante prácticas parlamentarias en unas técnicas destinadas a facilitar esa discusión, esa adopción de decisiones. Precisamente en las dos partes que restan se van a examinar esas técnicas, tanto en el Senado en primer lugar, como después en el Congreso. Hoy en Revista de Derecho Político estamos tratando el tema de las deliberaciones parlamentarias.

A partir de ahora nos vamos a centrar en la deliberación en las Cortes Españolas. En primer lugar hablaremos del Senado y posteriormente de la Cámara Baja o Congreso de los Diputados. Sobre las deliberaciones en el Senado nos habla Mercedes Zenén, letrado de las Cortes.

Una vez examinado el sentido del concepto de deliberación en el Parlamento, nos corresponde ahora estudiar las reglas que rigen esa misma materia en nuestra Cámara Alta, es decir, en el Senado, dado que el sistema constitucional español se ha adaptado a una estructura bicameral en la organización de su Parlamento. El Pleno del Senado se reúne normalmente de martes a jueves y en sesiones que normalmente tienen una duración máxima de cinco horas, aunque ambas normas pueden en general evitarse previo acuerdo del Pleno de la Cámara en este sentido. Hay que tener en cuenta que, pese a que generalmente se fijan las normas que rigen la deliberación en la Cámara en sus disposiciones reglamentarias, es evidente que el Pleno, como órgano supremo de la misma, en todo caso puede adoptar una decisión contraria a ese principio general normativo.

El quórum de asistencia que se exige para adoptar acuerdos es el de la mitad más uno de los

miembros del órgano del que se trate. La exigencia de un quórum no hace sino garantizar la representatividad de la Cámara y, en consecuencia, su legitimidad frente al electorado. Existe, no obstante, en el reglamento de nuestra Cámara alta una presunción en favor de la presencia del número legal exigido para adoptar acuerdos, si bien su comprobación puede ser necesaria cuando antes de iniciarse una votación lo requiera así un grupo parlamentario o diez senadores en el Pleno, o cinco en el caso de que se trate de liberación y de adopción de acuerdos en comisión.

Una vez constatado el quórum por alguna de estas dos vías, se entra en el examen del orden del día, es decir, de los puntos previstos para objeto de estudio en la sesión de que se trate. Hay que destacar quizá la importancia que efectivamente asume el orden del día en la organización parlamentaria. En el parlamentarismo clásico se decía que los parlamentos deben ser dueños del orden del día y quizá una de las causas que los autores coinciden en señalar como la crisis de la institución parlamentaria es precisamente el dominio que paulatinamente el Gobierno, el Poder Ejecutivo en definitiva, ha ido ejerciendo con relación al orden del día, es decir, a la fijación de asuntos que efectivamente se deben tratar en cada sesión del Pleno.

Por lo que respecta al sistema español, podríamos decir que la formación del orden del día destaca en el Senado, por contraposición al sistema del Congreso, la menor intervención de la Junta de Portavoces. Así, mientras en la Cámara baja, ésta resulta prácticamente dueña del orden del día, puesto que la Presidencia no puede, de hecho, oponerse a lo que ella decide, aunque teóricamente pudiera hacerlo. En el Senado, por el contrario, el orden del día se fija por el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída simplemente la Junta de Portavoces.