

## EXIGENCIAS DE LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL PARLAMENTO DEL SIGLO XXI

THE DEMANDS OF PARLIAMENT'S DELIBERATIVE ACTIVITY IN  
THE TWENTY-FIRST CENTURY

Isabel REVUELTA DE ROJAS  
Letrada de las Cortes Generales  
Interventora del Congreso de los Diputados  
<https://orcid.org/0000-0002-3264-0243>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

### RESUMEN

*El debate parlamentario ha sufrido un proceso de racionalización sin precedentes en las prácticas de las Cortes Generales en las últimas décadas. El binomio mensaje político/verdadera deliberación no debe determinar las exigencias de la actividad deliberativa de nuestro parlamento, ya que el enfoque de la cuestión debe ser multifocal, como lo es la realidad de la actividad parlamentaria en el siglo XXI.*

*Recuperar el valor del debate puede ayudar a reconectar con la ciudadanía y el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene los instrumentos suficientes para ello así como permite algunas prácticas que a continuación se proponen.*

*Palabras clave: Parlamento, debate, deliberación, discurso.*

### ABSTRACT

*The parliamentary debate has undergone an unprecedented rationalization process in the practices of the Cortes Generales in recent decades. The binomial political message/true deliberation should not determine the demands of the deliberative activity of our Parliament since the approach to the issue should be multifocal, as is the reality of parliamentary activity in the 21st century.*

*Recovering the value of debate can help reconnect with citizens. The Standing Orders of the Congress of Deputies contain sufficient tools for this and allow for some practices that are proposed below.*

*Keywords: Parliament, debate, deliberation, speech.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III. PROPUESTAS EN TORNO A LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL CONGRESO. 1. Recursos generales del debate. 2. La deliberación en las ponencias. 3. El debate en comisión. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El profesor Chueca acaba de hacer un análisis sugerente de la naturaleza, los condicionantes y los retos a los que se enfrenta de la actividad deliberativa del parlamento en el siglo XXI.

Destacaría como idea nuclear de su ponencia, la afirmación de que la deliberación parlamentaria es distinta de la deliberación de naturaleza discursiva, guiada por la lógica Kantiana, orientada éticamente al acierto y la calidad del resultado y representada hoy el modelo deliberativo de Habermas.

La peculiar deliberación parlamentaria se mueve en una bisagra lógica entre dos modos de construir el interés general:

- a. Una lógica discursiva, a la que acabamos de referirnos y cuya finalidad es hacer cambiar de opinión al contrario y en la que subyace una teoría del conocimiento. Se trata de la deliberación «a la Habermas» como la acaba de bautizar el profesor Chueca.
- b. Y una lógica posicional. Su finalidad es convencer a una parte del cuerpo electoral y movilizar, fidelizar o tranquilizar al votante. Esta lógica se mueve por la utilidad individual y el interés partidista.

La deliberación posicional es la dominante en el pleno y la deliberación discursiva se ha transformado, desplazado y mimetizado, dice el profesor, en otros ámbitos del parlamento.

La cuestión que esta consideración suscita es ¿Debemos renunciar a un modelo de debate sincero que arroje sobre lo debatido la luz necesaria para decidir con acierto? ¿Debe el parlamento iluminar o solamente movilizar? En estas mismas jornadas ha dicho el profesor Astarloa Huarte-Mendicoa que el parlamento antes deliberaba sin decidir, y ahora decide sin deliberar.

Seguramente, en este parlamento fragmentado y de procesos secuenciales, hay tiempo para ambas cosas.

El constituyente parecía esperar ambas cosas de las Cortes al atribuirles tanto la función legislativa a la que correspondería una deliberación discursiva destinada a hacer leyes de calidad y a ser

posible acertadas, como la función de control del Ejecutivo, a la que correspondería una deliberación posicional.

## II. EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Probablemente el nuestro sea dentro del entorno comparado próximo, uno de los Parlamentos que más han racionalizado el debate, renunciando a la libertad, la espontaneidad y la sinceridad de la deliberación discursiva. Y esto no se debe solo a las cortapisas reglamentarias, que existen, por ejemplo en los muy reducidos tiempos de intervención previstos, sino sobre todo a la práctica parlamentaria: Con las mismas pautas de duración de las intervenciones, hoy los plenos no acaban a las tantas de la noche como lo hacían hace 25 años porque los tiempos de intervención se aplican a rajatabla; con frecuencia no se permite al ponente, verdadero conocedor de la materia, intervenir en el pleno, que queda como un coto exclusivo de los portavoces; o, muchas veces los discursos, o diría mejor, los mensajes políticos, se leen por completo.

Sin embargo, nuestro Reglamento mantiene elementos propios de la deliberación discursiva:

- a. La exigencia de que los discursos se pronuncien de viva voz (art.70.2) y por tanto no se lean.
- b. La exigencia de presencialidad, que la pandemia, por cierto, ha puesto en un brete, habiendo resistido razonablemente bien. Queda, sin embargo, el espinoso asunto de si tiene algún sentido celebrar una votación telemática, antes de la deliberación correspondiente. (art.70.2).
- c. Un generoso derecho a la réplica para todo el que fuera contradicho en sus argumentaciones, aunque por un tiempo máximo de 5 minutos (art. 73)
- d. La previsión de que a falta de precepto específico en todo debate habrá un turno a favor y otro en contra. (art.74), es decir, que no todos los debates deben llevar detrás un turno de fijación de posiciones.
- e. O la moción de cierre de las discusiones (art. 76) que podrá acordar la presidencia de acuerdo con la mesa, a iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario, cuando

estimare que un asunto esté suficientemente debatido. Esta moción presupone una libertad en la duración de las intervenciones que actualmente casi no existe.

Tal vez podamos encontrar, entre las legítimas exigencias posicionales de la lógica de partidos y los ideales discursivos, una senda que recuperar: la del valor del debate.

### III. PROPUESTAS EN TORNO A LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL CONGRESO

#### *1. Recursos generales del debate*

En un parlamento necesitado, en mayor medida todavía que el resto de órganos constitucionales, de reconectar con la ciudadanía, pueden ponerse sobre la mesa recursos que favorecen la sinceridad del debate como:

- a. Configurar en algún debate la posibilidad de un turno de oradores individuales, quizá tras el turno de portavoces, como ocurre en Francia. Es esta una vieja propuesta muy digna de ser tenida en cuenta y que otorgaría originalidad a la discusión.
- b. Ampliar, en algún debate más que en el Debate sobre el Estado de la Nación, los tiempos y el número de intervenciones de cada grupo parlamentario. A la vista están los índices de seguimiento del Debate sobre el Estado de la Nación por la ciudadanía.
- c. Reequilibrar la igualdad en el debate poniendo, por ejemplo, límite cuando sea necesario, al tiempo de intervención de los miembros del gobierno. El art 70.5 permite que puedan intervenir siempre que lo soliciten, no que lo puedan hacer sin límite de tiempo, como a menudo se interpreta.
- d. Interpretar lo más generosamente posible el derecho de réplica (art. 73), si no en su duración, que el Reglamento sitúa en 5 minutos, en su concesión.
- e. Y, desde luego, reforzar los instrumentos para el debate discursivo y técnico en los ámbitos parlamentarios en los que esa lógica discursiva se ha refugiado. Se trata,

por supuesto, de las comisiones, pero sobre todo de las ponencias. Y esto se puede hacer sin necesidad apenas de modificaciones reglamentarias.

## 2. *La deliberación en las ponencias*

Alguna propuesta para agilizar y facilitar la deliberación en la ponencia:

- a. Con carácter general se debería potenciar las ponencias como órgano idóneo para el debate sincero y el análisis técnico de las iniciativas. La ponencia es a menudo un ámbito extraordinario para el debate con profundidad técnica de las iniciativas, para alcanzar verdaderos acuerdos, el ámbito ideal para ese trámite de «aseamiento jurídico» del que ha hablado en estas Jornadas el profesor Cazorla Prieto.

Y ello por varios motivos:

Primero, la reducida composición y la total flexibilidad de la que el art 113 Reglamento y la Resolución de la Presidencia de 1986 dotan a la ponencia, en el modo de deliberar y de alcanzar sus acuerdos para el Informe, que se limita al voto ponderado a comisión si fuera necesario votar, son una oportunidad para el debate discursivo y la verdadera negociación, que conviene no desaprovechar.

Segundo, el desenvolvimiento del trabajo de la ponencia no es público, pero se desarrolla en un órgano institucionalizado, con todas las garantías que la institucionalización implica, presencia del letrado de las Cortes Generales incluida. Y en algunas comisiones se institucionaliza todavía más, como por ejemplo en la de Justicia, en la que existe ya una larga práctica conforme a la cual el presidente de la comisión asiste a todas las sesiones de las ponencias. Y por supuesto el Informe, el resultado de la deliberación, se publica.

- b. En este capítulo de las ponencias convendría también abordar la posibilidad de que las comparencias de expertos relacionadas con una iniciativa legislativa se produzcan ante este órgano.

Y ello por tres motivos:

Primero, si se quiere hacer un uso propio de las comparecencias de expertos, es decir, si se quiere hacer un uso técnico y no político de las mismas para verdaderamente ilustrar a los ponentes, su lugar ideal es la ponencia.

Segundo, el artículo 44 del Reglamento las sitúa ante la comisión pero lo cierto es que las comparecencias solo interesan a los ponentes de la iniciativa y son sólo ellos los que acuden a la enorme sala de comisión donde se celebran. Evitaríamos con ello la «impresión de escaños vacíos» a la que se refiere el profesor Astarloa. Es difícil de comprender para la ciudadanía que un catedrático comparezca en una sala de comisión vacía y ante un reducidísimo número de diputados.

Tercero, porque acotadas al foro de debate técnico que es la ponencia, quizá generaría menos recelo político la aceptación por la mayoría, de su celebración. Y con frecuencia son necesarias y muy provechosas para los ponentes.

- c. Lo que lleva a una última reflexión sobre el debate en ponencia. Lo lógico es que el trámite de comparecencias de expertos se produzca antes de cerrarse en plazo de enmiendas y por ende antes de nombrarse la ponencia, (artículo 113 del Reglamento) pero la realidad es que los grupos parlamentarios con cierta frecuencia las solicitan una vez cerrado el plazo de enmiendas y constituida la ponencia, ya que cuando hay ponentes designados es cuando de verdad alguien en cada grupo se encarga de la iniciativa y nace el interés técnico por convocar a expertos que les ilustren. En este caso se hace necesario abordar, con todas las cautelas, la posibilidad, excepcional, de abrir un trámite de presentación de nuevas enmiendas al articulado en ponencia, como instrumento para potenciar el debate racional y discursivo, que lleva al cambio de opinión y a acuerdos nuevos, a la luz de lo ilustrado por los comparecientes.

Se podría, por ejemplo, prever el trámite de calificación expreso obligatorio de tales enmiendas por la mesa de la comisión (que hoy por hoy en el Congreso solo califica de

oficio las de totalidad), para garantizar la conexión de la enmienda con la iniciativa que se tramita, tal y como desde el año 2011 viene exigiendo nuestro Tribunal Constitucional (STC 119/2011).

Y debería disponerse que las enmiendas presentadas *ex novo* en ponencia y rechazadas en tal primera lectura no pudieran pasar al trámite de comisión. Esta previsión tendría la finalidad de evitar la desnaturalización del plazo ordinario de presentación de enmiendas que abre y cierra la mesa de la cámara.

### 3. *El debate en comisión*

En cuanto a las comisiones, dado que la mayor parte de las iniciativas de debaten con competencia legislativa plena de comisión por la interpretación que nuestro Reglamento hace (art. 148) del artículo 75 de la Constitución, asistimos a la acumulación de un creciente elenco de precedentes diferentes y propios de la dinámica de cada comisión y de cada legislatura, como la forma habitual de organizar los turnos de uso de la palabra de menor a mayor o de mayor a menor, los tiempos habituales de intervención en el turno de portavoces y la mayor o menor participación de los portavoces en las reuniones de las mesas de las comisiones, dónde habitualmente al tiempo de fijar el orden de día de la siguiente sesión, el presidente propone el formato y los tiempos del debate dentro de sus facultades de ordenación del mismo.

Las comisiones siguen siendo en gran medida un órgano de trabajo técnico, aunque ya la lógica posicional sea más fuerte debido a la presencia de los medios de comunicación pública.

Serían instrumentos que potenciarían el debate discursivo y técnico en la comisión:

- a. Ceñirse, siempre que sea posible, al debate artículo por artículo que dispone sin alternativa el Reglamento (art 114), o al menos por grupos de artículos. A diferencia de lo que dispone el artículo 118 para el pleno, en que se prevé expresamente que la presidencia oída la mesa y la junta de portavoces podrá ordenar el debate por artículos,

materias, grupos de artículos o enmiendas, en comisión el Reglamento es taxativo, artículo por artículo, lo que sin duda favorece el análisis técnico y la lógica discursiva frente al habitual debate por enmiendas grupo a grupo.

- b. Exigir un mayor rigor en la presentación de las enmiendas transaccionales que se admiten por la mesa de la comisión, impidiendo que se pudieran presentar en el último momento justo antes de la votación. Es preciso favorecer un debate más sosegado sobre las propuestas de transacción e introducir en ellas las correcciones técnicas que con toda frecuencia necesitan y así mismo es razonable facilitar el conocimiento de estos acuerdos por todos los grupos parlamentarios con un tiempo suficiente, lo que no siempre ocurre.
- c. Finalmente, y para terminar, puede ser conveniente abordar las enmiendas «in voce» entendiendo por tales aquellas que no son enmiendas de corrección técnica y no pueden ser consideradas enmiendas transaccionales porque no cumplen los requisitos materiales que para las mismas establece el artículo 114 del Reglamento ya que no tienden a alcanzar un acuerdo por aproximación entre enmiendas ya formuladas y el texto del artículo, sino que se trata de enmiendas totalmente nuevas. Se trata de enmiendas presentadas sobre la marcha como fruto espontáneo del debate y que carecen de una enmienda previa que actúe como «percha». El Reglamento podría incorporarlas con la cautela ya expresada de que la mesa de la comisión garantizase mediante su calificación la conexión con la materia que se está debatiendo. Por analogía con la regulación reglamentaria de las enmiendas transaccionales en comisión, tampoco sería necesario en este órgano exigir unanimidad de los grupos parlamentarios para admitir a trámite una enmienda «in voce», siempre y cuando la mesa haya apreciado la conexión necesaria de la enmienda «in voce» con la materia y la iniciativa. Estas enmiendas «in voce» admitidas a trámite en comisión, defendidas, y rechazadas en la votación podrían pasar al trámite de

pleno siempre y cuando fueran mantenidas por el grupo parlamentario autor de las mismas en los términos del artículo 117 del Reglamento.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma, *Revista de Estudios Políticos*, (Nº 175), pp. 17-65.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2016). La reforma del Reglamento del Congreso y el procedimiento legislativo, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (Nº 58-59), pp. 24-30.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (M 8, junio 2020), pp. 18-28.
- RICO MOTOS, C. (2013). El debate parlamentario: ¿deliberación o agonismo?, *Ponencia XI Congreso AECPA*, 2013.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013). El debate parlamentario y el uso de la palabra, UNED, *Revista de Derecho Político*, (Nº 86), pp. 47-80.