

JOSÉ TUDELA
MARIO KÖLLING
(Eds.)

CALIDAD DEMOCRÁTICA Y PARLAMENTO

Fundación Manuel Giménez Abad
Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN	7
DEBATE PARLAMENTARIO Y CONTROL AL GOBIERNO, por María Garrote de Marcos	11
1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. SIGNIFICACIÓN DEL DEBATE EN EL TRABAJO PARLA- MENTARIO.....	12
2.1. Normas sobre la ordenación de los debates	15
3. EL CONTROL AL GOBIERNO: UNA APROXIMACIÓN AC- TUAL Y REALISTA	20
3.1. Hoy, más que nunca, la función de control parlamentario es absolutamente necesaria e insustituible	21
3.2. Los instrumentos de control al Gobierno y su transformación ante la realidad política actual	25
4. PREGUNTAS E INTERPELACIONES ¿SIN DEBATE NI CON- TROL?	28
4.1. <i>Question time</i> y determinación del orden del día.....	30
4.2. El debate de preguntas e interpelaciones	35
5. HACIA UN <i>VERDADERO</i> DEBATE DE <i>AUTÉNTICO</i> CONTROL AL GOBIERNO. ALGUNAS —TÍMIDAS— PROPUESTAS	40

	Pág.
LA RACIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: PROBLEMAS PRÁCTICOS, por Sara Sieira Mucientes.....	45
1. INTRODUCCIÓN: LA RACIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y EL CONTROL DE CALIDAD DE LA LEY <i>EX POST</i>	45
2. PANORÁMICA ACTUAL: LA CRISIS DE LA LEY.....	48
3. ALGUNOS PROBLEMAS PRÁCTICOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIFICULTAN EL DEBATE PARLAMENTARIO.....	52
3.1. La utilización indiscriminada del Decreto-ley y de los procedimientos legislativos especiales o abreviados.....	52
3.2. La extralimitación en la facultad del Gobierno de vetar iniciativas y enmiendas por motivos presupuestarios, radicalmente impeditiva del debate.....	54
3.3. Insuficiente control y reflexión en la fase prelegislativa, condición de posibilidad de un debate informado.....	56
3.4. La inexistencia de una planificación temporal y la apertura indefinida de plazos de enmiendas (o su cierre por sorpresa).	57
3.5. La infrautilización o el falseamiento de la Ponencia.....	59
3.6. La ausencia de regulación de los grupos de interés o <i>lobbies</i> .	62
3.7. La participación de los expertos e interesados en el procedimiento: su indiscutible utilidad para la racionalidad del debate, su discutible utilización en la práctica.....	64
3.8. El debate en Comisión y en Pleno: breve, rígido, escasamente fructífero para alcanzar nuevos consensos.....	65
4. POSIBLES SOLUCIONES.....	68
4.1. Definición reglamentaria de la fase de calificación y programación del trabajo legislativo parlamentario.....	68
4.2. Debates con mejor información previa y con una fase específica de estudio y reflexión, reglamentariamente establecida	69
4.3. Recuperación de la Ponencia como fase obligatoria.....	70
4.4. Institucionalización de las comparecencias de expertos e interesados: el Parlamento abierto.....	71
4.5. Informe de huella legislativa.....	73
4.6. La necesaria calificación de las enmiendas, incluyendo las transaccionales.....	74
4.7. La modificación del debate parlamentario.....	76
4.8. La evaluación <i>ex post</i> de las leyes.....	79
5. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	81

	Pág.
EL PARLAMENTO FRAGMENTADO, COMO PARLAMENTO DESRACIONALIZADO: INVESTITURA, FORMACIÓN DE GOBIERNO Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA, por Manuel Carrasco Durán	83
1. EL PARLAMENTO FRAGMENTADO: CANTIDAD Y CALIDAD; SINTOMATOLOGÍA Y EFECTOS	83
2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN PARLAMENTOS FRAGMENTADOS, EN NÚMEROS.....	89
3. LA PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN UN MARCO DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA	94
3.1. La constitución de las comisiones parlamentarias previamente a la formación de Gobierno	94
3.2. El rechazo al «veto» del Ejecutivo a las proposiciones de ley.	96
3.3. La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición.	97
3.4. La tramitación de iniciativas legislativas duplicadas	100
3.5. Decretos leyes: derogación y números	101
3.6. Otras circunstancias.....	104
4. BALANCE: EL PARLAMENTO FRAGMENTADO, ENTENDIDO COMO PARLAMENTO DESRACIONALIZADO	106
 CALIDAD DEMOCRÁTICA Y TRANSICIONES ENTRE GOBIERNOS, por Fernando Reviriego Picón	 109
1. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y FORMACIÓN DE GOBIERNOS	109
2. GOBIERNOS SALIENTE Y ENTRANTE.....	114
3. TRANSPARENCIA Y TRASPASO DE PODERES	118
4. EL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA Y EL «GOBIERNO EN LA SOMBRA».....	126
5. LA EXTENSIÓN TEMPORAL DE LA PERMANENCIA EN FUNCIONES.....	130
6. LA INVESTITURA PRESIDENCIAL Y LA FORMACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO	133
7. ELECCIONES Y TRASPASOS DE PODERES EN SITUACIONES EXCEPCIONALES	139
8. A MODO DE CONCLUSIONES.....	145
 ELECCIONES Y MUNDO DIGITAL, por Óscar Sánchez Muñoz	 151
1. AMENAZAS PARA LA DEMOCRACIA EN LAS CAMPAÑAS DIGITALES: NECESIDAD DE UNA RESPUESTA.....	151
2. LA TENSIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN Y PRESERVACIÓN DE UN DEBATE PREELECTORAL LIBRE Y PLURAL.....	155

	Pág.
3. ALGUNOS EJEMPLOS DE MEDIDAS QUE SE ESTÁN ADOPTANDO EN EL ÁMBITO ESPECÍFICAMENTE ELECTORAL	160
3.1. La mejora de la transparencia en las comunicaciones electorales.....	161
3.1.1. Comunicación electoral publicitaria en sentido estricto	161
3.1.2. Comunicación electoral no publicitaria.....	167
3.2. La previsión de nuevos ilícitos electorales	171
4. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS REGULATORIAS.....	173
4.1. Refuerzo de la transparencia de las actividades publicitarias en la esfera digital	175
4.2. Participación de terceros en las campañas	176
4.3. Lucha contra el uso de la desinformación como arma electoral	178
5. BREVES REFLEXIONES FINALES	179
 PARLAMENTO Y CONTROL EXTERNO: UNA RELACIÓN SÓLIDA Y ABIERTA, por Roberto Fernández Llera.....	 181
1. INTRODUCCIÓN.....	181
2. LA COMPLEJIDAD DEL CONTROL	182
3. OFICINA PARLAMENTARIA DEL PRESUPUESTO	184
4. INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES	186
5. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO	188
6. CONCLUSIONES (ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA).	196
 NUEVOS FACTORES EN LAS LEYES DE PRESUPUESTOS: SOBRE LA GLOBALIZACIÓN, LAS COMPETENCIAS Y EL PROCEDIMIENTO, por Marco Fernández Gutiérrez.....	 199
1. LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO: IDENTIDAD HISTÓRICA Y CENTRALIDAD CONSTITUCIONAL	199
2. GLOBALIZACIÓN Y MAGNITUDES EN EL PRESUPUESTO	204
3. NUEVOS PARADIGMAS EN LAS COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS.....	208
4. LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS: UN DIFÍCIL EQUILIBRIO	211
5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.....	214

	Pág.
LAS RESPUESTAS AL TRANSFUGUISMO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO, por Carlos Fernández Esquer.....	217
1. INTRODUCCIÓN.....	217
2. EL PACTO ANTITRANSFUGUISMO, SU EVOLUCIÓN Y LAS RESPUESTAS NORMATIVAS.....	221
3. LA III ADENDA Y LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.....	228
3.1. La III Adenda al Pacto Antitransfuguismo.....	228
3.2. La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 2021.....	234
4. VALORACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL PACTO ANTITRANSFUGUISMO Y PERSPECTIVAS.....	239
DEMOCRACIA Y PANDEMIA, por Rafael Bustos Gisbert.....	243
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS PREVIAS.....	243
2. NUEVOS RETOS: ELECCIONES EN PANDEMIA.....	247
3. VIEJAS TARAS. RESPONSABILIDAD POLÍTICA, JURÍDICA Y DE POLÍTICA EUROPEA.....	253
3.1. <i>Accountability</i> parlamentaria.....	253
3.2. La responsabilidad jurídica.....	261
3.2.1. Ante el Tribunal Constitucional.....	261
3.2.2. Ante los tribunales ordinarios.....	264
3.3. La responsabilidad por la política europea.....	267
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES Y SOMBRAS DEMOCRÁTICAS EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA EN ESPAÑA.....	270
DE NUEVO, EL DECRETO-LEY: LA NORMALIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA Y LA EXCEPCIONALIDAD DE LA LEY EN TIEMPOS DE COVID-19, por Enrique Orduña Prada y Mayte Salvador Crespo.....	273
1. INTRODUCCIÓN.....	273
2. DECRETO-LEY Y GOBIERNO.....	276
3. CONTENIDO DE LOS DECRETOS-LEYES.....	279
3.1. Preliminar.....	279
3.2. Ámbitos de regulación.....	280
3.2.1. Económico-financiero.....	281
3.2.2. Social.....	284
3.2.3. Laboral y Seguridad Social.....	284

	Pág.
3.2.4. Organizativo	286
4. DECRETOS-LEYES Y PARLAMENTO	289
4.1. La convalidación de decretos-leyes	289
4.2. Derogación de decretos-leyes	292
4.3. Tramitación como proyecto de ley	293
5. DECRETO-LEY Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	298
5.1. El control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes: la extraordinaria y urgente necesidad	298
5.2. El alcance de la interpretación constitucional.....	301
5.3. El control de los decretos-leyes en tiempos de Covid-19	302
 LAS CONVOCATORIAS A ELECCIONES AUTONÓMICAS DURAN- TE LA PANDEMIA DEL COVID-19, por Esteban Greciet García.....	 309
1. INTRODUCCIÓN.....	309
2. LAS ELECCIONES A LOS PARLAMENTOS VASCO Y GA-	
LLEGO: LA SUSPENSIÓN PACÍFICA —DE ABRIL A JULIO	
DE 2020—	310
2.1. El caso del Parlamento Vasco.....	312
2.2. El supuesto paralelo del Parlamento de Galicia.....	315
3. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CATALUÑA: EL	
APLAZAMIENTO FRUSTRADO DE FEBRERO A MAYO	
DE 2021	328
3.1. Una convocatoria electoral prevista y anunciada: su pospo-	
sición inicial por motivos sanitarios	328
3.2. La impugnación judicial del Decreto de aplazamiento y sus	
consecuencias	333
4. BREVES CONCLUSIONES.....	344
 EL DEBIDO RETORNO DEL PARLAMENTO A LOS HÁBITOS PREPANDEMIA, por Piedad García-Escudero Márquez.....	 347
1. INTRODUCCIÓN.....	347
2. RECUPERAR LA PRESENCIA EN EL PLENO DE LAS CÁ-	
MARAS.....	348
3. ... Y EL VOTO PRESENCIAL	351
4. VOLVER A LA CORDURA EN LA LEGISLACIÓN	361
5. EL VETO PRESUPUESTARIO HA DE RETORNAR A SUS	
JUSTOS TÉRMINOS.....	365
6. CONCLUSIÓN	372

	Pág.
EL CONTROL PARLAMENTARIO (CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO) DE LA EMERGENCIA SANITARIA, por Pablo Guerrero Vázquez	375
1. INTRODUCCIÓN	375
2. ¿DERECHO DE LA EXCEPCIÓN O DERECHO DE LA NORMALIDAD? RIESGOS Y OPORTUNIDADES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTROL.....	377
2.1. El Derecho de la normalidad	378
2.2. El Derecho de la excepción	382
2.2.1. El control parlamentario de la declaración de la alarma	384
2.2.2. El control parlamentario de la autorización de la prórroga del estado de alarma	386
3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMERGENCIA: DE UNA PRESUNTA FALTA DE CONTROL DEL DERECHO DE LA EXCEPCIÓN, A UN DISCUTIBLE PRIVILEGIO DEL DERECHO DE LA NORMALIDAD	393
4. REFORMAS NORMATIVAS PARA MAXIMIZAR LA POSICIÓN FISCALIZADORA DEL PARLAMENTO.....	398
 REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y CONTROL POLÍTICO - A PROPÓSITO DEL ACTUAL <i>BUNDESRAT</i> ALEMÁN Y DEL FUTURO SENADO ESPAÑOL, por Antonio Arroyo Gil	 403
1. INTRODUCCIÓN.....	403
2. SOBRE LA CONVENIENCIA DE CONVERTIR AL ACTUAL SENADO ESPAÑOL EN UN «ÓRGANO CONSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL» AL ESTILO DEL <i>BUNDESRAT</i> ALEMÁN.....	407
2.1. Una aclaración previa sobre la «representación territorial».	407
2.2. El <i>Bundesrat</i> alemán como órgano constitucional federal de representación de los gobiernos de los <i>Länder</i>	416
2.3. El Senado español como órgano constitucional de representación de los gobiernos de las comunidades autónomas	420
3. SOBRE LA PERTINENCIA DEL CONTROL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA POR LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS A TRAVÉS DE UN SENADO TERRITORIALIZADO	423
3.1. Breve referencia a la experiencia alemana.....	429
3.2. El control del Gobierno de España en un Senado de gobiernos autonómicos	431

	Pág.
RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA SOBRE PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, por Mario Kölling y José Tudela.....	435
1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	435
2. RESULTADOS	438
2.1. Interés e información sobre la política de la Comunidad.....	438
2.2. Conocimiento sobre el Parlamento	441
2.3. Rol del Parlamento en la vida de los encuestados y expectativas	445
2.4. La Valoración del Parlamento	447
2.5. Expectativas sobre el rol del Parlamento	450
2.6. Los diputados	454
2.7. El Parlamento en la gestión de Covid 19.....	459
2.8. Los Parlamentos y la representación	460
2.9. El funcionamiento del Estado Autonómico y la Democracia...	464
3. CONCLUSIONES.....	467
 LA CRISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA ¿SÍNTOMA DE ENFERMEDAD GRAVE O MERA COYUNTURA?, por José Tudela Aranda	 469
1. ANTECEDENTES	469
2. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EL PARLAMENTO FRAGMENTADO.....	472
3. REFLEJOS CONSTITUCIONALES (I). LA DESVIACIÓN DE LA INVESTIDURA	477
4. REFLEJOS CONSTITUCIONALES (II). LA MOCIÓN DE CENSURA	482
5. REFLEJOS PARLAMENTARIOS DE UN GOBIERNO SIN MAYORÍA. UNA PARADOJA: CONCENTRACIÓN DEL PODER EN EL EJECUTIVO.....	485
6. REFLEXIÓN FINAL. LA EROSIÓN DE UN MODELO COMO SÍNTOMA DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL.....	493
 AUTORES	 497

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN

José TUDELA
Mario KÖLLING

La pandemia de la Covid-19 pone a prueba la capacidad de las instituciones representativas de ofrecer respuestas rápidas, oportunas y flexibles a retos sociales y económicos sin precedentes. Muchas de las medidas adoptadas para la gestión de la crisis tienen y tendrán efectos importantes en el corto y largo plazo, ya sea en el ámbito social, económico o político. Sin embargo, aparte de la incidencia de la pandemia durante estos años, existe un consenso generalizado sobre el hecho de que nuestro tiempo es un tiempo de transformación global, que, junto a novedosos y muy relevantes retos como el cambio climático, la digitalización de la economía o el cambio demográfico, provoca una transformación radical de las relaciones entre los ciudadanos y el poder.

Ello, lógicamente, implica múltiples desafíos para los sistemas e instituciones democráticas. En los últimos años varios ejemplos evidencian una situación de crisis en la que viven las democracias representativas en términos globales. La devaluación normativa de las constituciones; el cuestionamiento abierto de la representación política; o la incapacidad de los derechos prestacionales para garantizar un mínimo vital que dé sentido al concepto de ciudadanía, no solo forman parte de los debates académicos sino que muchos ciudadanos en diferentes partes del mundo sufren una pérdida de calidad democrática real. Desde la perspectiva empírica, el grupo británico *Economist*, en su «Índice de Democracia» del año 2022 concluyó que solo el 45,7 por 100 de la población mundial vivía en sistemas democráticos en 2021. Esta cifra es menor que el 49,4 por 100 en el año 2020. Solo el 6,4 por 100 de la

población mundial vivía en una «democracia completa», lo que supone también un descenso respecto al año anterior (6,8 por 100).

La calidad democrática es un tema transversal que afecta a las instituciones en los diferentes niveles de los sistemas democráticos en países territorialmente descentralizados, como España, que además forman parte de la Unión Europea. Aunque la abundante literatura sobre el concepto de calidad democrática ha favorecido la conceptualización del término calidad democrática y su operacionalización, todavía existe una cierta heterogeneidad en la definición del concepto. En términos generales, existe consenso en cuanto a que la calidad democrática es el grado en que un sistema político consigue cumplir, entre otras, con el principio básico de la separación de poderes.

La separación de poderes tiene por objetivo garantizar un equilibrio de poderes y evitar la acumulación excesiva de poder por parte de una élite particular y de canalizar los conflictos entre los poderes hacia un proceso institucionalizado. Gran parte de ese equilibrio descansa sobre la noción de control. Desde esta perspectiva, el control del poder político se ha erigido —en realidad lo ha sido desde el origen del Estado constitucional— en clave de bóveda del edificio democrático.

Durante los últimos años se han examinado diferentes elementos de la calidad democrática: sistema electoral, participación política, responsabilidad de los gobernantes, ya que los retrocesos democráticos no solo se miden por el auge del populismo a través de resultados electorales, sino que la calidad democrática mide la salud interior de los sistemas democráticos. Las reformas legislativas y constitucionales o decisiones políticas tomadas por mayorías democráticamente elegidas pueden tener como consecuencia el vaciamiento de las instituciones que garantizan la rendición de cuentas, que controlan al gobierno o protegen el pluralismo político.

En este sentido, las críticas sobre el funcionamiento de los distintos instrumentos de control están justificadas y han provocado el inicio de un debate sobre el mejor funcionamiento de las instituciones. La recuperación de la fortaleza de los instrumentos de control es esencial para una mejora efectiva de la calidad democrática del sistema en su conjunto y condición imprescindible para que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones. Publicaciones recientes confirman que el mayor déficit de la democracia contemporánea es el debilitamiento de estos instrumentos de control, con la consiguiente sensación de que la política es un reino de taifas, propenso a la corrupción y al nepotismo. Cuestionado el funcionamiento de instrumentos de control, podemos preguntarnos si la crisis es reflejo, sin redundancia, de la crisis de la propia democracia generada por su propia incapacidad de hacer frente a los nuevos retos que se plantean en las sociedades actuales. Pero los instrumentos de control también han cambiado notablemente y lo

siguen haciendo, y por ello, se hace imprescindible ejercer de manera diferente el control. En realidad, es preciso ir más allá. Se trata de dar una nueva dimensión a una función que emerge como referencia necesaria al ejercicio del control en los sistemas democráticos.

Si el control es núcleo del sistema constitucional, hoy hay que proceder a examinar la presencia institucional de ese control y su relación con un entorno de transformaciones aceleradas y transversales. En la actualidad, el control se ejerce sobre unos presupuestos políticos y jurídicos que no son los que configuraron los presupuestos clásicos del mismo e ignorando, en muchas ocasiones, instrumentos que ofrecen grandes posibilidades para hacerlo más eficaz. Todo ello debe ser tomado en consideración no solo con un afán de comprensión, sino, lo que es más relevante, si se desean introducir los cambios precisos para que la función no quede en mera retórica. Por ello cabe incidir, entre otras cuestiones, en un mejor contrapeso entre poderes; una más efectiva relación representativa en la que la participación ciudadana se inserte como un elemento de mejora de su ejercicio y desempeño; o en la garantía de independencia de las agencias especializadas, así como en los procesos de designación de los magistrados constitucionales y de los miembros de los órganos directores de dichas autoridades independientes.

En esta obra colectiva se da una importancia singular al Parlamento. El corazón de la democracia constitucional es el control del poder político y, como señaló el profesor Rubio Llorente, el Parlamento es *locus* del control. Pero esta función no es garantizada y la importancia del Parlamento no radicaría solo en lo que hiciera sino en lo que impediría hacer (Aragón, 1987).

El Parlamento es históricamente el protagonista del control del poder político. Hasta el punto de que Parlamento y control político deberían aparecer como sinónimos ante una ciudadanía que necesita saber que el poder político está sujeto a un control eficaz. Esta función ha sido definitoria de la institución en paridad con la función legislativa. Ninguna otra institución puede garantizar el ejercicio del control del poder político desde la representatividad y el pluralismo que caracterizan al Parlamento. No obstante, desde el propio Parlamento se ha consolidado un concepto excesivamente juricista, vinculado a la existencia de instrumentos normativos de sanción y corrección. Visión que ha sido construida desde una estricta visión formalista de la institución. Además, el Parlamento ha pasado a ser el lugar donde el Gobierno se controla a sí mismo a través de la posición que le otorga su mayoría parlamentaria (en condiciones de estabilidad política).

En este contexto no sorprende que el Parlamento sea una institución cuestionada. Así, en la encuesta realizada por la Fundación Manuel Giménez Abad en el año 2021, el 64 por 100 de los encuestados in-

dicaba que tenía una imagen negativa o muy negativa del Parlamento de España, del Congreso de los Diputados, y casi el 50 por 100 indicó que no se sentía representado ni por el Congreso de los Diputados ni por los parlamentos autonómicos.

Sin duda pandemia ha tenido un efecto en el aumento de una perspectiva crítica hacia las instituciones representativas y la llamada «larga hora del ejecutivo», alimentó las críticas sobre el declive del sistema democrático. Pero describir su situación como de crisis no es nada novedoso. Desde hace décadas se ha puesto el énfasis en la necesidad de mejorar los mecanismos de participación parlamentaria. Algunos reglamentos parlamentarios han sido reformados en la última década, no obstante, el funcionamiento interno de las Cámaras, la relación entre partidos y gobiernos, y la propia relación de la institución con la ciudadanía, apenas dan señales de mejora cualitativa. Sin embargo, en los cuarenta años de desarrollo constitucional, muy poco se ha hecho para mejorar la efectividad del control por las instituciones parlamentarias. Al anacronismo creciente de los instrumentos utilizados para el ejercicio de esta función se suma una debilidad de medios que limita la capacidad material de los Parlamentos para ejercer con eficacia el control que en la sociedad contemporánea exige el poder ejecutivo.

Por todo ello en esta obra colectiva numerosos autores pretenden analizar con diferentes perspectivas los mecanismos de control democrático, sobre todo en relación con los Parlamentos y su interrelación con la calidad democrática. La obra es resultado del proyecto de investigación coordinado: Diseño constitucional y calidad democrática (DICOCODE), subproyecto 1: El Control y responsabilidad política en el estado constitucional con especial referencia al Parlamento en el contexto multinivel (CORE) - PID2019-104414GB-C31 DER.

DEBATE PARLAMENTARIO Y CONTROL AL GOBIERNO

María GARROTE DE MARCOS

*«... la esencia del Poder Representativo es la palabra
y el logos nunca muere».*

(Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, 2018)

«Vinculado a la idea de publicidad, el debate es control».

(José TUDELA ARANDA, 2021)

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar la regulación del debate parlamentario que se desarrolla en ciertos instrumentos de control —preguntas orales en el Pleno e interpelaciones— para identificar las deficiencias o problemas que se pueden plantear en la actualidad y proponer algunas líneas de mejora. Se parte de la idea de que el debate es la seña de identidad del Parlamento y una poderosa herramienta en el trabajo parlamentario. El debate es, si cabe, aún más importante en la función de control. Ya nadie discute la necesidad de contemplar la función de control como el control que ejerce la oposición al Gobierno, no el Parlamento. El Parlamento es donde se desarrolla esa función que, además, irradia en el resto de funciones. De esta manera, el debate parlamentario en la función de control es quizá una de las actividades políticas más importantes que se desempeñan en el Parlamento. Ahí se articula nuestra narrativa como sociedad y ahí se refleja el vigor de nuestra democracia.

El análisis se centra en el debate de las preguntas orales en el Pleno e interpelaciones en el Congreso de los Diputados. La significación política y alcance mediático de estos debates es obvia y puede ser un punto de partida para un estudio más amplio, pero se parte de la idea de que tanto las reglas del debate como los problemas que se suscitan hoy en día sobre su eficacia son bastante parecidos en todas las asambleas parlamentarias, de modo que las conclusiones que se obtengan del análisis centrado en el Congreso pueden ser extrapolables en cierta medida al resto.

2. SIGNIFICACIÓN DEL DEBATE EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO

A pesar de las importantes transformaciones que ha experimentado el Parlamento en los últimos decenios —en su posición constitucional, en su estructura, en sus funciones— el debate parlamentario sigue siendo el elemento definitorio del Parlamento y su razón de ser. El Parlamento es deliberante o no es Parlamento. No en vano, la etimología de la palabra «parlamento» ya nos evoca la actividad principal de las asambleas: hablar. Cuando las fronteras entre el Gobierno y el Parlamento se desdibujan, cuando la disciplina de los grupos parlamentarios deja poco margen para la imprevisibilidad, cuando los avances tecnológicos parecen cuestionar a veces la utilidad de ciertas actividades parlamentarias, el debate público de las ideas es lo que da sentido al Parlamento.

El Parlamento desempeña sus funciones mediante la palabra y el debate es el vehículo a través del cual se comunica con el exterior. Ello es así por tres razones fundamentales¹. En primer lugar, porque el Parlamento es un órgano representativo que refleja el pluralismo político y social. El pluralismo ideológico necesita debate y confrontación de ideas. Efectivamente, el debate se construye sobre la discrepancia, pues ningún partido está en posesión de toda la verdad política y ello es lo que explica que el debate se inspire en el principio de contradicción. Los debates parlamentarios se asemejan a un proceso judicial, en la medida en que se manifiestan dos posturas parcial o totalmente contradictorias, normalmente la de la mayoría y la de la oposición. En el proceso judicial las partes no pretenden convencer al contrario sino al juez. En el debate parlamentario los representantes de los grupos no aspiran a la adhesión del contrario, sino que tratan de ganarse a la opinión pública, «juez inapelable en un régimen político demoliberal»². El debate,

¹ Seguimos en este punto a F. SANTAOLALLA, «El debate parlamentario y el uso de la palabra», *Revista de Derecho Político*, núm. 86, 2013, pp. 50-56.

² Sobre este punto, véase, Ó. ALZAGA, «La publicidad y el diálogo como principios cualificadores de las leyes», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 14, 2004, pp. 144-146.

además, refleja la superioridad moral de los sistemas democráticos³. La diferencia de intereses presentes en la sociedad se puede expresar con libertad y se favorece la integración de esos intereses heterogéneos con compromisos a los que solo se puede llegar mediante el diálogo.

En segundo lugar, directamente vinculado con el carácter representativo de Parlamento, está su condición de órgano numeroso, precisamente para poder albergar todas las sensibilidades sociales y políticas. Los cientos de miembros de la Cámara representan una diversidad política que inevitablemente enciende la dialéctica.

En tercer lugar, con independencia de la consideración que nos merezcan en la actualidad las funciones tradicionales del Parlamento (legislar, aprobar presupuestos y controlar al Gobierno) el debate es *prius* para cumplir con las funciones constitucionalmente atribuidas y la Cámara es el teatro de la vida política⁴. Como foro político por excelencia, el Parlamento es donde se exponen públicamente las cuestiones trascendentales, con argumentos de adhesión o rechazo. El diálogo y la publicidad son, por tanto, las notas legitimadoras del principio democrático, sintetizables en la noción de debate público.

La definición del Parlamento como órgano deliberante, y del parlamentarismo como «gobierno mediante la discusión» (*government by discussion*), hunde sus raíces en el Estado liberal y es el lógico correlato de la opinión pública burguesa. La opinión pública, que se crea a través de la discusión espontánea y libre de los particulares, tiene su reflejo en el Parlamento, que, como prolongación de esa opinión pública, será el órgano en el que también se discuta espontánea y libremente⁵. La deliberación implica, en primer lugar, la supresión del mandato imperativo para poder debatir con libertad. Pero el mandato representativo supone la exclusión de la inmensa mayoría de los ciudadanos de ese debate y es entonces cuando la publicidad se convierte en el elemento clave de la democracia representativa. Debate y publicidad son, pues, las constantes vitales de la vida parlamentaria desde finales del siglo XVIII.

Sin embargo, la libertad de la que disfrutaban los parlamentarios durante el siglo XIX se ve notablemente constreñida en el siglo XX por la disciplina que imponen los partidos políticos. El representante se limita a trasladar al proceso legislativo las decisiones tomadas por el aparato del partido, sin posibilidad de alterar su postura mediante el debate. Debate que es monopolizado con frecuencia por los portavoces de los grupos

³ F. SANTOLALLA, «El debate parlamentario...» *op. cit.*, nota 1, p. 51.

⁴ R. MARAÑÓN, «Dialéctica erística parlamentaria: el debate parlamentario», en VVAA, *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, p. 528.

⁵ P. DE VEGA, «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, p. 55.

parlamentarios. La irrupción de los partidos en la dinámica política «impulsa una visión procedimental y agregativa de la democracia que erosiona el papel de la deliberación parlamentaria», acentuando el componente agonista del debate político⁶. El desplazamiento de la toma de decisiones a las cúpulas de los partidos implanta una dinámica competitiva en la que «la fuerza de los votos se impone a la fuerza de los argumentos»⁷. Además, la difusión de los debates en los medios de comunicación de masas contribuye a favorecer un tipo de discurso cuyo receptor no es —al menos en exclusiva— el resto de miembros de la Cámara, sino que se dirige claramente a la opinión pública. Ello tiene consecuencias no solo en la finalidad del debate, que no busca convencer al adversario, sino en el contenido de los mensajes. Los discursos se han convertido en una especie de monólogos en los que se exterioriza continuamente la identidad ideológica⁸. La ausencia de comunicación dialógica favorece la retórica plebiscitaria, cada vez más presente en los debates parlamentarios, especialmente los celebrados en el Pleno de la Cámara⁹.

De entre las muchas críticas que se hacen a la oratoria parlamentaria en la actualidad, destacamos cuatro que han sido acertadamente señaladas por Pérez-Serrano¹⁰: *a*) la ajenidad: es decir, el escaso interés que despierta en la ciudadanía la actividad parlamentaria, de la que también se resienten lógicamente los debates; *b*) el elitismo: los debates están monopolizados por los portavoces de los grupos parlamentarios; incluso en el ejercicio de la función de control, que se atribuye de manera individual a los parlamentarios, la decisión del grupo (y de su dirección) es determinante; *c*) la obsolescencia: las rigideces procedimentales y la creciente acumulación de iniciativas parlamentarias conducen a menudo a que las cuestiones suscitadas hayan perdido toda su actualidad cuando por fin pueden ser debatidas; *d*) el sectarismo: los discursos reflejan solo una visión parcial (y partidista) de las cosas, en rarísimas ocasiones podemos encontrar intervenciones que ofrezcan una visión objetiva e integral de la cuestión.

La valoración negativa de la función deliberativa del Parlamento contemporáneo se debe matizar a partir de dos consideraciones. Por una

⁶ C. RICO MOTOS, *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016, p. 107.

⁷ *Ibid.*, p. 100.

⁸ N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, «La oratoria en el Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, p. 603. En opinión de Cazorla Prieto, los parlamentarios de hoy en día son políticos profesionales, de acusado pragmatismo, desideologizados, que se limitan a exponer las posturas de sus respectivos grupos parlamentarios: «son proclives a la palabra de tono bajo, chata, a la palabra cuya única meta sea la búsqueda de un fin práctico, concreto, cercano, y que salga al paso del problema de hoy, de lo que en expresión vulgar podemos llamar de “regate corto”». L. M. CAZORLA PRIETO, «Reflexiones acerca de la situación actual de la oratoria parlamentaria», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 2, p. 456.

⁹ C. RICO MOTOS, *Deliberación parlamentaria...*, *op. cit.*, nota 6, p. 127.

¹⁰ N. PÉREZ SERRANO JAUREGUI, «La oratoria en el Parlamento», *op. cit.*, nota 8, pp. 627-628.

parte, es necesario evitar la comparación del Parlamento actual —con el predominio del Gobierno y el peso de los partidos políticos—, con un Parlamento decimonónico basado en unos presupuestos idealizados, claramente superados e incluso de dudosa verisimilitud. Los discursos parlamentarios del siglo XIX, en los que los diputados exhibían una extraordinaria capacidad oratoria y cuyo poder taumatúrgico permitía convencer a los oponentes por la racionalidad de sus argumentos, son reliquias del pasado que difícilmente pueden servir de parámetro para evaluar el debate parlamentario de hoy.

Los cambios producidos en la dinámica institucional cuestionan la centralidad política del Parlamento. La difusa separación de poderes entre Gobierno y Parlamento afecta de pleno a las funciones de las Cortes, poniendo en duda sobre todo la función legislativa. El Gobierno, a diferencia del Parlamento, ni es un órgano representativo, ni es un órgano plural, ni es numeroso, ni adopta sus decisiones con publicidad. Esta diferente manera de proceder constituye en sí misma la fundamental aportación al sistema de pesos y contrapesos en que se basa el Estado constitucional. La división de poderes va íntimamente asociada y se complementa con los diferentes modos de operar de unos y otros¹¹. Por eso, ahora es necesario más que nunca reforzar la legitimidad funcional o de ejercicio de las Cámaras. Si el resultado final lo dan las mayorías, lo determinante es entonces la publicidad, la integración de intereses y la explicación hacia fuera, en definitiva, el debate parlamentario¹². En palabras de Tudela Aranda, «la discusión pública en el Parlamento trasciende al funcionamiento de las cámaras para constituirse en auténtica garantía de libertad»¹³.

2.1. Normas sobre la ordenación de los debates

Si el debate es la herramienta de trabajo habitual de los parlamentos, resulta lógico que se prevean una serie de reglas que permitan su desarrollo dentro de unos márgenes adecuados que, por un lado, limiten los excesos y, por otro, garanticen la participación libre de los representantes. Difícil equilibrio que tratan de conseguir las normas de ordenación de los debates.

Sabido es que existen dos modelos paradigmáticos de ordenación de los debates. El modelo clásico, que tiene como máximo exponente el parlamentarismo anglosajón y que, dentro de ese difícil equilibrio,

¹¹ F. SANTAOLALLA, «El debate parlamentario», *op. cit.*, nota 1, p. 57.

¹² L. M. CAZORLA PRIETO, «Introducción general al reglamento parlamentario en España», en E. SOUTO GALVÁN, A. L. SANZ PÉREZ y J. M. CORONA FERRERO, *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, 2000, p. 24.

¹³ J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

prima la libertad; y el modelo continental o racionalizado, que tiende a imponer una serie de límites en la estructura y desarrollo del debate. En la actualidad ningún sistema opera como un modelo puro, y hay tantos modos de ordenación del debate como Cámaras parlamentarias¹⁴. En España las normas reguladoras de los debates se encuentran en los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras, aunque es una de las materias en las que más influencia tienen los usos y costumbres parlamentarias y en las que existen numerosas normas de desarrollo del Reglamento acordadas por la Presidencia.

Las normas de ordenación del debate deben regular los turnos de palabra, el uso de la palabra y los poderes de la Presidencia en la ordenación del debate. Siguiendo este esquema, y centrándonos en el Congreso de los Diputados, lo primero que debemos advertir es que el debate no surge ni se genera espontáneamente, sino que va precedido necesariamente de una iniciativa concreta, que debe ser aceptada por el órgano rector de la Cámara. Este requisito de procedibilidad es extraordinariamente importante para valorar el grado de libertad del debate. Además, no hay que perder de vista que la participación en los debates y el derecho a sustanciar las iniciativas presentadas —y, por tanto, a debatirlas— forman parte del núcleo esencial del *ius in officium* del parlamentario, que recibe la máxima protección constitucional¹⁵.

El Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) contempla en sus arts. 69 a 77 las normas que regulan los debates, en el marco de las disposiciones generales de funcionamiento (Tít. IV). Después, cada procedimiento parlamentario cuenta con sus propias normas específicas relativas al debate. Veamos las normas generales:

1. Turnos de palabra. El RC fija una serie de límites relativos al número de intervenciones y a la duración de las mismas. La espontaneidad que tuvieron los debates del siglo XIX y principios del XX, en los que los diputados podían pedir la palabra e intervenir libremente, se ha perdido por completo. El peso de los grupos en la organización del trabajo de la Cámara ha mermado el papel de los parlamentarios individuales. La extrema racionalización del debate conduce a otorgar un solo turno a favor y otro en contra, con intervenciones que no podrán exceder de diez minutos. Si el debate es de totalidad la duración de las intervenciones se amplía a quince minutos y, además, podrán intervenir todos los grupos parlamentarios para fijar su posición (art. 74 RC). Aunque la Presidencia puede ampliar o reducir el número y tiempo de las intervenciones e introducir cierta flexibilidad, el modelo

¹⁴ Una síntesis de las normas de ordenación del debate parlamentario en los principales países europeos y en el Parlamento europeo en M. I. ABELLÁN MATE SANZ, «El debate parlamentario en el Derecho Comparado», en *Asamblea*, núm. 9, 2003, pp. 191-243.

¹⁵ Véase, F. J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, «El derecho fundamental al debate parlamentario», en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 16, 2005, pp. 251-281.

español está lejos del británico o italiano en el que los diputados pueden intervenir con más libertad y no hay un número fijo de turnos. En todo caso, lo que verdaderamente importa, que es la preservación del principio de contradicción, se consigue con el necesario intercambio de posturas a favor y en contra¹⁶. El grupo Mixto posee sus propias reglas de intervención que responden razonablemente a su peculiar composición. Si hay acuerdo dentro del grupo podrá participar un único orador por idéntico tiempo, pero si no hay acuerdo el art. 75.2 RC prevé la intervención de un máximo de tres diputados (con una tercera parte del tiempo) o de dos cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos. En la XIV Legislatura el grupo Mixto tiene once miembros de hasta nueve formaciones políticas diferentes, por lo que no es de extrañar que la Presidencia, haciendo uso de la flexibilidad que le permite el Reglamento, favorezca el uso de la palabra y permita intervenciones de más de tres diputados en turnos generales o de más de dos cuando el turno es inferior a cinco minutos¹⁷.

En general la regulación de los turnos de intervención es restrictiva y limitada a un único turno de intervención, que casi siempre es asumido por el portavoz del grupo. A esta circunstancia se añade la previsión del art. 70.4, según el cual, «Los miembros del Gobierno podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al presidente de la Cámara». Esta facultad del Gobierno ha sido tradicional en el parlamentarismo histórico, aunque hoy en día deja de tener sentido, habida cuenta de la limitación de los turnos de intervención. Además, como señala Santaolalla, la duración de las intervenciones del Gobierno suele ser mayor y más flexible que la de los grupos, lo que cuestiona en este punto la igualdad de armas. El resultado final es «un debate bastante desequilibrado, donde el Gobierno dispone de más oportunidades de defender su política que las que tiene la Cámara para criticarla o controlarla»¹⁸.

2. Uso de la palabra. La ordenación de los debates en la Cámara exige detallar las facultades, derechos y obligaciones que ostentan los oradores y la Presidencia. El art. 70 RC contiene una serie de normas básicas que regulan el uso de la palabra desde su petición hasta la retirada de la misma. Para empezar, los que deseen intervenir deberán pedir la palabra a la Presidencia previamente, sin que puedan hablar hasta que la hayan obtenido. Nuestro sistema puede encuadrarse en

¹⁶ Puede haber variaciones relevantes según el tipo de debate, pero en general tienen preferencia los grupos más numerosos y cualquier grupo sobre el grupo Mixto. Véase, R. MARAÑÓN, «Artículo 74», en R. RIPOLLÉS SERRANO (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 580.

¹⁷ Lo que viene siendo habitual desde la IX Legislatura, cuando el grupo Mixto comenzó a tener una composición más numerosa y diversa. R. MARAÑÓN, «Artículo 75», en R. RIPOLLÉS SERRANO (coord.), *op. cit.*, nota 16, p. 584.

¹⁸ F. SANTAOLALLA, «El debate parlamentario...», *op. cit.*, nota 1, p. 71.

los de «inscripción previa de oradores», aunque ese trámite no se suele realizar con las formalidades típicas de otros parlamentos (como el Parlamento Europeo), sino que se basa en comunicaciones más o menos informales. Trascurrido el tiempo establecido, el presidente, tras avisar dos veces al orador para que concluya, le retirará la palabra (art. 70.6 RC).

El Reglamento exige que los discursos se pronuncien personalmente y de viva voz, pudiendo el orador hablar desde la tribuna o desde el escaño (art. 70.2 RC). Hace unos años la exigencia de que los discursos se pronuncien personalmente se interpretaba descartando la posibilidad de representación en esta materia, de modo que nadie puede intervenir en nombre de otro¹⁹. Sin embargo, tras las sentencias del TC 19/2019 y 45/2019 (investidura no presencial del presidente de la Generalitat y reuniones a distancia) y, sobre todo, la pandemia por Covid-19, el foco se ha puesto en la necesidad de presencialidad. En efecto, el derecho y deber de asistencia a las sesiones debe materializarse mediante la presencia física. Presencia que «tiene un importante contenido material al ser un elemento esencial para el correcto desarrollo del debate parlamentario y, en definitiva, una garantía del principio democrático» (STC 19/2019, FJ 6). La posibilidad de celebrar debates por videoconferencia, que dificultan la deliberación y transforman por completo la esencia del debate parlamentario, plantea muchas reservas, por los efectos perniciosos que podría producir sobre la democracia representativa²⁰. A los inconvenientes derivados de la propia naturaleza de la actividad parlamentaria se unen también las dificultades técnicas, como prueban las opiniones de los servicios jurídicos de las Cámaras, que rechazaron la posibilidad de «intervenir por videoconferencia en las sesiones plenarias, salvo que se modifique el Reglamento que la contemple, solo por motivos excepcionales, sin que el Congreso cuente por el momento, con los medios necesarios para poder celebrar una sesión plenaria mediante videoconferencia»²¹.

El carácter personal de las intervenciones excluye la representación, pero no impide que se pueda ceder el turno o ser sustituido (art. 70.3 RC). La cesión o sustitución debe ser advertida previamente a la Presidencia

¹⁹ L. M. CAZORLA PRIETO, «Artículo 70», en R. RIPOLLÉS SERRANO (coord.), *op. cit.*, nota 19, p. 562; F. SANTAOLALLA, «El debate parlamentario...», *op. cit.*, nota 16, p. 60.

²⁰ R. RUBIO NÚÑEZ, «La tecnología en el Parlamento durante la crisis del Covid-19», en J. TUDELA ARANDA (ed.), *El Parlamento ante la Covid-19*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2020, p. 229. Pero, además, como advierte el autor, «incluso cuando se garantiza esa participación, estas soluciones deben garantizar la intermediación, la oralidad, y la contradicción, garantizar que puedan ser tomados en consideración “aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal” (STC 19/2019)».

²¹ P. GARCÍA ESCUDERO, «Actividad y funcionamiento de las Cortes generales durante el estado de alarma por Covid-19», en J. TUDELA ARANDA (ed.), *op. cit.*, p. 21. Véase, también, E. GARCÍA ORTEA, *Cortes Generales y emergencia sanitaria: Labor parlamentaria en un contexto distópico*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, pp. 46-57.

y se hace siempre para un caso concreto y entre miembros del mismo grupo parlamentario²².

Los discursos deben pronunciarse de viva voz. Se alude así «al necesario uso de la palabra directa, sin intermediación de texto escrito, como vehículo del debate parlamentario»²³. Sin embargo, cada vez es más frecuente la lectura de los discursos y el uso abusivo de documentos que no son solo un apoyo a la intervención, sino que recogen la intervención íntegramente. Y no solo en la defensa de determinadas iniciativas legislativas que puedan requerir un apoyo documental, sino en todo tipo de debates.

Esta norma tiene un sentido y una funcionalidad. El sentido es evitar que los discursos se preparen y redacten por personas distintas al orador. Quien hace uso de la palabra debería ser quien elabora y manifiesta los argumentos. Un discurso leído no ofrece garantías de autenticidad. Además, la oralidad sirve para dotar al debate del dinamismo necesario, de la dialéctica y la contradicción de ideas, con espontaneidad. En su lugar, asistimos la mayor parte de las veces a una sucesión de monólogos que carecen de conexión, pues vienen ya preparados de antemano. Ello no solo redundaría —para mal— en la calidad de los discursos, sino también en el interés que deberían despertar los debates. Al ser una norma imperfecta, que carece de sanción efectiva, corresponde a la Presidencia valorar su cumplimiento, aunque en este extremo se ha sido muy permisivo²⁴.

Una norma clásica en la ordenación de los debates es la que prohíbe la interrupción del orador (art. 70.3 RC). Solo la Presidencia puede hacerlo y siempre por motivos tasados, ya sea porque se ha agotado el tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle la palabra o hacer llamadas al orden a la Cámara, a alguno de sus miembros o al público. Es una regla de escasa utilización pues los debates están muy acotados y, salvo situaciones excepcionales, hoy no son frecuentes las interrupciones. En todo caso, los parlamentarios que deseen intervenir al hilo del discurso de otro orador siempre podrán solicitar el turno de alusiones o de réplica, que son reglas de ordenación habituales en todos los sistemas. Se trata de previsiones que deben ser valoradas por la Presidencia. Mientras que el turno por alusiones (art. 71 RC) genera el uso de la palabra por un tiempo no superior a tres minutos, sin entrar en el fondo del debate, el turno de rectificaciones (art. 73.1 RC) implica una oposición clara y entra de lleno en el fondo del debate, dando lugar a un turno de réplica por un tiempo máximo de cinco minutos. El turno

²² R. MARAÑÓN, «Dialéctica erística...», *op. cit.*, nota 4, p. 536.

²³ L. M. CAZORLA PRIETO, «Artículo 70», *op. cit.*, nota 19, p. 561.

²⁴ El Reglamento de Senado (art. 84.1) es mucho más contundente, al establecer: «Los discursos se pronunciarán sin interrupción, se dirigirán únicamente a la Cámara y no podrán, en ningún caso, ser leídos, aunque sea admisible la utilización de notas auxiliares».

de rectificaciones, que supone una flexibilización de la rigidez típica de los debates, se concede en los debates entre el Gobierno y diputados y no en los debates de diputados entre sí²⁵.

3. Poderes de la Presidencia. El rigor con el que el Reglamento regula los debates parlamentarios se ve matizado por las facultades de ordenación concedidas a la Presidencia, que introducen cierta flexibilidad. Se pueden ampliar o reducir el tiempo y número de intervenciones de los grupos parlamentarios, así como acumularlas (art. 73.2 RC). Estas facultades se utilizan con frecuencia, siempre con la previa consulta de los grupos parlamentarios. Junto a ello, el Reglamento también atribuye a la Presidencia unos poderes de moderación que debe ejercer con espíritu institucional e imparcialidad. La llamada a la cuestión (art. 102.1 RC), la llamada al orden (art. 103 RC) o las facultades disciplinarias (arts. 104 y 106 RC) son manifestaciones de estos poderes de arbitraje. La finalidad de todo ello es garantizar el desarrollo de las deliberaciones con el debido orden y decoro para lo que resulta fundamental la labor de la Presidencia, que posee un notable margen de apreciación. Como afirma Cazorla, en este punto no hay una pauta general de comportamiento, sino que se deben ejercer estas facultades con flexibilidad y prudencia, evitando el intervencionismo presidencial excesivo y desproporcionado²⁶.

Esta breve exposición sobre la regulación del debate parlamentario en el Congreso de los Diputados nos permite concluir que hay tres notas que caracterizan el debate: la alteridad y el principio de contradicción; la tendencia a debates tipo —con elementos tasados en cuanto a turnos de palabra y tiempo de intervención—, que a menudo conduce a la yuxtaposición de discursos inconexos que no persiguen la refutación de argumentos; y un encorsetamiento reglamentario que solo a veces es matizado por las facultades de ordenación de la Presidencia.

3. EL CONTROL AL GOBIERNO: UNA APROXIMACIÓN ACTUAL Y REALISTA

Llevamos muchas décadas analizando las profundas transformaciones que ha experimentado el Parlamento y lamentando la crisis del parlamentarismo, que parece no cesar. De nuevo, y como marco previo al análisis concreto del trabajo, conviene volver a repasar la importancia del control y la necesidad de actualización de sus instrumentos.

²⁵ Véase R. MARAÑÓN, «Artículo 73», en R. RIPOLLÉS SERRANO (coord.), *op. cit.*, nota 16, p. 576.

²⁶ L. M. CAZORLA, «Artículo 70», *op. cit.*, nota 19, p. 560.