

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/1 enero-junio 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7112023>

ESTUDIOS

## EL SENADO: RENOVADO ESCENARIO PARA LA CONTIENDA POLÍTICA. COMPARENCIAS, DEBATES Y REFORMA

*The Senate: renovated scenario for political contest.  
Appearances, debates and reform*

Pablo Gómez Perpinyà

Investigador

Universidad Complutense de Madrid

<https://doi.org/10.18543/ed.2794>

Recibido: 31.01.2023

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

### Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

**Estudios de Deusto**

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/1, enero-junio 2023

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

# EL SENADO: RENOVADO ESCENARIO PARA LA CONTIENDA POLÍTICA. COMPARENCIAS, DEBATES Y REFORMA

*The Senate: renovated scenario for political contest.  
Appearances, debates and reform*

Pablo Gómez Perpinyà  
Investigador  
Universidad Complutense de Madrid

<https://doi.org/10.18543/ed.2794>

Recibido: 31.01.2023  
Aceptado: 13.06.2023  
Publicado en línea: junio 2023

## **Resumen**

En este artículo se pretende realizar un análisis acerca de la comparencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Senado en tanto instituto de control de la Cámara Alta que ha adquirido especial relevancia en la XIV legislatura como consecuencia de la condición de Senador del líder de la oposición. Se pone en relación la comparencia del Presidente con otros instrumentos de control que por sus características singulares tienen un especial interés parlamentario, como el Debate sobre el estado de la Nación en el Congreso de los Diputados y el Debate sobre el estado de las autonomías en el Senado. La vigencia del modelo bicameral requiere de la revisión de algunos de estos instrumentos con dos objetivos: lograr un mayor equilibrio de la estructura institucional del Estado y generar las condiciones para la revitalización política del Senado.

## **Palabras clave**

Función de información y control al Gobierno, bicameralismo, principio representativo, pluralismo político, estado de las autonomías, Reglamento de las Cortes Generales.

***Abstract***

This article intends to carry out an analysis about the appearance of the President of the Government in the plenary session of the Senate as an institute of control of the Upper House that has acquired special relevance in the XIV legislature as a consequence of the senator's condition of the opposition's leader. I have related the president's appearance to other control instruments that, due to their singular characteristics, have a special parliamentary interest, such as the Debate on the state of the Nation in the Congress of Deputies and the Debate on the state of the autonomies in the Senate. The validity of the bicameral model requires the revision of some of these instruments with two objectives: to achieve a better balance in the institutional structure of the State and to create the conditions for the political revitalization of the Senate.

***Keywords***

Function of information and control to the Government, bicameralism, representative principle, political pluralism, State of the Autonomies, Regulations of the Parliament.

---

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA COMPARECENCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL AL GOBIERNO EN EL SENADO: COMUNICACIONES DEL GOBIERNO Y SESIONES INFORMATIVAS. III. EL DEBATE GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍA. IV. LA CELEBRACIÓN DEL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN SESIÓN CONJUNTA: UNA REFORMA REGLAMENTARIA VIABLE. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de los Diputados ha sido históricamente el escenario de los debates parlamentarios más determinantes. Su definición constitucional de preeminencia respecto del Senado, su exclusividad en la investidura y censura del Presidente del Gobierno y el escaso desarrollo del Senado como cámara con una función constitucional específica<sup>1</sup> y diferenciada<sup>2</sup>, han propiciado que, salvo honrosas excepciones, las figuras más influyentes de la política española fueran miembros del Congreso. Y ello, lógicamente, ha favorecido que los debates celebrados en la Cámara Baja despertaran un interés especial.

Sin embargo, la existencia de una tendencia general no es óbice para considerar que, en determinadas circunstancias, el Senado ha ocupado una posición central en el debate político nacional. Así sucedió, por ejemplo, en octubre de 2017 cuando el Senado acordó, en aplicación del artículo 155 CE, la suspensión de la autonomía de Cataluña. Un mecanismo previsto en la Constitución para situaciones en las que uno de los territorios que componen el Estado lleve a cabo actuaciones que pongan en peligro el interés general o incumpla obligaciones legales o constitucionales<sup>3</sup>. De esta forma inédita el Senado se convirtió en el escenario político preferente.

Sin embargo, en este artículo nos referimos a debates que recalaron en el Senado y no en el Congreso por simples criterios de oportunidad política o como expresión de la autonomía del Parlamento para organizar su vida interna conforme a su reglamento y en el marco de Constitución. Siguiendo con esta argumentación, la pregunta sería: ¿En qué condiciones los diferentes

---

<sup>1</sup> Javier GARCÍA ROCA, «Sobre el Senado y su hipotética reforma. Encuestados», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 17 (2006): 14.

<sup>2</sup> Una parte de la doctrina sostiene que la práctica comparada de las segundas cámaras de tipo federal o cuasifederal excluye su especificidad territorial. Ver GARRIDO LÓPEZ, *El Senado ante el enigma de la representación territorial* (Madrid: Marcial Pons, 2019), 111-122.

<sup>3</sup> Germán M. TERUEL LOZANO, *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución* (Madrid: Dickinson, 2020), 89.

actores políticos con representación parlamentaria optan por debatir en el Senado?

La XIV legislatura pasará a la historia, entre otras cosas, como aquella en la que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, acudió al Senado para poder debatir cara a cara y en sede parlamentaria con el líder de la oposición, Alberto Núñez Feijóo. Ante una circunstancia extraordinaria como es la dimisión inesperada del líder del primer partido de la oposición y su sustitución por una persona que adquirió posteriormente la condición de senador por designación territorial –de una Comunidad Autónoma que hasta ese momento él mismo presidía –, el Senado garantizó una de las premisas de cualquier democracia parlamentaria: la confrontación de ideas entre el Gobierno y la oposición o, si se prefiere, entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición. Es evidente que, de no haber concurrido tal circunstancia, el Presidente del Gobierno no habría comparecido en el Senado con tanta asiduidad.

Antes de las comparecencias de septiembre y octubre de 2022<sup>4</sup>, a lo largo de la presente legislatura, Pedro Sánchez había comparecido en el Senado en dos ocasiones más allá de las sesiones de control ordinarias. La primera, el 24 de enero de 2019 a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar acerca de la reunión que mantuvo con el Presidente de la Generalitat; y la segunda el 8 de septiembre de 2020, a petición propia, para informar sobre las líneas generales de actuación del Gobierno en el inicio de un curso político marcado por la gestión de la Covid-19.

La comparecencia con carácter informativo de miembros del gobierno en el Senado es muy frecuente. Los Ministros y Secretarios de Estado comparecen en sesiones informativas de sus respectivas comisiones con recurrencia para exponer los planes del Gobierno en torno a asuntos específicos en el marco de sus competencias. Esta especificidad es esencial puesto que, conforme al artículo 4.1 de la Ley del Gobierno, determina el tipo de responsabilidad que asume el Ministro. Ello justifica que la mayor parte de las comparecencias que tienen por objeto la información que pueda aportar un Ministro se celebren en comisión. Solo excepcionalmente, cuando la relevancia del asunto lo demanda, se traslada la comparecencia al Pleno.

Conforme al artículo 98.2 CE, el Presidente ostenta una posición reforzada respecto del resto de miembros de su Gobierno en tanto es la única figura del mismo elegida directamente por la Cámara y, por tanto, le corresponde su dirección y coordinación. Por ende, es el máximo representante del

---

<sup>4</sup> Tras la finalización de este artículo, el Presidente del Gobierno ha anunciado su intención de volver a comparecer en el Senado el 31 de enero de 2023 para dar cuenta de sus últimas medidas en materia económica. Dado que el escrito no ha sido calificado aun por la Mesa, he decidido no incluirlo en el estudio.

Gobierno y la figura que institucionaliza la relación del Ejecutivo con las Cortes a través de la investidura, el planteamiento de la cuestión de confianza o la propuesta al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, de la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes (artículo 2.2 Ley del Gobierno). Resulta, por tanto, lógico que dicha preeminencia se refleje en el ejercicio de las funciones de información y control al Gobierno en las Cortes Generales.

## II. LA COMPARECENCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL AL GOBIERNO EN EL SENADO: COMUNICACIONES DEL GOBIERNO Y SESIONES INFORMATIVAS

La función de control se ha configurado como una función propia y definitoria del Parlamento<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de que el artículo 66 CE atribuye a las Cortes Generales en su conjunto el control de la acción del Gobierno, el mismo texto excluye al Senado de los procedimientos de control cualificados como son la moción de censura (artículo 113 CE) y la cuestión de confianza (artículo 112 CE).

La función de control es una exigencia democrática para cualquier parlamento moderno y, del mismo modo, una manifestación inequívoca de los derechos y prerrogativas que asisten a los diputados y senadores<sup>6</sup>. Entre ellos, Rubio Llorente, que defiende un concepto de control más amplio que el de otros autores como Santaolalla o Aragón Reyes<sup>7</sup>, identifica como «instrumentos específicos» de control: la comparecencia de miembros del Gobierno en Pleno o en Comisión, la pregunta y la interpelación, el derecho a solicitar ayuda, la solicitud de peticiones y explicaciones, las investigaciones y, por último, el derecho a acusar a los miembros del gobierno conforme al artículo 102.2 CE<sup>8</sup>.

El control al Gobierno en la Cámara Alta se lleva a cabo de forma ordinaria a través de instrumentos que le son propios también al Congreso, como son las preguntas, las interpelaciones o las comparecencias. Respecto de las dos primeras, la Constitución determina que los miembros del Gobierno

<sup>5</sup> Juan Luis REQUEJO PAGÉS, «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70 (2004): 84.

<sup>6</sup> José Antonio PORTERO MOLINA, «El control parlamentario del Gobierno», *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona (1998): 17.

<sup>7</sup> Ascensión ELVIRA PERALES, «Información y comparecencias: bases del quehacer parlamentario», en *España constitucional (1978-2018)*. Trayectorias y perspectivas, dir. Benigno Pendás, Vol. 5 (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018), 3656.

<sup>8</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», *La Forma del Poder*, CEC, Madrid (1993): 270.

están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras y mandata que sean los reglamentos de cada una de ellas las que concreten su funcionamiento. En el caso del Senado ello se lleva a cabo en los artículos 160 a 169 de su Reglamento, destacando la posibilidad de que las preguntas sean de respuesta escrita o de respuesta oral y, a su vez, que estas puedan ser contestadas en Pleno o en Comisión. Por su parte, las interpelaciones se refieren a cuestiones de interés general (artículo 170.2 de Reglamento del Senado), exclusivamente se sustancian ante el Pleno y pueden dar lugar a la presentación de una moción por parte del interpelante (artículo 173.2 RS)<sup>9</sup>.

Por su parte, la comparecencia es una figura revestida de una cierta ambigüedad. La misma se asienta en la previsión del artículo 110 CE que faculta a las Cámaras y a sus Comisiones para reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, así como a éstos para «hacerse oír» en ellas. Siguiendo la caracterización propuesta por Matía Portilla, estaríamos ante una iniciativa parlamentaria que exige la presencia física del miembro del Gobierno al que vaya dirigida, que tiene carácter finalista y que para su tramitación se requiere el cumplimiento de los requisitos administrativos que observará la Mesa, pero también de un criterio de oportunidad política que dependerá de la Junta de Portavoces<sup>10</sup>.

Este último factor es esencial para entender la naturaleza de la comparecencia. Se trata de un instituto enmarcado en la función de control de las Cortes Generales y cuya activación depende de la voluntad política de la mayoría parlamentaria. En cada legislatura multitud de peticiones de comparecencia registradas por grupos minoritarios son rechazadas por la Mesa o dilatadas en su tramitación hasta provocar su caducidad. Así, durante la XII legislatura (2016-2019) se registraron 1153 solicitudes de comparecencia de autoridades y funcionarios en alguna Comisión del Senado, de las cuales concluyeron positivamente menos de la mitad (550), siendo el resto inadmitidas, caducadas, rechazadas, retiradas o subsumidas en alguna otra iniciativa. En la X legislatura (2011-2015) fueron 1248, concluyendo positivamente 849. Unos datos muy similares a los que arroja la XIV legislatura aun en curso y que se corresponde con lo sucedido en el resto de las legislaturas precedentes. Siendo así, no sorprende que las ocasiones en las que el Presidente ha comparecido ante el Pleno del Senado en la última legislatura siempre haya sido

<sup>9</sup> A menudo la frontera entre la pregunta y la interpelación no es clara. Arroja luz al respecto el prof. MARÍNEZ SOSPEDRA en *Derecho constitucional español* (Madrid: Fundación Universitaria San Pablo, 1995).

<sup>10</sup> Francisco Javier MATÍA PORTILLA, «Artículo 110», en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, ed. por y Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver (Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018), 592.

a petición propia. Una circunstancia que define la naturaleza de la institución y pone en cuestión su eficacia en tanto instrumento de control, convirtiéndolo más en un instrumento de legitimación del Gobierno dado que la mayoría parlamentaria que le sostiene puede eludir el control siempre que lo crea necesario y propiciarlo cuando considere que le resulta más provechoso políticamente.

Capítulo aparte merecería el análisis del funcionamiento práctico de esta institución una vez es admitida a trámite e incluida en el orden del día de la sesión. Queda fuera de toda duda que el valor de las comparecencias deriva de la información singular que ofrece el responsable político que comparece, pero tal y como advierte Santamaría Pastor, a menudo el abuso de la respuesta agrupada impide que se pueda dar un verdadero intercambio dialéctico entre el compareciente y el diputado o senador<sup>11</sup>. Un ámbito en el que los reglamentos parlamentarios tienen aún un amplio margen de mejora.

La comparecencia del Presidente del Gobierno en las Cortes puede producirse a través de dos instrumentos claramente diferenciados en los Reglamentos de las Cámaras: las comunicaciones del Gobierno (arts. 196 y 197 del Reglamento del Congreso y art. 182 del Reglamento del Senado) y las sesiones informativas (arts. 202 y 203 RCD y arts. 66 y 183 RS).

La diferencia fundamental entre las comunicaciones y las sesiones informativas se encuentra en sus fases de tramitación. Mientras que las primeras cuentan con una fase de alegaciones y otra decisiva en la que se pueden presentar resoluciones –en el caso del Congreso– y mociones –en el caso del Senado–, las segundas carecen de fase decisiva. La estructura de las sesiones informativas consiste en una exposición oral del miembro del Gobierno, la formulación de preguntas u observaciones por parte de los diputados y la contestación de éstas por el compareciente.

Quizás el debate general más importante del año en términos políticos sea el Debate sobre estado de la Nación, que se celebra anualmente en el Congreso con la excepción de los años electorales. Al no haber previsión reglamentaria expresa, el Debate se estructura siguiendo la forma prevista para las comunicaciones del Gobierno, es decir: comienza con la intervención del Presidente del Gobierno sin límite de tiempo (art. 70.5 CE); a continuación, intervienen los grupos parlamentarios y cierra el debate nuevamente el Presidente respondiendo de forma individualizada o agrupada. Finalmente, los grupos parlamentarios tienen la posibilidad de presentar resoluciones que son sometidas a votación del Pleno en una sesión posterior<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Juan Alfanso SANTAMARÍA PASTOR, «Relaciones del Gobierno con las Cortes Generales: control y responsabilidad», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 27.

<sup>12</sup> «Debates del Estado de la Nación», Congreso de los Diputados, acceso el 12 de enero de 2023, <https://www.congreso.es/cem/debates-estado-nacion>

Desde su incorporación al Reglamento del Congreso en 1982, el Debate sobre el estado de la Nación se ha celebrado en 25 ocasiones, siendo la última el 12 de julio de 2022. Se ha celebrado con una periodicidad anual –con la excepción de los mencionados años electorales– salvo en el periodo 2015-2022, cuando a causa de la repetición de elecciones y la pandemia de la Covid-19, quedó en suspenso.

Las comparecencias en el Congreso de los Diputados pueden celebrarse en Pleno o en Comisión. En el caso de las comunicaciones (arts. 196 y 197 RCD), el Gobierno deberá remitir al Congreso un documento para su debate. Por su parte, las sesiones informativas podrán solicitarse a petición propia de los miembros del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los diputados de la Cámara o de la comisión de la que se trate (art. 203.1 RCD).

El Senado también tiene previsto acoger estas dos formas de comparecencia, aunque su regulación es mucho menos detallada. En el caso de las sesiones informativas, estas podrán ser solicitadas por la Comisión o por el propio Gobierno. Sorprendentemente el artículo 66 RS tan solo contempla el desarrollo de sesiones informativas en el ámbito de una Comisión, no previendo nada acerca de la posibilidad de que estas pudieran celebrarse en Pleno más allá de la presentación de los informes por imperativo legal deban someterse al Senado como sucede con el Defensor del Pueblo<sup>13</sup>, la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial<sup>14</sup>, la Cuenta General del Estado<sup>15</sup> o la actividad de la Corporación RTVE<sup>16</sup>. Es la práctica parlamentaria la que ha terminado abriendo esta posibilidad sin que ello haya llevado a la Cámara a

<sup>13</sup> Art. 54 de la Constitución, art. 33.4 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, Resolución de la Presidencia del Senado sobre tramitación ante el Pleno de la Cámara de los Informes del Defensor del Pueblo, de 28 de abril de 1992; Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, modificado por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992 y por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada en sus reuniones de 26 de septiembre de 2000, 3 de octubre de 2000 y 25 de enero de 2012; Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de abril de 1992, modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 25 de mayo de 2000.

<sup>14</sup> Artículo 109 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>15</sup> Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984.

<sup>16</sup> Artículos 4, 32, 37 y 39 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal y Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, de 12 de noviembre de 2007.

recogerlo mediante una reforma reglamentaria. Sin ir más lejos, ejemplos de esta modalidad de comparecencia en términos materiales serían las celebradas en el Senado los días 6 de septiembre y 18 de octubre de 2022 a petición propia del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, aunque ni la solicitud ni en su admisión a trámite por parte de la Mesa, tal iniciativa identificada dentro de esta categoría.

No es el objeto de este artículo cuestionar el valor de la costumbre como fuente del Derecho, ni obviar la función de integración normativa que ha podido jugar en determinadas situaciones, pero sí debemos señalar su carácter secundario y su limitado alcance en el sistema de fuentes, particularmente en el ámbito Derecho Público<sup>17</sup>. Y siendo así, la falta de precisión normativa en la regulación de las sesiones informativas en el Reglamento del Senado no es una cuestión menor que pueda resolverse con la admisión de una práctica que afecta al principio de autonomía parlamentaria en tanto otorga capacidad para ordenar aspectos nucleares de los trabajos parlamentarios a la Mesa en detrimento del Pleno que es quien tiene la atribución de aprobar el contenido del Reglamento de la Cámara y, por tanto, de definir su propio funcionamiento. Por tanto, tal y como recuerda García-Escudero, debe ser tenido en cuenta que «la imperfección de las leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica<sup>18</sup>».

Una situación similar sucede en relación con las comunicaciones en la Cámara Alta que vienen recogidas en el artículo 182 RS. La incompleta regulación obvia la determinación del órgano parlamentario en el que deberán dilucidarse tales comunicaciones, generando una duda razonable entre su celebración en Pleno o en Comisión con importantes implicaciones tanto políticas como para la vida interna de la Cámara. Es de suponer que, no estando expresamente prohibidas, las comunicaciones en Pleno son válidas siempre que se cumplan los criterios de legitimidad que se establecen en el artículo 182: que su autoría corresponda al Gobierno, que puedan hacer uso del turno de palabra todos los grupos parlamentarios y que se puedan presentar mociones para su votación. Sin embargo, tal omisión resulta nuevamente inconveniente en tanto vuelve a dejar en manos de la Mesa la interpretación del precepto, otorgándole un poder que debiera estar reservado a la automaticidad del Reglamento, y, por remisión en su ejecución, a una mayoría cualificada del Pleno, tal y como se deduce la definición de esta misma institución

---

<sup>17</sup> Ángel L. SANZ PÉREZ, «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el derecho parlamentario», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 17 (2006): 300-301.

<sup>18</sup> Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 13 (2005): 130.

en el Congreso de los Diputados. Ello provoca que la excesiva discrecionalidad del órgano rector pueda ocasionalmente convertirse en arbitrariedad en favor de la mayoría y, por tanto, desviarse del principio de neutralidad institucional en sus actuaciones que se le presume.

### III. EL DEBATE GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El Senado tiene prevista la celebración de un Debate general sobre el estado de las autonomías (artículo 56 bis RS), también con carácter anual. Este Debate fue incorporado en la reforma reglamentaria de 1994 y desde entonces tan solo se ha celebrado en tres ocasiones: 1994, 1997 y 2005. No parece que tres convocatorias a lo largo de casi treinta años constituyan una muestra lo suficientemente representativa para certificar el fracaso de esta modalidad de debate y, por tanto, a partir de esta breve experiencia no se debería prejuzgar su futuro<sup>19</sup>. Sin embargo, sí da buena cuenta del escaso interés que han mostrado las sucesivas mayorías parlamentarias y los gobiernos de distinto signo a la hora de celebrarlo.

En la última sesión de control a la que asistió Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno, el 13 de septiembre de 2011, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Pío García-Escudero, recriminó al presidente haber hecho «exactamente lo mismo que entonces criticaba al presidente Aznar: un solo debate en dos legislaturas<sup>20</sup>». En las hemerotecas se pueden encontrar las declaraciones de José Luis Rodríguez Zapatero reconociendo haber terminado entendiendo el motivo por el que José María Aznar no convocó dicho debate con mayor regularidad<sup>21</sup>.

Más allá de las conclusiones a las que cada cual pueda llegar tras el ejercicio de altas responsabilidades de Estado, es evidente que el principal problema que arrastra la Cámara Alta descansa en la voluntad —o la falta de ella— de los principales actores políticos por más que haya reformas pendientes para que el diseño institucional del Senado se corresponda con el de una cámara de representación territorial<sup>22</sup>. El Derecho, por más que se lo proponga, no puede hacer el trabajo de la política.

<sup>19</sup> Julia SEVILLA MERINO, *Reseña de La reforma del Senado: la territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, de J. Visado Mazón, Corts: Anuario de derecho parlamentario n.º 5, 1998: 236.

<sup>20</sup> Diario de Sesiones del Senado n.º 131, del 13 de septiembre de 2011, p. 7786.

<sup>21</sup> Natalia JUNQUERA, «Zapatero se despide del Senado lamentando no haberlo reformado», *El País*, 13 de septiembre de 2011, acceso el 29 de diciembre de 2022, [https://el-pais.com/politica/2011/09/13/actualidad/1315929483\\_966029.html](https://el-pais.com/politica/2011/09/13/actualidad/1315929483_966029.html)

<sup>22</sup> Javier GARCÍA ROCA, «Sobre el senado y su hipotética reforma», 15-16.

La reforma del Reglamento del Senado de 1994 fue concebida, tras un largo debate político y doctrinal, como un intento por resolver las imprecisiones del constituyente en lo relativo a las previsiones del artículo 69.1 CE<sup>23</sup> y conllevó la incorporación de la Comisión General de Comunidades Autónomas como gran novedad. El pretendido objetivo de reforzar la función territorial de la Cámara con la incorporación de una comisión legislativa especializada en asuntos autonómicos<sup>24</sup>, pronto se vio obstaculizado por la decisión de optar por una composición mixta, no otorgándole a los senadores designados por las Comunidades Autónomas una función específica vinculada a esta Comisión. El motivo por el que se adoptó esta decisión en la ponencia fue claro: contrapesar el excesivo efecto territorializador que podría llegar a tener la reforma<sup>25</sup>.

El artículo 51.3 RS concede a esta Comisión una condición excepcional en lo relativo a su composición: «En la Comisión General de las Comunidades Autónomas cada Grupo parlamentario designará el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones del Senado». Sin embargo, en la línea de lo que apuntábamos, tal circunstancia no altera la dinámica general y ello le lleva a adolecer de los mismos problemas de escasa territorialidad que el resto de las comisiones del Senado<sup>26</sup>. Por tanto, en la actualidad esta Comisión está compuesta por 58 Senadores y su particularidad es que en ella pueden intervenir todos aquellos Senadores de designación autonómica que así lo soliciten, a pesar de que no sean miembros de la Comisión (art. 56 RS).

La configuración definitiva de la comisión pervierte el sentido último de la reforma y prueba de ello es la escasa incidencia que ha tenido desde su constitución. Una circunstancia a la que se une el incumplimiento de una de las funciones con mayor carga política de las que el Reglamento atribuye a dicha Comisión, como es la convocatoria del Debate sobre el estado de las autonomías.

Pero si la reforma de 1994 nació muy limitada en su capacidad de reconciliar el funcionamiento de la Cámara Alta con la previsión del artículo 69.1 CE, la decisión de darla definitivamente por amortizada quedó patente en

<sup>23</sup> María López MORENO DE CALA, «La Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 133 (2018): 689-690.

<sup>24</sup> María Rosa RIPOLLÉS SERRANO, «La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 1 (1995): 11.

<sup>25</sup> Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995), 445-449.

<sup>26</sup> Mariano GARCÍA PECHUÁN, «La reciente reforma reglamentaria del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 32 (1994): 111-112.

2004 con la creación de la Conferencia de Presidentes. Un órgano que pudiera haber sido complementario, reforzando las relaciones intergubernamentales en la línea expresada por Garrido López<sup>27</sup>, pero que en la práctica ha terminado sustituyendo al Debate estado de las autonomías.

La Conferencia de Presidentes está compuesta por el Presidente del Gobierno y los presidentes de las 17 comunidades autónomas, Ceuta y Melilla<sup>28</sup>. Este órgano ostenta el «máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» y tiene por objeto «debatir y adoptar acuerdos sobre asuntos de especial relevancia para el sistema autonómico». Se trata, en todo caso, de acuerdos de naturaleza estrictamente política, de los que no desprende efecto jurídico alguno<sup>29</sup>. Una función ciertamente coincidente o, cuanto menos, muy relacionada con la que la propia Constitución atribuye al Senado en su artículo 149.1 y, particularmente, con la que el Reglamento del Senado atribuye al Debate sobre el estado de las autonomías. Siendo así, no resultaría descabellado pensar en dotar de una mayor formalidad a la institución mediante su inclusión en una futura reforma constitucional<sup>30</sup> y definir así con claridad su ámbito de actuación para evitar, entre otras cosas, solapamientos con la función de representación territorial propia del Senado.

La complementariedad de un Senado territorializado centrado en vehicular en términos parlamentarios la integración territorial del Estado, y de una Conferencia de Presidentes basada en favorecer la cooperación intergubernamental, sería posible siempre y cuando el ámbito de cada institución fuera respetado institucionalmente. Sin embargo, la experiencia de otros países de nuestro entorno justifica el temor a una sustitución fáctica del Senado en sus funciones constitucionales<sup>31</sup>, como en cierta medida ha sucedido. Ejemplos de esta tendencia a sustituir la integración territorial a través del Parlamento por órganos de colaboración externos serían el caso de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria que ha terminado adquiriendo más relevancia que el propio *Bundesrat*, o el Consejo de Estados suizo (*Ständerat*) que ha sido desplazado por la Conferencia de Gobiernos cantonales<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> GARRIDO LÓPEZ, *El Senado ante el enigma de la representación territorial...* 108.

<sup>28</sup> Artículo 3 del Reglamento de la Conferencia de Presidentes (Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes).

<sup>29</sup> José Gabriel RUIZ GONZÁLEZ, «La Conferencia de presidentes: más sombras que luces», *Más poder local*, n.º 10 (2012): 21.

<sup>30</sup> Javier TAJADURA TEJADA, «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de derecho político*, n.º 101 (2018): 552.

<sup>31</sup> Fernando REVIRIEGO PICÓN, «El Senado y la Conferencia de Presidentes», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 17 (2006): 358.

<sup>32</sup> M<sup>a</sup> Jesús GARCÍA MORALES, «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», *Cuadernos de derecho público*, n.º 2 (1997): 244.

La necesidad de un órgano que promueva la integración de las Comunidades Autónomas en la gobernanza del Estado parte del reconocimiento de la Comunidad Autónoma como el ente territorial primario de nuestra descentralización política. Ello indirectamente pone en evidencia la obsolescencia del modelo senatorial de carácter provincial que no permite representar adecuadamente a las unidades territoriales que en términos competenciales y de adhesión política, estructuran internamente el país. Lo que resulta más controvertido es pretender resolver el déficit de influencia autonómica en la cámara de representación territorial externalizando tal función en un órgano de carácter gubernamental, que se reúne a puerta cerrada y que impide el control político que es propio de una cámara legislativa.

En todo caso, lo que parece fuera de toda duda, es que la falta de convocatoria del Debate sobre el estado de las autonomías constituye un incumplimiento reiterado de una de las previsiones introducidas en la reforma reglamentaria de 1994 y que, junto con la escasa incidencia de la Comisión General de Comunidades Autónomas, certifican la falta de consecución de los objetivos pretendidos por tal reforma. Un intento por evitar lo que desde una perspectiva institucional hoy resulta ineludible: la reforma constitucional del Senado<sup>33</sup>.

A esta conclusión pareció llegar el Gobierno en 2004 que anunció su intención de acometer una reforma constitucional para, entre otras cosas, convertir al Senado en una verdadera cámara de representación territorial<sup>34</sup>. Sin embargo, la falta de acuerdo político, impidió que la reforma se llevara a cabo. En la actualidad sigue existiendo un amplio acuerdo doctrinal en torno a la conveniencia de la reforma y éste, ocasionalmente, se refleja también en foros políticos<sup>35</sup>. No obstante, ello no ha permitido salvar el bloqueo que, por

---

<sup>33</sup> Juan José SOLOZÁBAL, «La reforma federal y el Estado autonómico», *Temas para el Debate*, n.º 281 (2018): 35-37; Juan José SOLOZÁBAL, «La reforma constitucional del Senado», *Sistema: revista de ciencias sociales*, n.º 251-252 (2018): 211-212; y Javier PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable* (Madrid: Catarata, 2015), 127.

<sup>34</sup> Eduardo VIRGALA FORURIA, «El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 82, (2008): 211.

<sup>35</sup> El 5 de diciembre de 2022, en el programa Hora 25 de la Cadena SER, la exministra Carmen Calvo manifestaba la conveniencia de trasladar el Senado a Barcelona y acometer «una reforma federal del estado autonómico». Tal aseveración era contestada por José Manuel García-Margallo manifestando su conformidad con el traslado del Senado, pero aclarando que lo que verdaderamente urgía era la reforma de la institución para convertirla en una cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Es evidente que el acuerdo en torno a la conveniencia de la reforma es muy amplio y este debate permite ejemplificarlo. Sin embargo, en el proceso de decantación política reiteradamente aparecen razones exógenas que determinan la falta de acuerdo y la postergación de la reforma a un momento más conveniente. El expresidente Mariano Rajoy lo explica en su último libro:

motivos diversos, ha terminado haciendo naufragar todas las tentativas de reforma constitucional del Senado.

Ante las evidentes dificultades políticas que entraña en la actualidad la reforma constitucional del Senado, el legislador debe explorar otras posibilidades que permitan reforzar su papel en la política nacional acogiendo debates que susciten el interés de la ciudadanía. En este sentido se presentan dos posibilidades:

La primera consistiría en reformar el Reglamento del Senado para evitar que la falta de voluntad política del Gobierno pudiera impedir la convocatoria del Debate sobre el estado de las autonomías. Una reforma que, asumiendo que no sería del agrado de quien ostentara el gobierno en ese momento por las ventajas que ofrece para el Ejecutivo reconducirlo hacia la Conferencia de Presidentes, se antojaría difícil mientras la mayoría parlamentaria en el Senado se correspondiera con la mayoría parlamentaria en el Congreso, tal y como sucede en la actualidad y como ha sucedido en la mayor parte del periodo desde 1978. Incluso en el hipotético caso de que hubiera una mayoría en el Senado favorable a reforzar el carácter imperativo de la periodicidad del debate, la falta de voluntad política del Gobierno podría dificultar su celebración en la práctica. Tal y como nos recuerda Elvira Perales, solamente las Comisiones de investigación imponen la obligación de comparecencia (art. 76.2 CE) y, por tanto, en el resto de los casos, se entenderá que estamos ante comparecencias de carácter voluntario<sup>36</sup>.

La segunda posibilidad pasaría por una modificación de la práctica parlamentaria por la cual se celebra en el Congreso el Debate sobre el estado de la Nación.

#### IV. LA CELEBRACIÓN DEL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN SESIÓN CONJUNTA: UNA REFORMA REGLAMENTARIA VIABLE

Parece evidente que la celebración de este debate si cuenta con el apoyo unánime de las fuerzas políticas y atesora ya una larga trayectoria en la vida

---

«Es indudable que existen dos o tres cuestiones concretas que pueden ser reformadas» pero pospone el cambio a un «momento en el que se pueda contar con un consenso tan amplio como el que alumbró el texto actual». Yo mismo, en calidad de senador, presenté una moción el 14 de junio de 2022 ante la Comisión de Constitucional del Senado con la intención de lograr un acuerdo para la creación de una ponencia que iniciara los trabajos de cara a una futura reforma de la Cámara Alta. El resultado reflejó bien el estado de la cuestión: el único acuerdo que fuimos capaces de alcanzar fue para rechazar la iniciativa.

<sup>36</sup> Ascensión ELVIRA PERALES, «Información y comparecencias: bases del quehacer parlamentario», en *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, coord. por Esther González Hernández, Rafael Rubio Núñez; Benigno Pendás García, vol. 5, 3660. Madrid: CEPC, 2018.

parlamentaria del Congreso. Justo lo contrario que el Debate sobre el estado de las autonomías en el Senado. La propuesta consistiría en llevar a cabo el Debate sobre el estado de la Nación en el Congreso a través de una sesión conjunta con el Senado.

La definición de la Nación española en el artículo 2 CE está ligada a la garantía del derecho de autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran. La Nación, aun unitaria, está compuesta por las mismas y, por tanto, la situación política, económica o social de la Nación es indisoluble de la de las partes que la integran. El sentido político de un Debate general sobre el estado de la Nación difícilmente puede ser ajeno al de un Debate sobre el estado de las autonomías y quizás este haya sido también uno de los motivos de su falta de convocatoria.

La celebración del Debate sobre el estado de la Nación en sesión conjunta, permitiendo la participación de los senadores, redundaría en una mayor proyección pública del debate y, por ende, de los asuntos autonómicos. Revestiría un mayor interés por la excepcionalidad del mecanismo y favorecería la integración de los asuntos autonómicos en el debate nacional sin subordinarlos formal o materialmente a otros. Además, no requeriría de reforma reglamentaria alguna en la medida en que el Debate sobre el estado de la Nación constituye en sí mismo una convención parlamentaria por más que se celebre bajo las previsiones de la figura más próxima, siendo ésta las comunicaciones.

La propuesta no es inocente y, en cierta medida, tampoco original. Ya el 1 de octubre de 1986, en el curso de una comparecencia en el Senado, el Presidente del Gobierno, Felipe González, planteó la posibilidad de que el Debate sobre el estado de la Nación se celebrara alternativamente en el Congreso y en el Senado. La oposición criticó duramente la propuesta alegando que con ello se buscaba excluir del debate a los líderes más destacados de los partidos. Y ciertamente, de haberse llevado a cabo, así habría sucedido.

La valorización política del Senado no puede depender de la relegación del Congreso a un segundo plano<sup>37</sup>, ni siquiera en años alternos. Es evidente que el diseño institucional por el que optó el constituyente otorga al Congreso una preeminencia respecto del Senado. Del mismo modo que un Senado sin una especialización en asuntos autonómicos es una Cámara amputada en sus funciones reduciendo significativamente sus capacidades en tanto instrumento capaz de favorecer la integración territorial del Estado.

La celebración del Debate sobre el estado de la Nación en sesión conjunta permitiría resolver situaciones por las que los líderes de los grupos políticos pudieran ocupar escaño en el Senado en el lugar de en el Congreso. Una

---

<sup>37</sup> Camilo VALDECANTOS, «Felipe González ofrece que el debate sobre «el estado de la nación» se celebre en el Senado», *El País*, 2 de octubre de 1986, acceso el 29 de diciembre de 2022, [https://elpais.com/diario/1986/10/02/espana/528591603\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/10/02/espana/528591603_850215.html)

situación que, si bien no es habitual, se ha producido en más de una ocasión. Tal fue el caso del senador Hernández Mancha que, tras sustituir a Fraga como líder de Alianza Popular, manifestó su intención de participar en el Debate sobre el estado de la Nación de 1987 con el objetivo de poder enfrentarse en un debate a Felipe González. Ante la imposibilidad de participar en dicho debate dada su condición de senador, AP propuso realizar el debate en sesión conjunta. Una posibilidad que fue rechazada por la Mesa del Congreso y que influyó decisivamente en la presentación de una moción de censura que solo logró el apoyo de los 66 diputados de Alianza Popular y el diputado de Unión Valenciana<sup>38</sup>, poniendo en evidencia la debilidad del líder conservador como alternativa de Gobierno y propiciado su relevo<sup>39</sup>.

La celebración de sesiones conjuntas por parte de las Cámaras ha dado lugar a una profusa discusión doctrinal acerca de la naturaleza jurídica de dicha reunión. No obstante, en lo que nos ocupa en estos momentos, conviene aclarar que nos referimos a una circunstancia excepcional en concordancia con el principio de división funcional del trabajo parlamentario propio de los sistemas bicamerales. Las situaciones en las que se prevé la celebración de sesiones conjuntas son tres: para ejercer las competencias no legislativas vinculadas a la titularidad y sucesión de la Jefatura del Estado previstas en el Título II –a excepción de las «abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de Derecho que ocurra en el orden de sucesión de la Corona» (art. 57.5 CE)–; en segundo lugar, «la solemne sesión de apertura de legislatura» a la que se refiere el art. 5º del RCD pero que depende de una práctica parlamentaria aceptada; y, por último, con ocasión de algunos acontecimientos especiales, como puede ser la visita de un Jefe de Estado extranjero<sup>40</sup>.

A tenor de la posición generalmente subalterna que ostenta el Senado en el procedimiento legislativo, no sorprende que fuera en el trámite en la Cámara Alta del proyecto constitucional donde se introdujeran las sesiones conjuntas. En línea con la tesis de Moreno Hurtado, el artículo 74 CE suponía un intento de reforzar la posición del Senado<sup>41</sup>. Teniendo en cuenta que el desarrollo de

<sup>38</sup> «Resultado de la moción de censura de Antonio Hernández Mancha contra Felipe González (1987)», EPDATA, acceso el 12 de enero de 2023, <https://www.epdata.es/resultado-mocion-censura-antonio-herandez-mancha-contra-felipe-gonzalez-1987/2dfcf6ce-6890-4104-997a-78dd5e18f2ff>

<sup>39</sup> Adrián MAGALDI, «El líder que nunca estuvo ahí: Antonio Hernández Mancha y la derecha española», *Revista Historia Autónoma*, n.º 21(2022): 124.

<sup>40</sup> Juan Carlos DA SILVA OCHOA, «Artículo 74», en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, ed. por y Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver (Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018), 123-125.

<sup>41</sup> Diego M.<sup>a</sup> MORENO HURTADO, «El Reglamento de las Cortes Generales» (tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, 2017), 320-321, <https://burjcdigital.urjc.es/bitstream/handle/10115/14526/TEISIS%20RCG%20DIEGO%20MORENO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

dichas sesiones conjuntas quedaba pendiente de una posterior regulación a través del Reglamento de las Cortes Generales, no podemos ser ajenos a que el motivo de que ello no se haya producido, dada su inexistencia, y que ello guarda una estrecha relación con que la revitalización del Senado no haya formado parte de las preocupaciones de la mayoría parlamentaria desde 1978.

Núñez Feijoo, al igual que Hernández Mancha, tampoco pudo tomar la palabra en el Debate sobre el estado de la Nación de 2022 al que acudió presencialmente al amparo del artículo 66 RCD, que permite la asistencia de senadores a las sesiones parlamentarias del Congreso siempre que no sean secretas, sin voz ni voto, por supuesto. La Mesa del Congreso no le permitió intervenir, de hecho, sustituyéndole Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, portavoz del Grupo Popular en el Congreso. Una imagen poco habitual, en la que el líder del primer partido de la oposición, ocupando el primer escaño de la bancada de la derecha y no pudo hacer uso del turno de réplica tras la intervención del Presidente del Gobierno. Núñez Feijoo tuvo que conformarse con seguir la intervención de su compañera de grupo reflejando los boletines informativos de aquel día titulares tan pintorescos como que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular había «trabajado codo con codo con Feijoo»<sup>42</sup> en la preparación del debate, que durante el debate este le «pasaba notas» a su compañera de filas o que había «coordinado milimétricamente cada parte del discurso»<sup>43</sup>. Sea como fuere, el debate mutilado por la imposibilidad de ser el marco de una verdadera confrontación dialéctica entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición.

Entender esta limitación como un problema particular del senador directamente afectado o del grupo parlamentario al que pertenece reduce al absurdo su relevancia en la vida política del país y su afectación a uno de los valores superiores de nuestro Estado constitucional como es el pluralismo político. Es fácil entender que el debate entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, más allá de los intereses políticos legítimos de sus protagonistas, tiene un valor decisivo en una democracia parlamentaria y que resultaría acorde al fin último de la institución parlamentaria remover los obstáculos que lo pudieran dificultar con el límite, claro está, del respeto las previsiones constitucionales y reglamentarias.

<sup>42</sup> Antonio RUIZ VALDIVIA, «Gamarra (Feijoo) vs. Sánchez: el PP vuelve a atacar con ETA y el presidente se revuelve ante su utilización», *Huffinton Post*, 12 de julio de 2021, acceso el 29 de diciembre del 2022, [https://www.huffingtonpost.es/entry/gamarra-sanchez\\_es\\_62cd9cc1e4b02e0ac91a3b5f](https://www.huffingtonpost.es/entry/gamarra-sanchez_es_62cd9cc1e4b02e0ac91a3b5f)

<sup>43</sup> Ángel CARREÑO, «El PP avala a Gamarra tras el debate de la nación: “El discurso fue correcto, pero no brillante”», *El Independiente*, 17 de julio de 2022, acceso el 29 de diciembre del 2022, <https://www.elindependiente.com/espana/2022/07/17/el-pp-avala-a-gamarra-tras-el-debate-de-la-nacion-el-discurso-fue-correcto-pero-no-brillante/>

Nuestra democracia parlamentaria a menudo olvida que es también una democracia de partidos. Tal y como reconoce el artículo 6 CE, los partidos son instituciones que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. La regulación del estatuto del líder de la oposición no se ha producido con carácter general, limitándose su definición al RD 2099/1983 que regula el orden de precedencia de las diferentes autoridades del Estado y del Acuerdo de la Mesa del Congreso del 28 de diciembre de 1982 por el que se le otorgaba tal consideración a Manuel Fraga Iribarne.

Más allá de la popularización del término en el lenguaje político, la figura del líder de la oposición no ha sido incorporada a los reglamentos parlamentarios de nuestro país, con la excepción del Reglamento del Parlament de Catalunya que en su artículo 77 desarrolla las atribuciones del líder de la oposición: el derecho a ser consultado por el Gobierno y el deber de proponer mejoras al mismo. Una figura que procede del parlamentarismo británico (*Her Majesty's Official Opposition*), siendo el factor fundamental de su concepción del control al gobierno la confrontación entre los dos principales partidos que se alternan en el gobierno: laboristas y conservadores<sup>44</sup>.

El sentido de las sesiones conjuntas, por tanto, es claro: dotar de una mayor solemnidad y visibilidad a ciertos actos parlamentarios con motivo de su extraordinaria importancia. Acudiendo a la casuística descrita, comprobamos cómo ya es admitida la celebración de sesiones conjuntas que no están expresamente previstas en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, constituyendo una práctica parlamentaria asentada particularmente en el caso de la apertura de la legislatura. Ante la ausencia de regulación quizás la primera solución debería pasar por exigir al legislador la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales de conformidad con el artículo 72.2 CE en lugar de aceptar la consolidación de la aplicación subsidiaria de los reglamentos de las Cámaras.

Bajo mi punto de vista, nada impediría hacer extensivas las sesiones conjuntas al Debate sobre el estado de la Nación que, en sí mismo, constituye una convención parlamentaria desde 1983 que se desarrolla al amparo de las comunicaciones del gobierno a las que se refieren los artículos 196 y 197 RCD y que se desarrolla sobre las previsiones del artículo 70.5 RCD. El objetivo es claro: garantizar la efectividad del pluralismo político en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, particularmente en un debate de especial trascendencia para la vida política del país. Todo ello en coherencia con el referido principio de autonomía parlamentaria de las Cámaras del que se deduce

---

<sup>44</sup> Manuel SÁNCHEZ DE DIOS, «El control parlamentario del gobierno en el Reino Unido: un caso paradigmático», en *El control del gobierno en democracia* coordinado por Francesc Pau i Vall, (Madrid: Tecnos, 2013), 54.

que los reglamentos de las mismas tienen valor de Ley en tanto son normas primarias directamente vinculadas a la Constitución<sup>45</sup>.

No se trataría de una «innovación» y mucho menos entraría en contradicción con el contenido de los citados Reglamentos, en sintonía con los límites establecidos en el FJ 2 de la STC 226/2004, de 29 de diciembre. De hecho, siguiendo con la argumentación recogida en dicha sentencia: «Los Reglamentos de las Cámaras no son, sin embargo, inaccesibles a la integración de su contenido mediante normas supletorias o interpretativas con las que se procure suplir una laguna o superar oscuridades que dificulten su integración normativa». El límite, nuevamente, se encuentra «en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen» (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3) no siendo lógicamente admisible realizar una auténtica reforma reglamentaria por vía interpretativa.

En el caso que nos ocupa hay una dejación del legislador en el cumplimiento del artículo 72.2 CE y ello provoca un vacío en torno a la posibilidad de que los senadores pudieran participar en el Debate sobre el estado de la Nación a través de su convocatoria en sesión conjunta. A ello se sumaría el hecho, nada desdeñable, de que hablamos de una sesión de la que no se desprende efecto jurídico alguno, toda vez que se trata de un debate sobre política general en el que Gobierno y oposición contraponen sus visiones permitiendo a la ciudadanía formarse una opinión al respecto. En todo caso, la posibilidad de resolver este vacío a través de una interpretación favorecedora del debate entre las diferentes opciones políticas representadas en las Cortes Generales no excluye la necesidad de aprobación del Reglamento de las Cortes Generales en tanto, como advertíamos, es un mandato que se desprende directamente del texto constitucional.

La mayor parte de los análisis publicados respecto del bicameralismo español inciden en su asimetría e imperfección como expresión de la primacía política del Congreso. Sin embargo, hay otra dimensión en el análisis que a menudo pasa más desapercibida y que señala el fundamento estructural de las Cortes Generales, es decir: un órgano constitucional único, cuyas cámaras actúan con independencia y que no mantienen una jerarquía funcional entre sí<sup>46</sup>. Sobre esta base, basta con acudir al tenor literal del artículo 66.1 CE para concluir que la sede de la expresión de la soberanía son las Cortes Generales o lo que es lo mismo: la manifestación de la soberanía popular reside en plano de teórica igualdad en el Congreso y en el Senado: «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado».

<sup>45</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre.

<sup>46</sup> Francisco CAAMAÑO RODRÍGUEZ, «Las Cortes Generales», en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, ed. por y Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver (Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018), 16-18.

Valorada la conveniencia constitucional de una cierta flexibilidad en la interpretación de las normas del Parlamento para favorecer el debate y la difusión de las ideas de los representantes de la soberanía popular, podemos concluir que dicha necesidad se expresa con independencia de su pertenencia a una u otra Cámara. Y ello adquiere especial relevancia cuando el líder del grupo mayoritario de la oposición ocupa su escaño en el Senado en lugar de en el Congreso.

La posición manifestada Folchi Bonafonte refuerza la tesis que apunta a la especial importancia que para la oposición tienen este tipo de debates generales. Desde su perspectiva «estos debates ofrecen también a la oposición la posibilidad de formular alternativas a la acción del Gobierno y de obtener información sobre los objetivos del Ejecutivo, ejerciendo asimismo una participación directiva en el desarrollo de la acción política, en la medida en que prosperen las propuesta de resolución con que generalmente concluyen [...]»<sup>47</sup>

Tal y como referíamos anteriormente, la Mesa del Congreso de los Diputados no permitió a Núñez Feijóo participar en el Debate sobre el estado de la Nación de 2022. Sin embargo, la necesidad política de confrontar los planteamientos entre el Gobierno y la oposición llevó al primero a buscar ese debate incluso aunque ello exigiera trasladarlo al Senado. Es importante volver a subrayar que no fue la petición del senador la que propició dicho debate sino la del propio Presidente del Gobierno. Y de ello cabe deducir que más allá del interés propio de la oposición por confrontar sus ideas con quien desempeña las labores de gobierno, existe un interés equivalente en sentido contrario que, ocasionalmente, puede ser incluso mayor. Por ello podemos afirmar que la flexibilización de los criterios para que los senadores pudieran participar en ciertos debates de extraordinaria importancia política, como puede ser el Debate sobre el estado de la Nación, no sería un criterio de parte *per se* sino una previsión que favorecería el mejor posicionamiento constitucional del Senado y la ampliación de la función de control al Gobierno que, como hemos señalado, descansa en las Cortes Generales (art. 66.2 CE).

Las condiciones de elegibilidad del Presidente del Gobierno no incluyen ser Diputado por más que esta haya sido la práctica habitual. Nada impide que el candidato propuesto para ser Presidente pudiera ser Senador o incluso que no fuera miembro de ninguna de las dos Cámaras. Y de igual forma sucede con los líderes de los partidos que conforman la oposición que, pese a no ser investidos en su condición por parte del Congreso, ni exigirse procedimiento democrático reglado para su elección, desempeñan una función

---

<sup>47</sup> Imma FOLCHI BONAFONTE, «Los debates de política general y monográficos», en *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinado por Francesc Pau i Vall, (Pamplona: Aranzadi, 1998), 245.

esencial para el sistema político y para la preservación de los valores constitucionales.

El principio representativo y el pluralismo político son aspectos que deben conciliarse en este punto. Tan inconveniente resultaría un modelo que habilitara a cualquier ciudadano a ejercer el control sobre el Gobierno con las mismas capacidades que un representante electo, en tanto supondría la anulación misma del mandato democrático representativo, como otro en el que la más ligera variación en la costumbre política respecto de la posición institucional que debe ocupar el líder de la oposición implicara que la ciudadanía se viera privada de la necesaria confrontación política entre quien ocupa el poder y quien aspira a ocuparlo.

En todo caso, lo que parece evidente es que un sistema parlamentario bicameral debe contemplar la posibilidad de que los principales actores políticos ocupen posiciones representativas en cualquiera de las Cámaras en las que se expresa la soberanía popular. Y sobre la base de esta premisa hay que concluir que las situaciones en las que se puede producir un debate parlamentario entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, siendo este Senador, son escasas y en ocasiones no están si quiera previstas en el Reglamento del Senado.

La rigidez con la que el Congreso han abordado la posibilidad de favorecer el debate en entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición cuando este ocupa su escaño en el Senado, supone una dificultad añadida para que el Parlamento logre seguir siendo el escenario central de la política nacional. Tal circunstancia, que se da por descontada en tantos manuales de Derecho Constitucional, no depende simplemente de lo que las normas establezcan sino también del interés que despierte para la ciudadanía lo que allí acontece. Por tanto, para futuros trabajos quedaría algunas preguntas que, dado su carácter politológico, he decidido obviar por cuestiones de metodología: ¿son a día de hoy los debates parlamentarios el centro de la vida política del país? ¿Deberían serlo? ¿Qué puede ofrecer el Senado frente al Congreso que justifique su elección como sede de dichos debates cuando esta sea posible conforme a las previsiones constitucionales y reglamentarias?

## V. CONCLUSIONES

Hablar de una revitalización política del Senado durante la XIV legislatura podría resultar excesivo. Sin embargo, es indudable que la mayor presencia del Presidente del Gobierno en la Cámara Alta a través de comparecencias en las que ha podido encontrarse con el líder de la oposición, ha favorecido una nueva dinámica política e institucional. No solo en términos de visibilidad del trabajo parlamentario sino también otorgándole al Senado la posibilidad de ser una Cámara capaz de preservar el debate

parlamentario con todos los actores colectivos e individuales ante situaciones extraordinarias como la provocada por el cese del jefe del principal partido de la oposición. Basta comprobar el interés de los medios de comunicación en el debate parlamentario en el Senado cuando este permite la confrontación dialéctica entre el Presidente y el líder de la oposición. Si en las sesiones ordinarias del Pleno del Senado del 4 de octubre hubo 45 medios acreditados y en la del 25 de octubre hubo 39, en las comparencias del Presidente del Gobierno del 6 de septiembre y 18 octubre de 2022 la cifra casi se cuadruplicó hasta 137 y 131 respectivamente. En el momento en el que se están escribiendo estas conclusiones el Presidente del Gobierno acaba de anunciar que tiene intención de volver a comparecer en el Senado el 31 de enero de 2023 para dar cuenta de sus últimas reformas en materia económica, y estoy convencido de que ello consolidará la dinámica descrita.

Las Cortes Generales tienen tareas pendientes. El desarrollo de un reglamento que prevea con mayor precisión las condiciones que deben reunir los asuntos para poder ser debatidos en sesión conjunta bien podría ser la vía para favorecer una mayor integración entre el Congreso y el Senado ante acontecimientos singulares como es la celebración del Debate sobre el estado de la Nación. Una posibilidad que reviste todavía mayor interés ante la evidencia de que el Debate sobre el estado de las autonomías, que debiera celebrarse anualmente en la Comisión General, ha sido apartado de la vida parlamentaria y sustituido fácticamente por un modelo de Conferencia entre los jefes del Gobierno de cada Comunidad Autónoma, cuestionando la función del Senado como cámara de representación territorial.

Por su parte, el Senado requiere de una reforma constitucional que desarrolle definitivamente el artículo 69.1 CE y adecúe la representación territorial a la estructura autonómica del Estado. Pero ante las dificultades de tal empresa, una reforma reglamentaria que concretara y resolviera las lagunas en torno a la comparencia de miembros del gobierno en Pleno, contribuiría a reducir la inseguridad jurídica y reforzaría un instrumento de control que, a la vista de la presente legislatura, puede jugar un papel relevante.

La figura del jefe de la oposición tiene un especial valor en una democracia que propugna entre sus valores superiores el pluralismo político. De hecho, es una figura que está recogida expresamente en el Título II del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Ello implica un reconocimiento al menos protocolario o formal no condicionado al hecho de que se trate del presidente del grupo parlamentario mayoritario de la oposición en el Congreso de los Diputados. Porque, como hemos comprobado, es circunstancia habitual pero no siempre se cumple.

Pero más allá de las razones jurídicas que justifiquen la conveniencia de que se flexibilicen los criterios que impiden a un senador intervenir en el

Debate sobre el estado de la Nación, el Parlamento va a definir con este tipo de decisiones cuál es el papel político que desea jugar en la conciencia colectiva de los españoles. La digitalización de la información ha reformulado las reglas de la acción política y ha puesto a competir en pie de igualdad los mensajes de múltiples actores en un mismo escenario. La legitimidad de las Cortes Generales, basada en el sufragio popular, compete en un ecosistema informativo que se rige por la ley de la oferta y la demanda. El Parlamento revalida su legitimidad de ejercicio como espacio prioritario de la contienda política nacional cada día en cada telediario y en infinidad de plataformas digitales que son generadoras de opinión. Si coincidimos en que los grandes acontecimientos políticos son aquellos en los que están presentes los principales actores colectivos e individuales, las Cortes Generales deben tomar las medidas para garantizar que estos se produzcan en su seno.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAAMAÑO RODRÍGUEZ, Francisco. «Las Cortes Generales», en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, ed. por Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos. «Artículo 74», en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, ed. por y Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018.
- ELVIRA PERALES, Ascensión. «Información y comparecencias: bases del quehacer parlamentario», en *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, coord. por Esther González Hernández, Rafael Rubio Núñez; Benigno Pendás García, vol. 5, 3660. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- FOLCHI BONAFONTE, Imma. «Los debates de política general y monográficos», en *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinado por Francesc Pau i Vall, 245. Pamplona: Aranzadi, 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- . «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 13 (2005).
- GARCÍA MORALES, M.<sup>a</sup> Jesús. «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», *Cuadernos de derecho público* n.º 2 (1997).
- GARCÍA PECHUÁN, Mariano. «La reciente reforma reglamentaria del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 32 (1994).
- GARCÍA ROCA, J. en «Sobre el Senado y su hipotética reforma. Encuestados», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 17 (2006).
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos. *El Senado ante el enigma de la representación territorial* (Madrid: Marcial Pons, 2019).

- LÓPEZ MORENO DE CALA, María. «La Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 133 (2018).
- MARÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Derecho constitucional español*. Madrid, Fundación Universitaria San Pablo, 1995.
- MATÍAS PORTILLA, Francisco Javier. «Artículo 110». En *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, ed. por y Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2018.
- MORENO HURTADO, Diego M<sup>a</sup>. «El Reglamento de las Cortes Generales» (tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, 2017), <https://burjcdigital.urjc.es/bitstream/handle/10115/14526/TESIS%20RCG%20DIEGO%20MORENO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PÉREZ ROYO, Javier. *La reforma constitucional inviable*. Madrid: Catarata, 2015.
- PORTERO MOLINA, Juan Antonio. «El control parlamentario del Gobierno», *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona (1998).
- RAJOY BREY, Mariano. *Política para adultos*. Navarra: Plaza Janés, 2021.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70 (2004).
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando. «El Senado y la Conferencia de Presidentes», *Teoría y realidad constitucional* 17 (2006).
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa. «La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 1 (1995).
- RUBIO LLORENTE, Francisco. «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», *La Forma del Poder*, CEC, Madrid (1993).
- RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel. «La Conferencia de presidentes: más sombras que luces», *Más poder local*, n.º 10 (2012).
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. «El control parlamentario del gobierno en el Reino Unido: un caso paradigmático». En *El control del gobierno en democracia* coordinado por Francesc Pau i Vall. Madrid: Tecnos, 2013.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «Relaciones del Gobierno con las Cortes Generales: control y responsabilidad», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018).
- SANZ PÉREZ, Ángel L.. «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el derecho parlamentario». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 17 (2006).
- SEVILLA MERINO, Julia. Reseña de *La reforma del Senado: la territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, de J. Visado Mazón, *Corts: Anuario de derecho parlamentario* n.º 5, 1998.
- SOLOZÁBAL, Juan José. «La reforma federal y el Estado autonómico», *Temas para el Debate*, n.º 281 (2018).
- . «La reforma constitucional del Senado», *Sistema: revista de ciencias sociales*, n.º 251-252 (2018).
- TAJADURA TEJADA, Javier. «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de derecho político*, n.º 101 (2018).
- TERUEL LOZANO, Germán M.. *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*. Madrid: Dickinson, 2020.

- TUDELA ARANDA, José. «La función parlamentaria de información política». En *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*, coord. por Francesc Pau i Vall. Madrid: Tecnos, 2005.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo. «El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 82 (2008).