

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

Bárbara COSCULLUELA MARTÍNEZ
Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN

El Debate sobre el estado de la Nación es una costumbre parlamentaria y constitucional que consiste en un gran debate anual en el que se discute la orientación política general del Gobierno y se hace balance de sus resultados globales. En el presente artículo se analiza su naturaleza de convención, los antecedentes inspiradores, y su verdadero significado y evolución en el marco constitucional vigente.

Palabras clave: Debate sobre el estado de la Nación. Debate. Costumbre constitucional. Comunicación del Gobierno. Mensaje sobre el estado de la Unión. Debate sobre el Discurso de la Reina. Presidente del Gobierno. Líder de la Oposición. Centralidad del Parlamento.

ABSTRACT

The state of the Nation Debate is a parliamentary and constitutional convention that includes a big annual debate about the government policy and its general results and efficiency. This article analyzes the nature, historical referents, and evolution of the practice within our constitutional framework.

Keywords: State of the Nation Debate. Debate. Constitutional convention. Government's Address. State of the Union Address. Queen's Speech. Debate. Prime Minister. President of the Government. Leader of the Opposition. Centrality of Parliament.

SUMARIO: I. AUSENCIA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN COMO CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL. II. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS RECIBIDAS. III. PRÁCTICA PARLAMENTARIA. IV. EVOLUCIÓN Y EFECTOS.

I. AUSENCIA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN COMO CONVENCION CONSTITUCIONAL

El Debate sobre el estado de la Nación fue introducido en el marco de nuestro sistema constitucional a partir de 1983, en cuyo mes de septiembre se celebró por vez primera. Desde entonces, su consolidación como costumbre parlamentaria se ha desarrollado a lo largo de 35 años de andadura constitucional, en los que la reiteración le ha ido atribuyendo áurea de tradición observada que ha acabado cristalizando en la convicción de su obligatoriedad.

La celebración del Debate sobre el estado de la Nación no se apoya en previsión constitucional alguna, a diferencia de lo que ocurre con el modelo clásico que le sirvió de inspiración, el “*State of the Union Address*” del sistema constitucional norteamericano. Tampoco está contemplada en el Reglamento del Congreso de los Diputados, ni en norma inferior alguna que disponga por escrito las reglas que habrán de seguirse. Sin embargo, se ha venido repitiendo cada año desde entonces, con igual contenido, efectos y motivaciones.

La excepción son los años en que se han celebrado elecciones generales, o cuando aún han pasado sólo unos meses desde la celebración de las mismas, y es por tanto pronto para hacer balance general de las acciones emprendidas desde la investidura. Debe recordarse que nuestro sistema parlamentario responde al subtipo que denominamos “*positivo*”, al exigir el otorgamiento de la confianza expresa al Gobierno *ab initio*, por lo que ya habrá tenido lugar un debate general sobre el programa político del Gobierno que el candidato pretende formar. Por esta razón se impone dar compás de espera post— electoral.

El compás de espera post electoral tuvo sólo una excepción en el primero de los debates celebrado en 1983, en el que el Presidente del Gobierno, recién llegado al poder, recalcó precisamente este hecho temporal en el exordio de su discurso:

“Señor Presidente, señoras y señores Diputados, me complace comparecer ante la Cámara, por iniciativa del Gobierno, antes de cumplirse los diez meses de mandato del mismo. Y me complace hacerlo

para abrir un debate que significa también una experiencia nueva. Un debate sobre la situación general de España.¹

En adelante, la reciente celebración de elecciones siempre ha motivado la espera de un año sin “Debate”. Así ocurrió en 1990, 2012 y 2016, pues en los años anteriores (1989, 2011 y 2015, respectivamente) se habían celebrado elecciones generales al finalizar los mismos. En 2017 tampoco hubo debate, ya que habían pasado pocos meses desde las elecciones generales celebradas tempranamente en 2016, por no conseguir investir a ningún candidato a la Presidencia del Gobierno en la breve XI Legislatura (artículo 99.5 de la Constitución española). Así, las circunstancias de la Legislatura “corta” han determinado que por primera vez hayan pasado dos años seguidos sin que haya tenido lugar el Debate sobre el estado de la Nación.

Algunos autores han considerado que, siendo concebido teóricamente como una institución de control parlamentario, hubiera sido preferible la imposición y regulación de su celebración en el Reglamento de la Cámara, tal y como ha sucedido después en la mayoría de las asambleas legislativas autonómicas, cuyos Reglamentos sí recogen los Debates sobre el estado de la Región². En efecto, desde la lógica racionalista, más inclinada hacia la normación escrita y codificada, el Debate sobre el estado de la Nación debería ser regulado por el Reglamento, en tanto que éste tiene desde el punto de vista de su concepción, vocación de plenitud y sistematización respecto al funcionamiento de la Cámara. Pero por otro lado, la práctica parlamentaria, debidamente consensuada en los órganos correspondientes (Mesa, Junta de Portavoces) presenta la ventaja de la flexibilidad permitiendo que las normas se decanten y vayan forjándose a la medida de las necesidades de la vida. Por contra, la experiencia demuestra que cuando una nueva institución es regulada por escrito desde su origen, puede ocurrir que ésta caiga en desuso, por inadaptación a la particular realidad, pues como dijera Winston Churchill “*logic has proved fatal to parlamentaty government*”.

¹ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F.: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 20 de septiembre de 1983*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1983.

² MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración*. Thomson Aranzadi, Madrid, 2017. SESEÑA SANTOS, L.: “Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 13, 2005, pp. 101-120.

Tampoco la Cámara se ha visto en la necesidad de redactar dicha regulación una vez que se dispone ya de suficiente experimentación fáctica, pues la rigidez específica del Reglamento se ha juzgado inconveniente para responder con agilidad a la dinámica del proceso político. Quizá por eso otras fuentes han ido ganando importancia en relación a la organización y funcionamiento de nuestras Cámaras, en cuyo ordenamiento proliferan hoy las normas parciales de rango inferior al Reglamento, costumbres y prácticas, algunas de las cuales, como vemos, tienen relevancia constitucional. Con el devenir de los años y la acumulación de experiencias, su aumento ha ido acercando progresivamente a nuestro Derecho parlamentario a la tradición británica, más proclive a la regulación parcial, a través, tanto de normas escritas, como de costumbres y prácticas.

Es hoy innegable la convicción política respecto de la obligatoriedad de la celebración del Debate sobre el estado de la Nación, y también participan de dicha obligatoriedad sus reglas esenciales de desarrollo, las cuales se concretan de manera consensuada en los órganos correspondientes, debiendo respetar los principios generales del Derecho parlamentario. Por eso puede conceptuarse su naturaleza como convención constitucional, en tanto que implica un acuerdo entre las instituciones del Estado no regulado por escrito, que es respetado por éstas en su proceder. Su coacción es singularísima, como dijera Maurice Hauriou respecto a las costumbres constitucionales, *“ya que se basa sobre todo en la opinión de los círculos políticos, donde toda infracción suscita una enérgica protesta como consecuencia del derecho a la legítima defensa de cada uno de los interesados en el juego político”*. Desde esta perspectiva, decía, *“los usos parlamentarios son similares a los usos internacionales”*³.

El Debate sobre el estado de la Nación se celebra en el Congreso de los Diputados. No participan por tanto las dos cámaras que conforman nuestras Cortes Generales, ni conjunta ni separadamente, como sucede en los ejemplos estadounidense y británico. Esta opción no sorprende si tenemos en cuenta la evolución de nuestro sistema bicameral asimétrico, pues la práctica no ha hecho sino inclinar más la balanza hacia el predominio político del Congreso de los Diputados sobre el Senado. De haber optado

³ HAURMU, M.: *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial Comares. Granada, 2003.

por dar participación al Senado, la manera preferible sería la de celebrar una sesión conjunta, pues de otro modo sería el Congreso el que acapararía todo el protagonismo.

Las sesiones conjuntas son una excepción que la Constitución de 1978 (artículo 74.1) ha prescrito sólo para aquellas funciones relacionadas con la Corona, aunque cabrían otros supuestos como nos muestra la práctica parlamentaria, que registra la celebración de sesiones conjuntas de carácter solemne o protocolario. Esta fórmula es la que se adopta en la Solemne Sesión de Apertura de la Legislatura, habiéndose recurrido a ella también para recibir a Jefes de Estado extranjeros, y para celebrar homenajes y conmemoraciones. Como destaca Delgado-Iribarren, en el bicameralismo contemporáneo “la finalidad más extendida de las sesiones conjuntas es la de potenciar una imagen de unitaria de la institución parlamentaria cuando ésta ejerce alguna de las más altas funciones constitucionales o se relaciona con el Jefe de Estado”⁴ Sin embargo, el Debate sobre el estado de la Nación no cuenta con intervención alguna del monarca como Jefe del Estado, pues a diferencia del *State Opening of Parliament* británico, es el Presidente del Gobierno el que presenta directamente la comunicación al Parlamento, y lo hace sólo ante la Cámara que polariza la relación de confianza con el Gobierno.

II. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS RECIBIDAS

El mensaje sobre el estado de la Unión de la Constitución de los Estados Unidos de América, es sin duda la influencia más reconocida y mentada tanto por la doctrina como por los analistas políticos. Pero con ser éste el referente más llamativo, no podemos dejar de advertir la propia experiencia patria en lo que se refiere a la comunicaciones del Gobierno, como veremos más adelante, ni tampoco la influencia que ha tenido la tradición constitucional británica de los Discursos de la Corona, tanto en el modelo norteamericano, como en nuestro Derecho parlamentario histórico.

La Constitución de los Estados Unidos de América, establece en su artículo II, Sección 3, Cláusula la, la responsabilidad del Presidente de

⁴ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Comentario al artículo 74 de la Constitución”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo Y. C. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas*, Madrid, 1998, p. 497.

“dirigir cada cierto tiempo al Congreso información sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas”. Seguidamente le atribuye la facultad de “convocar a las Cámaras, individual o conjuntamente, en ocasiones extraordinarias.” A falta de iniciativa legislativa propiamente dicha, la facultad de mensaje propia de los sistemas presidencialistas es uno de los puntos de contacto entre poderes separados e independientes, al objeto de articular la intervención recíproca en el ejercicio de las funciones capitales del Estado.

El derecho de mensaje del Presidente puede emplearse sobre una materia determinada, sin embargo, su desarrollo más significativo se ha concretado en la institución conocida como *State of the Union Address*, una solemne comunicación oral y en persona del Presidente ante ambas Cámaras del Congreso, que tiene lugar de forma anual al inicio del período de sesiones. Por un lado, el mensaje ofrece una visión del jefe del Estado acerca de las circunstancias y retos de la nación ejerciendo el rol de “*liderazgo moral*” que identificó el presidente Wilson entre las atribuciones del cargo, pero también sirve de plataforma para anunciar el programa legislativo y de acción política y administrativa que pretende promover de cara al nuevo período. En el contexto del juego de controles y equilibrios, el mensaje tiene el efecto de reforzar la posición del Ejecutivo en la toma de la decisión política legislativa, y en otras decisiones que requieren legitimación de las Cámaras (nombramientos presidenciales, ratificación de tratados, aprobación y control del gasto público etc.).

La circunstancia definitiva del *State of the Union Address*, es su retransmisión a través de los medios de comunicación de masas. De esta manera, el “*President’s Big Speech*” llega directamente al pueblo de los Estados Unidos de América, atrayéndose la mayor atención posible al hacer coincidir su inicio con el horario de máxima audiencia (9 PM.). Con ello se busca lograr un alto grado de influencia sobre la opinión pública, que actúa ulterior lente como factor de presión psicológica sobre los Congresistas. Por tanto, lo que comenzó siendo una comunicación entre el Presidente y el Congreso, es hoy un mensaje dirigido a la nación norteamericana en su conjunto.

En el Parlamento británico encontramos otro modelo de institución paralela, en cuyo análisis resulta interesante detenerse, por su influencia

histórica en el parlamentarismo (sobre todo a lo largo del S.XIX), y porque al igual que ocurre con nuestro Debate sobre el estado de la Nación, opera sobre la base de un régimen parlamentario de gobierno.

El “*State Opening*” supone, por un lado, la apertura del período anual de sesiones a través del solemne discurso pronunciado por la Reina. Sin embargo, no se trata de un mero acto protocolario de apertura, pues a través del discurso real, el Gobierno de su Majestad presenta el programa legislativo para el período que da comienzo, enunciando la lista de concretas medidas que pretende adoptar en los distintos ámbitos. La majestuosa ceremonia, en la que la Reina da lectura al discurso preparado por el Gabinete, tiene lugar en la Cámara de los Lores, y a ella acuden también los Comunes, escenificando así la esencia de la Constitución británica, a saber: la soberanía suprema de la Corona en Parlamento⁵.

Tras la celebración de la ceremonia tiene lugar el “*Queen’s Speech debate*”, un debate que versa sobre la política que pretende adoptar el Gobierno, y que se desarrolla a lo largo de cinco o seis días en ambas Cámaras del Parlamento. El debate se organiza formalmente en torno a la moción de contestación al discurso, moción que tiene un contenido protocolario de agradecimiento al discurso, pero en la práctica implica el análisis y discusión del contenido del mensaje y también de los temas planteados por la Oposición en sus enmiendas a la respuesta. El Parlamento, y más concretamente la Leal Oposición de su Majestad, tiene así la ocasión anual de juzgar con carácter previo el *indirizzo político* que el Gabinete pretende dar al país⁶.

Como antecedentes parlamentarios patrios, cabe traer a colación los discursos de la Corona ante el Congreso de los Diputados. Tanto del Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 (artículos 129 y 130) como el Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918 (artículos 131 y 132) que le dio continuidad, contemplaban la creación de una Comisión parlamentaria para emitir contestación de la Cámara al Discurso

⁵ BLACKBURN, R., KENNON, A. Y WHEELBR-BOOTH, M.: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. ed. Sweet & Maxwell, 2003.

⁶ Los modelos clásicos de derecho comparado se analizan más extensamente en: COSCULLUELA MARTÍNEZ, B.: El Debate sobre el estado de la Nación. Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes. Cortes Generales, Madrid, 2011, p. 367 y ss.

de la Corona en forma de dictamen, al cual podían presentarse enmiendas para ser discutidas y votadas en la forma prescrita.

Sin embargo, en el momento de la introducción del Debate sobre el estado de la Nación, existía un antecedente fáctico más próximo, que pesó más en su configuración. Se trata de las comunicaciones del Gobierno al Congreso que fueron habituales durante la transición democrática. Tanto en la Legislatura Constituyente como en la 1 Legislatura, encontramos abundantes ejemplos de estas comunicaciones al Parlamento, si bien referidas a un solo tema específico de gran relevancia.

Con el paso de las legislaturas observamos que los ejemplos de comunicaciones previstas en el artículo 196 del Reglamento del Congreso han ido decreciendo. Ello se explica porque los Gobiernos han preferido el formato de las comparecencias cuando se trata de ofrecer información sobre un asunto determinado, recurriendo así a las sesiones informativas que regula el artículo 203 del Reglamento del Congreso⁷. Las llamadas comparecencias, contemplan también un debate con la presencia del Gobierno, en el que intervienen los distintos grupos parlamentarios para fijar su posición, formular preguntas o hacer observaciones que serán contestadas por el Gobierno, pero no la presentación, ni consiguiente votación de propuestas de resolución. Así, paradójicamente, las reglas del artículo 196 del Reglamento del Congreso, han quedado reservadas en la práctica a servir de marco normativo para los Debates del estado de la Nación, en ausencia de regulación escrita específica para este tipo de gran comunicación anual.

III. PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Como decíamos, a falta de regulación especial, son de aplicación las reglas básicas que establecen los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con las comunicaciones del Gobierno a la Cámara, pues la ocasión reglamentaria surge de una comunicación del Gobierno dirigida al Congreso de los Diputados para la celebración del Debate sobre el estado de la Nación. Este marco se desarrolla y modula mediante acuerdo adoptado por los Grupos Parlamentarios en Junta de

⁷ MARAÑÓN GÓMEZ, R.: “Artículo 196” En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2012, p.1311 y ss.

Portavoces, en cuyas reuniones se escucha la opinión del Gobierno a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Como debate general de gran trascendencia, se modula inspirándose en los debates de investidura y de cuestión de confianza, en los que el candidato o el Presidente del Gobierno interviene sin limitación de tiempo, y los grupos parlamentarios disponen de un largo turno de palabra (30 minutos) tras la intervención inicial de aquel, sin perjuicio del uso de palabra que siempre puede hacer el Gobierno (artículo 70.5 del Reglamento) y de los correspondientes turnos de réplica y dúplica. El Gobierno tendrá siempre la última palabra en todos debates, lo que le confiere una ventaja general que se aplica también en este caso.

Al tener en sus manos la iniciativa para su celebración, el Gobierno es el que decide el momento exacto de su celebración. Esta circunstancia, de entrada, le favorece. Pero además, también es quien define el marco de diálogo, seleccionando en su comunicación varios aspectos sobre los que girará especialmente el debate acerca de la situación general del país. La propia forma de enunciar un tema supone ya una toma de posición previa respecto del asunto, y esta toma de posición se coloca con solemnidad como eje del debate. Pero más importante que eso, al tener en sus manos el diseño del contenido del debate, el Gobierno puede deliberadamente dejar fuera cuestiones relevantes que le resulten incómodas. Así, por ejemplo, ocurrió en el primero de los Debates sobre el estado de la Nación, en 1983, en el que el nuevo presidente Felipe González no incluyó la decisión sobre la posición de España frente a la OTAN, pues no figuraba en su comunicación entre los cuatro aspectos a debatir, a pesar de estar todavía pendiente la decisión del Gobierno sobre una cuestión que había sido destacada en la campaña electoral. No queriendo anticipar nada al respecto, el tema quedó aplazado a una posterior comunicación.

Es cierto que ello no supondrá nunca una censura o un silencio dictado respecto al tema relegado, pues en todo caso, y desde su origen, los sucesivos Gobiernos han respetado la idea de repaso general del estado del país, marcando cuatro o cinco grandes cuestiones de debate. En este sentido, la oposición puede hacer balance y crítica desde una perspectiva global pero haciendo mención en sus argumentaciones a cualquier cuestión concreta que le interese sin implicar por ello una digresión de la cuestión. Así lo advertía

irónico el expresidente Leopoldo Calvo-Sotelo en el Debate sobre el estado de la nación celebrado en 1985, al hablar desde la oposición:

“Me parece estimable su disposición a hablar una vez al año con los grupos parlamentarios de todo lo divino y lo humano. Bajo el rótulo de “política general” caben muchas cosas, tantas, que supongo que el señor presidente de la Cámara no tendrá que acudir al artículo 102 para llamarnos a la cuestión”⁸

Por lo que se refiere a la fase de debate, debemos distinguir una serie de notas.

En primer lugar, el estilo del discurso del Presidente es el de la retórica política, y por tanto se acerca más al ejemplo norteamericano que al Discurso de la Reina británico, el cual emplea un tono neutro en la enunciación de medidas de su Gobierno. Sin embargo, en el caso del *Address*, la finalidad discursiva está muy orientada a persuadir a sus destinatarios para lograr el apoyo al programa presidencial de Gobierno. En cambio, en el contexto del sistema parlamentario de gobierno y del “Estado de partidos”, el discurso se orienta más a justificar la política general del Gobierno. El Parlamento es aquí “la escena donde se representa la antítesis entre el Gabinete, sustentado por la mayoría, y la justificación de ese poder, que constantemente ha de hacer ante la minoría, antítesis que, en último término, se resuelve en la unidad superior del cuerpo electoral”⁹

En lo que tiene de debate justificativo se parece más al que da comienzo en Westminster tras escuchar el “*Queen ‘s Speech*”, cuando en los días sucesivos, las Cámaras se reúnan para debatir su contenido, es decir, el programa anual del Gobierno, con la presencia y participación del premier y su gabinete. Sin embargo, en el debate que comparamos, este se refiere a la política futura, es decir a medidas que se anuncian con carácter previo a su implementación por el Gobierno. En cambio, en nuestro Debate sobre el estado de la Nación, se ha venido haciendo mayor énfasis en el balance de la gestión del Gobierno, a pesar de que el porcentaje de contenido dedicado

⁸ CALVO-SORAO Y BUSTELO, E: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 16 de octubre de 1985*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

⁹ GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.

al anuncio de medidas pueda crecer al principio de la legislatura o también cuando el momento político, la situación del país, o del Gobierno, le obligan a hablar más sobre el futuro que a volver la vista sobre sus supuestos éxitos del pasado.

Las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios se suceden de mayor a menor, a excepción del grupo mayoritario del partido que apoya al Gobierno, que interviene en todo caso en último lugar. Por tanto, en la primera jornada asistimos al debate con el partido o partidos mayoritarios de la oposición, la fase más relevante y de mayor interés.

El formato del debate parece concebido como un examen del Presidente, que entabla discusión con cada uno de los líderes parlamentarios separadamente. Ello nos ofrece un combate dialéctico general entre el Presidente y la Oposición con vistas a unas elecciones más o menos lejanas. El principio presidencialista queda totalmente reforzado por el protagonismo absoluto del Presidente del Gobierno. Pero no es menos cierto que el Líder o Líderes de la Oposición pueden cobrar mucha cuota de protagonismo y obtener un alto rédito de una buena intervención.

Aun así, hubo varios Debates sobre el estado de la Nación en la III y IV Legislatura (Debates de 1987, 1988, 1989, 1991 y 1992) en los que el Presidente del Gobierno eliminó el formato de duelo optando por contestar agrupadamente a todos los Grupos Parlamentarios, lo que le restaba mucha potencia al debate al diluir el cuerpo a cuerpo con el líder de la oposición. Esta tendencia se recondujo en 1994, cuando el momento político y la fortaleza de la Oposición frente al Gobierno, obligaron al Presidente a aceptar el cara a cara con el Líder de la Oposición, para poder defenderse “en tiempo y forma” tras la intervención de aquel.

Una vez cerrado el debate sobre la comunicación, comienza el debate y votación de las propuestas de resolución que pueden presentar los Grupos Parlamentarios. El artículo 197 del Reglamento se aplica aquí con algunas modulaciones en cuanto a plazos de presentación, número de propuestas y tiempos máximos de intervención. Entre los aspectos sustantivos destaca la posibilidad de enmienda, que si es aceptada por el Grupo autor será incorporada al texto que se someta a votación. El Reglamento exige la congruencia del texto con la materia objeto del debate, pero teniendo en

cuenta que objeto del Debate sobre el estado de la Nación, resulta difícil que la Mesa, a quien corresponde la calificación y admisión a trámite, rechace la propuesta por falta de conexión material.

Existe consenso a la hora de juzgar demasiado elevado el número de propuestas de resolución, que ascienden a quince por Grupo Parlamentario, lo que unido a su volumen y complejidad, han determinado que se considere por todos un debate farragoso y estéril desde el punto de vista de sus efectos políticos. Es obvio que en condiciones de holgada mayoría, la mayor parte de las decisiones que adopta la Cámara como órgano, responderán a los intereses directos del Gobierno o a aquellos a los que se preste voluntariamente. Pero esta fase puede cobrar mayor interés en el contexto de un Gobierno sin un amplio respaldo parlamentario de su mismo partido, si se aprobaran propuestas que no responden a sus intereses directos canalizados a través del Grupo, tanto en el caso de que prestase su voto a las propuestas de la Oposición como consecuencia de una exigida negociación, como cuando se aprobaran además sin su voto favorable, y por tanto contra su voluntad expresa de prestarse a ellos. En cualquiera de los contextos, el resultado sería más efectivo si se limitase mucho más el número de propuestas de resolución por Grupo Parlamentario, haciendo así más accesible el seguimiento del debate al público.

IV. EVOLUCIÓN Y EFECTOS

En el momento de su introducción, se consideró, por quienes fueron sus protagonistas, como un éxito en si mismo, en tanto que representaba “*un paso más en la profundización de un estilo, una forma democrática de vivir*”, que, afianzada en las primeras legislaturas de andadura constitucional, entrañaba la aceptación de la confrontación con el adversario político en convivencia libre y pacífica. En principio nació, según los testigos directos, con la idea de dar más fuerza a la función de control de las Cortes y un aire de modernidad, teniendo como principal referencia el discurso norteamericano, en el que se inspiraba “*libremente*”.¹⁰

¹⁰ IZQUIERDO LABELLA, L.: *El estado de la nación: 30 años de la Historia de España a través de un debate (1983-2012)* Congreso de los Diputados. Madrid, 2017, p. 28 y ss.

La interpretación doctrinal posterior, dando por supuesta la consolidación del sistema democrático, ha sido más crítica al analizar el verdadero significado del Debate sobre el estado de la Nación, valorando por lo general negativamente aspectos de su formato, contenido y resultados. Algunos de estos defectos han sido señalados también en nuestro análisis, y quizá debieran enmendarse aprovechando la flexibilidad que brinda la costumbre parlamentaria. Por ejemplo, la espesura del debate debería combatirse tendiendo a la simplificación, reduciendo la duración temporal de los turnos de intervención, y fomentando los turnos de réplica y dúplica, lo que siempre da más margen a la improvisación sobre el discurso preparado en el contexto del combate dialéctico. También abogamos por la reducción del número de propuestas de resolución que se ha considerado siempre excesivo.

Otras críticas, sin embargo, se explican a la luz de las circunstancias del ciclo político, y la propia evolución de nuestro sistema constitucional. Desde mediados de los años 90, consolidado el bipartidismo preponderante, se impone la idea doctrinal de que el debate es poco relevante, una mala copia del ejemplo norteamericano, sin que se den las mismas circunstancias de separación estricta de poderes, donde no hay posibilidad de interrogar cotidianamente al Gobierno.

Poco a poco, con el devenir de las legislaturas, se ha abierto paso la evidencia de que frente a los debates ordinarios que se dan en las Cámaras, el Debate sobre el estado de la Nación aporta un complemento al de la consideración individual de los distintos ámbitos de la política, pues en él se discute la orientación política general del Gobierno, y se hace balance de sus resultados globales. Pero más allá de este hecho, lo que resulta más significativo del “Gran Debate” es que los efectos político-sociales del resultado se verán multiplicados por la oportunidad que da la ocasión, las formas y la capacidad de convocatoria que tienen los grandes debates, pues éstos favorecen un ambiente de mayor emotividad y grandilocuencia a la que se da en un debate ordinario.

La sesión se emite por televisión en riguroso directo y sin anuncios, en abierto y para todo el territorio nacional, lo que facilita su proyección. También se emite por un canal de radio, y a través de internet, además de Radio Exterior y de TVE Internacional, para permitir el seguimiento desde el fuera del territorio nacional.

Es por tanto una oportunidad anual de la que Gobierno y Oposición disponen para dejar patente el grado de vitalidad o decaimiento de la confianza ciudadana en aquel, y en la eficacia de su gestión. Por eso consideramos que es una institución especialmente potente para lograr una mayor centralidad del Parlamento, en tanto que la cita anual, coloca la sesión plenaria del Congreso de los Diputados en el centro de la vida política, devolviéndole por unas horas su carácter de foro donde tiene lugar el debate político principal. Es cierto que la función de impulso o dirección de la acción política por el Parlamento es superada por la del enfrentamiento dialéctico de cara al electorado, por lo que el Debate sobre el estado de la Nación tiene un efecto parecido a los debates cara cara que se organizan en televisión durante la campaña electoral. No es por ello extraño que los sondeos de opinión elaborados por el Centro Investigaciones Sociológicas y los medios de comunicación se hayan centrado, sobre todo desde los años 90, en preguntar quién ganó el debate: ¿el Presidente o el Jefe de la Oposición? Si bien en este caso, el cara a cara tiene lugar en sede y sesión parlamentaria, y con un formato en el que el Presidente del Gobierno parte con ventaja, por su posición, y por las reglas mismas del debate parlamentario que siempre le darán la última palabra.

La verdadera función de dirección e impulso político del Parlamento, resulta sin embargo más difícil de recobrar, aunque sea por unos instantes. Esta característica, más propia de la edad de oro del parlamentarismo, se realiza sólo secundariamente, como consecuencia de lo que denomina Aragón Reyes control “en” el Parlamento, entendiendo por ello “toda actividad de discusión o crítica al Gobierno que con publicidad se realiza en la Cámara”¹¹. Pues la respuesta social detectada ante una materia debatida, influye muchas veces directamente en futuras decisiones de los partidos, y por consiguiente de los Grupos Parlamentarios y del Gobierno. La razón última es el futuro control electoral, en el cual descansa hoy más que nunca el principio de limitación del poder.

¹¹ ARAGÓN REYES, M.: *Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 1998.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARAGÓN REYES, M.: *Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 1998.
- BLACKBURN, R., KENNON, A. y WHEELER-BOOTH, M.: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. ed. Sweet & Maxwell, 2003.
- CALVO-SOTELO y BUSTELO, L.: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 16 de octubre de 1985*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- COSCULLUELA MARTÍNEZ, B.: *El Debate sobre el estado de la Nación. Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes*. Cortes Generales, Madrid, 2011.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Comentario al artículo 74 de la Constitución”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo VI*. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 493-530.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F.: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 20 de septiembre de 1983*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1983.
- HAURIU, M.: *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial Comares. Granada, 2003.
- IZQUIERDO LABELLA, L.: *El estado de la nación: 30 años de la Historia de España a través de un debate (1983-2012)* Congreso de los Diputados. Madrid, 2017.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R.: “Artículo 196” . En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2012, pp.1311-1317.
- MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración*. Thomson Aranzadi, Madrid, 2017.
- SESEÑA SANTOS, L.: “Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 13, 2005, pp. 101-120.