



FACULTAD DE DERECHO

EL ANÁLISIS Y LA REFORMA DEL SENADO DE ESPAÑA

Autor: José Ignacio Bielsa Quiles

5º E-3 A

Derecho Constitucional

Tutor: D. Miguel Ayuso Torres

Madrid
Junio de 2017

TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	2
Abstract.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Justificación e interés del tema.....	3
1.2 Objetivos.....	3
1.3 Metodología y estructura.....	4
2. HISTORIA.....	5
2.1 Roma.....	5
2.1 España.....	7
2.1.1 Estatuto Real de 1834.....	7
2.1.2 Constitución de 1837.....	8
2.1.3 Constituciones de 1845, 1869, 1873 y 1876.....	9
3. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	11
3.1 Composición.....	11
3.2 Funciones.....	12
3.2.1 Funciones legislativas.....	12
3.2.2 Autorización de Tratados Internacionales.....	13
3.2.3 Funciones de control e impulso político.....	15
3.2.4 Funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas.....	17
4. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL SENADO EN LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS.....	19
4.1 Funciones legislativas.....	19
4.2 Autorización de Tratados Internacionales.....	20
4.3 Funciones de control e impulso político.....	21
4.4 Funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas.....	22
4.5 Función de elección de otros órganos.....	23
5. LA REFORMA DEL SENADO: UN PLANTEAMIENTO NUEVO.....	24
5.1 Informe del Consejo de Estado de 2006.....	24
5.2 Composición.....	25
5.2.1 Circunscripción.....	25
5.2.2 Distribución del número de senadores.....	26
5.2.3 La elección de los senadores.....	26
5.3 Funciones.....	27
5.3.1 Funciones legislativas.....	27
5.3.2 Funciones restantes.....	30

6. CONCLUSIÓN	31
Bibliografía.....	32
Anexo I.....	36

RESUMEN

En la España actual, son muchas las instituciones que están puestas en entredicho debido a su invalidez o mal funcionamiento. Desde la Constitución de 1978, el Senado ha sido una de las figuras que tradicionalmente más se ha criticado. En este contexto, el presente Trabajo pretende ahondar en el conocimiento acerca de este órgano. Para ello, se propone una explicación del Senado en la historia para posteriormente adentrarnos en el papel que juega en nuestro país mediante el análisis de su composición y funciones. Una vez realizada esta parte más teórica, se plantea un comentario crítico acerca de si su rol es útil y necesario para el correcto funcionamiento del sistema actual, especialmente en el plano legislativo. Por último, se propone una reforma, un Senado alternativo que cumpla con la previsión constitucional por la cual se atribuye a esta Cámara la consideración de ente de representación territorial.

Palabras Clave: Senado, reforma, bicameralismo, Cámara de representación territorial, Comunidades Autónomas.

ABSTRACT

Nowadays, in Spain, many institutions are challenged due to their invalidity or malfunction. Since the 1978 Constitution, the Senate has been traditionally one of the most criticized figures. In this context, the present work seeks to dig in the knowledge about this organ. In order to do this, we propose an explanation of the Senate in history to later delve into the role it plays in our country through the analysis of its composition and functions. Once this theoretical part is done, a critical comment is made about whether its role is useful and necessary for the correct functioning of the current system, especially in the legislative area. Finally, a reform is proposed, an alternative Senate that complies with the constitutional provision by which this House is attributed the consideration of an entity of territorial representation.

Key Words: Senate, reform, bicameralism, Chamber of territorial representation, Comunidades Autónomas.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 JUSTIFICACIÓN E INTERÉS DEL TEMA

La ciencia política ha sido tradicionalmente uno de los aspectos que más ha interés ha suscitado entre pensadores, ideólogos y filósofos. La organización y el funcionamiento de la sociedad es un aspecto clave para comprender la vida en comunidad de las personas, en la que cedemos al Estado ciertos derechos que nos son conferidos por naturaleza para gozar de una mayor seguridad. Son muchas las instituciones de las que disponen las naciones para asegurar este objetivo, sin embargo, hay una en el ámbito legislativo que nos lleva acompañando de forma prácticamente ininterrumpida en la Europa Occidental desde varios siglos antes de Cristo especialmente en Roma: el Senado.

En la España democrática y constitucional en la que vivimos hoy en día, son muchas las instituciones cuestionadas, especialmente tras los momentos de crisis que hemos sufrido a lo largo de estos últimos años. Sin duda, una de las más criticadas ya desde su origen en 1978 es el Senado. Éste ha sido tradicionalmente nombrado, tal y como recoge la Constitución, como la Cámara de representación territorial. En el marco de un Estado de Autonomías, se ideó el Senado como un órgano capaz de armonizar y centralizar las inquietudes y requerimientos de las Comunidades Autónomas, capaz de administrar y atender los intereses de éstas y de su ciudadanos. Sin embargo, a la luz de la legislación actual, son muchas las controversias planteadas por muchos autores en torno a la figura de esta institución dado que, en opinión de una gran cantidad de ellos, no se le otorgan los medios necesarios que permitan que sus funciones puedan ser desempeñadas de una manera adecuada. Cabe mencionar, por ejemplo, a Aja y Arbós quienes afirman que "el Senado repite, considerablemente rebajadas, las atribuciones del Congreso". Sin lugar a dudas, muchas son las opiniones contrarias a la figura actual en la que se encuentra el Senado en España.

Vivimos en tiempos de cambio, tiempos de desarrollo, optimización y mejora del legado que nos han transmitido las generaciones que nos preceden. La Constitución cumple en el 2018 cuarenta años de vida y no ha sido apenas modificada. Sin duda, la vida que hoy en día tenemos es muy distinta a la de hace cuatro décadas y por ello es necesario cuestionarnos qué podemos y debemos cambiar para un mejor funcionamiento de nuestra sociedad y de nuestro país. En este sentido, surgen mi inquietud y mis ganas de investigar acerca del Senado, órgano al que la Constitución atribuye un papel fundamental en la estructura del Estado.

1.2 OBJETIVOS

Tal y como se ha expuesto anteriormente, efectivamente se trata de una figura altamente criticada en el panorama del Derecho Constitucional. La idea de este Trabajo es la realización de un análisis exhaustivo acerca de cuáles son las funciones que tiene la Cámara Alta en la actualidad para, posteriormente, estudiar si verdaderamente es necesaria e imprescindible la intervención de esta institución para poder ser correctamente llevadas a cabo o, en caso contrario, si se podría prescindir de éste. Tras esta investigación, seremos capaces de determinar cuál sería la posición óptima del

Senado en nuestro país, es decir, cuáles serían las reformas necesarias que este órgano debería sufrir para que podamos afirmar que en España tenemos un Senado necesario, útil y eficiente.

1.3 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Con respecto a la metodología, se ha procedido en primer lugar al estudio de la legislación vigente que afecta al Senado, haciendo especial hincapié en las disposiciones contenidas en la Constitución española y, por supuesto, en el Reglamento del Senado, norma que regula el funcionamiento de este órgano. Posteriormente, se ha realizado un exhaustivo análisis de la bibliografía existente, pudiendo así comprender la postura de los diferentes autores que desarrollan este tema y cuáles son los escenarios que cada uno de estos plantea en torno a esta figura. Finalmente, se ha llevado a cabo una lectura de diferentes informes al respecto elaborados por diferentes entidades estatales tales como el Consejo de Estado.

En la estructura del Trabajo tenemos dos bloques diferenciados. En primer lugar, una parte más teórica que se corresponde con la Historia y la figura del Senado en el marco de la Constitución de 1978, donde se trata su composición y sus funciones. Por otro lado, una segunda parte que se corresponde con el análisis de la necesidad de este órgano y una propuesta para que tuviese una mayor utilidad y sentido en el panorama actual.

2 HISTORIA

2.1 ROMA

La figura del Senado surge históricamente con el Imperio romano. El nacimiento de uno implica el del otro ya que, tradicionalmente, se atribuye su creación a Rómulo¹, uno de los fundadores de Roma. Es quizás una de las pocas instituciones que perduró desde los comienzos hasta el declive del Imperio, de ahí la importancia histórica que tuvo y que sigue manteniendo en nuestros días en el Estado español.

Como hemos comentado anteriormente, la raíz etimológica de la palabra Senado es *senex*, que en latín significa anciano. De esta manera, el Senado significa consejo de ancianos. En el caso de los comienzos de Roma, éste estaba compuesto concretamente por cien ancianos los cuales eran considerados los *patres gentium* de las diferentes *gens* que componían la primitiva Roma. Durante la época republicana, tan sólo los patricios podían acceder a este órgano dado que era condición indispensable haber ocupado de manera previa una magistratura a las cuales sólo éstos tenían acceso. Sin embargo, posteriormente, con el acceso de los plebeyos a las magistraturas, también pudieron incorporarse al Senado².

Durante los primeros momentos de funcionamiento de este órgano, los senadores eran quienes elegían a los nuevos senadores, de manera que se trataba de una institución poco transparente y cerrada, cuyo funcionamiento no permitía una correcta realización de su fin. Sin embargo, a partir del siglo V a.C., fueron los censores los que se encargaron del nombramiento. Los censores eran aquellas personas que, entre otras funciones, elaboraban el censo poblacional cada cinco años. Al realizarlo, escribían una lista con todos aquellos ciudadanos que hubiesen ocupado una magistratura dentro de ese período. Tras una valoración de su conducta, se excluían mediante la nota censoria aquellos que no hubiesen desempeñado adecuadamente el cargo para así quedarse con los candidatos finales. La idea principal era que la persona electa para desempeñar el cargo de senador fuese un ejemplo de conducta y de moral de las virtudes ciudadanas.

A lo largo de la historia de Roma, el número de senadores fue variando. Como ya se ha comentado, comenzaron siendo cien miembros. Durante el esplendor de la época republicana pasaron a ser trescientos para terminar siendo seiscientos en el período final del Imperio. El cargo de senador era vitalicio. Sin embargo, existían tres supuestos por los cuales podía perderse esta condición. En primer lugar, podía darse el caso en el cual los senadores renunciaban a su cargo. El segundo motivo es a través de la nota censoria, en la cual se estableciese que la conducta del senador no ha sido la apropiada.

1 "Rómulo (...) cuando estuvo satisfecho de su fortaleza, su siguiente paso fue para que tal fortaleza fuera dirigida sabiamente. Creó cien senadores, fuese porque ese número era el adecuado o porque sólo había un centenar de jefes [de gens]. En cualquier caso, se les llamó "Patres" en virtud de su rango, y sus descendientes fueron llamados "patricios" (Livio, T., Sierra, A., Vidal, J. A. V., Nieto, F. J. F. *Historia de Roma desde su fundación*, Gredos, Madrid, 1993, pp. 13-14)

² Betancourt, F., *Derecho Romano Clásico*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2007, pp. 62-84.

Finalmente, si el senador incurría en uno de los motivos de pérdida de la ciudadanía romana, como es lógico también dejará de ser miembro del Senado.

Muestra del desarrollo de la sociedad romana en tiempos tan remotos son las limitaciones que tenían los senadores. Con el fin de evitar conflictos de interés y el aprovechamiento del cargo, tenían prohibida la realización de ciertas actividades como por ejemplo el comercio en gran escala o el tráfico marítimo. Además, su código ético era significativamente superior al del resto de la ciudadanía ya que, como hemos dicho anteriormente, debían ser referentes de la moralidad para el pueblo.

Por otro lado, es cierto que gozaban de ciertos privilegios y ventajas. Entre ellos estaba el portar distinciones en la vestimenta para que fuesen efectivamente identificados como senadores, votar con preferencia en las Asambleas populares y, además, tenían una alta consideración social lo cual llevaba implícito una serie de prebendas como tener los mejores sitios en los espectáculos públicos.

Pasamos ya al análisis de su funcionamiento y de sus competencias. En primer lugar, el Senado debía ser convocado por algún magistrado que tuviese el *ius agendi cum patribus* o dicho de otra manera, la facultad para convocarlo que, en este caso, eran los cónsules y los pretores. También podía hacerlo el *interrex*, el cual era el senador que ostentaba el poder a falta de los cónsules. Incluso, desde la aprobación en el año 286 a.C. de la Ley Hortensia, también podía ser convocado por el Tribuno de la Plebe. Esta convocatoria se realizaba mediante un edicto en el cual se hacía constar el día y el lugar de la reunión. Ésta comenzaba con la toma de auspicios que debía ser favorable. Los auspicios eran signos de los dioses que se interpretaban y, por ello, en ocasiones eran mal empleados con el objetivo de interferir en el desarrollo político.

Aquel magistrado que convocaba el Senado era quien presidía la reunión y explicaba aquellas propuestas que estaban sujetas a discusión. Una vez analizadas éstas, pedía la opinión y debate de los senadores y finalmente se provocaba el voto, donde se exigía mayoría de los senadores presentes.

La decisión o parecer del Senado se denomina *Senatusconsultum* (senadoconsulta) y suele llevar el nombre de la materia a la que se refiere o del magistrado proponente, el que convoca el Senado. Se redactaba por el magistrado convocante, ayudado por un comité de senadores.

En lo referido a las competencias, con el paso de los siglos se van adquiriendo cada vez más facultades. Al principio, el Senado era el encargado de revisar las leyes después de la Asamblea. Sin embargo, debido a la importancia de la opinión de éste con respecto a lo legislativo y la falta de preparación de las Asambleas, se invirtió el iter legislativo otorgando más importancia al Senado, quien finalmente redactaba las leyes. Por tanto, vamos a clasificar sus competencias según si fueron heredadas de la etapa monárquica del Imperio o si fueron adquiridas posteriormente en la República.

Con respecto a las competencias³ heredadas de la Monarquía, tenemos:

³ Fernández Buján, F. y García Garrido M.J., *Fundamentos clásicos de la Democracia y la Administración*, Ediciones Académicas, Madrid, 2013, pp. 186-194

- **Interregnum:** en el momento en que se ausentan los cónsules o se termina su mandato, el poder lo toma el Senado y, cada uno de los senadores, ejercerá el poder durante un período de cinco días en el mismo orden que el de votación.⁴
- **Función consultiva:** es la función por excelencia del Senado. Cualquier decisión política de importancia era consultada a éste, la cual no era vinculante, pero se seguía por la *auctoritas*, es decir, el influjo y autoridad moral del Senado. El visto bueno del Senado aseguraba además que la Ley aprobada tuviera una mayor eficacia.

Por otro lado, tenemos aquellas competencias que se fueron adquiriendo progresivamente en la etapa republicana:

- **Dirección de la política exterior:** el Senado establece relaciones diplomáticas, recibe y despide embajadores extranjeros, enviaba embajadores (*legati*) y sentaba las bases para alianzas con otros pueblos entre otras funciones.
- **Dirección de la política militar:** al Senado, auxiliado por los *Quaestores militae*, corresponde el control y vigilancia de las operaciones militares (no la declaración de la guerra), es decir, todas las operaciones posteriores a la declaración de la guerra: reclutamiento de tropas, fijación de la financiación, determinación del mando militar, etc. Al finalizar la campaña también le corresponde la concesión de honores.
- **Dirección de la política financiera:** le corresponde el control de la recaudación de los tributos, pero no la imposición de nuevos tributos ya que, para ello, era necesaria una ley. Además, la acuñación de moneda dentro de la ciudad y la administración del erario público.
- **Competencia en materias religiosas:** le corresponde el control del culto público, lo que supone la aceptación de una nueva divinidad y la prohibición o prohibición de un culto extranjero.
- **Competencias en materia penal:** en la etapa final de la República, el Senado habría formado Tribunales con los cónsules para la persecución de ciertos delitos.
- **Competencias en materia provincial:** controlaban la actividad de los gobernadores provinciales y su comportamiento durante el ejercicio de sus cargos y podían exigirles responsabilidades. principalmente, vigilaban el crimen de *repetundis*, que equivaldría a la actual corrupción o tráfico de influencias.

2.1 ESPAÑA

Tras haber analizado con cierta profundidad el Senado durante la etapa del Imperio romano dada su importancia histórica, vamos a estudiar a continuación la historia del Senado en el Estado español propiamente dicho a pesar de que la Península Ibérica era una de las provincias romanas.

2.1.1 ESTATUTO REAL DE 1834

⁴ Louzán de Solimano, N., García, H. A, *El elemento aristocrático de la República Romana: El Senado*. Aequitas, 2013, pp. 115-118.

Tras la muerte del rey Fernando VII en 1833, su viuda María Cristina de Borbón fue nombrada gobernadora hasta la mayoría de edad de su hija Isabel. En el 1834, se redactó una Constitución de cincuenta artículos en los cuales se introdujo por primera vez un sistema bicameral, compuesto por el Estamento de los Procuradores y el Estamento de los Próceres. Este segundo, Cámara Alta, sería el equivalente al Senado actual.

El Título II de este Estatuto se refiere exclusivamente al Estamento de los Próceres. En primer lugar con respecto a la formación, estará compuesto:

1º De muy reverendos arzobispos y reverendos obispos.

2º De Grandes de España.

3º De Títulos de Castilla.

4º De un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras, y que sean o hayan sido Secretarios del Despacho, procuradores del Reino, consejeros de Estado, embajadores o ministros plenipotenciarios, generales de mar o de tierra o ministros de los tribunales supremos.

5º De los propietarios territoriales o dueños de fábricas, manufacturas o establecimientos mercantiles que reúnan a su mérito personal y a sus circunstancias relevantes, el poseer una renta anual de sesenta mil reales, y el haber sido anteriormente procuradores del Reino.

6º De los que en la enseñanza pública o cultivando las ciencias o las letras, hayan adquirido gran renombre y celebridad, con tal que disfruten una renta anual de sesenta mil reales, ya provenga de bienes propios, ya de sueldo cobrado del Erario.⁵

Como se puede observar, la Corona seguía teniendo gran influencia pues era el Rey el encargado de nombrar ciertos próceres además del Presidente y Vicepresidente de la Cámara. Por tanto, se trataba de un órgano para nada independiente.

Las competencias y funciones del Estamento de Próceres aparecen brevemente explicadas en el Título V del Estatuto Real. A pesar de no existir un claro orden en los artículos, las funciones de este órgano quedan a medio camino entre legislativas y consultivas, eso sí, con la clara interferencia por parte del Rey. La aprobación de leyes era la función principal del órgano, a pesar de que debían ser además aprobadas por el Estamento de los Procuradores y sancionadas por el Rey.

En definitiva, a pesar de su corta vigencia con motivo del motín de la Granja de San Ildefonso en 1836 que restauraría la Constitución de 1812, fue la primera vez en la historia de España en la que existió un sistema bicameral. A pesar de ser en principio una copia del modelo inglés, los españoles supimos ir dándole forma hasta alcanzar el modelo que tenemos hoy en día.

2.1.2 CONSTITUCIÓN DE 1837

⁵ Artículo 3 del Estatuto Real de 1834

Tras el fracaso del Estatuto Real de 1834, España entraría durante décadas en un duelo entre moderados y progresistas. En el año 1837, el bando progresista fue el encargado de elaborar una Constitución que fue la primera en introducir los términos Congreso de los Diputados y Senado para referirse a las Cortes españolas.

El Título III se dedica exclusivamente al Senado y se puede observar por primera vez el carácter territorial de este órgano. A pesar de que los senadores eran nombrados por el Rey, eran propuestos en lista triple por los electores del Congreso de los Diputados de cada provincia. De esta forma, a cada una de las provincias le correspondía un número de senadores proporcional a la población de éstos teniendo todas ellas al menos uno.

Una vez más, las funciones eran tanto legislativas como consultivas. Dice el artículo 40 de esta Constitución:

Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les pertenecen las facultades siguientes:

1ª. Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes.

2ª. Resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión a la Corona.

3ª. Elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.

4ª. Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso, y juzgados por el Senado⁶

Como vemos, las funciones no varían de forma significativa con lo explicado anteriormente, sino que se mantendrá en los años en una línea similar. La importancia de este texto es, además de que se emplea por primera vez el término Senado, las similitudes existentes con el órgano actual, especialmente la territorialidad y la proporcionalidad.

2.1.3 CONSTITUCIONES DE 1845, 1869, 1873 Y 1876

El bucle moderado-progresista continúa durante varias décadas. A lo largo de todo este tiempo, varias Constituciones fueron redactadas a pesar de que no todas ellas llegaron a ver la luz, como la de 1856. En estos textos, se recoge siempre el sistema bicameral de las Cortes y, concretamente, la figura del Senado permanece relativamente estable debido a la consonancia existente en el apartado funcional entre las dos partes con respecto a este tema.

Sin embargo, la principal fuente de problemas del Senado fue su composición. Como ya hemos mencionado, anteriormente ciertos miembros de la nobleza ostentaban el título de senadores por transmisión hereditaria. Con la Constitución de 1845, se opta por un sistema de designación real y vitalicia, reservado para ciertas personas con determinada renta. Como es lógico, se sembró un fuerte malestar en el mundo de la nobleza.

⁶ Artículo 40 de la Constitución española de 1837

Durante las Constituciones de 1869, 1873 y 1876, las funciones del Senado se mantuvieron prácticamente idénticas a las expresadas en la Constitución de 1837, remarcando el carácter de órgano colegislador y su acentuada naturaleza territorial. La composición se mantuvo triple hasta el final: senadores por derecho propio, senadores nombrados por el Rey de forma vitalicia y senadores electos por las corporaciones del Estado.

La Constitución de 1876 se mantuvo vigente hasta el año 1923, momento en el que se instauró la dictadura de Primo de Rivera. Posteriormente, con la llegada de la República en el año 1931, se optó por volver al sistema unicameral, dejando fuera por tanto al Senado. Lo mismo ocurre en la etapa del General Franco, donde el Congreso es la única Cámara del Parlamento. De esta manera, llegamos ya a la Constitución española vigente, la aprobada en el año 1978⁷.

⁷ Senado de España, "El Senado en la historia constitucional de España", *Senado de España*, 2016 (disponible en <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/historiaconstitucional/index.html>; última consulta 1/06/2017)

3. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado dispone el artículo 66.1 de la Constitución española. A éste último, según el artículo 69.1, le corresponde la representación territorial. Esta dualidad en la que, por un lado, al Senado se le asigna la representación del pueblo español y, por otro, la representación territorial, es quizás una de las grandes dudas y motivos de conflicto y debate generados alrededor de esta institución desde el año 1978 hasta nuestros días.

En este epígrafe se pretende realizar un exhaustivo análisis acerca de la figura del Senado en el marco de la Constitución de 1978 que, a día de hoy, es la que permanece vigente. Tras este estudio, se tendrá un profundo conocimiento acerca de esta institución lo que nos permitirá seguir buscando respuesta al objetivo principal de este Trabajo que consiste, la pregunta sobre la necesidad o no del Senado actual.

3.1 COMPOSICIÓN

La composición del Senado español es doble dado que existen dos tipos de senadores: por un lado los de elección directa por parte de los ciudadanos y, por otro lado, aquellos que son designados por los parlamentos autonómicos. A nivel funcional, su papel es casi idéntico. Sin embargo, cabe destacar la manera en que cada uno de ellos es electo.

En primer lugar, con respecto a los primeros, dice el artículo 69.2 de la Constitución que en cada provincia del territorio español deberán elegirse cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de manera directa por los votantes pertenecientes a éstas. Con respecto a las islas, se prevé en el punto 3 del mismo artículo que corresponde la elección de tres senadores a las consideradas como islas mayores y un senador en el caso de las islas menores. Finalmente, en el punto 4, se expresa que corresponde la elección de dos senadores a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En total, el número de representantes electos por este sistema es de doscientos ocho.

Este método de elección directa ha significado a lo largo de nuestra democracia un claro paralelismo entre la composición del Congreso de los Diputados y el Senado, permitiendo incluso reforzar la mayoría del Grupo Político dominante en esta última Cámara. Sin embargo, lo más relevante de este procedimiento es que no se respeta la proporcionalidad poblacional dado que se atribuye a cada una de las provincias el mismo número de representantes, lo que significa que el número de votantes necesarios para la designación de un candidato fluctúa con gran intensidad en función de la parte del territorio en la que nos situemos.

Por otro lado, como ya avanzábamos anteriormente, existe un grupo de senadores que son seleccionados directamente por los parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas. Su regulación se encuentra en el artículo 69.5 de la Constitución española, donde se expresa que cada una de las Asambleas Legislativas de las Comunidades

Autónomas deberá designar como mínimo a un senador y, además, uno por cada millón de habitantes de dicho territorio.⁸

Tal y como se puede observar, destaca, a diferencia del anterior método, la proporcionalidad poblacional existente con la elección de estos senadores. Es destacable además que éstos no están sujetos a un mandato imperativo de las asambleas que designan a pesar de que hay ciertas Comunidades Autónomas, tales como el País Vasco o la Comunidad Valenciana que han legislado para poder establecer una serie de vínculos entre Asamblea y senadores con el fin de poder expresar en la Cámara Alta las inquietudes del órgano autonómico correspondiente⁹.

3.2 FUNCIONES

A continuación pasamos a analizar las diferentes funciones y tareas que se llevan a cabo en el Senado. En términos generales, éstas son las funciones legislativas, la autorización de tratados internacionales, funciones de control e impulso político, funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas y, finalmente, la elección de ciertos órganos. Pasamos ahora a analizar detenidamente cada una de éstas.

3.2.1 FUNCIONES LEGISLATIVAS

El Senado ocupa una situación de clara subordinación en comparación al Congreso de los Diputados en lo que a la actividad legislativa se refiere dado que se le atribuye la "segunda lectura". La tramitación de todas las leyes comienza en la Cámara Baja, incluso aquellas cuya iniciativa tiene origen en el Senado. Sin embargo, existen tres excepciones en las cuales se otorga a la Cámara Alta una mayor consideración.

En primer lugar, el Senado es el encargado de activar el tan nombrado en los últimos años artículo 155 de la Constitución española. Mediante este procedimiento, se interviene y sanciona a aquellas Comunidades Autónomas que incumplan gravemente la Constitución y las leyes o bien, que atenten contra el interés general. A día de hoy, este procedimiento todavía no ha tenido que ser empleado¹⁰.

En segundo lugar, el artículo 150.3 de la Constitución se refiere a la necesidad de dictar leyes de armonización. Éstas deben ser aprobadas por mayoría absoluta de las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales. Por ello, existe un régimen de igualdad en lo que se refiere a las leyes de armonización¹¹.

⁸ Artículo 69 de la Constitución Española

⁹ Ripollés Serrano, M. R., "La independencia de las Cámaras: la autonomía reglamentaria en los países miembros de la Unión Europea y el Parlamento Europeo", *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, 1997, pp. 71-88

¹⁰ Bacigalupo, M., "Sinopsis artículo 155 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2>; consultado el 13/05/2017)

¹¹ Bacigalupo, M. "Sinopsis artículo 150 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>; consultado el 13/05/2017)

Por último, a pesar de que el Senado se encuentre en desigualdad, se le otorgan más facultades que las conferidas para el resto de asuntos en lo relativo a la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2 Constitución española) y para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial entre las provincias y las Comunidades Autónomas (artículo 158.2 Constitución española). En este supuesto, la iniciativa sí que nace de manera obligatoria de la Cámara Alta. Cabe destacar que, en caso de conflicto en una de estas materias, se prevé la elaboración de una Comisión Mixta formada tanto por diputados como por senadores para poder debatir sobre ellas. Sin embargo, la aprobación final en caso de desacuerdo corresponde al Congreso de los Diputados tal y como dice el artículo 74.2 de la Constitución, reflejando una posición claramente en desventaja del Senado.

Este papel secundario se enfatiza aún más en el caso de los vetos y enmiendas. El Senado, en su revisión de los proyectos y proposiciones de ley, puede introducir enmiendas en las mismas o incluso vetar el desarrollo de una ley (artículo 90 Constitución española). Sin embargo, la Constitución otorga al Congreso de los Diputados una posición preferente, permitiendo que las enmiendas sean rechazadas con una mayoría simple y, en el caso de los vetos, puedan ser rechazados con mayoría absoluta o bien mayoría simple transcurridos dos meses. Tras una hipótesis inicial en la que se valoraba la posibilidad de una Comisión Mixta para la tramitación de cualquier tipo de ley, finalmente no se optó por esta solución salvo para contadas excepciones y desde el Senado no es posible realizar ningún tipo de defensa acerca del porqué de sus enmiendas o vetos¹².

Dentro de las funciones legislativas, destaca por su importancia la elaboración de los presupuestos anuales de la nación. Al igual que venimos mencionando en este epígrafe, la Cámara Alta tiene una significada posición secundaria en este procedimiento el cual, siempre comenzará a propuesta del Gobierno pero, una vez más, el Congreso de los Diputados tendrá preferencia. Es quizás éste un punto controvertido pues, como hemos visto anteriormente, el Senado debería ser la Cámara que vigila los intereses de las Comunidades Autónomas y éstas se ven especialmente afectadas con los presupuestos anuales. Por tanto, no parece lógico que no tengan un papel más preponderante en este procedimiento.

3.2.2 AUTORIZACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

Según el artículo 11 de la ley 25/2014 de 27 de noviembre, corresponde al Gobierno, concretamente al Ministerio de Asuntos Exteriores, la negociación de los Tratados y Acuerdos Internacionales que involucren a España. Posteriormente, se produce la adopción de estos Tratados y Acuerdos, función que también corresponde a los negociadores. Tras su autorización y firma por parte del Presidente del Gobierno o

¹² Senado de España, "Procedimiento legislativo ordinario", *www.senado.es*, 2016, (disponible en <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCLEGORD>; consultado el 13/05/2017)

Ministro de Asuntos Exteriores, previa aprobación por parte del Consejo de Ministros, se produce un período de aplicación provisional (artículo 15 de la ley 25/2014)¹³.

Se exigirá, según el artículo 94.1 de la Constitución española, la autorización por mayoría absoluta de ambas Cámaras de las Cortes Generales para poder obligarse a estos Tratados o Acuerdos Internacionales en los siguientes casos: que tengan carácter político, carácter militar, que afecten a la integridad territorial del Estado, que afecten a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, o que supongan la modificación de alguna ley existente o exijan actividades legislativas. En todos estos supuestos, existe un régimen de casi paridad entre Congreso de los Diputados y Senado dado que se exige la mayoría absoluta de ambos¹⁴. En caso de que ésta no se consiga, se procederá a la creación de una Comisión Mixta de diputados y senadores que debatan sobre los Tratados y Acuerdos Internacionales. Y, al igual que ocurría en el caso de las funciones legislativas, el artículo 74.2 de la Constitución española le confiere al Congreso de los Diputados la última palabra y tendrá la capacidad decisoria. Una vez más, se muestra aquí el carácter subordinado de la Cámara Alta con respecto a la Cámara Baja.¹⁵

Cabe destacar finalmente el artículo 93 de la Constitución española, referido a unos Tratados y Acuerdos Internacionales específicos. Éstos son aquellos que otorgan a organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de una o varias competencias constitucionales. Para estos supuestos, dada su relevancia, se prevé la aprobación mediante la elaboración de una ley orgánica que, como es sabido, conlleva un procedimiento reforzado en el que también interviene el Senado con un carácter secundario.¹⁶

¹³ Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros acuerdos internacionales (BOE de 28 de noviembre de 2014)

¹⁴ Artículo 94.1 de la Constitución Española. En este sentido se manifiesta González Escudero: " La autorización ampara el texto del tratado y todos los instrumentos que lo acompañan, pero sucede frecuentemente que el desarrollo del tratado implica una serie de acuerdos interpretativos, como es el caso de los acuerdos marco que crean comisiones mixtas para el seguimiento del tratado. En parecida situación se encuentra el régimen de los actos unilaterales (declaraciones) dependientes de un tratado. La regla general debe ser que todos los actos o acuerdos derivados de un tratado se sometan a autorización de las Cámaras, salvo el caso de que las propias Cámaras hayan dado su autorización expresa para que tales declaraciones o actos posteriores no se vuelvan a someter al Parlamento, dándolas por aprobadas anticipadamente. La práctica no ha sido uniforme en este campo, y en 1990 el Ejecutivo realizó una declaración sin sometimiento a las Cortes, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que preveía tal declaración en el artículo 36.2." (González Escudero, A., "Sinopsis del artículo 94 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=94&tipo=2>; consultado el 15/05/2017)

¹⁵ Artículo 74.2 de la Constitución Española.

¹⁶ Artículo 93 de la Constitución Española. Como señala Serrano Alberca: " Los tratados de cesión de competencias (art. 93) se distinguen de los otros tratados en los que también se ceden competencias en que en los tratados del art. 93 los actos jurídicos de los Órganos Internacionales son susceptibles de producir efectos directos e inmediatos en el orden interno como ocurre con los tratados de la Unión Europea, mientras que en otros supuestos la

3.2.3 FUNCIONES DE CONTROL E IMPULSO POLÍTICO

Las Cámaras tienen la función de supervisar la labor del Gobierno. A pesar de que existe una relación más próxima entre éste y el Congreso de los Diputados, se prevé que el Senado disponga de ciertos instrumentos ordinarios de control que den lugar, entre otras cosas, al impulso político. Vamos a analizar a continuación cuáles son estos instrumentos y que finalidad tiene cada uno de ellos.

3.2.3.1 PREGUNTAS

Según el artículo 160 del Reglamento del Senado, cualquier senador podrá formular preguntas al Gobierno a través de un escrito dirigido al Presidente de la Cámara Alta. Hay varios tipos de preguntas ya que éstas pueden ser de respuesta escrita o de respuesta oral que, a su vez, puede producirse o bien en Pleno o bien en Comisión¹⁷.

Con respecto a aquellas preguntas de contestación escrita, se establece en el artículo 169 del Reglamento del Senado que no podrán contener más de una cuestión. Ésta deberá ser resuelta en los treinta días siguientes a la recepción de la misma por parte del Gobierno¹⁸.

Dispone el artículo 168 del Reglamento del Senado que aquellas preguntas cuya respuesta será formulada ante Comisión, serán incluidas en el orden del día después de transcurrir siete días desde su publicación¹⁹.

Finalmente, aquellas preguntas que deban ser respondidas ante el Pleno del Senado de forma oral, al igual que ocurría anteriormente, deberán contener estrictamente una sola cuestión acerca de un hecho, una información, una situación, sobre la posición del Gobierno sobre un determinado asunto, o sobre la posible remisión al Senado de algún documento, tal y como se establece en el artículo 162 del Reglamento del Senado.

3.2.3.2 INTERPELACIONES

Las interpelaciones, recogidas en el Capítulo II del Título VI del Reglamento del Senado, es un instrumento que cualquier senador puede emplear para controlar al Gobierno en cuestiones que sean consideradas de interés general. Cabe destacar además, tal y como dispone el artículo 111.2 de la Constitución española y el artículo 173.2 del Reglamento del Senado, que cualquier interpelación puede dar lugar a una moción en la cual la Cámara pueda expresar su opinión en caso de que un senador no quede satisfecho con la respuesta obtenida por parte del Gobierno²⁰.

obligación no es directa, sino que lo es para los Estados que deben adoptar las medidas necesarias para aplicarlos o ejecutarlos" (Serrano Alberca, J. M., "Sinopsis del artículo 93 de la Constitución española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=93&tipo=2>; consultado el 15/05/2017)

¹⁷ Artículo 160 del Reglamento del Senado

¹⁸ Artículo 169 del Reglamento del Senado

¹⁹ Artículo 168 del Reglamento del Senado

²⁰ Artículo 111.2 de la Constitución Española. Señala Santaolalla: " La regulación del Reglamento del Senado de 1982 es muy parecida a la de la otra Cámara, razón por la que sólo nos referimos a los puntos en que existe alguna diferencia. Para las preguntas orales en sesión plenaria se reservan, en principio, los primeros sesenta minutos, lo que se interpreta referido a la

3.2.3.3 MOCIONES

El Título VII del Reglamento del Senado se refiere exclusivamente a las mociones. Éstas han de tener una finalidad concreta que puede ser: la formulación de una declaración por parte del Gobierno acerca de un tema concreto, tramitar de una manera determinada cuestiones que puedan surgir a consecuencia de un debate, concluir una deliberación y someter a votación alguna cuestión concreta o bien que la Cámara se pronuncie o delibere acerca de un texto no legislativo. Las mociones podrán ser presentadas por un Grupo parlamentario, el veinticinco por ciento de los senadores en Pleno o el diez por ciento de los senadores en Comisión.

3.2.3.4 COMPARENCIAS

Con respecto a las comparencias, dispone el artículo 66 del Reglamento del Senado que corresponde a las Comisiones reclamar a miembros del Gobierno, a través del Presidente del Senado, en caso de que deban ser informados acerca de asuntos que sean competencia de las mismas. Matiza el artículo 67 del Reglamento del Senado que las comparencias podrán ser solicitadas no sólo a los componentes del ejecutivo, sino también a funcionarios del Estado o de las Comunidades Autónomas y, en general, a cualquier otra persona que deba ser informada sobre cuestiones que sean de su competencia.²¹

3.2.3.5 COMUNICACIONES E INFORMES

El Título VIII del Capítulo II del Reglamento del Senado regula las comunicaciones e informes tanto del Gobierno como de otros órganos estatales.

Con respecto a las comunicaciones, corresponde al Gobierno remitir aquellas que deban ser debatidas en el Senado. Tras ello, se podrán presentar mociones relativas al contenido de las mismas.

Por otro lado, el artículo 183 del Reglamento del Senado dispone que, de manera periódica, ciertos órganos del Estado tales como la corporación de Radio y Televisión Española, el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas, deberán remitir informes para su deliberación en el Senado. Esto permite a esta institución llevar un control político sobre estos organismos estatales²².

3.2.3.6 COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

primera de las sesiones semanales que celebra el Senado. Se obliga a formular las preguntas desde el escaño, otorgando tres minutos al Senador interrogante y otros tantos al Ministro que ha de responder (art. 167). Se prevé la presentación de preguntas urgentes, que se anteponen en su exposición a otras de fecha anterior (art. 163). Según la Norma supletoria de 6 de diciembre de 1984, estas preguntas deben presentarse antes de las doce horas del martes de la semana anterior a aquella en que se solicite su respuesta y, en casos excepcionales, pueden admitirse otras presentadas con tan sólo veinticuatro horas de antelación." (Santaolalla, F., "Sinopsis del artículo 111 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=111&tipo=2>; consultado el 15/05/2017)

²¹ Artículo 67 del Reglamento del Senado

²² Artículo 183 del Reglamento del Senado

El artículo 76 de la Constitución española concede al Congreso y al Senado (e incluso si así lo requieren de manera conjunta) la elaboración de Comisiones de investigación relativas a cualquier asunto que pueda tener un interés público. Como es lógico, las conclusiones que éstas extrajeran no serán vinculantes debido a la separación de poderes a pesar de que sí será obligatoria la comparecencia en la Comisión. Sin embargo, en caso de considerarse necesario, podrán poner en conocimiento del Ministerio Fiscal cualquier hallazgo que estimen correspondiente para que, a través de la vía judicial, se lleven a cabo las iniciativas necesarias²³.

Las Comisiones de investigación pueden ser formadas a propuesta de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, a propuesta del Gobierno o mediante acuerdo del Pleno.

3.2.4 FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las funciones englobadas en este epígrafe se corresponden con el cometido del Senado de ser la Cámara de representación territorial. Tal y como adelantábamos anteriormente, algunas de éstas son la autorización de acuerdos de cooperación entre las diferentes Comunidades Autónomas, la regulación acerca del Fondo de Compensación Interterritorial, la elaboración de leyes de armonización, la autorización para disolver órganos de gobierno locales en caso de gestión perjudicial o la adopción de medidas para forzar a las Autonomías a cumplir con sus obligaciones según lo dispuesto en el artículo 155.1 de la Constitución Española. La mayoría de éstas son funciones compartidas con el Congreso de los Diputados, de manera que se pone en entredicho una vez más la necesidad de esta Cámara.

3.2.5 FUNCIÓN DE ELECCIÓN DE OTROS ÓRGANOS

En la extensa legislación española, se recogen diferentes supuestos en los cuales se concede al Senado la facultad de elección de ciertos cargos dentro de algunos órganos institucionales. Esta facultad, en muchas ocasiones es compartida con el Congreso de los Diputados de manera que se trata exclusivamente de un simple reparto entre ambas Cámaras para que las dos puedan tener su parte de protagonismo en la distribución. Le corresponde a la Cámara Alta la elección de²⁴:

1. Cuatro magistrados del Tribunal Constitucional

²³ Artículo 76 de la Constitución Española. Como señala Gutiérrez Vicén: " El artículo 76 recoge, por primera vez en nuestra Historia Constitucional, las Comisiones parlamentarias de investigación. Dichas Comisiones, también llamadas de encuesta, tienen acogida en otros textos fundamentales, sobre todo a partir del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial , aunque no han faltado precedentes, algunos de tanta influencia como la Constitución belga de 1830, la prusiana de 1850 o la de Weimar de 1919. La figura se trató de introducir, sin éxito, en la Constitución de 1931 y, en cambio, se recogió por el artículo 15. II de la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, donde poca virtualidad práctica iba a poder tener." (Gutiérrez Vicén, C., Sinopsis del artículo 76 de la Constitución Española, www.congreso.es, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>; consultado el 15/05/2017)

²⁴ Senado de España, "Procedimiento legislativo ordinario", www.senado.es, 2016, (disponible en <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCLEGORD>; consultado el 13/05/2017)

2. Diez vocales del Consejo General del Poder Judicial
3. Seis consejeros del Tribunal de Cuentas
4. Cuatro miembros del Consejo de Administración de la corporación de Radio y Televisión Española
5. Un miembro del Consejo consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos
6. Cuatro miembros del Observatorio de la Vida Militar
7. El Defensor del Pueblo junto con el Congreso de los Diputados
8. Un vocal de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno

4. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL SENADO EN LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS

En este epígrafe se pretende analizar si verdaderamente el Senado es imprescindible en los procedimientos y en las funciones que se le tienen atribuidas y, en caso contrario, qué órgano debería ser el encargado de sustituirlo.

4.1 FUNCIONES LEGISLATIVAS

Tal y como hemos ido adelantando anteriormente, el Senado está relegado a un papel claramente secundario en lo que a funciones legislativas se refiere. Sin embargo, esa segunda lectura de los proyectos y proposiciones de ley impulsados desde el Congreso de los Diputados tiene sentido en aras de evitar la monopolización del poder legislativo en una sola Cámara, al igual que ocurre en la mayor parte de las naciones del mundo. Una revisión es, en definitiva, el análisis desde otro punto de vista lo cual permite introducir ideas, matices y aportaciones que quizás no han sido apreciadas desde la óptica de los diputados. Es por ello que, a mi juicio de forma apropiada, también se conoce al Senado como Cámara de Reflexión. Sin embargo, creo que existen principalmente dos problemas en el caso del Senado español que evitan que esta función pueda ser llevada a cabo de una manera óptima.

En primer lugar, la composición del Senado. Tal y como se ha explicado en el epígrafe 3.1, la Cámara Alta la componen senadores de elección directa y senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. De manera aproximada, de cada cinco miembros, cuatro son electos de forma directa por los votantes lo que supone una amplia mayoría de los mismos. Teniendo en cuenta que, cuando se producen Elecciones Generales se votan tanto a los diputados como a los senadores, parece lógico que el porcentaje de voto de una Cámara y otra sea significativamente parecido, lo que supone una composición simétrica de ambas a pesar de que, por lo general, las mayorías se refuerzan en el caso del Senado. Por tanto, la consecuencia principal es que aquel partido que goza de una mayoría en el Congreso de los Diputados también dispone de ella en el Senado²⁵.

Debido a que en España nos encontramos ante un sistema que es claramente partidista y donde la disciplina de voto se impone frente a lo que serían unas instituciones mucho más abiertas y enriquecedoras, en las que el debate y la opinión permitiesen el desarrollo de un modelo mucho más eficiente, resulta prácticamente imposible que la Cámara Alta se oponga a la línea que es propuesta desde la Cámara Baja, relegando a los vetos y a las enmiendas a un papel claramente circunstancial.

En relación a lo último mencionado acerca de las enmiendas y los vetos se encuentra, en mi opinión, el segundo de los problemas que afectan a la función legislativa. Esto es, la poca fuerza que tienen estas acciones en el plano procedimental y de fondo. Tal y como mencionábamos anteriormente, se requiere únicamente mayoría simple del Congreso de

²⁵ Cidoncha Martín, A., "El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm 23, 2011, pp. 167-206

los Diputados para declinar una enmienda propuesta por el Senado y, en el caso de los vetos, mayoría absoluta en el momento de su presentación o mayoría simple transcurridos dos meses desde esa primera votación. Es decir, las propuestas que provengan del Senado poseen en la práctica muy poca fuerza ya que pueden ser desestimadas sin la necesidad de una mayoría representativa. Es por ello que, en mi opinión, no se le da al Senado la importancia suficiente en el plano legislativo, pues su aportación se ve relegada a un plano muy secundario que no debería tener. Es cierto que hay ciertos asuntos, si bien son los menos, en los que se permite la creación de una Comisión mixta, en la cual tanto diputados como senadores son capaces de expresar su opinión con respecto a una serie de temas. Sin embargo, la propia Constitución dispone que en caso de conflicto, será el Congreso de los Diputados el que tenga la última palabra y, por tanto, una vez más, la posición del Senado se ve desvirtuada.

Por tanto, como conclusión a este punto, queda más que evidenciado que la función que tiene en España la Cámara Alta en el plano legislativo podría ser llevada a cabo de manera exclusiva por parte del Congreso de los Diputados. No existirían a penas diferencias reales entre un proyecto o proposición de ley que pasase por las dos Cámaras o por una y, por ello, en la situación actual carece de cierto sentido esa doble lectura si no se realiza por personas "de orígenes distintos" y si no se le otorga además al Senado un poder suficiente para que los asuntos debatidos en el seno de esta institución puedan formar parte del cuerpo de la legislación final.

4.2 AUTORIZACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

Supuesto similar al anteriormente explicado en el plano del desarrollo legislativo es lo que ocurre con la autorización de Tratados y Acuerdos internacionales por parte del Senado. Según el artículo 94.1 de la Constitución española, esta autorización se debe producir por parte de ambas Cámaras, siendo siempre el primero el Congreso de los Diputados. De esta manera, una vez más queda el Senado trasladado a un segundo plano dado que su posible autorización o no es siempre posterior a la decisión tomada por parte de la Cámara Baja²⁶.

Para el supuesto de autorización de Tratados y Acuerdos Internacionales, se prevé la creación de una Comisión mixta en caso de conflicto, siendo una vez más el Congreso de los Diputados el que tomará la decisión final en caso de disputa.

Si una de las materias a tratar fuese una de las englobadas en el artículo 93 de la Constitución española, tal y como hemos explicado anteriormente, se debería proceder a la elaboración de una ley orgánica, con las mayorías reforzadas que ésta supondría pero que, en definitiva, el papel del Senado se vería afectado igualmente a lo explicado en el epígrafe anterior.

Por tanto, volvemos a encontrarnos en un supuesto en el cual el Senado se limita en definitiva a ratificar la aprobación que ya ha sido realizada de forma previa por parte de los diputados. Esto, teniendo en cuenta además el problema explicado de forma previa

²⁶ Generalidad de Cataluña. Instituto de Estudios Autonómicos, *Ante el futuro del Senado*, Viena Servicios Editoriales, Barcelona, 1996, pp. 44-45

sobre la composición de este órgano, hace que la aportación del Senado a este proceso sea de escasísimo valor, pudiendo el Congreso de los Diputados hacerlo de manera autónoma.

4.3 FUNCIONES DE CONTROL E IMPULSO POLÍTICO

Son diversas las herramientas e instrumentos de los que dispone el Senado para llevar a cabo sus funciones de control e impulso político. Tal y como se explica anteriormente, éstas son: preguntas, interpelaciones, mociones, comparencias, comunicaciones e informes y, por último, comisiones de investigación.

En el caso de las preguntas e interpelaciones, vienen recogidas en el Título IX del Reglamento del Congreso de los Diputados. La forma, el contenido y los destinatarios son idénticos a lo dispuesto para la Cámara Alta. Por ello, se trata de una función que claramente podría ser cumplida en exclusiva por parte del Congreso²⁷.

En cuanto a las mociones, también hay establecida una figura idéntica para la Cámara Baja. Por ello, se trata de un instrumento más de control que puede ser equiparado en muchas de sus características a las preguntas e interpelaciones y es un ejemplo más de función solapada entre el Congreso de los Diputados y el Senado.

Lo mismo ocurre en el caso de las comparencias, ya que el Congreso de los Diputados puede solicitar a miembros del ejecutivo que acudan a una Comisión o al Pleno para dar explicaciones sobre algún asunto que tenga trascendencia política y sea de interés público.

El Capítulo tercero del Título XI del Reglamento del Congreso de los Diputados se refiere a aquellos informes que se deben recibir para ser debatidos en Pleno. Algunos de éstos provienen del Tribunal de Cuentas o del Defensor del Pueblo que, como podemos observar, son idénticos a los que recibe el Senado. Una vez más, estamos ante un control doble por parte de ambas Cámaras que podría ser llevado a cabo en exclusiva por la Baja²⁸.

Finalmente, la Sección 3ª del Capítulo tercero del Título III del Reglamento del Congreso de los Diputados regula las comisiones no permanentes, concretamente, las comisiones de investigación. Éstas permiten la investigación de algún asunto que afecte al interés público, se podrá solicitar la presencia de cualquier persona para su comparencia y, además, las decisiones que se extrajeren no serán vinculantes para el poder judicial como parece lógico pensar. Observamos así que son las mismas disposiciones traspuestas de un Reglamento a otro y, por tanto, podrían ser realizadas de manera exclusiva por una de las dos Cámaras²⁹.

Como conclusión a este epígrafe, decir que, tras el análisis de las funciones de control e impulso político de ambas Cámaras, queda más que demostrado que se produce una duplicidad con respecto a éstas. Todo control es siempre positivo, más aún cuando se trata de vigilar al poder más importante del Estado, el ejecutivo. Sin embargo, tal y

²⁷ Título IX (arts. 180-192) del Reglamento del Congreso de los Diputados

²⁸ Título XI (arts. 196-203) del Reglamento del Congreso de los Diputados

²⁹ Título III (arts. 30-60) del Reglamento del Congreso de los Diputados

como hemos comentado anteriormente, carece de sentido el doble control por parte del Senado si la composición de éste es significativamente similar a la del Congreso de los Diputados ya que, a efectos prácticos, está pasando por las mismas manos dos veces. Por todo ello, sería conveniente en lo que a este apartado se refiere, cambiar las herramientas escogidas o bien modificar la estructura en lo que a composición de la Cámara se refiere.

4.4 FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Este apartado tiene gran relevancia dado que el Senado está constituido como la Cámara de representación territorial y, junto a los municipios, las Comunidades Autónomas son el mayor exponente en nuestro país de la división del territorio. Sin embargo, quedará una vez más demostrado que, ni siquiera en este ámbito, el Senado tiene una relevancia superior a la del Congreso de los Diputados³⁰.

Corresponde a la Cámara Alta iniciar el proceso para la aplicación del artículo 155.1 de la Constitución española en exclusiva. Desde mi punto de vista, es lógico que este órgano sea el encargado de realizarlo dado su marcado componente territorial. Lo que ocurre, tal y como hemos podido observar en los últimos años con el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, es que en ningún caso el Senado va a proceder "de oficio" ya que, hasta ahora, el partido político que forma el Gobierno de la nación es el mismo que aquel que tiene mayoría en la Cámara Alta. Por ello, si el Presidente del Gobierno no autoriza, de forma extraoficial, la intervención de una Comunidad Autónoma, el Senado no va a hacerlo de motu proprio. De esta manera, queda más que evidenciado que la intervención del Senado es meramente circunstancial en este aspecto y que esta labor podría ser llevada a cabo por el Congreso de los Diputados o, incluso directamente por el Gobierno.

El artículo 150.3 de la Constitución española se refiere a la necesidad de dictar leyes de armonización, las cuales deben ser aprobadas por ambas Cámaras en régimen de paridad. A mi juicio, es un ejemplo más de otorgar funciones por el simple hecho de otorgarlas. Dado que se trata de un asunto que afecta de forma directa a las Comunidades Autónomas, tiene sentido que el Senado exprese su opinión al respecto. Sin embargo, al final todo tiene que terminar pasando por el Congreso de los Diputados y, por tanto, se desvirtúa a la Cámara Alta.

Finalmente, con respecto a los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, la iniciativa ciertamente parte del Senado, quien es el encargado de su elaboración e impulso. Sin embargo, su papel relegado queda evidenciado una vez más en el caso de conflicto. La formación de una Comisión mixta garantiza que la opinión de senadores y diputados pueda ser escuchada pero, en caso de conflicto, el Congreso de los Diputados tendrá una vez más la palabra final, no teniendo el Senado por tanto preponderancia ni siquiera en los asuntos que afectan de forma clara y directa al territorio.

³⁰ Generalidad de Cataluña. Instituto de Estudios Autonómicos, *Ante el futuro del Senado*, Viena Servicios Editoriales, Barcelona, 1996, pp. 46-48

El Senado tiene un papel más relevante en las funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no tiene tanta importancia como cabría esperar de la Cámara de representación territorial quedando una vez más el Congreso de los Diputados por delante y postergándole a un papel secundario. Por ello, las competencias podrían ser asumidas una vez más de forma exclusiva por la Cámara Baja.

4.5 FUNCIÓN DE ELECCIÓN DE OTROS ÓRGANOS

Es éste el ejemplo más claro de una atribución de funciones por el simple hecho de repartir tareas, sin existir un motivo concreto por el cual una Cámara u otra es la encargada de elegir a los miembros de algún cuerpo del Estado atendiendo a sus características o singularidades.

El Congreso de los Diputados también está encargado de elegir a magistrados del Tribunal Constitucional, a vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo de manera conjunta con el Senado, a los consejeros del Tribunal de Cuentas, a los miembros de la corporación de Radio y Televisión Española, a los miembros del Observatorio de Vida Militar y, por último, a los vocales de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

Como podemos observar, el Congreso de los Diputados participa directamente en la elección de los miembros de todos los órganos constitucionales en los que lo hace el Senado. Por ello, desde mi punto de vista, se trata de un simple reparto entre las Cámaras para no restar importancia a una de ellas pero que, en ningún caso, se atribuye la designación de los componentes en función de los ámbitos competenciales que deberían serle propios a cada una de éstas³¹.

En definitiva, nos encontramos una vez más ante una asignación de funciones al Senado que tiene un carácter meramente circunstancial y cuyo desarrollo podría ser llevado a cabo en exclusiva por parte del Congreso de los Diputados.

³¹ Título XII (arts. 204-206) del Reglamento del Congreso de los Diputados

5. LA REFORMA DEL SENADO: UN PLANTEAMIENTO NUEVO

El Senado de la Constitución de 1978, tal y como está configurado hoy en día, no es la Cámara de representación territorial, no es el portavoz de los intereses de las Comunidades Autónomas. Se trata simplemente de una Cámara de representación del pueblo español, tal y como se recoge en el artículo 66.1 de la Constitución española, pero relegada a un segundo plano tras el Congreso, quedando por tanto en una posición significativamente más débil³². Sin embargo, no creo que éste sea un problema derivado exclusivamente de la Constitución dado que ésta no impone sino habilita el desarrollo del Estado de Autonomías. De esta manera, nos encontramos ante una imperfección sobrevenida por los legisladores posteriores que nos supieron integrar el Senado en la posición que debería encontrarse.

En mi opinión, carece de sentido a día de hoy mantener una estructura de la dimensión del Senado para el simple desarrollo de las funciones que en la actualidad se le tienen asignadas. Por ello, considero conveniente replantear la forma y el contenido de esta institución y ver cuál sería el encaje más correcto que ésta debería comprender en el marco constitucional de la España actual.

5.1 INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE 2006

Tras varios intentos y propuestas de reforma de la institución del Senado desde el año 1996 con gobierno de don José María Aznar, en el año 2004, don José Luis Rodríguez Zapatero solicita un informe al Consejo de Estado, órgano consultivo de mayor importancia en nuestro país, acerca de cuatro puntos relativos a una reforma constitucional, entre los que se encontraba el Senado. Ciertamente es que a día de hoy aún no se ha tomado ninguna acción al respecto debido a la falta de consenso entre los partidos políticos, pero creo que se trata de un buen punto de partida para analizar las posibles direcciones que puede tomar la Cámara Alta relativas a su reforma³³.

En primer lugar, se plantea la posibilidad de que el Senado pase a tener la forma de un Consejo, al estilo alemán. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que éste debe mantenerse como una Cámara legislativa. Así, el informe no propone a penas ninguna modificación en este sentido con respecto al Senado actual.

En segundo lugar, el Consejo de Estado considera que el Senado debe ser una Cámara que quede subordinada al Congreso de los Diputados, quedando así por tanto relegada a

³² Artículo 66.1 de la Constitución Española. Como señala Alba Navarro: " La Constitución ha querido dejar claro desde el primer momento (Preámbulo y art. 1.2) que la soberanía reside en un solo titular: el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Esta tajante afirmación democrática de principio sitúa a nuestro texto constitucional en el entorno de las constituciones democráticas de su época y cierra cualquier debate sobre la existencia de otros titulares de la soberanía; debate que sin embargo ha generado en los últimos tiempos una amplia jurisprudencia constitucional, que, como no podría ser de otra manera, viene a incidir en el hecho de que la soberanía reside, en todo caso, en el pueblo español" (Alba Navarro, M., "Sinopsis del artículo 66 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=66&tipo=2>; consultado el 20/05/2017)

³³ Consejo de Estado, "Informe sobre las modificaciones de la Constitución española", 2006

un segundo plano tal y como venimos comentando que se encuentra en la actualidad. Sin embargo, se opta por otorgarle un mayor grado de independencia al no considerar que la Cámara Alta deba disolverse cuando lo hace la Baja, exceptuando el supuesto del artículo 168 de la Constitución Española.

Finalmente, se mantiene también la doble vertiente del Senado en la que, por un lado, es la Cámara de representación territorial y, por otro, la Cámara de representación del pueblo español. En este supuesto, el Senado seguiría manteniendo las mismas funciones que tiene en la actualidad aunque el Consejo de Estado opta por potenciar su participación en aquellos procedimientos legislativos que tienen incidencia en las Comunidades Autónomas.

El Informe presentado en 2006 por el Consejo de Estado es un documento muy rico en contenido pero quizás, en mi opinión, demasiado prudente y conservador dado que propone con muchas restricciones un modelo alternativo al actual. La reforma propuesta se limita a reforzar levemente y de forma circunstancial algunos aspectos del Senado, pero manteniendo esa imagen de subordinación ante el Congreso de los Diputados en muchos de los aspectos y, desde luego, no otorgándole los medios necesarios para ser considerada la Cámara de representación territorial. De esta manera, analizado este texto y basándonos en gran parte en él, pasamos a la propuesta concreta sobre la reforma del Senado.

5.2 COMPOSICIÓN

La composición del Senado es una de las claves para que éste pase a ser considerado como la Cámara de las Comunidades Autónomas. Hasta ahora, tal y como se viene desgranando en el Trabajo, uno de los principales problemas que plantea la configuración actual de esta institución radica en los senadores electos directamente por los ciudadanos que suponen aproximadamente el ochenta por ciento de éstos y que se ajustan generalmente al resultado obtenido en el Congreso de los Diputados. Por ello, vamos a plantear a continuación un nuevo modelo de composición de la Cámara Alta, para lo cual tendremos que tener en cuenta tres circunstancias: la circunscripción, la distribución del número de escaños y, finalmente, la elección de los mismos.

5.2.1 CIRCUNSCRIPCIÓN

En la actualidad, la circunscripción empleada para la designación de los senadores es la provincia. De esta manera, se favorece la variedad y pluralidad que puede existir dentro de las provincias de una misma Comunidad Autónoma. Sin embargo, el Senado como órgano de representación territorial tiene su sentido en el Estado de Autonomías, no en las provincias y, por ello, parece más lógico pensar que deben ser las primeras las circunscripciones para la elección de los senadores.

Por tanto, la primera propuesta consiste en una reforma del artículo 69 de la Constitución española donde la circunscripción escogida para la elección de los miembros del Senado sea la Comunidad Autónoma y no la provincia, lo cual permitiría también un pequeño distanciamiento con respecto a la figura del Congreso de los Diputados que, como sabemos, su circunscripción en este caso es también provincial.

5.2.2 DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SENADORES

En la actualidad, el número de senadores electos directamente por los ciudadanos es idéntico en todas las provincias. Esto tiene tanto ventajas como inconvenientes y por ello merece la pena detenerse en ellas. Por un lado, este hecho facilita la presencia de la totalidad de territorios en la Composición del Senado, garantizando así una representación estrictamente territorial óptima. Sin embargo, no es posible deshacerse del componente poblacional, ya que un mayor número de ciudadanos requiere una presencia más elevada de portavoces. Carece de sentido que la provincia de Soria tenga el mismo número de representantes que la provincia de Madrid y, por ello, el número de ciudadanos de cada territorio debe ser tenido en cuenta. Bien es cierto que en el derecho comparado no encontramos ninguna Cámara Alta que sea electa de forma exclusiva atendiendo a criterios proporcionales de manera que una solución mixta parece la más adecuada al caso.

Diversos autores explican dos maneras de introducir el factor poblacional en la distribución del número de escaños. Una de ellas, que podríamos denominarla directa, consiste en sumar un senador por cada millón de habitantes en el territorio. Esta fórmula ya la recoge el artículo 69.5 de la Constitución española pero se limita a aquellos representantes electos exclusivamente por las Asambleas legislativas. Otra manera de introducir este factor poblacional en la distribución de los parlamentarios consiste en sumar un escaño por cada una de las provincias que componen las Comunidades Autónomas.

En este caso, la solución que consideramos más acertada sería la combinación de ambas técnicas. Por un lado, otorgar un número fijo de senadores para todas las Comunidades Autónomas, respetando así la presencia de todas ellas. En segundo lugar, se introduciría un escaño por cada millón de habitantes residente en dicha región y, por otro lado, habría que sumar un senador más por cada provincia, garantizando de esta manera que al menos todas tuviesen un representante específico en la Cámara Alta. Esta solución coincide con la propuesta planteada por el Consejo de Estado en su informe de 2006.

5.2.3 LA ELECCIÓN DE LOS SENADORES

La elección de los senadores es quizás el punto más conflictivo de los tres. En la actualidad nos regimos por un sistema mixto en el que una parte de los senadores los elige directamente la ciudadanía y otra los parlamentos autonómicos. Por tanto, debemos analizar si esta solución conjunta es la más adecuada o por el contrario optar por una de las otras dos alternativas.

El Consejo de Estado planteó dos alternativas sin terminar de decantarse por ninguna de las dos. En primer lugar, se barajaba la posibilidad de que la elección de los senadores fuese de forma directa por los electores de cada una de las Comunidades Autónomas, de manera que las elecciones deberían celebrarse al mismo tiempo que las correspondientes para el parlamento autonómico. Por otro lado, se planteaba la

posibilidad de que en cada provincia se designase a un senador y, posteriormente, el resto fuese nombrado directamente por la Asamblea legislativa regional³⁴.

Sin duda alguna cada una de estas dos fórmulas tiene tanto factores a favor como en contra. Sin embargo, el objetivo que estamos planteando con este Trabajo es la transformación del Senado en una Cámara que efectivamente sea de representación territorial, de representación autonómica. Por ello, en mi opinión la segunda propuesta me parece la más acertada. Por un lado, se mantiene la participación directa de la población en las urnas, pudiendo ésta designar al candidato que represente a su provincia, pero en el marco de las elecciones autonómicas, siendo por tanto aún la circunscripción autonómica tal y como hemos explicado anteriormente. Por otro lado, el resto de escaños serían adjudicados por parte del parlamento autonómico, según los criterios previamente comentados.

Mediante esta composición del Senado, se solventan muchos de los inconvenientes que presenta en la actualidad. Por un lado, su estructura dejaría de estar tan ligada al Congreso de los Diputados, permitiendo así más variedad y puntos de vista en la Cámara. Por otro lado, el Senado pasaría a convertirse efectivamente en una Cámara de representación territorial, dado que todas las Comunidades Autónomas tendrían sus intereses mejor representados al seleccionar éstas los parlamentarios que las personifican y estableciendo una conexión mayor entre un órgano que en la actualidad está altamente centralizado con las circunscripciones concretas a las que se defiende.

5.3 FUNCIONES

Finalmente, llegamos a las funciones que tendría el Senado tras la reforma propuesta. En este sentido, cabe mencionar que son muchas las variables a tener en cuenta en relación a este punto pero, el modelo que vamos a proponer, se ajusta a una Cámara que sea capaz de representar y defender los intereses de las Comunidades Autónomas ante el Estado central.

5.3.1 FUNCIONES LEGISLATIVAS

Tras el análisis previo de las funciones legislativas que tiene el Senado en su composición actual, hemos llegado a la conclusión de que su intervención en las mismas es meramente circunstancial y secundaria, de forma que parece conveniente introducir una serie de cambios al respecto.

En el modelo que proponemos a continuación, cabe decir que, en primer lugar, el Senado mantendría su participación actual en los procedimientos legislativos de la forma que viene haciendo hasta ahora. Tras la nueva composición prevista, la revisión o segunda lectura llevada a cabo por parte de la Cámara Alta tendría más sentido dado que se garantizaría una óptica diferente a la actual, teniendo especial relevancia la opinión de las autonomías.

³⁴ Consejo de Estado, "Informe sobre las modificaciones de la Constitución española", 2006

Sin embargo, sería conveniente la introducción de un cambio en la denominación de las normas. En la actualidad, muchos autores tales como Eliseo Aja defienden la incorporación de una nueva categoría de leyes a las que se refieren como "leyes de especial trascendencia autonómica"³⁵. Incluso, el Consejo de Estado también opta por esta solución como la óptima para una mayor intervención de las Comunidades Autónomas en lo que les afecta dentro del plano legislativo. Este tipo de leyes tendría un procedimiento legislativo especial que comentaremos posteriormente dado que en primer lugar es necesario observar cuáles son las normas que deberíamos incluir en este grupo.

No cabe lugar a dudas que el ejemplo más claro de ley de especial trascendencia autonómica serían los Estatutos de Autonomía, norma suprema dentro del ámbito de cada Comunidad para cuya elaboración o transformación parece imprescindible la intervención de la Cámara de representación territorial.

En segundo lugar, es necesario mencionar las leyes que recoge el artículo 150 de la Constitución española. En su punto 1, se dispone la facultad de las Cortes Generales para ceder a las Comunidades Autónomas la elaboración de leyes de aplicación en sus territorios a través de una ley marco, en la cual se establecen unos principios, bases y directrices que guiarán el desarrollo legislativo de éstas. En el segundo apartado, se permite la transmisión a las Comunidades Autónomas, por medio de una ley orgánica, facultades que constitucionalmente han sido atribuidas al Estado pero que éste cede de forma particular a una Comunidad Autónoma concreta. Finalmente, en el punto 3 del mismo artículo, se tratan las leyes de armonización que, en este caso, también deberían ser incluidas dentro de las leyes de especial trascendencia autonómica.

Otro grupo de leyes que debería ser incluido dentro de esta categoría sería el que componen todas aquellas normas que afectan a la financiación de las Comunidades Autónomas. En la actualidad, hay varios ejemplos en los que el Senado tiene una mayor preponderancia como es el caso de la repartición del Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo, son muchas más las leyes que afectan a la financiación de las Autonomías en las cuales el Senado, como Cámara de representación territorial, debería tener una mayor incidencia.

Finalmente, hay autores que se refieren a un grupo de normas como leyes básicas del Estado que también deberían ser consideradas como de especial trascendencia autonómica³⁶. Estas normas son aquellas a las que se atribuye al Estado su legislación básica para que posteriormente las Comunidades Autónomas deban proceder a su desarrollo normativo o, en su caso, simplemente a su aplicación y ejecución. En la actualidad, estas leyes que deberían ser básicas como su propio nombre indica y tendrían que tratar los rasgos generales y los principios que luego han de ser evolucionados en el ámbito autonómico, se extralimitan y regulan sobre materia concreta, lo cual condiciona fuertemente el posterior desarrollo que se hace de las mismas. Por ello, es conveniente considerar estas leyes como de especial trascendencia

³⁵ Aja, E., Albertí, E., Ruiz, J., *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 18-19

³⁶ Aja, E., Albertí, E., Ruiz, J., *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 20-21

autonómica dado que se requiere una mayor intervención de las Comunidades Autónomas en las mismas, en este caso a través de la institución del Senado, ya que serán éstas las que posteriormente se vean afectadas por lo dispuesto en la legislación.

Una vez analizadas cuáles son las leyes de especial trascendencia autonómica, queda por analizar cuáles son las medidas que deberían ser tomadas para que el Senado tuviese un papel más relevante en este proceso y su intervención no se viese postergada a un segundo plano.

El primer aspecto a tener en cuenta es el plazo. El artículo 90 de la Constitución española dispone que el Senado cuenta con dos meses desde la recepción del texto para aprobarlo o bien introducir enmiendas o formular su veto. Cuando el Congreso de los Diputados o el Gobierno consideren un proyecto como urgente, el plazo se ve reducido a veinte días desde que el texto es recibido. Tal y como hemos mencionado con anterioridad, el procedimiento para las leyes no consideradas de especial trascendencia autonómica se mantendría de forma idéntica a la actual. Sin embargo, dado el papel preponderante del Senado en este tipo de normas, parece razonable la ampliación del período de reflexión y debate al respecto. En mi opinión, estos plazos deberían ser ampliados en un cincuenta por ciento, quedando en tres meses la tramitación ordinaria de este tipo de leyes y en un mes aquellos proyectos que sean considerados como urgentes.

La segunda consideración a tener en cuenta tiene relación con el inicio de los procedimientos para las leyes de especial trascendencia autonómica. En la actualidad, todas las leyes pasan por el Congreso de los Diputados en un primer momento para, posteriormente, proceder a su segunda lectura por parte del Senado. El Consejo de Estado propuso³⁷ que, para este conjunto de normas, sería conveniente una primera lectura en la Cámara Alta para que, de forma ulterior, pasara a la Cámara Baja, otorgando así un mayor protagonismo a la institución que representa a las Comunidades Autónomas para todas aquellas leyes que les pueden afectar de una manera más directa. Bien es cierto que este procedimiento no estaría exento de inconvenientes, pues nos encontramos ante un Senado cuya composición poco tiene que ver con la actual, lo que supone que pueden existir discrepancias y bloqueos debido a que el grupo político que cuenta con una mayoría en el Congreso de los Diputados y, por tanto, el que forma el Gobierno de la nación, sea diferente al que tiene mayoría en la Cámara Alta. Sin embargo, el Consejo de Estado también prevé que puedan surgir estos problemas y se adelanta a ellos con dos medidas. En primer lugar, en el supuesto de que el Senado bloquee una iniciativa legislativa y, a juicio del Gobierno, fuese esencial para el correcto desarrollo de la política nacional, se le otorgaría al Presidente del Gobierno la facultad de reanudar la iniciativa legislativa en el Congreso de los Diputados lo que devolvería a la Cámara Alta a su posición original de segunda lectura. Por otro lado, y dada su especial trascendencia, no correspondería al Senado el inicio de los procedimientos en el caso de las leyes básicas, tarea que sería propia una vez más del Congreso. En este punto estoy de acuerdo con las líneas propuestas por parte del Consejo de Estado y creo que sería positiva la introducción de tales medidas.

³⁷ Consejo de Estado, "Informe sobre las modificaciones de la Constitución española", 2006

En último lugar cabe hablar acerca de aquellos supuestos en los que exista discrepancia entre el Senado y el Congreso de los Diputados en la tramitación de las leyes de especial trascendencia autonómica. Por ello, la solución óptima sería la creación de una Comisión mixta, al igual que ocurre en otras situaciones que hemos analizado anteriormente, para el debate de este conjunto de normas. La clave en este caso es decidir quién tiene la última palabra en caso de conflicto. La línea constitucional es clara acerca de la preponderancia del Congreso de los Diputados sobre el Senado. En este sentido, parece lógico mantener esta premisa recogida en el artículo 74.2 de la Constitución española en el que se establece que la cámara baja tiene la última palabra. Sin embargo, en esta disposición que deberá ser aprobado por una mayoría absoluta y hay autores como Eliseo Aja³⁸ que, en mi opinión correctamente, afirman que para las leyes de especial trascendencia autonómica sería necesaria una mayoría reforzada, en este caso de tres quintos.

Como conclusión a lo expuesto en este epígrafe, destacamos la nueva clasificación propuesta para las leyes de manera que, aquellas que tienen una mayor relevancia en el plano autonómico, supondrán una intervención más intensa por parte del Senado, cámara de representación territorial.

5.3.2 FUNCIONES RESTANTES

En los epígrafes anteriores se han explicado las distintas funciones que tiene el Senado además de la legislativa, las cuales son: la autorización de Tratados internacionales, las funciones de impulso y control político, y la función de elección de miembros de otros órganos. En este caso vamos a tratarlas todas ellas en conjunto dado que, en el análisis previo, hemos llegado a la conclusión de que en la situación constitucional actual son funciones que pueden ser perfectamente cumplidas por parte del Congreso de los Diputados. Por tanto, en el supuesto de que el Senado no existiese, no sería necesaria la intervención de ningún otro órgano que lo sustituyese.

Sin embargo, dado que este Trabajo opta por la transformación y reconversión de la institución del Senado hacia una cámara de representación territorial, parece conveniente que siga manteniendo estas funciones con el propósito de que la Comunidades Autónomas puedan participar de todos estos procesos: tener mayor involucración en los Tratados y Acuerdos internacionales ya que éstos no sólo comprometen al Estado Central sino también al Estado de Autonomías; poder controlar de una manera más directa las actuaciones del Gobierno a través de las herramientas de control; y finalmente, ser partícipes de la elección de los miembros de los órganos estatales que, en mayor o menor medida, también tienen una afectación directa en las Comunidades Autónomas.

³⁸ Aja, E., Albertí, E., Ruiz, J., *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 20-21

6. CONCLUSIÓN

El objetivo principal de este Trabajo consistía en el análisis de la situación actual del Senado para así comprender el papel que éste juega en el sistema constitucional contemporáneo para, de esta manera, decidir si se trata de una institución necesaria o no y que alternativas o reformas deberían llevarse a cabo para convertirlo en un órgano más útil y eficiente para el Estado.

A modo de resumen, el Trabajo comienza con una breve exposición acerca de la historia del Senado, desde sus orígenes en el Imperio romano hasta su emplazamiento en la Constitución de 1978. Posteriormente, se ha realizado un análisis de la composición y funciones que a día de hoy tiene esta institución para, seguidamente, examinar si efectivamente su participación en estos procesos es necesaria o superflua y secundaria. Finalmente, hemos optado por proponer un nuevo modelo, un Senado reformado que cumpla la previsión que la Constitución establecía: una Cámara de representación territorial.

La conclusión extraída de todo este estudio es que, efectivamente, el Senado es una institución inútil, prescindible, que no aporta apenas ningún valor añadido en el plano legislativo actual. La primacía del Congreso de los Diputados es más que evidente en todos los aspectos y por ello es comprensible la inclinación de ciertos autores hacia una posible desaparición de la Cámara Alta.

Pero lo cierto es que, en mi opinión, el Senado puede jugar un papel muy importante en la España actual. El Estado de Autonomías, con sus ventajas y sus muchos inconvenientes, es una realidad estable, un hecho que no manifiesta cambios en un futuro próximo dado que parece existir un consenso al respecto en el panorama político actual. Y por ello, como dice Sun Tzu en el libro "El arte de la guerra": si no puedes con tu enemigo, únete a él. Y, la manera de unirse a él en este caso, es poner las herramientas necesarias para el correcto funcionamiento de las Autonomías que, consecuentemente, será beneficioso para la sociedad.

La propuesta realizada en este Trabajo se centra en la transformación del Senado en una Cámara en la cual las Comunidades Autónomas se sientan representadas, una institución que sirva como nexo de unión entre éstas y el Estado Central. Para ello, es necesaria la modificación y reforma no sólo de las funciones que éste realiza actualmente, sino también de la composición de una Cámara que a día de hoy guarda cierta simetría con el Congreso de los Diputados lo cual desvirtúa su imparcialidad y análisis crítico.

Por todo ello, podemos concluir que se han cumplido los tres objetivos principales del Trabajo: comprender la situación actual del Senado, analizar la necesidad de su intervención en las funciones conferidas y, finalmente, elaborar una propuesta que optimice el papel de esta Cámara en el plano constitucional contemporáneo.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Estatuto Real de 1834, de 10 de abril

Constitución Española de 1837, de 18 de junio

Constitución Española de 1845, de 23 de mayo

Constitución Española de 1869, de 6 de junio

Constitución Española de 1873, de 11 de febrero

Constitución Española de 1876, de 30 de junio

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (BOE de 5 de marzo de 1982)

Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado (BOE de 26 de mayo de 1984)

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985)

Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994 (BOE de 13 de mayo de 1994)

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros acuerdos internacionales (BOE de 28 de noviembre de 2014)

Consejo de Estado, "Informe sobre las modificaciones de la Constitución española", 2006

Obras doctrinales

Alba Navarro, M., "Sinopsis del artículo 66 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=66&tipo=2>; consultado el 20/05/2017

Aja, E., Albertí, E., Ruiz, J., *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

Arbós, X., "El Senado. Marco constitucional y propuestas de reforma", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, pp. 7-33, 1992

Bacigalupo, M. "Sinopsis artículo 150 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>; consultado el 13/05/2017)

Bacigalupo, M., "Sinopsis artículo 155 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2>; consultado el 13/05/2017)

- Barceló Barceló, A., "Una propuesta de reforma del Senado que refleje la pluralidad del Estado", *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Bosch, pp. 479-491, 2003
- Bilbao Arrese, J. M., "La reforma constitucional de la composición del Senado", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, pp. 185-197, 1994
- Bertelsen Repetto, R., *El Senado en España*, Instituto de estudios administrativos, Madrid, 1974
- Betancourt, F., *Derecho Romano Clásico*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2007, pp. 62-84.
- Cidoncha Martín, A., "El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm 23, 2011, pp. 167-206
- Collado Yurrita, M. A., "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución", *Revista de Derecho político*, núm. 37, pp. 263-272, 1992
- Dorado Frías, F., Santaolalla López, F., *Senado*, Secretaría General del Estado: Departamento de publicaciones, Madrid, 2013
- Fernández Buján, A., *Derecho Público Romano*, Aranzadi, Madrid, 2011
- Fernández Buján, F. y García Garrido M.J., *Fundamentos clásicos de la Democracia y la Administración*, Ediciones Académicas, Madrid, 2013, pp. 186-194
- Fernández Segado, F., "Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado", *Revista de Derecho político*, núm. 42, pp. 35-53, 1996
- Ferrí Durá, J., *La reforma del Senado: el problema de la reforma del Senado de la Constitución española de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007
- García Canales, M., *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Universidad de Murcia: Departamento de publicaciones de Derecho político, Murcia, 1977
- García-Escudero, Márquez, P., "La reforma constitucional del Senado", *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 28, 2015, pp. 19-41
- Garrido López, C., "Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?", *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 2016, pp. 75-116
- Garrido López, C., "Razones para plantear la supresión del Senado", *Cuadernos de Miguel Jiménez Abad*, núm. 7, 2014, pp. 57-69
- Garrorena Morales, A., "Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145, 2009, pp. 11-31
- Generalidad de Cataluña. Instituto de Estudios Autonómicos, *Ante el futuro del Senado*, Viena Servicios Editoriales, Barcelona, 1996.

González Escudero, A., "Sinopsis del artículo 94 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=94&tipo=2>; consultado el 15/05/2017

Gutiérrez Vicén, C., Sinopsis del artículo 76 de la Constitución Española, *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>; consultado el 15/05/2017

Jáuregui Bereciartu, G., "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, pp. 11-32, 1997

Leguina Villa, J., "La reforma del Senado y los hechos diferenciales", *Revista de Administración Pública*, núm. 143, pp. 3-25, 2000

Livio, T., Sierra, A., Vidal, J. A. V., Nieto, F. J. F. *Historia de Roma desde su fundación*, Gredos, Madrid, 1993, pp. 13-14

López Garrido, D., "Hacia un nuevo Senado: propuesta de reforma constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, pp. 7-25, 1994

Louzán de Solimano, N., García, H. A, *El elemento aristocrático de la República Romana: El Senado*. Aequitas, 2013, pp. 115-118.

Martínez Sospedra, M., "La reforma del Senado", *Fundación Universitaria San Pablo-CEU*, Valencia, 1990, núm. 33, pp. 230-241

Montero, J. R., Vallés, J. M., "El debate sobre la reforma electoral", *Claves de razón práctica*, núm. 22, pp. 2-12, 1992

Murillo de la Cueva, P. L., "Evolución del estado autonómico de la Constitución de 1978 a nuestros días", *Estudios de derecho judicial*, núm. 10, pp. 53-80

Portero Molina, J. A., "Contribución al debate sobre la reforma del Senado", *Revista de estudios políticos*, núm. 87, 1995, pp. 81-106

Punset Blanco, R., "La territorialización del Estado y la reforma de la Constitución", *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 37, pp.81-90, 1993

Ripollés Serrano, M. R., "La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías", *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1993, pp.91-126

Ripollés Serrano, M. R., "La independencia de las Cámaras: la autonomía reglamentaria en los países miembros de la Unión Europea y el Parlamento Europeo", *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, 1997, pp. 71-88

Ruipérez Alamillo, J., "¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional? (Una primera aproximación al problema práctico desde las ciencias constitucionales)", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36 , 2015, pp. 131-169.

Santaolalla, F., "Sinopsis del artículo 111 de la Constitución Española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=111&tipo=2>; consultado el 15/05/2017

Senado de España, "El Senado en la historia constitucional de España", *Senado de España*, 2016 (disponible en <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/historiaconstitucional/index.html>; última consulta 1/06/2017)

Senado de España, "Procedimiento legislativo ordinario", *www.senado.es*, 2016, (disponible en <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCLEGORD>; consultado el 13/05/2017)

Serrano Alberca, J. M., "Sinopsis del artículo 93 de la Constitución española", *www.congreso.es*, 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=93&tipo=2>; consultado el 15/05/2017

Solozábal Echevarría, J. J., *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Temas del Senado, Madrid, 2008

Vera Santos, J.M., "Senado territorial y presencia de notables", *Senado*, núm.11, Madrid, 1998, pp. 107-118

Visiedo Mazón, F. J., *La reforma del senado: territorialización del Senado*, Secretaría General del Senado: Departamento de publicaciones, Madrid, 1997

ANEXO I

Entrevista a Don Pío García-Escudero Márquez, Presidente del Senado de España³⁹

1. ¿Qué función cree que juega el Senado en el panorama político y constitucional actual? Concretamente ¿se cumple con lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución acerca de la representación del pueblo español y, sobre todo, con el artículo 69 que se refiere al Senado como la Cámara de representación territorial?

Sobre la soberanía nacional, la representación del pueblo español, los senadores, igual que los diputados, representan al pueblo español porque les eligen en unas Elecciones Generales. Con una diferencia: a los diputados se les elige en una lista cerrada y en función de la población, es decir, el número de diputados que tiene una provincia depende de la población. Sin embargo, a los senadores se les elige en lista abierta y en función del territorio, es decir, todas las provincias tienen el mismo número de senadores de elección directa que son cuatro, excepto el veinte por ciento de los senadores que son elegidos por los parlamentos autonómicos. En cualquier caso, la representación es igual que en el Congreso, somos los representantes de la soberanía nacional.

Por otro lado, cuando la Constitución define al Senado como Cámara de representación territorial se queda ahí, realmente no sabe cómo puede desempeñar las funciones como Cámara de representación territorial dado que la Constitución, al hablar del Estado de las Autonomías, en ese momento dice cómo hay que ir configurando el Estado de las Autonomías, pero no dice ni cuántas, ni cuáles ni nada al respecto. Se han ido haciendo ejercicios de buena voluntad para ir creando y configurando una Cámara de representación territorial pero sin perder esa Cámara de segunda lectura que es el Senado en el procedimiento legislativo. Quizás la reforma más importante es la del año 1995 cuando se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la cual se le da muchísimo contenido, pero que desgraciadamente no se le ha sacado el partido que debiera seguramente por falta de interés de los gobiernos nacionales como autonómicos. Es el único lugar de encuentro, de debate, de coordinación, de trabajo donde se reúnen los gobiernos de Comunidades Autónomas con el Gobierno Central y con Grupos Parlamentarios, aparte de la conferencia de Presidentes.

2. El Senado ha sido tradicionalmente una de las instituciones criticadas, desde la Constitución de 1978. Me gustaría saber qué opina acerca del parecer de aquellos autores que ponen en duda la utilidad de esta Cámara debido al solapamiento de funciones con el Congreso de los Diputados. ¿Cree que debería producirse una especialización?

Sobre gustos no hay nada escrito. Yo creo también que hay mucho desconocimiento a la hora de hablar del Senado, pero lo que sí está demostrado es que, allá donde hay un

³⁹ Realizada el día 7 de junio de 2017

sistema bicameral, donde hay una Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo, la calidad de los proyectos de ley es mucho mayor por una razón: los proyectos de ley se aprueban en primera instancia en el Congreso, normalmente en un ambiente bastante caldeado. Después, vienen al Senado, y aquí se pueden mejorar en un ambiente bastante más relajado y, sobre todo, más específico y especializado. Por lo tanto, se enmiendan esos proyectos de ley, se mejoran esos proyectos de ley y vuelven al Congreso para su aprobación definitiva. Por ello, allá donde hay un sistema bicameral el procedimiento legislativo es siempre mejor. Luego aparte, lógicamente, se necesita una Cámara de representación territorial, como cualquier estado federal que tiene su Senado, ya sea tipo *Bundesrat* o tipo Senado español. Pero, si nosotros tenemos un Estado descentralizado, como un estado federal, lógicamente es necesaria esa Cámara de representación territorial

3. ¿Cómo debería afrontarse la reforma constitucional? ¿Existe el consenso político necesario como para, a corto plazo, poder llevarla a cabo?

Cualquier tipo de reforma que se plantee tiene que ver en primer lugar con respecto a las funciones. En cualquier caso, cualquier tipo de reforma, por mínima que sea, afecta a la Constitución. La Constitución es muy precisa en la redacción del procedimiento legislativo, en la redacción de las funciones de Congreso y Senado. Por lo tanto, cualquier reforma que se tuviera que hacer afectaría a la Constitución. Para ello, se necesita el mayor acuerdo posible, igual por lo menos que el que hubo en 1978 para aprobar la Constitución. Y, en mi opinión, ahora no se da. Pero en definitiva, para llevar a cabo la reforma del Senado será necesario reformar sustancialmente la Constitución.

4. Me gustaría preguntarle sobre la composición de un hipotético nuevo Senado. Concretamente tres puntos: la circunscripción (provincial o autonómica), distribución del número de senadores (actual, proporcional a la población o en función del número de provincias) y elección de los senadores (directa, a través de los parlamentos autonómicos o miembros de los gobiernos autonómicos).

Aquí estás tocando el quid de la cuestión. Normalmente siempre en las ponencias de reforma, al hablar del sistema de elección es cuando salta todo por los aires. Si nosotros queremos ser una Cámara de representación territorial, el ámbito de elección debería ser la Comunidad Autónoma. Ahora bien, todas las Comunidades Autónomas, en teoría, deberían tener el mismo número de senadores si se quiere mantener el carácter territorial de la Cámara, que no se debe ver afectado por el carácter poblacional. En Estados Unidos, todos los Estados tienen el mismo número de senadores, todos los Estados designan a dos. En cualquier otro estado federal también excepto en Alemania, donde no es realmente una Cámara parlamentaria, es decir, es una Cámara de representación de los gobiernos, la componen miembros de los gobiernos federales. Entonces aquí viene la gran discusión. Si vas a Andalucía te dirán que tienen nueve millones de habitantes y Murcia sólo tiene medio millón. Pero claro, si quieres ser coherente con el planteamiento, debería ser así.

Con respecto al sistema de elección, algunos abogan por mantener la elección directa, dado que, la del Senado, es la elección más democrática que tenemos al ir en lista abierta y por tanto votas nominalmente. Otros son partidarios de la designación por Parlamento autonómico. Pero, en cualquier caso, es un asunto difícilísimo de resolver

porque va en función de los intereses de cada uno. Por ponerte un ejemplo, Castilla y León tiene nueve provincias que, si multiplicas los cuatro senadores de cada una de ellas hacen treinta y seis más los senadores designados por los parlamentos autonómicos. Madrid tiene seis millones de habitantes y, sin embargo, al ser uniprovincial, tan solo tiene cuatro senadores. Entonces aquí está el problema. Castilla y León dirá que quiere mantener sus treinta y seis senadores, a diferencia de Madrid que dirá que si vamos hacia un sistema nuevo cuatro senadores son muy pocos para seis millones de habitantes. Por último, está el sistema *Bundesrat*, que es algo que el Partido Socialista históricamente siempre ha preferido, aunque últimamente no lo tenían muy claro. En cualquier caso, yo siempre he defendido que el Senado no puede dejar de ser un Parlamento, los senadores tenemos que seguir siendo representantes de la soberanía nacional y, por tanto, mantener el sistema de elección de los senadores. Un Parlamento tipo *Bundesrat* aquí no encajaría.

5. Por último, me gustaría saber su opinión acerca de una posible reclasificación de las leyes con una nueva categoría denominada por la doctrina "leyes de especial trascendencia autonómica". ¿Cree que deberían existir? ¿Cuál sería el papel del Senado con respecto a las mismas?

El Consejo de Estado, cuando habla del Senado, cuando Zapatero le encarga hablar sobre los cuatro puntos de la reforma de la Constitución, en lo que refiere al Senado, se basa principalmente en el Trabajo que se hizo aquí en la Ponencia del año 1996 al 1998. Recientemente hemos hecho varios estudios y se sigue abogando por ese sistema. Es decir, sí que hay leyes de especial trascendencia autonómica, fundamentalmente los Estatutos de Autonomía como es lógico, la reforma de los Estatutos. En ese caso, pensamos que se debería iniciar y terminar aquí (en el Senado). Y hay otras leyes en las que en el Senado se debería producir un debate especial, desde el punto de vista de que el Senado es el representante de las Comunidades Autónomas.