

Acerca de la configuración constitucional de las Cortes Generales y la posible reforma del Senado

Antonio Jesús López Expósito

Resumen: El constituyente español de 1978, siguiendo la tradición constitucional española, optó a la hora de configurar nuestro poder legislativo por un sistema bicameral imperfecto en el que tiene mayores competencias el Congreso de los Diputados que el Senado, cuya composición, sistema de elección y funciones lo convierten en una mera Cámara de segunda lectura, pese a aparecer definido como Cámara de representación territorial, lo que ha originado que no pocas veces hayan defendido la necesidad de su reforma.

Palabras clave: Constitución; Cortes Generales; Congreso; Senado; Estado de las Autonomías.

Códigos JEL: D72; H11; H70; H77.

Las Cortes Generales en la Constitución de 1978: un ejemplo de bicameralismo imperfecto

La Constitución de 1978 instituyó en España una monarquía parlamentaria basada en la soberanía del pueblo como principio general de legitimación, concepto el de monarquía parlamentaria que encierra una cierta contradicción, puesto que combina dos legitimidades diferentes: la derivada de la herencia y la resultante del sufragio.

Con respecto a las Cortes Generales, establece el apartado primero del artículo 66 de la Constitución española que las mismas representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, configurando, de esta forma, a España como un Estado bicameral, en el que las dos Cámaras representan al pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía nacional. Las Cortes Generales son, por tanto, ante todo, un órgano representativo y se hallan en la posición de preminencia orgánica ya que representan directamente al “pueblo español”, del que emanan los poderes del Estado.

El papel constitucional de las Cortes Generales se centra en ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos y controlar la acción del Gobierno.

En la historia constitucional de España, la regla general ha sido el bicameralismo. Nuestras Cortes han sido siempre bicamerales, con dos excepciones significativas de monocameralismo: las Cortes surgidas de la Constitución de 1812 y las surgidas de la Constitución republicana de 1931.

Decía Sieyès que no tiene demasiado sentido tener dos Cámaras porque, si las dos están de acuerdo, una de ellas es inútil y, si no lo están, una de ambas no representa el interés general. Frente a esta defensa clásica del unicameralismo realizada en Francia, ligada al concepto de soberanía popular teorizado por Sieyès en la Revolución Francesa, y la uniformidad de la sociedad, el origen de las segundas Cámaras responde a los signos de diversidad que aparecen en aquella sociedad presuntamente unitaria.

Así pues, la Cámara Baja ostentaría en los Estados compuestos la representación política y la Cámara Alta la representación territorial. Actualmente, las segundas Cámaras están presentes en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Dentro de los Estados compuestos, prácticamente todos poseen una segunda Cámara, independientemente de su forma de Estado o de gobierno. Así, en concreto en los Estados federados, cuentan con una Cámara de estas características países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Suiza, Rusia o India.

En contraposición a lo anterior, gran parte de la doctrina constitucional defiende que en las sociedades democráticas sólo cabe la representación política y en ningún caso la existencia de una segunda Cámara puede suponer una realidad diferente a la representación en la primera Cámara¹.

Continuando con el asunto que nos ocupa, diremos que las actuales Cortes Generales españolas se presentan como un órgano complejo, bicameral, que, a diferencia del bicameralismo perfecto italiano², se trata de un modelo imperfecto y desigual, debido a que ambas Cámaras no tienen ni las mismas funciones, ni la misma importancia.

El papel predominante del Congreso sobre el Senado se manifiesta en que existen funciones muy importantes que sólo corresponden al Congreso, en exclusiva, como, por ejemplo, el nombramiento y la moción del Presidente del Gobierno. Igualmente, el Congreso da la investidura al Presidente del Gobierno, aprueba la moción de censura o le deniega la confianza.

En cuanto a su composición, el Congreso está formado, actualmente, por 350 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En este sentido, la relación que existe en España entre

¹ En este sentido se pronuncia Sáenz Royo, en *El Senado en España: ¿Reforma o supresión?*, en “La Constitución a examen: La reforma de la Constitución en España”, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

² Podemos recordar que el 4 de diciembre de 2016 Italia llevó a cabo un referéndum en el que rechazó una propuesta de reforma de la Constitución basada principalmente en la transformación del Senado de la República, rebajando sus competencias hasta convertirlo en un órgano de representación territorial; hecho que desencadenó la dimisión del aquel entonces primer Ministro Matteo Renzi.

el número total de habitantes y el de diputados no se aleja mucho de los parámetros que ofrecen otros países de nuestro ámbito (por ejemplo, Italia, Reino Unido o Francia).

La Constitución, al fijar los criterios básicos del sistema electoral para el Congreso, dispone que la circunscripción electoral es la provincia, estando Ceuta y Melilla representadas cada una de ellas por un Diputado. La referida elección de la provincia como circunscripción electoral ha sido controvertida. Sin ir más lejos, uno de los padres de la Constitución, Peces-Barba³, abogaba por reformar la Ley Electoral para hacer, como en Alemania, una circunscripción nacional única. Esto es una cuestión sensible que afectaría de lleno, por ejemplo, a la representación obtenida en el Congreso por los partidos nacionalistas que, en ocasiones, con un número considerablemente inferior de votos obtenidos en comparación con otros partidos de planta nacional, sin embargo, han obtenido mayor representación, lo que les ha permitido, en varias legislaturas, influir, de forma notable sobre la gobernabilidad de la nación. Éste y otros elementos invitan a pensar que el sistema electoral, en general, debiera ser objeto de modificación pero se trata de un asunto evitado, legislatura tras legislatura, por las formaciones políticas.

En cuanto al Senado, definido en nuestra Carta Magna como órgano de representación territorial, y actualmente compuesto por 266 senadores, está formado por dos tipos de miembros: un primer grupo de senadores de elección directa por los ciudadanos, compuesto por cuatro senadores por cada provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla; y un segundo grupo de senadores designados por las distintas Cámaras de las Comunidades Autónomas, las cuales pueden nombrar un senador, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

Así pues, con dicha configuración del Senado se subvierte su finalidad territorial, ya que no se arbitra ninguna representación de los municipios ni sus agrupaciones, y tampoco se opta por una representación exclusiva de las Comunidades Autónomas, al modo de una cámara federal, sino que se hace de la provincia la circunscripción en la que se eligen las tres cuartas partes del Senado. Y, en la práctica, tenemos un Senado “de partidos” y no “de territorios”.

Desde el punto de vista funcional, el Senado ejerce, con carácter subordinado, la potestad legislativa, pudiendo tomar en consideración proposiciones de ley y remitirlas al Congreso de los Diputados o enmendar o vetar los proyectos y proposiciones procedentes de éste, que siempre puede rechazar las enmiendas o vetos en los términos dispuestos en la Carta Magna.

Sin embargo, la Constitución reconoce al Senado un cierto papel preeminente en la consideración de la necesidad de que el Estado armonice disposiciones generales de las comunidades autónomas y en la autorización de los convenios de cooperación entre comunidades autónomas, pero en caso de desacuerdo el Congreso de los Diputados tiene la última palabra.

El supuesto previsto en el art. 155 de la Constitución, de reciente actualidad, es el único en el que tiene una potestad plena y exclusiva, sin posibilidad de intervención alguna del Congreso. Dicho precepto otorga a la Cámara Alta la condición de supremo garante del Estado de las Autonomías al exigir la mayoría absoluta de dicha Cámara en orden a la aceptación de medidas que el Gobierno se proponga llevar a cabo a fin de obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales o para proteger el interés general de España en el caso de que se hubiera atentado gravemente contra el mismo. En los últimos meses, hemos asistido a la aplicación práctica de este artículo, consecuencia de la crisis institucional vivida en Cataluña en los últimos meses. Así pues, el pasado mes de octubre, el Pleno del Senado aprobó las medidas propuestas por el Gobierno, al amparo del mencionado precepto, constatando, entre otros aspectos, “la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”.

Así pues, atendiendo a la regulación de su composición y funciones, el papel del Senado como cámara de representación se presenta “descafeinado”, lo que ha originado que no pocas voces hayan defendido la necesidad de su reforma, como veremos a continuación.

El papel del Senado como Cámara de representación territorial: retos y propuestas de reforma

Con la llegada de la reforma política de 1977 se afrontó un tema pendiente en el sistema político español como era el dar asentamiento territorial a los nacionalismos periféricos. Por eso, la Ley de Reforma Política de 1977 concibió una Cámara Baja de representación de la soberanía nacional y una Cámara Alta, el Senado, en el que se contemplaba la elección de los senadores “en representación de las entidades territoriales”, si bien se reservaba al monarca la potestad de nombrar un determinado número de senadores.

Pese a la anterior previsión, cuando se reunieron las Cortes Constituyentes en 1977-1978, era notorio que ya había pasado en Europa la “época dorada de los Senados”⁴, ya que la realidad había demostrado que la estructura bicameral del Parlamento aportaba con

³ Entrevista en *30 años de economía en democracia: 1978-2008*, Cinco Días.

⁴ En palabras de Alzaga Villaamil (*Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma*, “Teoría y Realidad Constitucional”, núm. 17, UNED, 2006)

frecuencia un inconveniente mecanismo de bloqueo de las políticas impulsadas por el Gobierno cuando este no disponía de la mayoría en el Senado.

La idea de que el Senado debía cumplir un cometido específico territorial se alcanza con la Constitución de 1978, que quiso otorgar al Senado un valor añadido frente al Congreso, como cámara de representación territorial, lo que origina una curiosa dualidad, ya que el Senado representa al pueblo español (al todo), pero, por otro lado, igualmente, representa a los “territorios” (las partes).

Sin embargo, conforme a lo comentado con anterioridad, los ponentes de la Carta Magna diseñaron un Senado de bajo perfil que no pudiese exigir responsabilidad política al Gobierno ni bloquear la obra legislativa del Congreso. El Senado es, básicamente, una cámara subordinada al Congreso en el ejercicio de la potestad legislativa, con apenas funciones territoriales y que duplica la representación política del Congreso al estar vertebrada por partidos políticos y no por territorios.

Con este panorama, no extraña que, entre la ciudadanía, esté extendida la idea de que la Cámara Alta, que en 2017 ha costado a los españoles 53,1 millones de euros⁵, no cumple con la totalidad de funciones que se idearon para ella en el proceso constituyente y, como en el caso del llamado “café para todos”, el resultado acabó por degenerar la idea original inspirada en una cámara de representación territorial.

A mayor abundamiento, a nadie se le escapa que el Senado es una institución que la opinión pública percibe, prácticamente, como irrelevante. Las propias fuerzas políticas no han sabido dignificar las competencias de la Cámara. Tampoco los partidos nacionalistas han sabido (o quizás querido) utilizar el Senado como Cámara integradora del Estado de las Autonomías, más interesados en mantener una relación bilateral de esas Comunidades Autónomas con el Estado, que en el desarrollo de mecanismos de cooperación institucional y armonización de políticas públicas.

Nuestra mejor doctrina es prácticamente unánime en afirmar que, una vez consolidado el proceso autonómico, la existencia del Senado sólo tiene sentido en tanto pase a ser una auténtica Cámara de representación territorial. En seguir esa tendencia radica tanto la propia lógica del sistema, como la supervivencia misma del Senado; de otro modo “su futuro es vegetar, subordinado a la otra Cámara hasta que las circunstancias sean propicias para eliminar un órgano que duplica la labor del Congreso sin aportar nada específico”⁶. Asimismo, autores como García Roca (2006) consideran que sin un verdadero Senado territorial nuestra Constitución está descompensada y asume innecesarios riesgos centrífugos.

⁵ Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2017.

⁶ Santolaya Machetti, P., y García Roca, F.J., “Consideraciones...”, cit., pág. 155.

Y es que el proceso de construcción autonómica ha revelado las dificultades existentes para conseguir que los distintos territorios cooperen en la administración de servicios comunes y coordinen sus actividades en beneficio del ciudadano. En este sentido, la prestación de los servicios sanitarios y educativos son los máximos exponentes. El papel del Senado en dicha cooperación debiera ser clave.

En esta línea, la reforma del Reglamento del Senado de 1994 potenció su función territorial con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. De ahí en adelante, se han sucedido, sin éxito, varios intentos de reforma de la Cámara Alta sin perjuicio de que dicho debate ha sido más periodístico y doctrinal que parlamentario.

Destacamos el informe emitido, en 2006, por el Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno, en el que rechazó el “modelo alemán” de Senado, proponiendo, entre otros aspectos, su mantenimiento como órgano dual (cámara de representación del pueblo español en su conjunto y cámara de representación territorial), reforzando su posición en el procedimiento legislativo de ciertas leyes de incidencia autonómica, y su configuración como cámara permanente, de forma que no se disuelva conjuntamente con el Congreso. Asimismo, proponía el Consejo de Estado pasar de un sistema de base provincial a otro de base autonómica, en el que se asignaría un solo senador por provincia, ampliando a seis el número fijo de senadores por Comunidades Autónomas y otro más por cada millón de habitantes.

Actualmente, entre los partidarios de la reforma del Senado, hay quienes propugnan reducir su composición a los presidentes de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas, configurándolo como segunda Cámara legislativa, en determinados asuntos de interés general, evocando el Consejo de Ministros de las instituciones europeas que funciona como Cámara donde se dan cita y están representados los intereses nacionales y que tiene atribuido el ejercicio de la potestad legislativa junto con el Parlamento Europeo, elegido de forma directa por los ciudadanos⁷.

Por otro lado, hay quien incluso plantea eliminar la consideración del Senado como órgano de representación del pueblo en su conjunto, defendiendo que el Senado seguiría siendo un órgano del Estado a través del cual las Comunidades Autónomas participarían en sus funciones⁸.

En cualquier caso, parece que resulta aconsejable, y acorde con el espíritu de nuestra Constitución, integrar, de forma más adecuada, la Cámara territorial en el Estado de las Autonomías, como foro de expresión de la rica realidad regional de nuestro país; y dotarla de una composición que representara, en

⁷ En este sentido se pronuncian los Catedráticos de Derecho Administrativo Sosa Wagner y Fuertes López: *Ideas para reformar el Senado*, Tribuna, El Mundo, 8 de diciembre de 2016.

⁸ Así se manifiesta Cidoncha Martín en *El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)*, RJUAM, nº 23, pp. 167-206.

exclusividad, a las Comunidades Autónomas⁹ y no a las provincias, como ahora, asignándole funciones de primera lectura sobre las leyes que afecten directamente a las competencias autonómicas, de manera que, tras la intervención del Congreso, el Senado tuviera la última palabra en cuestiones que afectan a los territorios y que ahora llegan a organismos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera o la Conferencia de Presidentes¹⁰ sobre los que el Gobierno tiene el control. En definitiva, un órgano que facilite la integración de las Comunidades Autónomas en el Estado y la cohesión territorial, por decirlo en términos sintéticos.

Dicho lo cual, la mayor o menor ambición de la reforma del Senado debe hacernos cuestionarnos hasta cuánto queremos sacrificar el valor de la gobernabilidad, ya que una reforma no meramente cosmética del Senado conllevaría peajes; cuanto menos, haría el procedimiento legislativo más complejo y podría dar lugar a una Cámara menos confortable para el Gobierno de turno, lo que dificultaría la gobernabilidad del Estado.

Al hilo de todo lo anterior, conviene tener presente que la conversión del Senado en una auténtica Cámara territorial podría ir unida a una eventual reforma de la Constitución.

En este sentido, diez Catedráticos de Derecho Constitucional o Administrativo han publicado, en diciembre de 2017, un documento en el que, bajo el título “Ideas para una reforma de la Constitución”, quieren llamar la atención sobre la urgencia, en su opinión, de plantear cambios en la nuestra ley fundamental. Lo prioritario para estos autores sería acometer la reforma del modelo de organización territorial del Estado. Para ello plantean, entre otras propuestas, la reforma, en profundidad, del Senado hacia una Cámara territorial y federal cuyos miembros sean designados por los gobiernos autonómicos, siguiendo el modelo del *Bundesrat* alemán.

A este respecto, es preciso señalar que, recientemente, se ha constituido en el Congreso de los Diputados la “Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico”, con el objeto de estudiar posibles reformas en el modelo territorial español. En la primera de sus sesiones, los tres “padres” de nuestra Carta Magna que permanecen vivos (Herrero y Rodríguez de Miñón, Pérez-Llorca y Roca) defendieron que no es el momento de modificar la Constitución, debido al actual clima político y al reto tan complicado de alcanzar un refrendo ciudadano tan alto como en la Transición, no

mostrándose partidarios de que el modelo avance hacia el federalismo.

En esta tesitura, no se oculta a nadie que, de un tiempo a esta parte, el texto de 1978 está sufriendo por los desplantes de determinadas fuerzas políticas e instituciones públicas, cuyo exponente máximo ha sido el llamado “desafío independentista” catalán acaecido el pasado año, al que nos hemos referido con anterioridad.

En este contexto, determinados sectores políticos propugnan la apertura de un “proceso constituyente” que nos llevaría a discutirlo todo, incluida la forma de Estado o el modelo territorial.

Podemos concluir abogando por que cualquier posible reforma, que pueda venir, de la Constitución cuente con los acuerdos necesarios, y parta desde los postulados del entendimiento y la búsqueda del interés general. Tal y como señala Muñoz Machado¹¹, debemos tener presente que, mientras mantengamos nuestros compromisos europeos, las determinaciones de buena parte de la Constitución resultan casi intangibles. Sería conveniente, pues, acotar, entre todos, qué cuestiones de nuestra Carta Magna se considera necesario modificar para adecuarla a la realidad de nuestros días. En cualquier caso, evitemos los riesgos que conllevan para el orden socio-económico aventuras y derivas propias de un país que, en ocasiones, actúa como si todavía estuviera en el siglo XIX.

Referencias bibliográficas

CIDONCHA MARTÍN, A. (2011): “El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 23, pp. 167-206.

SÁENZ ROYO, E. (2017): “El Senado en España: ¿Reforma o supresión?”, *La Constitución a examen: La reforma de la Constitución en España*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch pp. 251-267.

UNED (2006): “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, pp. 9-61.

⁹ Las fórmulas para ello son diversas. Apuntamos, con efectos meramente enunciativos, la elección de los senadores directa por los ciudadanos mediante elecciones con circunscripción autonómica; la designación por los parlamentos autonómicos; o el nombramiento por los Gobiernos autonómicos (siguiendo el ejemplo del *Bundesrat* alemán).

¹⁰ Idea que fue importada desde Alemania y que allí reúne a los ministros-presidentes de los *Länder*.

¹¹ En *La Constitución perpetua*, Tribuna, El País, 6 de diciembre de 2016.