

EL SENADO, CAMARA POSIBLE DE LAS AUTONOMIAS

Por ELISEO AJA y XAVIER ARBOS

SUMARIO

I. Introducción: el declinar de los Senados.—II. El Senado en el Derecho comparado.—III. El Senado en el debate constituyente español. IV. La regulación constitucional.—V. Análisis de los primeros periodos de la primera legislatura ordinaria.—VI. Conclusiones: las alternativas del Senado español

I. INTRODUCCION: EL DECLINAR DE LOS SENADOS

La orientación comparada, propugnada por la Asociación de Ciencia Política y Derecho Constitucional para su I Congreso, resulta especialmente adecuada para el estudio del Senado español actual*.

En efecto, la Cámara alta tiene en el Derecho comparado una amplia variedad de regulaciones históricas y actuales, y en correspondencia, existe una abundante bibliografía sobre ella. Resultaría imprudente y pretencioso prescindir de tan considerables aportaciones a la hora de estudiar nuestro actual Senado.

Además, ambos elementos estuvieron presentes, de forma más o menos explícita, en el debate de nuestros constituyentes, y difícilmente podría entenderse la regulación de nuestra Constitución sin acudir a ellos.

(*) Este trabajo fue presentado inicialmente en el Primer Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (Barcelona, 2-4- de junio de 1980), Area de «Autonomías», coordinada por Jordi Solé Tura.

La evolución histórica del Senado en los regímenes occidentales, y la doctrina que ha suscitado, permite distinguir tres grandes orientaciones: la que, en un primer momento, liga la función del Senado al de una Cámara conservadora, esté o no reservada expresamente a un sector de la sociedad; la que dibuja el Senado como institución propia de un Estado federal, y una tercera, que defiende la existencia del Senado en virtud de distintos argumentos —a menudo complementarios—, entre los que destaca su aportación técnica al proceso legislativo.

Adelantémonos a precisar que la orientación corporativista —liberal o autoritaria—, que algunos autores añaden a las anteriores, tuvo su auge en el período de entreguerras, y hoy ha perdido casi toda su fuerza; entre otras cosas, porque la idea de una Cámara de intereses ha encontrado en los Estados democráticos actuales una salida más acorde con su teoría política en los Consejos económico-sociales, limitados a funciones consultivas (1).

La polémica sobre la oportunidad y legitimidad de una segunda Cámara se ha centrado en su carácter conservador respecto a la Cámara popular, y a medida que avanzaba la teoría democrática en la sociedad, la defensa expresamente conservadora del Senado se ha trasladado a su supuesta contribución técnica, de forma que se han unificado las que hemos considerado como primera y tercera tendencia (2).

La defensa explícitamente conservadora del Senado, que vendría representada por la conocida argumentación de Montesquieu, y simbolizada en la Cámara de los Lores, tuvo su réplica paradigmática en el unicameralismo de la Constitución francesa de 1791, heredada por gran parte de la teoría democrática y socialista posterior, que ven en el Senado un freno y una moderación a la voluntad popular expresada a través de la Cámara baja.

La evolución del constitucionalismo continental durante el siglo pasado recuperó la función conservadora del Senado, aunque despojándolo de su

(1) Para las posiciones más recientes, M. GARCÍA PELAYO: «Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional», en *Politeia*, 1975, reproducido en *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, 1977, págs. 108-135.

Sin duda con la mejor intención de superar deficiencias de la representación electoral española, JOSÉ A. PORTERO ha sugerido una presencia parcial en el Senado de sectores que responderían a estos criterios, en «El Senado en la Constitución española», en M. RAMÍREZ y otros: *Estudios sobre la Constitución española*, Zaragoza, 1979, pág. 223.

(2) Entre los artículos recientes más interesantes, véanse YVES WEBER: «La crise du bicameralisme», en *Rev. Droit Pub. et Sc. Pol.*, 88 (1972), núm. 3, págs. 573-606, y CHRISTIAN DAUBIE: «Le Senat de Belgique: future Chambre de réflexion», en *Res Publica*, 20 (1978), núm. 4, págs. 495-534.

carácter aristocrático, exigiendo condiciones tan restrictivas para el ejercicio del sufragio activo y pasivo que sólo permitían incorporarse a los representantes de la alta burguesía y la aristocracia terrateniente (3).

A medida que estas condiciones censitarias van retrocediendo por el avance de los movimientos democráticos que piden el sufragio universal, el carácter conservador del Senado se refugia en otros requisitos: mandato más largo, edad superior para votar y para ser candidato, elección indirecta... y, sobre todo, sistema electoral mayoritario, cuando en la Cámara baja se ha impuesto ya el proporcional.

Así configurado, el Senado encontrará una defensa por parte de la doctrina conservadora en la incorporación al parlamento de personalidades destacadas que están al margen de los partidos, en el enfriamiento y la moderación de supuestas radicalidades de la Cámara popular, en las virtudes de repetir la discusión de las leyes para evitar errores y precipitaciones, etcétera (4).

Pero lo cierto es que los grandes conflictos entre las dos Cámaras han adquirido sistemáticamente el carácter de enfrentamiento entre progresistas y conservadores, y que la pérdida de poderes o la desaparición del Senado se ha estimado en todos los casos como un avance de las ideas democráticas en el país y en el momento en que se produjeron.

Mathiot, que califica el bicameralismo como propio de los sistemas liberales reconoce, sin embargo, que

«... le déclin des Chambres hautes peut-il être considéré comme inévitable dans les Etats unitaires, parce que, la Chambre basse étant considérée comme donnant l'expression la moins contestable de la volonté générale, les partisans d'une démocratie avancée recommandent naturellement sa prédominance.

Ainsi, dans les pays où la Constitution a été, avec le temps, modifiée, une évolution notable s'est produite dans le sens du déclin de la Chambre haute» (5).

(3) Rebasaría el espacio de este trabajo el detalle de la evolución histórica del bicameralismo; el resumen del mismo, en cambio, resulta bien conocido. Una exposición apretada en G. NEGRI: «Bicameralismo», en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1959, vol. V, págs. 245-354.

(4) Una sistematización de estas opiniones, en P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, Madrid, 1976, vol. III, págs. 321 y sigs.

(5) ANDRÉ MATHIOT: *Institutions politiques comparées. Le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidental*, París, 1973-74, pág. 259.

Colliard concreta más:

«Dans la periode considérée, 1945-1976, il faut noter une nette évolution ver le monocameralisme. Quince pays avaient en 1945 deux Chambres, et, en 1976, ils ne sont plus que douze. La Chambre haute a été supprimée en Nouvelle-Zélande dès 1950, au Danemark dès 1953, en Suède enfin en 1969-1970. Ceci peut, d'ailleurs, être rapproché des menaces qui ont pesé sur le Sénat français, a partir 1962, et notamment au moment du referendum de 1969. De plus, l'existence d'un certain nombre de ces Chambres est justifiée par l'application des règles classiques du fédéralisme...» (6).

Efectivamente, una lógica totalmente distinta inspira la función de las Cámaras altas en los Estados federales. Desde la Constitución americana se ha venido considerando que el Senado federal no representa directamente a la población, sino a los Estados y, por tanto, la descompensación del número de senadores respecto a la población (u otros factores distorsionadores de la representatividad) pasan a segundo plano, aunque las actuales Constituciones de Austria y Alemania Federal han introducido una pequeña ponderación entre población y número de representantes por Estado.

Este principio federal, que se revela hoy como la más sólida legitimación para la existencia del Senado, precisaría algunos comentarios, que solo enunciaremos; en efecto, además de la función esencial de defensa de los derechos e intereses de los miembros de la Federación, el Senado cumple una importante función de cohesión del conjunto federal —estimada como centralizadora por algunos autores—, puede facilitar una perfección técnica y política, como suele predicarse del *Bundesrat* alemán, y puede, al mismo tiempo, encubrir una naturaleza conservadora, por la desproporción respecto a la población o por el método de elección.

Pese a esto último, la función esencial de representar los diversos territorios de un Estado y su consecuencia a la vez descentralizadora y homogeneizadora, se ha impuesto de tal modo que no sólo se ha aceptado en casi todas las Federaciones, sino también se ha introducido como elemento parcial en Estados no federales (7).

(6) J. C. COLLIARD: *Les regimes parlementaires contemporains*, París, 1978, página 58. Si efectivamente se excluyen los Senados federales, que responden a otro criterio, como en seguida expondremos, resulta que un tercio de los regímenes occidentales han suprimido el Senado desde la segunda guerra mundial hasta hoy.

(7) Esta evolución responde, a su vez, a un fenómeno más profundo, la relativización de la dicotomía tradicional Estado federal-Estado unitario, señalada por IGNA-

II. EL SENADO EN EL DERECHO COMPARADO

Siguiendo este razonamiento pueden clasificarse los sistemas políticos actuales según el tipo de Senado que contienen, distinguiendo entre:

1. Regímenes con Senado de tipo federal, como los Estados Unidos, Suiza, Austria y República Federal Alemana.
2. Regímenes con Senado que responde a criterios diferentes del federal, como Italia, Bélgica, Países Bajos, Irlanda y Francia.
3. Regímenes que carecen de Senado, como Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia y Noruega.

También podríamos incluir regímenes de tipo occidental situados fuera de este área —como Nueva Zelanda, Japón o Australia, que entrarían en el tercer, segundo y primer grupo, respectivamente—, pero ello no alteraría nuestra argumentación. Hemos dejado fuera de la clasificación a Gran Bretaña y Canadá, cuyas Cámaras altas no responden a criterios electivos y resultan curiosos restos de una época pasada, estando por ello casi sin poderes.

No parece necesario insistir en que toda clasificación, y ésta muy en concreto, fuerza un poco la diversidad real, situando en la misma categoría a Cámaras que presentan rasgos más o menos diferenciados y que pasamos someramente a exponer.

1. *El Senado federal*

Es conocido cómo los constituyentes americanos se inclinaron por la existencia de una segunda Cámara federal, tras cierta discusión, en parte porque la mayoría de las ex colonias eran bicamerales, en parte para completar el sistema de *checks and balances*, en gran parte para compensar con un mecanismo conservador las eventuales posiciones radicales de la Cámara de Representantes y, especialmente, para superar el temor de los pequeños Estados a quedar absorbidos por la superioridad representativa de los grandes. Esta fue, en último extremo, la razón de la representación igual de todos los Estados en el Senado.

Inicialmente, la mayoría de los senadores eran designados por las Cámaras de los Estados federados, pero la enmienda XVII, incorporada a la Cons-

CIO M. DE LOJENDIO en «Autonomía y consenso», en *Federalismo y regionalismo* (coordinador Gumersindo Trujillo), Madrid, 1979, págs. 53 y sigs.

titución en 1913, estableció la elección directa de los senadores por la población de cada Estado.

El Senado americano posee facultades comunes y diferenciadas respecto a la Cámara baja (entre las últimas, la aprobación de los nombramientos de altos cargos realizados por el Presidente y de la ratificación de los tratados internacionales) y puede estimarse que su poder es mayor que el de la otra Cámara, tanto por razones históricas como por sus competencias específicas y el prestigio que mantiene (8).

En Suiza el Ständerat está formado por 46 miembros (desde la reciente constitución separada del cantón del Jura), a razón de dos representantes por cantón y uno por medio cantón. Si en el siglo pasado la mayoría de senadores eran nombrados por los Grandes Consejos o Asambleas de los cantones, hoy la mayoría son elegidos por la población de cada cantón, manteniéndose la elección parlamentaria únicamente en los cantones de Berna, Friburgo y Neuchâtel.

En realidad, la forma de designación es competencia de los cantones, así como la duración del mandato y el procedimiento electoral, que es el mayoritario a dos vueltas en casi todos los cantones. Parece que esta elección popular a través del sistema mayoritario ha contribuido a realzar el prestigio y la fuerza del Senado, que cuenta ahora con figuras políticas reconocidas de los cantones y la confederación (9).

El número igual, y reducido, de senadores por cantón, unido a la mayoría de cantones de carácter agrario produce una representación política muy diferente de la Cámara baja, y notablemente más escorada hacia posiciones conservadoras, lo que ha provocado constantes peticiones de reforma en las últimas décadas (10).

El Bundesrat alemán, manteniendo el carácter federal, presenta en su regulación actual dos notas características: la ponderación del número de representantes, de tres a cinco, según la población de los *Länder*, y su desig-

(8) N. S. PRESTON: *The Senate Institution*, Nueva York, 1969, así como W. H. RIKER: «The Senate and American Federalism», en S. C. PATTERSON: *American legislative behavior*, Princeton, 1968, págs. 27-44.

(9) J. F. AUBERT: *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Neuchâtel, 1967, volumen II, págs. 469 y sigs.

(10) S. HENIG y J. PINDER: *Partidos políticos europeos*, Madrid, 1976, pág. 402; contiene la comparación entre la composición de ambas Cámaras, muy perjudicial para los socialistas y, en general, para los partidos de implantación urbana en la Cámara alta.

El tema ha suscitado desde hace años la necesidad de la reforma, con posiciones diversas, que pueden verse en Commission d'Experts pour la Preparation d'Une Revision Totale de la Constitution Federale: *Rapport*, Berna, 1977, págs. 149 y sigs.

nación por los gobiernos respectivos, que les proporcionan instrucciones para votar en bloque.

Esta forma de designación y de voto, y el hecho mismo de que los senadores sean miembros de sus respectivos gobiernos, ha hecho dudar a algunos autores sobre su carácter parlamentario (11); la mayoría de la doctrina se inclina, en cambio, por considerarlo como Senado, y así lo creemos nosotros, entre otras cosas porque al ser miembros de los gobiernos de los *Länder* pertenecen por definición a la mayoría parlamentaria de sus respectivas Cámaras.

Constitucionalmente el Bundesrat se encuentra en una posición subordinada respecto al Bundestag, puesto que a éste le basta aprobar la mayoría de las leyes con la misma mayoría que aquél para superar su oposición. Pero existen varios temas en que la voluntad del Bundesrat resulta decisiva: la reforma constitucional, las leyes federales que regulan materias que afectan a los intereses de los *Länder*, o aquellas que permiten a la Federación intervenir en sus competencias, que vienen recogidas principalmente en los artículos 84.1 y 5, 85.1, 87.3 y 106.4 y 5 de la Ley Fundamental de Bonn.

También corresponde al Bundesrat aprobar la declaración del «estado de necesidad legislativo» (art. 81.1), por definición en contra de la posición de la Cámara baja, así como los importantes «Reglamentos de administración general» del artículo 80.2 de la Ley Fundamental.

Podríamos decir que por encima de la regulación constitucional ha sido la capacidad del Bundesrat para defender los intereses de los *Länder* y su competencia técnica la que le ha permitido situarse al mismo nivel político, sino por encima, que el Bundestag, al menos en lo que se refiere a la función legislativa (12).

El Bundesrat de Austria también responde a una ponderación del número de representantes (mínimo tres) de cada *Länder* respecto a su población. El número exacto es determinado por el presidente de la Federación, según el último censo publicado, a partir del número más alto de representantes, que corresponde a Viena, con 12. Esta ponderación, más «abierta» que la alemana, tampoco llega a desfigurar el principio federal de representación

(11) W. APELT: «Quelques remarques sur les rapport entre les Parlement et le gouvernement dans la démocratie parlementaire», en *Rev. Internat. Droit Comp.*, octubre-noviembre 1957, pág. 667.

(12) Sobre la competencia y el procedimiento legislativo, E. STEIN: *Derecho político*, Madrid, 1971, págs. 56 y sigs. Sobre la influencia en la Administración, A. GROSSER y H. MENUDIER: *La vie politique en Allemagne fédérale*, Paris, 1978, págs. 221 y sigs. Sobre el funcionamiento de la Cámara, A. J. BURKETT: «The West German Bundesrat», en *The Parliamentarian*, 1958, núm. 59, págs. 165-169.

igualitaria de los Estados miembros en una Cámara que hoy se compone de 58 miembros.

Estos son elegidos por las Dietas de los *Länder* «según el principio de representación proporcional» (art. 35.1 de la Constitución), por la duración de la legislatura propia, lo que convierte a la Cámara en un órgano permanente.

Las facultades legislativas del Consejo Federal (iniciativa, veto suspensivo fácilmente superable por el Nationalrat, y dilación de la promulgación de la ley durante ocho semanas si no ha pronunciado el veto) le colocan en una posición subordinada respecto a la Cámara baja; debe añadirse además que los presupuestos no precisan su aprobación.

El Bundesrat puede controlar al Gobierno a través de preguntas, interpelaciones, resoluciones y comisiones de investigación, pero carece de medios de control-sanción.

Como señala Claude S. Douin, probablemente la subordinación constitucional del Bundesrat se ha acentuado por representar en la práctica más a los partidos federales que no a los *Länder*, a pesar de la letra de la Constitución que afirma: «... el Bundesrat representa a los *Länder*...» (13).

2. Los Senados de los Estados unitarios

Como ya hemos señalado, el proceso democrático del siglo pasado y presente ha puesto en cuestión la composición, poderes e incluso existencia de los Senados configurados como Cámaras aristocráticas primero y conservadoras después. Ante los diferentes conflictos que surgían de esta contradicción se han producido dos tipos diferentes de respuestas: algunas Cámaras altas se han democratizado tanto que han alcanzado una representatividad semejante a las Cámaras populares; otras, renuentes a su democratización, han perdido poderes en beneficio de las Cámaras bajas, convirtiéndose en meros apéndices de aquéllas.

Esta forma diferente de evolución está bien representada por los ejemplos del Senado en Bélgica y los Países Bajos, respectivamente. Las Constituciones más recientes se han alineado también en una u otra dirección: o muchos poderes si es de extracción democrática, o pocos si representa intereses conservadores. El Senado italiano estaría entre las primeras y el francés entre las segundas —aunque éste presenta algunos caracteres propios

(13) Artículo 34 de la Constitución austríaca. C. S. DOUIN: *Le fédéralisme autrichien*, París, 1977, págs. 226 y sigs.

del régimen de la V República—, así como el irlandés, que responde formalmente a criterios corporativos.

En Bélgica se ha llegado a un Senado democrático a través de las reformas constitucionales de 1893 y 1921 y de la propia evolución del régimen y de la realidad política, que han reducido a la nada las antes difíciles condiciones exigidas a los candidatos por el artículo 56 bis de la Constitución (14). A pesar de la extracción variada de los senadores (106 de elección directa, 50 elegidos por los Consejos provinciales y 25 cooptados por las dos fracciones anteriores), la Cámara alta belga tiene prácticamente la misma composición política que la baja y por esto la amplitud de sus poderes, iguales a aquélla (incluyendo la sanción al Gobierno), no producen nunca conflictos entre ambas.

En los Países Bajos, en cambio, las sucesivas revisiones de la Constitución en 1848, 1887 y 1922 no llegaron a conceder al Senado una representatividad tan grande; esto explica la paradoja de que permitiendo la Constitución que el Senado derribe al Gobierno, nunca lo ha hecho, y hoy se considera tal facultad en desuso. En cambio puede vetar, a través de continuas *navettes*, un proyecto de ley aprobado por la Cámara baja, aunque carece del derecho de iniciativa y de enmienda, limitándose por eso a discutir y votar globalmente los proyectos de la otra Cámara; en general, el Senado holandés rehúye los conflictos frontales con la Cámara popular, para evitar que se cuestione su propia legitimidad.

Las razones generales de la polémica sobre el Senado, tal como hemos venido exponiendo, se plantearon con fuerza en la Constituyente italiana, a través de dos grandes posiciones: Senado regional y Senado elegido por toda la población, pero sobre una base distinta a la Cámara (15). La solución adoptada, que puede estimarse como un compromiso, se basa en la elección directa por sufragio universal —con algunas diferencias de edad tanto del sufragio activo como del pasivo— por un sistema mayoritario con agrupación de restos por regiones, lo que sucede en la mayoría de los casos, de forma que la representación resulta casi idéntica a la de la Cámara baja.

(14) Hoy casi todos los candidatos pueden serlo a través del núm. 13, al que la inflación ha reducido considerablemente; CHARLES GOOSSENS: «Le bicameralisme en Belgique», en *Rev. Intern. de Sc. Administratv.*, 1951, pág. 273; H. F. DE CROO: *Parlement et gouvernement*, Bruselas, 1965, págs. 166-180, y el ya citado de DAUBIE.

(15) Una reciente sistematización del debate en NICOLA OCCHIOUPO: «La Camera delle regioni», en *Scritti in onore di C. Mortati, Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale*, Roma, 1977, vol. II, págs. 385-452. Sobre las últimas propuestas de reforma, P. BARILE y C. MACCHITELLA: *I nodi della costituzione. Una «ricognizione» trent'anni dopo*, Torino, 1979, págs. 16 y sigs.

El Senado tiene iguales poderes que la Cámara de Representantes, incluyendo la exigencia de responsabilidad al Gobierno.

En Irlanda, la complejidad del sistema de elección (11 de los 60 miembros del Senado son nombrados por el primer ministro y el resto son elegidos por un complicado sistema de origen corporativo) no impide que los principales partidos resulten decisivos en la formación de la Cámara, aunque ello no llegue a legitimarla plenamente ni, por tanto, a mejorar la posición subordinada que le concede la Constitución (16).

El Senado francés actual ha heredado el carácter conservador tradicional y la posición subordinada en que ya le había colocado la IV República para aplacar las críticas que recibiera en la anterior.

Pero su situación se explica mejor teniendo en cuenta la general subordinación del Parlamento al ejecutivo en la actual Constitución, a través de medios tan conocidos como el poder del Presidente de la República, la reserva negativa de ley, el *vote bloqué*, etc. (17).

Su elección por un colegio electoral donde predominan los delegados de los Consejos municipales —mayoritariamente rurales— privilegia a las posiciones políticas conservadoras, aunque sus escasos poderes sólo le permiten decidir en eventuales conflictos con la Asamblea Nacional cuando el Gobierno desea utilizarle como instrumento de su propia oposición a la Cámara baja, ya que de aquél depende la convocatoria de la Comisión Mixta del artículo 45 de la Constitución, única fórmula que permite una cierta posición de fuerza del Senado en el proceso legislativo (18).

En resumen, podríamos decir que los Senados de tipo federal, en cuanto

(16) Recuérdense las influencias en el momento de aprobación de la Constitución irlandesa (1937); el momento de mayor auge de las Cámaras corporativas, y la defensa de las mismas por el catolicismo, que tenía extraordinaria influencia en el país.

Sobre el tema, y en concreto sobre el procedimiento de elección, MANUEL B. GARCÍA ALVAREZ: «Representación de intereses y Parlamentos demoliberales. El Senado irlandés», en M. RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978, págs. 459-480.

(17) Aunque existan matices y explicaciones diferentes, la subordinación del Parlamento francés al ejecutivo es aceptada por todos los autores. Especial interés posee el último intento de M. DUVERGER (*Echec au roi*, París, 1978) para construir sobre esto el concepto de «semipresidencialismo, que no estamos seguros que haya evitado otro tipo de *echec*».

Sobre la crisis del Senado francés, JACQUES GEORGEL: *Le Senat dans l'adversité*, París, 1968.

(18) FRANCINE y ANDRÉ DEMICHEL y MARCEL PIQUEMAL: *Institutions et pouvoir en France*, París, 1975, págs. 105 y sigs., como ejemplo de un tratamiento que puede encontrarse en casi todas las monografías.

representantes de los intereses de los Estados miembros, realizan unas funciones específicas y tienen generalmente una posición fuerte en el proceso legislativo, aunque están siempre al margen de la investidura y sanción del Gobierno.

En dos casos, Estados Unidos y R. F. Alemana, el Senado ha visto aumentado su poder gracias al prestigio y capacidad técnica que ha sabido instrumentar, y en ambos, así como en Suiza, los senadores son figuras políticas de primera fila, lo que se revela como factor, y no sólo consecuencia, de su poder. Esto no sucede en Austria, donde la representación de los partidos se impone claramente a la territorial, coincidiendo por otra parte con una previsión de poder inferior por la Constitución.

El Senado en los Estados no federales responde a criterios múltiples, con predominio de uno u otro según la historia, la Constitución y el régimen político de cada país.

Lo que nos interesa observar es la diferente naturaleza y funciones del Senado de Italia y Bélgica respecto a los demás. Estos dos son los únicos regímenes de bicameralismo integral perfecto: el Senado tiene los mismos poderes en la Cámara baja, incluido el control y sanción del Gobierno, y son también los únicos con un sistema de elección tal que produce una composición política semejante a la otra Cámara.

Esto, paradójicamente, plantea con mayor profundidad la polémica bicameral: ¿para qué sirve entonces un Senado que reproduce exactamente la composición, funciones y poderes de la Cámara popular? Ello explica que la petición de reforma del Senado no haya desaparecido allí, aunque ahora no se plantea desde exigencias democráticas, sino de eficacia y funcionalidad.

En los demás casos, la mejor legitimidad democrática del Senado conduce sistemáticamente a una posición muy subordinada de la Cámara alta, con alternativas continuas entre su reforma, para ganar poder, y su oscurecimiento, para evitar la reforma. Ya hemos visto cómo varios regímenes han preferido resolver el dilema con la supresión pura y simple de la segunda Cámara, adquiriendo tal decisión en casos como Dinamarca y Suecia, el carácter expreso de avance democrático (19).

(19) Parece claro que la división funcional del *Storting* noruego y del *Althing* irlandés no permite hablar de bicameralismo, y por ello no nos detenemos en estos casos.

III. EL SENADO EN EL DEBATE CONSTITUYENTE ESPAÑOL (20)

La suerte del Senado en el proceso constituyente va ligada a la del planteamiento general de las autonomías. La indefinición actual de nuestra Cámara alta y el papel de segundo plano que ocupa en la actualidad política, vienen sin duda de que se le retiró lo esencial de su papel de Cámara de las Comunidades Autónomas sin que se le dieran responsabilidades parlamentarias importantes.

La estructuración del Senado como Cámara de las autonomías se acogió inicialmente en el artículo 60 del anteproyecto de Constitución (21).

«Art. 60. 1. El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España.

2. Los senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del territorio.

3. Cada territorio autónomo designará diez senadores y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes. Ningún territorio autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro territorio autónomo.

4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España» (22).

(20) Véase J. CAPÓ GIOL: «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en Varios: *Parlamento y sociedad civil*, edición de la Cátedra de Derecho Político, coordinada por M. A. Aparicio, Barcelona, 1980, págs. 283-289.

(21) *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 5-I-78.

(22) Ni UCD ni AP presentaron votos particulares a este redactado. Los comunistas sí lo hicieron, solicitando la supresión del párrafo cuarto, mientras que Minoría Catalana y socialistas defendieron en sus votos particulares —prácticamente idénticos— sobre el párrafo tercero el texto que sigue:

«Cada territorio autónomo designará un senador por dicho territorio, uno por

Y de acuerdo con el criterio de generalización de las autonomías, que no establecía diferentes procedimientos para la constitución de territorios autónomos ni distintas cotas de competencias entre los mismos, se preveía en la disposición transitoria quinta la elección de senadores por aquellas provincias aún no constituidas en territorio autónomo, a través de los concejales de sus municipios (23).

Pero en el informe de la ponencia (24), de un Senado formado a base de «representantes de los distintos territorios autónomos que integran España», se pasa a enunciar que «el Senado se compone de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España *en los términos que determine una ley orgánica*», como apartado único. Nuestro subrayado quiere hacer notar el carácter dilatorio de la remisión a ley orgánica que, como en tantos otros casos similares, era indicio de posturas encontradas en el seno de la ponencia (25).

Quizá sea útil señalar que la suerte de este artículo fue probablemente unida a la del artículo 59 del anteproyecto (hoy 68), que regula la elección de los diputados y que fue debatido en la misma sesión de la Comisión del Congreso que el entonces artículo 60. En el anteproyecto no entraba la propuesta de la izquierda y de la Minoría Catalana de constitucionalizar el sistema proporcional. El silencio de la Constitución en este tema era apoyado por UCD y AP, siendo conocida la actitud de este último grupo favorable al sistema mayoritario. Es posible que en las negociaciones habidas entre el informe de la ponencia y el dictamen de la Comisión del Congreso, una de las contrapartidas del apoyo socialista al cambio en la composición del

cada una de las provincias que lo integran en el momento de la aprobación de la Constitución y uno por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.»

El texto socialista sólo presenta variantes gramaticales, *B. O. C.*, núm. 44, 5-I-78.

(23) Una defensa teórica de un Senado formado íntegramente por representantes de las Comunidades Autónomas, tal como fue previsto inicialmente por la ponencia constitucional, así como algunas soluciones a los problemas que planteaba la igualdad-ponderación del número de senadores respecto a la población de las Comunidades Autónomas, fue asumida por E. AJA en su ponencia «Por un Senado de las nacionalidades y regiones» en el simposio sobre federalismo y regionalismo celebrado en La Laguna en septiembre-octubre de 1977; tal posición, como muestran las intervenciones de Juan J. Linz y Gumersindo Trujillo, tuvo una amplia aceptación entre los estudiosos.

La ponencia y las intervenciones citadas, en *Federalismo y regionalismo*, coordinación de G. Trujillo, Madrid, 1979, págs. 447-460 y 461-462, respectivamente.

(24) *B. O. C.*, núm. 82, 17-IV-78.

(25) Véase P. DE VEGA en su trabajo «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional de la Constitución», en Varios: *La Costituzione spagnola*, Bolonia, 1978, donde se hace eco de los peligros que supondría tal remisión.

Senado fuera la de introducir el criterio —que se mantuvo— de representación proporcional en la elección de los diputados.

El citado artículo fue el último debatido en la última sesión de la Comisión del Congreso (26) y terminó sentando sus líneas fundamentales en la enmienda *in voce* que Oscar Alzaga presentó en la citada Comisión, por la que se convertía al Senado en una Cámara de representación predominantemente provincial. Dicha enmienda rezaba como sigue:

«Art. 64. 1. El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una ley orgánica.

2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.

3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados *a)* y *c)* del artículo 142 autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado.

4. El Senado es elegido por cuatro años.»

El sentido de la Cámara alta que prefigura la enmienda —la cual salió intacta del pleno del Congreso— es, según el propio Alzaga, el de «complementar criterios de representación» (27). Triunfa la enmienda con apoyo socialista, y el Senado adquiere las características fundamentales de representatividad que hoy tiene.

La razón de este cambio sustancial —de un Senado de las Comunidades Autónomas a un Senado de las provincias— reside en las reacciones que en medios influyentes sobre UCD, y en la propia UCD, provocó la divulgación del texto del borrador constitucional filtrado a la prensa. Como se sabe, dichas reacciones se centraron muy especialmente en el artículo 2 y en el título VIII. Pudo apreciarse un cambio en la estrategia centrista frente a las autonomías y, por consiguiente, ante la Cámara que debía representarlas según el primer consenso. Los comunistas y las minorías vasca y catalana

(26) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 93, 20-IV-78, páginas 3524 y sigs.

(27) *D. S. C. D.*, núm. 93, 20-IV-78, pág. 3526.

persistieron en la defensa del carácter autonomista del Senado a lo largo de esta primera etapa del debate constituyente (28).

En el Senado, la batalla por una Cámara alta más representativa de las autonomías, presentada sobre todo por los grupos Vasco, Entesa dels Catalans, Progresistas y Socialistas Independientes y —en menor medida— el grupo Socialista, se saldó con ligeras mejoras en favor de las Comunidades Autónomas. En primer lugar se introdujo —y hoy se mantiene— por enmienda de la Entesa dels Catalans presentada por Josep Benet, un primer párrafo que da el carácter de «representación territorial» al Senado. En segundo lugar, el grupo socialista presentó una enmienda *in voce* (29) que, aprobada por unanimidad, introducía un factor correctivo proporcional al texto remitido por el Congreso, al establecer el número de senadores por Comunidad Autónoma en uno, más uno por cada millón de habitantes del respectivo territorio, tal y como queda en el actual artículo 69. Además, la enmienda excluía el nombramiento real de los senadores de las Comunidades Autónomas, al establecer que la designación se hiciera, según lo dispuesto en cada Estatuto, en el marco de una ley orgánica.

La Comisión Mixta (30) suprimió incluso la referencia a una ley orgánica y así, en el texto actual, cada Estatuto de Autonomía establecerá el procedimiento de designación de los senadores que han de ser elegidos por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (31).

De todas maneras, siendo imposible cambiar radicalmente el carácter provincial del Senado —a pesar de las mejoras obtenidas— no se lograron aumentos sustanciales en sus atribuciones, con la excepción del artículo 73 (hoy 74) que comentamos más adelante, y que significa una mejora de la

(28) Véanse J. CAPÓ, *op. cit.*, y J. SOLÉ TURA: «Memoria sobre el proyecto de Constitución», en *Los comunistas y la Constitución*, Zaragoza, 1978, págs. 46 y sigs.

(29) *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 49, 5-IX-78, pág. 2261.

(30) *B. O. C.*, núm. 170, 28-X-78.

(31) Artículo 69.5 de la Constitución. El artículo 34 del Estatuto de Cataluña dispone:

«Corresponde también al Parlamento de Cataluña:

1. Designar a los senadores que representarán a la Generalidad en el Senado. Esta designación deberá hacerse en convocatoria específica para este tema y en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario. Los senadores designados según lo dispuesto en este artículo deberán ser diputados del Parlamento de Cataluña y cesarán como senadores, aparte lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como diputados.»

El Estatuto de Euskadi, en su artículo 28, a), remite el tema a una ley del Parlamento Vasco.

posición del Senado, dentro de su subordinación. La Agrupación Independiente —integrada por senadores de designación real— destacó en el esfuerzo por lograr esta mejora.

Con todo, se mantuvo la inferioridad de la Alta Cámara, lo que motivó que el profesor Ollero —a la sazón senador real— se preguntara en su intervención ante la Comisión de Constitución del Senado (32), de qué iba a servir el purismo democrático si la función del Senado seguía siendo «menesterosa». La pregunta resultaba particularmente pertinente, pues incidía —e incide— sobre la razón de ser de nuestra Cámara alta.

Véase si no el texto que ante la misma Comisión propuso el profesor Sánchez Agesta como añadido al apartado 2 del entonces artículo 80 y hoy 81, posiblemente inspirado en la Ley Fundamental de Bonn:

«Cuando se refieran —las leyes orgánicas— a los Estatutos de Autonomía o a los efectos prevenidos en el artículo 149 —hoy 150, sobre delegación o transferencia a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal—, necesitarán ser aprobadas por la mayoría absoluta del Senado» (33).

Vistos los criterios que iban a regular la futura composición de la Cámara alta, dicho inciso hubiera sido considerado negativo desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas. Posiblemente esa cautela inspiraba la enmienda número 283 del grupo socialista (34), que propugnaba su desaparición, la que aconteció en el trámite de la Comisión Mixta. No hubiera sido prudente «especializar» demasiado al Senado en materia de Comunidades Autónomas cuando la representación de éstas iba a ser minoritaria.

En definitiva, ¿cuáles eran los modelos posibles de Senado en nuestra Constitución? Al filo del debate el profesor Ollero esbozó estas tres posibilidades, entre las que él se inclina por la tercera:

a) Un Senado en completa paridad de funciones con el Congreso, sin discriminación específica por razón de materia.

b) Un Senado casi ausente en todo lo que no se refiera a Comunidades Autónomas y al proceso autonómico, pero a la que a manera de compensación se le otorguen facultades y decisiones exclusivas o muy preponderantes en esta esfera.

(32) *D. S. S.*, núm. 49, 5-IX-78, pág. 2248.

(33) *D. S. S.*, núm. 49, 5-IX-78, pág. 2270.

(34) *B. O. C.*, núm. 157, 6-X-78.

c) Un Senado que equidiste de los tipos anteriores. Senado al que, por un lado, se le haga jugar un papel a nivel nacional o global y al que a cambio de su menor influencia en esos asuntos se le conceda una cualificada (*sic*) en lo que afecta a organización territorial del Estado, sin que, a su vez, esa mayor influencia suponga exclusividad, preeminencia o capacidad unilateral de decisión ni aun en el aspecto autonómico» (35).

El profesor Ollero realizó esta intervención en defensa de una enmienda de la Agrupación Independiente cuyas notas más destacadas eran un correctivo proporcional como el propuesto por los socialistas y la presencia de senadores de designación real. En su aportación al debate afirmó que el Senado debía incrementar sus atribuciones: participación en la cuestión de confianza y la moción de censura, iniciativa legislativa igual a la del Congreso en materias de organización territorial y refuerzo del poder de vetar y enmendar. Obvio es decir que el Senado actual queda rebajado y «menesteroso» con respecto a los deseos del profesor Ollero.

IV. LA REGULACION CONSTITUCIONAL (36)

1. *El Senado y las autonomías*

Si el Senado debe ser una asamblea representativa del mismo título que el Congreso (y ésta es la filosofía del art. 66, presente desde el informe de la ponencia), sólo que con criterios de representatividad diferente («representación territorial»), ¿qué razón tiene su inferioridad con respecto a la Cámara baja? Se dirá que siempre, en un sistema bicameral, deben atribuirse funciones distintas a ambas Cámaras. Pero, desde luego, no hay tal distribución de funciones, sino que el Congreso asume la plenitud de las funciones parlamentarias (legislación, control del ejecutivo y orientación política).

Por su parte, el Senado repite —considerablemente rebajadas— las atribuciones del Congreso, y su única complementariedad funcional con respec-

(35) D. S.S., núm. 49, 5-IX-78, pág. 2247.

(36) Véase J. A. PORTERO: «El Senado en la Constitución española», en M. RAMÍREZ (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, páginas 219-234. También, R. PUNSET: «El Senado en la nueva Constitución española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, otoño 1979, págs. 137-160.

to a éste, sus únicas funciones específicas de Cámara territorial son, además de las previstas en los arts. 74, 2, y 150, 3 —ambas compartidas con el Congreso—, la del art. 155, con lo que tampoco se puede afirmar que se dé una especialización por materias entre ambas Cámaras. Incluso en materia de autonomías, el Senado carece de intervención en la elaboración definitiva del texto de los Estatutos por la vía del art. 151, 2, 2.º.

Hay que destacar esta importante ausencia de la Cámara alta justamente en el tema de las autonomías que alcanzan su plenitud inmediatamente —las del art. 151—, mientras que entiende solamente de los Estatutos de las Comunidades que acceden a la autonomía por la vía del art. 143, que se tramitan como ley orgánica. Si la política autonómica del Gobierno pasa por el abandono del art. 151 como ha anunciado, y la abundante utilización de las leyes orgánicas para el traspaso de competencias y servicios, se va a dar el caso de que el Senado, mantenido al margen de la constitución de las autonomías más avanzadas, participará —subordinado al Congreso— en una política autonómica fuertemente criticada por la oposición de izquierda y los nacionalistas. Poco puede ayudar esto a dar una imagen «autonomista» de la Cámara alta.

De todos modos, con respecto a los Estatutos, si bien es cierta, como hemos apuntado, la ausencia de la Cámara en su elaboración, los senadores de los territorios que aspiran a convertirse en comunidad autónoma participan en la elaboración del Estatuto: Cuando se utiliza la vía del art. 151, lo hacen con los diputados elegidos en el propio territorio, y cuando se acude a la vía del 146 (en relación con el 143), los senadores participan con los diputados correspondientes y los miembros de las Diputaciones. Más tarde el Senado, como Cámara, podrá enmendar, aprobar o vetar el Estatuto que siga el segundo procedimiento, como cualquier otra ley orgánica (37).

2. *Las funciones parlamentarias del Senado*

a) *La función legislativa*

Pero no solamente el Senado carece de atribuciones específicas en materia de autonomías, con las excepciones citadas; ve también rebajadas, como ya hemos señalado, las funciones parlamentarias genéricas: legislativa y de control y orientación política.

Con respecto a la primera, tiene iniciativa legislativa (art. 87, 1), aunque

(37) Véase *infra*, pág. 46.

—salvando lo previsto en el art. 74, 2— de hecho es iniciativa de proposición de ley *ante* el Congreso (art. 89, 2) con ahorro del decisivo trámite de la toma en consideración por el Congreso (38). En la fase constitutiva de la ley, el Senado posee veto suspensivo fácilmente superable por la Cámara baja (art. 90, 2 y 3), que igualmente monopoliza la convalidación de los Decretos-leyes (art. 86, 2).

Todos los comentaristas están de acuerdo en señalar la posición subordinada que el Senado ocupa con respecto al Congreso en virtud del art. 90 de la Constitución (39). Este establece la posibilidad de que el Senado oponga veto o enmiendas al texto aprobado por el Congreso, sobre lo que decidirá, a la vista de las modificaciones propuestas por el Senado, el propio Congreso. El eventual veto planteado por el Senado —por mayoría absoluta—, puede ser superado con facilidad por el Congreso: queda sin efecto si el Congreso se opone a él por mayoría absoluta en los dos meses siguientes, o por mayoría simple tras ese lapso de tiempo. Como se ve, se reduce a un veto suspensivo, que aun puede ser reducido a veinte días naturales si el Congreso o el Gobierno califican de «urgente» un determinado proyecto (art. 90, 3).

Oscar Alzaga ha descrito la función legislativa del Senado:

«... el Gobierno y el principal partido de la oposición utilizan con cierta frecuencia la segunda Cámara para reformar o apostillar el texto aprobado en la Cámara baja, una vez que se ha tomado conciencia de los olvidos o defectos técnicos que pasaron desapercibidos en la primera fase de elaboración» (40).

Posiblemente es a esa «reforma y apostilla» a lo máximo a lo que puede aspirar el Senado en materia legislativa. Y aun eso, sólo si la mayoría accede.

Sin embargo, para matizar la subordinación del Senado, hay que hacer mención especial del párrafo segundo del art. 74. En él se establecen tres tipos de decisiones que deben ser aprobadas «por mayoría de cada una de las Cámaras», referidas a los siguientes artículos:

a) Art. 94, 1, que dispone la previa autorización de las Cortes para la conclusión de ciertos tratados internacionales de especial trascendencia.

(38) El proyecto de nuevo Reglamento del Congreso, en su artículo 125, equipara a efectos de trámite, la proposición de Ley del Senado con el proyecto de Ley.

(39) Véanse también M. A. CALVO: «La relación entre el Gobierno y las Cortes», en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, T. Fernández, editor, Madrid, 1978, y E. LINDE: «Ley y reglamento en la Constitución», *ibidem*. Igualmente, los trabajos relativos al tema en la obra colectiva *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.

(40) O. ALZAGA, *op. cit.*, pág. 575.

b) Art. 145, 2, que contempla la autorización de las Cortes para los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas en los supuestos no previstos por sus respectivos Estatutos.

c) Art. 158, 2, que prevé la distribución por las Cortes de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial.

El párrafo concluye: «En el primer caso el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de diputados y senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta» (41).

Como dice el texto, en los dos últimos supuestos corresponde la iniciativa al Senado y, en todos ellos, en caso de discrepancia con el Congreso, la posición del Senado se ve reforzada al establecerse una Comisión Mixta en la que el Senado se encuentra en paridad con la Cámara baja. El Congreso decidirá finalmente en caso de discrepancia, pero el papel del Senado es más importante que en otras ocasiones.

Asimismo, la subordinación legislativa del Senado en materia de leyes orgánicas no es tan drástica como podría parecer por la mayoría absoluta del Congreso que el texto lleva ya al entrar en el Senado.

En primer lugar, la mayoría absoluta requerida para la aprobación de una ley orgánica se refiere al voto final de la globalidad de la ley (art. 81, 2); es pues perfectamente posible —y así está sucediendo— que la mayoría de artículos se aprueben por mayoría simple, y con respecto al articulado, queda abierta una facultad enmendante del Senado de la misma manera que para una ley ordinaria (42). Así puede verse la amplia pretensión enmendante del Senado, precisamente a las leyes orgánicas, como la L. O. del Tribunal Constitucional y la L. O. del Consejo General del Poder Judicial (43).

En cuanto a la reforma constitucional, sabido es que la Constitución equipara la iniciativa para la misma a la iniciativa legislativa —excluyendo la iniciativa popular— al remitir el art. 166 a los apartados 1 y 2 del art. 87. En este aspecto, pues, vale cuanto hemos dicho sobre el Senado y la iniciativa legislativa.

(41) Este artículo fue introducido por la Comisión de Constitución del Senado.

(42) Por otra parte, la elaboración de la Ley Orgánica no concluye en el Senado si éste la veta o presenta enmiendas (art. 90). En este último caso, el texto regresa al Congreso, donde se decide sobre las modificaciones al articulado por mayoría simple, y sobre el texto definitivo en una votación global que requiere mayoría absoluta.

(43) Véase *infra*, págs. 53-54.

En el procedimiento de reforma propiamente dicho, nuestra norma fundamental establece dos mecanismos: uno genérico (art. 167) y otro de rigidez reforzada (art. 168) cuando se proponga una revisión total, o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. En este último procedimiento, la equiparación de ambas Cámaras es absoluta: las dos deben apoyar la decisión de reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y disolverse inmediatamente. Las nuevas Cámaras deben ratificar la decisión y aprobar un nuevo texto también por mayoría de dos tercios. Entonces se pasará a referéndum la propuesta.

Por lo que se refiere al procedimiento contemplado en el art. 167, en principio se requiere la misma mayoría en ambas Cámaras: tres quintos. Si hay desacuerdo, una Comisión paritaria —en la que, por tanto, la influencia del Senado se equipara a la del Congreso— elaborará un texto que deberá ser votado por Congreso y Senado, lógicamente por igual mayoría de tres quintos. Pero si ésta no se logra, es necesario que el Senado haya votado por mayoría absoluta el texto propuesto para que el Congreso apruebe la reforma por mayoría de dos tercios. Es decir, que en cualquier caso es necesario el acuerdo de por lo menos la mayoría absoluta del Senado, con lo que sin esta mayoría, es imposible la reforma a través del art. 167.

Digamos finalmente que el párrafo tercero del citado artículo vuelve a equiparar a ambas Cámaras, cuando dispone que una décima parte de los miembros de cada una de ellas pueden hacer que la reforma se someta a referéndum de ratificación, si es solicitado dentro de los quince días siguientes a la conclusión de los trámites de los párrafos primero y segundo.

b) *El control del Gobierno y la orientación política* (44)

Se atribuye al Senado, junto con el Congreso, la misión de controlar al ejecutivo (art. 66, 2), pero éste sólo puede ser derribado por el Congreso (artículo 108), y la investidura (art. 99), el voto de confianza (art. 112) y la moción de censura (art. 113) se ventilan ante la Cámara baja, e igualmente es ésta la que controla en exclusiva al Gobierno en los casos de suspensión de garantías previstos en el art. 116.

Para tratar de esa función de control en un sentido genérico podemos seguir la orientación doctrinal que distingue entre medios de control ordina-

(44) Véase P. LUCAS VERDÚ: «El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, edición de M. RAMÍREZ, Barcelona, 1978, págs. 361-371.

rio o fiscalización —ruego, pregunta, interpelación y comisiones de investigación—, control extraordinario o control-sanción —voto de no confianza y moción de censura— y orientación política (*indirizzo politico*), que a su vez puede referirse al Gobierno —investidura, proposición no de ley—, o también a otros órganos del Estado, principalmente participando en el nombramiento de sus componentes. La moción, según su contenido, puede situarse entre los medios de control ordinario o los de orientación política.

El Senado español posee los medios de control ordinario al mismo nivel que el Congreso. Carece de medios de control extraordinario, pero tiene un cierto papel en la orientación política: puede realizar proposiciones no de ley y mociones, como el Congreso, y además, el Senado se encuentra también en igualdad de condiciones con la Cámara baja al poder proponer al Rey cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122, 3) e igual número para el Tribunal Constitucional (art. 159, 1).

El Senado participa igualmente en la designación del Defensor del Pueblo (ya que el art. 54 dice que será hecha por las «Cortes Generales»). Dicha participación será establecida por la futura ley orgánica correspondiente. De igual manera, el Senado participa con el Congreso —como «Cortes Generales»— en las tareas que prevee el art. 136 de la Constitución en relación con el Tribunal de Cuentas.

V. ANALISIS DE LOS PRIMEROS PERIODOS DE LA PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA

El examen de la actividad del Senado en los dos primeros períodos de la primera legislatura ordinaria (17 de marzo-31 de julio y 1 de agosto-31 de diciembre) resulta insuficiente para sacar conclusiones generales sobre su poder y sus funciones, pero permite entrever la confirmación de algunos caracteres que hemos visto en el Derecho comparado y en el análisis de nuestra Constitución.

1. *Aspectos generales de la composición, organización y funcionamiento del Senado*

La composición del Senado de la primera legislatura, tras las elecciones de 1 de abril de 1979, confirma claramente el carácter acusadamente bipar-

tidista de la Cámara, por efecto del sistema electoral mayoritario. Esta es la distribución por partidos y su porcentaje sobre el total de la Cámara:

Unión del Centro Democrático	122	58,6 %
Socialistas	69	33,1 %
Partido Nacionalista Vasco	8	3,8 %
Varios partidos y coaliciones	9	

Como se ve, los dos partidos mayoritarios suponen casi el 92 por 100 de la Cámara (45). El carácter bipartidista del Senado parece fuera de toda duda. Esto se refleja inmediatamente en la composición de las Comisiones que queda así:

UCD	15
Socialistas (3 grupos)	8
Senadores vascos	1
Mixto	1

Y se refleja también en la composición de la Mesa de las Comisiones: la presidencia la ostenta siempre UCD, que también se reserva la vicepresi-

(45) La distribución actual de los grupos parlamentarios es:

UCD	122
Socialista	40
Socialista Andaluz	19
Catalunya, Democracia i Socialisme	10
Senadores Vascos (8 PNV, más Benet y Casademont).	10
Mixto	7

(Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, serie I, núm. 2, 9 de abril de 1979, págs. 15-19).

Recordemos que la constituyente tenía los siguientes grupos:

UCD	114
PSOE	48
Progresistas y Socialistas Independientes	21
Entesa de Catalunya	15
Agrupación de Independientes	15
Grupo Parlamentario Independiente	13
Senadores vascos	10
Mixto	17

En la constituyente el partido gubernamental tenía escasa ventaja numérica si se formaba una alianza «progresista», lo que le forzaba a realizar concesiones.

dencia primera y la secretaría primera, dejando normalmente la vicepresidencia segunda a un socialista, y la secretaría segunda a un socialista o a un miembro de otro grupo (46).

La segunda nota destacada de la composición es el predominio total de UCD, que aún se potencia por la importancia que tiene la presidencia tanto en el Pleno como en las Comisiones. A lo largo de la exposición veremos cómo esta superioridad de UCD impregna todo el funcionamiento del Senado, neutralizando incluso los aspectos diferenciados que esta Cámara pudiera presentar respecto al Congreso.

Así sucede, por ejemplo, en la distribución de las Comisiones. El Senado organizó las Comisiones Permanentes en la Constituyente con una racionalidad superior a la que utilizó el Congreso: en vez de crear una por cada Ministerio, unió en algunas las competencias de dos departamentos y subrayó, en otros casos, la importancia de un sector determinado. La distribución ha permanecido tal como entonces la recogió el Reglamento:

- Presidencia del Gobierno y Ordenación General de la Administración Pública (destaca la importancia de la Administración).
- Asuntos Exteriores.
- Justicia e Interior (une dos Ministerios).
- Defensa Nacional.
- Economía y Hacienda (une dos Ministerios).
- Agricultura y Pesca (resalta la Pesca).
- Industria, Comercio y Turismo (une dos Ministerios y resalta Turismo).
- Obras Públicas, Urbanismo, Transportes y Comunicaciones (une dos).
- Educación y Cultura (une dos Ministerios).
- Trabajo.
- Sanidad y Seguridad Social.

(46) En la constituyente la composición de las Comisiones variaba sensiblemente: 13 por UCD y 12 por el resto, y la Presidencia de las Comisiones fueron negociadas, correspondiendo algunas Presidencias y Vicepresidencias a formaciones distintas de la mayoría. Recuérdese el caso destacado de la constitucional, presidida por un socialista.

En buen número de países, las Presidencias de las Comisiones parlamentarias —por la gran importancia que han adquirido— se reparten entre los diferentes grupos según su fuerza. En España no sólo no se hace así, sino que entre la constituyente y la actual legislatura se ha dado un paso atrás. Sobre este tema, así como la estructura de las Comisiones, que sigue, véase ELISEO AJA: *Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias*, en el volumen *Parlamento y sociedad civil*, Ed. Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, coordinador M. A. Aparicio, Barcelona, 1980, págs. 124 y sigs.

A éstas se añaden las Comisiones de Asuntos Constitucionales y la de Presupuestos, así como las Comisiones no legislativas y la Diputación Permanente (47).

No puede decirse, sin embargo, que esta distribución, superior desde punto de vista parlamentario a la del Congreso, haya cristalizado en un mejor seguimiento, control y orientación del Senado sobre el Gobierno —como pondremos de relieve después—; ninguna perfección reglamentaria puede compensar la orientación en sentido contrario de una fuerza política mayoritaria.

Llama la atención también la creación por el Senado de varias Comisiones Permanentes Especiales, realizada en la Constituyente y recogidas en el Reglamento:

- Comisión Especial de Autonomías (48).
- Comisión Especial de Derechos Humanos.
- Comisión Especial de Asuntos Iberoamericanos, con función de estímulo y asesoramiento para las demás Comisiones (49).

Hasta donde nosotros sabemos, dichas Comisiones no han producido frutos apreciables, e incluso la de Autonomías no ha llegado a formarse en la actual legislatura. ¿Será que ni el Senado se cree su carácter de «representación territorial»?

También se han creado varias Comisiones especiales más, tanto durante la Constituyente (situación de orden público y actividades terroristas) como en la actual legislatura (problemas de la Universidad y situación de la investigación científica). No parece que esta proliferación de Comisiones haya aportado elementos nuevos a la función de control que examinaremos.

2. Actividad legislativa del Senado

Examinamos los principales aspectos de la participación del Senado en el procedimiento legislativo de las Cortes, partiendo de las facultades ya expresadas que le atribuye la Constitución.

(47) *Reglamento Provisional del Senado*, artículo 44.

(48) *Ibidem*, artículo 48.1.

(49) *Ibidem*, artículo 50, que dice: «Se constituirá en el Senado una Comisión especial para asuntos iberoamericanos, que prestará asesoramiento e información a las Comisiones legislativas y podrá realizar estudios y promover reuniones y consultas con la finalidad de mejorar e incrementar nuestra compenetración con los países americanos».

Una descripción caricaturesca, y probablemente verídica, de las limitaciones de esta Comisión en FRANCISCO CANDEL: *Un charnego en el Senado*, Barcelona, 1980, páginas 225 y sigs.

a) *La iniciativa legislativa*

Debemos prevenir en primer lugar sobre ciertas condiciones generales de la iniciativa legislativa que influyen tanto en el Senado como en el Congreso: pérdida de importancia de las Cámaras, sustituidas tanto en España como en los demás regímenes parlamentarios por el Gobierno, sustitución de los parlamentarios individuales por los grupos en el ejercicio de la iniciativa, etc.

En España deben además tenerse en cuenta dos condicionamientos más: la utilización frecuente de la «toma en consideración» como auténtica guillotina para muchas iniciativas de la oposición, y el límite presupuestario del artículo 134.6 de la Constitución, que obliga a contar con la aprobación del Gobierno para las proposiciones de ley que aumenten los gastos o disminuyan los ingresos.

Una proposición de ley surgida del Senado precisa la toma en consideración favorable de esta Cámara, sin que se deba repetir en la Cámara baja, donde pasa directamente a Comisión.

El Reglamento del Senado concede la iniciativa para presentar proposiciones de ley a un grupo parlamentario o veinticinco senadores, solución que cabe considerar moderna y justa, en cuanto prima a los grupos —que se constituyen a partir de diez senadores— sin excluir la otra vía.

En los períodos que contemplamos han presentado algunas proposiciones los grupos UCD y socialistas. Pero de manera harto limitada: sólo siete proposiciones, que pueden considerarse de poca importancia, si se nos permite un juicio de valor.

La toma en consideración ha jugado de forma semejante a como opera en el Congreso, rechazando dos proposiciones socialistas (50).

(50) Los socialistas presentaron proposiciones de ley sobre la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para dar una mejor solución a la criminalidad de los menores de dieciocho años (rechazada), el régimen laboral y la seguridad social de los trabajadores de Guinea Ecuatorial residentes en España (aceptada), la expedición de certificaciones e informes sobre conducta ciudadana (aceptada) y el cambio de nombre de Santander por Cantabria (que no llegó a ser tomada en consideración).

UCD propuso el cambio de nombre de Logroño por La Rioja, que fue tomada en consideración.

Una discusión se entabló entre ambos grupos sobre el reparto de un crédito de 20.000 millones de pesetas incluido en el artículo 19 del presupuesto de 1979. UCD entendía que se trataba del Fondo de Compensación, y que, por tanto, correspondía la iniciativa del reparto al Senado, a cuyo objeto elaboró una proposición de ley (tomada en consideración) a la que se presentaron varias enmiendas que muestran bien las preocupaciones «caseras» de algunos senadores. Los socialistas presentaron

Puede tener interés el observador que sólo dos de estas siete proposiciones presentadas aludían a problemas relacionados con las autonomías —UCD: cambio de nombre de Logroño por Rioja; y socialista: cambio de nombre de Santander por Cantabria— y no parece que lleguen a impugnar la tesis general de que el Senado no ha tenido una especial preocupación autonómica.

En realidad, la iniciativa legislativa del Senado ha sido sensiblemente inferior a la del Congreso, tanto en general como respecto a problemas de tipo autonómico y regional.

b) *La fase constitutiva de la ley*

El Senado recibió un total de 54 proyectos o proposiciones de ley enviados por el Congreso en el período estudiado.

La mayoría de ellos, exactamente treinta, no recibieron ningún tipo de enmienda en el Senado.

De los veinticuatro que recibieron alguna enmienda, once resultaron aprobados por el Senado igual que habían llegado, es decir, rechazando todas las enmiendas.

Entre éstos figuraron los dos presupuestos correspondientes a 1979 y 1980, lo que resulta bien significativo, si se tiene en cuenta que el presupuesto suele considerarse como instrumento importantísimo tanto para controlar al Gobierno como para influir sobre la situación de las regiones y autonomías.

Tampoco se presentó ni una sola enmienda a los veintiún tratados internacionales que llegaron a la Cámara.

Finalmente hubo unos pocos proyectos de ley que merecieron una amplia atención enmendante de los senadores y que salieron de la Cámara baja con bastantes variaciones respecto al texto del Congreso: La L. O. del Tribunal Constitucional, la L. O. del Consejo General del Poder Judicial, el Estatuto de RTV, la ley de fincas manifiestamente mejorables y la de extracción y trasplantes de órganos. Aunque al final las variaciones fueron menores o no se llegaron a aprobar por suspensión de las sesiones, también fueron ampliamente enmendadas la ley de Impuestos Especiales y la ley general de Cultura Física y Deporte, respectivamente.

Otro aspecto de las enmiendas merece ser destacado: el número sorpren-

una proposición de ley, estimando que se trata de un crédito para el fondo de Acción Urgente Regional (rechazada en la toma en consideración). Se acabó aprobando la proposición centrista, pero con la tesis y el nombre propuestos por los socialistas.

dentemente alto de las presentadas por UCD y sus senadores, si se compara con las de los demás grupos:

	<i>Enmiendas UCD</i>	<i>Enmiendas senadores UCD</i>	<i>Enmiendas socialistas</i>
L. O. Tribunal Constitucional ...	87	4	30
L. O. Consejo General del Poder Judicial	29	12	2
Estatuto de RTV	22	7	3
Extrac. y trasplan. órg.	14	0	0

Podría pensarse que esta concentración de las enmiendas en unas pocas leyes muy importantes o polémicas es natural, y que el mayor número de enmiendas ucedistas también deriva del número mayor de sus senadores. Pero puede hacerse una lectura diferente: El Senado no realiza una actividad general de reflexión y corrección técnica del conjunto de las leyes, sino una discusión tan política y partidista como el Congreso, con menor dedicación, puesto que desprecia un número considerable de proyectos a los que no cambia ni una coma. Esto reforzaría nuestra hipótesis de duplicación de la Cámara baja.

En segundo lugar, los senadores de UCD, o bien representan una tendencia diferente respecto al conjunto de los diputados centristas y del Gobierno, o bien son utilizados por éstos para intentar variar los acuerdos conseguidos en el Congreso aprovechando la diferente relación de fuerzas de ambas Cámaras.

Si consideramos —como popularmente se reconoce— que los senadores centristas constituyen la tendencia más derechista de su representación parlamentaria, tendremos un elemento objetivo para fijar el carácter conservador del Senado, muy útil a la hora de valorar su representatividad. Esta es nuestra opinión, basada en el predominio de las provincias rurales en el Senado, que inclinan su orientación a posiciones más conservadoras que el mismo partido en el Congreso.

Pero no debe descartarse la utilización del Senado por el Gobierno como instrumento para re-negociar un proyecto que no fue aprobado en el Congreso de forma satisfactoria, en cuyo caso nos encontramos con una disfuncionalidad consciente de la Cámara alta que pueden conducir a serios conflictos en el futuro.

En ambos casos, el Senado actúa como una prolongación de los partidos mayoritarios del Congreso, duplicando la función legislativa en un sentido

partidista claramente favorable a las posiciones más conservadoras, gracias a la diferencia de composición política con la Cámara baja; y esto sucede tanto por el predominio de UCD sobre socialistas, como de las tendencias más conservadoras de UCD sobre las más liberales y progresistas del propio partido.

Nos parece que estas conclusiones tienden a ocultarse cuando se pregona que el Senado centra su función en la corrección y mejora técnica de los proyectos que le envía el Congreso. Hemos visto que ello no es cierto en la inmensa mayoría de las leyes. Podríamos añadir que las correcciones técnicas introducidas en unas pocas leyes difícilmente justificarían la existencia de esta segunda Cámara, y podría lograrse igualmente mejorando el procedimiento legislativo del Congreso.

Pero deseamos poner de relieve, con un nuevo tema, que el Senado no corrige ninguno de los defectos legislativos del Congreso, e incluso los aumenta: Parece claro que el Gobierno está abusando de los créditos extraordinarios; el Senado recibió, solo en el segundo período considerado, catorce (!) por valor de varios centenares de miles de millones de pesetas. Todos fueron aprobados, y solo uno fue enmendado por los socialistas.

Y éste, ni siquiera fue aprobado por el Pleno de la Cámara, sino que se envió a la Comisión de Presupuestos dándola competencia legislativa plena.

El tema, sin embargo, había sido denunciado ya en la Constituyente por Villar Arregui, que en enero de 1978 consideraba excesivos los 65.000 millones de pesetas aprobados por este medio, en los primeros meses de vida de las Cortes (51).

3. *El control parlamentario del Gobierno*

Partimos de la distinción realizada antes sobre el control-fiscalización, el control-sanción y la orientación política, así como de las puntualizaciones sobre las prerrogativas constitucionales del Senado en este terreno.

(51) Villar Arregui denunciaba, con razón:

«...razones jurídicas aconsejan que el voto de un crédito extraordinario no se constituya en costumbre. De algún modo, el crédito extraordinario debe votarse sólo en el caso en que la necesidad emerge sin haber podido ser prevista en el correspondiente presupuesto» (*D.S.S.*, núm. 3, 17 enero 1978, pág. 174).

Sus palabras siguen siendo perfectamente vigentes, cobrando mayor actualidad a medida que el abuso se multiplica.

Ruegos y preguntas

Aunque la teoría parlamentaria tradicional consideraba las preguntas al Gobierno como medio de información, hoy deben considerarse principalmente como medio de control, ya que normalmente implican una actitud de censura sobre el tema que se pregunta. La pregunta puede ser respondida de forma oral u escrita, según voluntad del parlamentario. El Reglamento del Senado (arts. 129 y sigs.) establece que las respuestas orales tendrán lugar principalmente en la sesión de los martes, y que las escritas deberán publicarse en el «Boletín Oficial» en el plazo de quince días después de la pregunta.

Un repaso somero de las preguntas con contestación escrita nos permite observar:

a) Su escasa utilización por los senadores. Sólo se presentaron 54 en el primer período y 146, aumento importante aunque el número es aún reducido, en el segundo.

Los senadores centristas son muy renuentes a controlar al Gobierno y la Administración por este medio, porque la mayoría de las preguntas fueron planteadas por los socialistas y en menor medida por los otros grupos, lo que adquiere su verdadera dimensión al recordar la superioridad numérica de UCD, casi el doble que los tres grupos socialistas juntos.

<i>Primer período</i>		<i>Segundo período</i>	
UCD	5	UCD	25
Socialistas	31	Socialistas	113
Senadores vascos	14	Senadores vascos	4
Mixto	4	Mixto	4

b) El retraso en la contestación del Gobierno.

Salvo error involuntario, creemos que en ningún caso el Gobierno respetó el plazo reglamentario. Las respuestas más rápidas son publicadas cuatro semanas después de la pregunta. La mayoría tarda siete u ocho semanas, de manera que al suspenderse las sesiones entre un tercio y la mitad de las preguntas no han obtenido respuesta.

Algunas, como las planteadas por García Palacios, de UCD (52), o Ferrer

(52) *B. O. C. G., Senado*, 22 de junio y 13 de octubre de 1979.

i Gironés, de Cat. Dem. i Soc. (53), tardaron dieciséis semanas (!), y el récord fue batido por las preguntas del mismo Ferrer (54) y Josep Benet, de S. Vasc. (55), que tardaron en ser contestadas dieciocho semanas (!!).

No se trata aquí de censurar al Gobierno, que para esto están las Cortes, sino de señalar que semejantes retrasos reducen mucho el alcance de este medio de control.

El problema tampoco debe atribuirse únicamente al Gobierno —todo Gobierno tiende a minimizar el control parlamentario—, sino también a la propia Cámara, que tolera una situación que vulnera abiertamente su Reglamento y disminuye sus poderes.

c) El carácter «localista» y sectorial de la mayoría de las preguntas.

Nos llevaría demasiado tiempo cuantificar adecuadamente este aspecto, pero a primera vista resalta que las preguntas se centran en temas de carácter local —la biblioteca de tal pueblo, el museo de tal ciudad, el estado de tal carretera...— o marcadamente sectorial: los maestros de una promoción, los jubilados de un sector, los amnistiados de un cuerpo de la Administración...

No queremos decir que estos problemas no sean importantes o no deban ser objeto de preguntas parlamentarias. Al contrario, pensamos que es muy positiva la fiscalización de la Administración sobre estos problemas parciales. E incluso son significativas de los problemas que preocupan al ciudadano: por ejemplo, 23 preguntas del segundo período, es decir más del 20 por 100, aludían al mal funcionamiento o las necesidades de un centro hospitalario.

Pero se nota una ausencia de problemas más generales, por el tema o por la población afectadas. Probablemente influye en esto el sistema de elección de los senadores, y su carácter «provincial», que a veces hace pensar en cierto clientelismo de sus preguntas.

d) La presentación de «ruegos».

Significa una pequeña diferencia con el Congreso que no conoce o no ha utilizado esta forma específica. Se basa en el art. 129 del Reglamento Provisional, que se refiere conjuntamente a «ruegos y preguntas», y fue utilizada en siete ocasiones para solicitar del Gobierno una demanda que no se derivaba estrictamente de la legislación vigente, como, por ejemplo, el presentado por J. Sobrequés (56), para que se admitiera a unos opositores aprobados, pero que carecían de plaza.

(53) B. O. C. G., *Senado*, 6 de julio y 29 de octubre de 1979.

(54) B. O. C. G., *Senado*, 6 de julio y 16 de noviembre de 1979.

(55) B. O. C. G., *Senado*, 29 de junio y 2 de noviembre de 1979.

(56) B. O. C. G., *Senado*, 19 de noviembre de 1979.

Preguntas orales

Las preguntas con respuesta oral presentan una problemática semejante a las escritas. Se presentaron en número inferior, una tercera parte aproximadamente de las escritas, y entre ellas se observan algunas con carácter más polémico que aquéllas. Probablemente ello responde a la posibilidad que tiene el senador en la pregunta con respuesta oral para replicar al Ministro o Subsecretario que haya ido a contestar (dos minutos). Pero esta posibilidad queda claramente disminuida por el retraso en las contestaciones, que quitan toda actualidad y beligerancia a los temas más conflictivos, cuando se abordan dos, tres o cuatro meses después de haberse producido.

Existe en cambio un aspecto de las preguntas no desarrollado por el Senado, y que en cambio, lo ha sido con bastantes frutos por el Congreso: la pregunta con respuesta en Comisión. Especialmente para temas sectoriales y territoriales cuentan con la ventaja de que toda la Comisión entiende del tema planteado, y sobre todo, que, por las características de la Comisión, permiten un diálogo con el Ministro o alto cargo del Ministerio que aborde el problema sin las formalidades y restricciones propias del Pleno.

¿Por qué el Senado, aunque sólo fuera para «desatascar» la acumulación de preguntas orales y escritas al Pleno, no lo ha desarrollado? Desde luego, nada lo impide, puesto que la regulación constitucional de las preguntas es la misma para el Congreso y el Senado (art. 111 de la Constitución) y la Cámara baja lo ha recogido así en el Reglamento, siguiendo una tendencia clara del constitucionalismo comparado.

Las interpelaciones

Es sabido que las interpelaciones poseen una naturaleza diferente según los regímenes políticos, según puedan dar lugar o no a una votación contraria y obligatoria para el Gobierno.

La práctica parlamentaria española nos llevaría a diferenciar las interpelaciones sobre todo por la importancia del problema, cosa no siempre fácil, puesto que la moción posterior a la interpelación (que puede plantearse o no) podría ser lograda también a través de una proposición no de ley, sin necesidad de interpelación previa.

Así parece recogerlo el Reglamento del Senado al decir que tras una interpelación puede plantearse una proposición no de ley (y no moción, que sería el término clásico), que seguirá el procedimiento establecido para esta figura en otro título (136.3). En cambio, lo que diferencia netamente a la interpelación de las preguntas orales es el tiempo concedido al interpelante (media

hora para plantearla y cinco minutos para rectificación) y la posibilidad de intervención de tres senadores de distintos grupos parlamentarios.

Sin ser exagerado, el número de interpelaciones presentadas en la primera legislatura desbordó ampliamente el tiempo previsto por el Senado para su atención, con el consiguiente problema aludido de retraso, pérdida de actualidad, ineficacia, etc., de las cuestiones abordadas.

En realidad no resulta fácil distinguir las interpelaciones de las preguntas por la materia que trata —lo mismo pasa en el Congreso—, pero las interpelaciones muestran una preocupación un poco mayor por temas de ámbito regional o autonómico.

Así se presentaron tres sobre decretos de bilingüismo en dos pre-autonomías, una sobre culturas nacionales, otra sobre traspasos de competencias y otra sobre las fuerzas de seguridad en una Comunidad Autónoma.

Otras se referían a problemas de pesca, repoblación forestal, maestros, en ámbitos regionales o al menos supraprovinciales. No parecen suficientes para referirse a la una preocupación especial del Senado por las autonomías, porque este mismo tipo de interpelaciones, en mayor número, se han presentado en el Congreso de los Diputados. Además, a diferencia de éste, ha sido mínimo el número de mociones presentadas como consecuencia de interpelación, lo que hace referencia de nuevo a la composición política de la Cámara.

Las proposiciones no de ley

Ya nos hemos referido a su naturaleza de moción autónoma, obligatoria para el Gobierno si es aprobada.

Requiere la firma de un grupo o de diez senadores, y la de veinticinco senadores en Pleno o diez en Comisión si se solicita votación (arts. 138 y 142.1 del Reglamento Provisional).

Además, el Senado requiere votación favorable de la toma en consideración, de modo que las cuatro presentadas por socialistas fueron desechadas.

Entre las aceptadas, predomina el carácter de las que solicitan la comparecencia de un Ministro para explicar la política de su Departamento. Sólo una referida genéricamente a los desequilibrios regionales estaba en relación con la problemática autonómica o regional.

4. *La poca presencia del Gobierno y la ausencia de líderes en el Senado*

Esta solicitud de presencia de los Ministros responde efectivamente a su escasa asistencia al Senado. Acuden cuando su intervención resulta impres-

cindible, abandonando la Cámara inmediatamente, de forma que los propios senadores deben trasladarse a los salones del Congreso cuando desean plantear algún problema a los ministros. A riesgo de caricaturizar un poco, podríamos decir que la imposibilidad misma de hacer *lobby* refleja la enorme debilidad del Senado.

Esto ha producido en la actual legislatura una sensación de impotencia y desánimo entre los senadores, especialmente entre los de la oposición, que ven cómo sus esfuerzos resultan sistemáticamente estériles, y renuncian a veces a enmendar proyectos por temor a que resulten empeorados.

Aunque estas apreciaciones pueden parecer subjetivas, explican algunos elementos antes citados, como la poca iniciativa legislativa y el escaso control parlamentario del Gobierno.

Tienen además una base objetiva en la «emigración» de las figuras políticas hacia el Congreso. Sin realizar una comparación sistemática, y fijándonos sólo en figuras políticas conocidas popularmente, podemos constatar el traslado de líderes de la Cámara alta a la baja.

En la Constituyente había cinco ministros senadores: Landelino Lavilla, Fuentes Quintana, Martín Villa, Abril Martorell y Marcelino Oreja. Hoy no hay ninguno.

Aún resulta más expresivo el traslado a nivel de dirigentes de partidos, que desempeñaron un papel sobresaliente en el Senado constituyente: Rafael Calvo Ortega, Antonio Fontán, Jiménez Blanco, Ricardo de la Cierva, Joaquín Satrústegui, José Vida Soria, por UCD; Francisco Ramos, por el PSOE; María Rubies por Convergencia Democrática de Catalunya; J. María Bandrés, por Euskadiko Ezkerra.

Y es curioso observar que tres hombres importantes de la Constituyente que permanecen en el Senado, Justino de Azcárate, Villar Arregui y Josep Benet están reducidos a una función mínima, quizá porque pasaron de portavoces a ser un número más de sus nuevos grupos... quizá por las funciones capitidismuinuidas del Senado a las que venimos aludiendo.

No hay duda que la presencia en el Senado constituyente de todas estas personas, además de los senadores reales destacados por su significación política, social o técnica (Miguel Primo de Rivera, el almirante Gamboa, Camilo J. Cela, Carlos Ollero, L. Sánchez Agesta...) daban un brío y un interés hoy ausente a los debates, pero no es menos cierto que entonces existía la posibilidad de derrotar al grupo mayoritario si se producía una alianza de los demás grupos (57).

(57) Dos debates, entre otros, alcanzaron gran relieve y tuvieron un resultado diferente al previsto por el partido mayoritario, el de la pena de muerte y el de la propia

Podría aún completarse la visión del Senado con una incursión en los criterios que determinan la inclusión de las candidaturas. ¿Representan una posición política diferente a los diputados en sus circunscripciones? ¿Tienen quizá una mayor capacidad técnica o una superior legitimidad autonómica? No parece ir por aquí la caracterización de los actuales senadores. Mas bien, el criterio de los partidos para proponer a los candidatos a senador parece responder a la función subordinada que el Senado representa respecto al Congreso. Quizá los socialistas lo complementen con otro criterio, proponer para el Senado —dado su nivel de trabajo inferior al Congreso— a los políticos que juegan un papel en el interior del propio partido o en instituciones representativas, como indicaría la composición de los senadores sevillanos, pero una confirmación de esta hipótesis nos llevaría un espacio del que aquí no disponemos.

CONCLUSION: LAS ALTERNATIVAS DEL SENADO ESPAÑOL

En realidad hasta ahora nos hemos referido no a todo el Senado sino a una parte de él: aquella formada por los 208 senadores elegidos por el procedimiento mayoritario de voto limitado a razón de cuatro senadores por provincia, con representación específica de las islas y de Ceuta y Melilla. Pero queda otra parte del Senado: la formada por los representantes de las comunidades autónomas que serán designados por sus Asambleas u órganos colegiados superiores en proporción a las fuerzas políticas.

Esta segunda parte del Senado sólo se formará a partir de la puesta en marcha de los respectivos Estatutos de autonomía, y no ha existido hasta la fecha, de aquí que nos hayamos referido únicamente a los senadores elegidos en las provincias. Considerado como bloque, la primera parte de senadores «provinciales» responde al modelo de Cámara alta de tipo conservador con una legitimidad y unos poderes claramente subordinados al Congreso. Creemos haber demostrado su labor duplicadora respecto a la del Congreso, su débil iniciativa legislativa, el escaso control realizado sobre el Gobierno, su poca relevancia en la función de orientación política y la ausencia de líderes políticos en su seno.

Sin duda la causa principal de esta naturaleza conservadora y subordinada del Senado se encuentra en su sistema electoral. La nitidez de sus conse-

composición del Senado, por lo que hace a los senadores autonómicos. Una descripción de este nivel de discusión, más viva que las actas oficiales, en F. CANDEL, *op. cit.*, págs. 191 y sigs. y 345 y sigs.

cuencias nos evita grandes disquisiciones (58). Recordemos únicamente que el sistema mayoritario provoca una gran sobrerrepresentación de los dos mayores partidos, con una ventaja abrumadora para el más conservador de ambos, como consecuencia del predominio de las provincias rurales en la Cámara (59).

Solo un ejemplo, que ya se puso en la Constituyente, sobre la «fatalidad» de esta composición rural y conservadora: la población de Barcelona equivale a la de las 17 provincias menos pobladas, mientras la población de Barcelona elige cuatro senadores, la misma población de estas 17 provincias elige 68 senadores (60). Mientras en Barcelona fueron elegidos tres socialistas y un independiente de izquierdas, en aquellas fueron elegidos 48 de UCD, doce socialistas, cuatro independientes (tres de Soria), dos del PNV y dos de Coalición Democrática.

Esta ha sido la realidad hasta ahora. ¿Cabe una alternativa? Creemos que sí, que es posible una alternativa sin reformar la Constitución ni la ley electoral (61).

Esta estribaría en el desarrollo de la dinámica propia de la segunda parte del Senado, que ofrece un tipo de senadores netamente diferentes a los primeros, a los existentes hasta ahora.

(58) Sobre el sistema electoral del Senado, PILAR DEL CASTILLO: «El Derecho electoral en la nueva Constitución española», en *Lecturas sobre la Constitución española*, coordinador T. R. Fernández, Madrid, 1978, vol. I, págs. 219 y sigs.; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes generales», en Varios: *Parlamento y sociedad civil*, Ed. Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, coordinador M. A. Aparicio, págs. 187 y siguientes, así como L. AGUILÓ LUCIA: «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en la misma obra, páginas 173 y sigs.

(59) Sobre las últimas elecciones, la obra de J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Madrid, 1979, y los artículos de J. I. CASES: «Elecciones legislativas de 1 de marzo de 1979: resultados electorales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1979, págs. 167-199, y de R. M. CANALS y J. MOLINS: «Les eleccions al Senat», para Cataluña, que aparecerá próximamente en *Estudis electorals*, núm. 2.

(60) El senador Josep Benet, portavoz entonces de la Entesa de Catalunya, utilizó este argumento y otros semejantes, que pueden verse recopilados en *Combat per una Catalunya autònoma*, Barcelona, 1980, págs. 251 y sigs. La agrupación de los resultados del 1 de marzo es nuestra.

(61) ¿Por qué descartamos la reforma? Esencialmente porque éste es un estudio del actual Senado, tal como viene conformado por la Constitución y el resto del ordenamiento. Pero incluso desde una posición de *lege ferenda* no debería perderse de vista la negativa de la mayoría de fuerzas parlamentarias a la reforma constitucional antes de que se haya consolidado totalmente el régimen actual.

El número de senadores designados por las Comunidades Autónomas puede variar entre 45 y 50, según la organización final de las autonomías. Pero su principal característica no estriba en el número, sino en su naturaleza, esencialmente diferente a los «provinciales». Recordemos que este tipo de senador autonómico es un resto de la propuesta inicial de la ponencia constituyente para configurar una Cámara de tipo «federalizante». Efectivamente, esta parte del Senado responde al otro tipo de Cámaras altas, las federales, que representan no a la población, sino a los Estados miembros de la Federación, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas.

En realidad, este tipo de representación senatorial se parece mucho a la existente en el Bundesrat austriaco por la forma de elección: por las Asambleas de los *Länder* —de las Comunidades Autónomas—, en un número no proporcional a la población, pero con cierta ponderación —de tres a doce en Austria, de dos a siete en España—, y con el carácter de Cámara permanente puesto que la renovación es constante, según la duración de las legislaturas de los *Länder* o las Comunidades Autónomas, y la disolución de la Cámara no les afecta. En este sentido de Cámara permanente resulta semejante a la República Federal Alemana y a la representación de los tres cantones suizos que continúan designando a los senadores por sus Asambleas. Igual que estos países, ha de estimarse que este tipo de senadores pueden recibir instrucciones de sus Comunidades Autónomas, sin que ello afecte la prohibición de mandato imperativo existente para los demás parlamentarios.

¿Por qué utilizar este criterio federalizante para interpretar el tipo de senadores autonómicos? Por dos razones: primero, porque es el más acorde con la sistemática global de la Constitución, que define a las autonomías como uno de los rasgos esenciales de nuestro Estado. Esta representación de las Comunidades Autónomas en las Cortes puede constituir uno de los medios de diálogo principal entre las instituciones autonómicas y los órganos centrales del Estado; en segundo lugar, porque a nivel comparado el modelo más parecido a esta parte del Senado español es el federal. Esto no debe extrañarnos: recordemos que la técnica utilizada por nuestra Constitución para la división de competencias es la federal, que el fondo de compensación es típicamente federal, que la existencia misma de sistemas políticos en las Comunidades Autónomas (Parlamento y Gobierno propios, subsistemas de partidos, etc.) es la esencia misma del federalismo.

¿Es posible que estos senadores autónomos, al ser designados en proporción a las fuerzas políticas de su Asamblea —y seguramente por ellas— se alineen con los demás senadores según los partidos y «olviden» la representación de las Comunidades Autónomas? Es posible. Nosotros no tratamos

de hacer adivinanzas, sino de explicar la naturaleza de estos senadores. Pero no debe perderse de vista tampoco que, aunque sean propuestos por los partidos, tales senadores deben su mandato a la designación de las asambleas o parlamentos de la Comunidad Autónoma, y que pueden recibir instrucciones de ella (62).

Con esto llegamos al núcleo del tema; la clave de estos senadores estriba en que *su representatividad es muy superior a la de los senadores «provinciales» y su legitimidad es cualitativamente diferente: son la voz permanente de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado.*

Este carácter puede iniciar una dinámica que arrastre al resto de senadores a alinearse tras sus posiciones y que conceda al Senado unos poderes superiores a los previstos por las primeras interpretaciones de la Constitución, e incluso por la propia letra de ésta.

Imaginemos un posible conflicto entre el Gobierno, apoyado por su mayoría en el Congreso, y la Comunidad Autónoma, cuyas posiciones son defendidas por los senadores que han designado. ¿Resulta difícil pensar que los senadores «provinciales» se alinearían con sus colegas autonómicos? (63).

No se ha puesto hasta ahora bastante énfasis en que los poderes principales del Senado residen en los temas conectados con las Comunidades Autónomas. El 155 le configura como auténtico árbitro entre el Gobierno y aquéllas en caso de conflicto, el artículo 74 le concede una posición similar al Congreso en la lucha contra los desequilibrios regionales, la colaboración

(62) Dos días después de la presentación de esta ponencia en el Congreso de Barcelona tuvo lugar en la misma ciudad la elección de los siete senadores que corresponde designar al Parlamento de Cataluña. Queremos destacar el hecho de que todos los partidos y coaliciones —Convergencia i Unió, Socialistas, PSUC, Esquerra, PSA e independientes— se definieron por la actuación de los siete nuevos senadores en el sentido global que propugnamos en este trabajo, para lo que recomendaron que formaran grupo parlamentario propio y actuaran en el Senado como defensores de los intereses de Cataluña, por encima de sus posiciones partidistas personales (a falta de edición del *B. O.*, cfr. *La Vanguardia*, 5 de junio de 1980, pág. 15).

(63) Si imaginamos la situación contraria, los senadores enfrentados según la forma en que han sido elegidos, el resultado viene a ser semejante, aunque en dirección opuesta: manifestar un conflicto de legitimidad grave: ¿qué posición es más legítima, más democrática, la de los senadores autonómicos a la de los «provinciales»? Este tipo de oposición plantearía pronto la necesidad de revisar el sistema electoral, o la misma composición del Senado.

Otro tipo de conflictos, de seguir predominando un tipo de Senado «provinciales» no debe ser descartado, no sólo en el seno del partido mayoritario —como ya apuntamos—, sino en el caso de que la mayoría del Congreso y del Senado fueran diferentes, probabilidad muy alta en caso de cualquier Gobierno de composición más al centro-izquierda que el actual.

entre las Comunidades Autónomas y la vigilancia para que los tratados internacionales no vayan en detrimento de las competencias autonómicas. El artículo 150.3 le sitúa como valladar para que las leyes «armonizadoras» no encubran una limitación de competencias autonómicas.

En estas funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas el Senado adquiere una configuración específica y unos poderes importantes.

Pero si nuestra Cámara alta asumiera una dinámica autonómica, otras muchas facultades, hoy disminuidas, podrían adquirir una relevancia superior: ya hemos visto sus posibilidades importantes en la función de orientación política, control-vigilancia del Gobierno, e incluso podría variar su papel en la función legislativa en la que, pese a su subordinación, la interposición de un veto que recogiera la opinión de varias Comunidades Autónomas podría funcionar como alarma política para que el Congreso reflexionara de nuevo sobre el proyecto ante el peligro de futuros conflictos con algunas Comunidades.

Otras muchas facultades de un Senado autonómico podrían nacer de la práctica parlamentaria y la adecuación de los reglamentos. Recuérdese que aún está pendiente la redacción del Reglamento común de las Cortes, y nada impediría, por ejemplo, la formación de Comisiones mixtas *consultivas* de ambas Cámaras (64).

El hecho de que el Senado no participe en la investidura ni la sanción del Gobierno no le resta posibilidades para la dinámica autonómica propuesta: ningún Senado federal posee esta función.

Esta dinámica *política* posible del Senado, a partir de la designación de senadores por las asambleas de las Comunidades Autónomas respondería, en definitiva, a tres elementos clave:

a) Las autonomías configuradas por nuestra Constitución no sólo responden a las características propias de las nacionalidades y regiones de España, por las que adquieren su autogobierno, sino que significan *un tipo*

(64) Parece lógico pensar, tal como se planteó en el Parlamento de Cataluña, que la primera condición para iniciar esta dinámica autonomista del Senado es la constitución de los senadores de cada Comunidad Autónoma como grupo propio, lo que hoy requeriría la reforma del Reglamento del Senado (en curso) en este sentido.

En una Cámara que funcionara plenamente como autonomista, no plantearía graves conflictos la posible oposición entre la dinámica autonomista y la partidista de estos senadores, puesto que tal Cámara se centraría en los temas que incidan sobre las autonomías, sin entrar en el resto o dándoles una importancia secundaria. En todo caso, para un momento de transición puede pensarse en la adopción por el grupo de senadores de la Comunidad Autónoma de un Reglamento de grupo que prevea los casos de votación común de todos sus miembros y aquellos en que cada miembro puede votar según su conciencia y opinión política.

nuevo de Estado, a medio camino entre los tradicionales Estados unitarios y federales, y toda la Constitución debe interpretarse teniendo en cuenta esta característica.

La efectiva configuración de todas las Comunidades Autónomas, sin grandes retrasos, constituye una condición básica de este elemento y de todo nuestro planteamiento.

b) El Senado ha cumplido, y cumple, en los Estados federales una función esencial de homogeneización entre los diversos territorios y de colaboración entre los órganos centrales y los federados. Con las necesarias distancias, nuestro Senado puede ser el órgano adecuado para realizar esta función.

c) El Senado español tiene dos modelos posibles a nivel comparado: el unitario o el federal. Si sigue el primero, su futuro —como ya se apunta en la realidad actual— 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. Si sigue el segundo, el Senado, centrándose en la homogeneización de las Comunidades Autónomas y la colaboración entre éstas y el poder central, puede asumir una de las principales tareas de consolidación del régimen político actual y mantener en el futuro una función específica que le diferenciará de las demás instituciones y potenciará su posición constitucional.

Solamente de esta manera el Senado cumplirá la función que la Constitución le atribuye de ser la «Cámara de representación territorial»; hasta hoy sólo ha sido una Cámara conservadora cuyos miembros son elegidos en las provincias como circunscripción electoral (igual que el Congreso).

Esta es una interpretación plausible de nuestro Senado. Que se realice o no, depende de gran parte de las fuerzas políticas de las Comunidades Autónomas —de los partidos de las Comunidades Autónomas y de las tendencias autonomistas de los partidos generales—. A ellas ofrecemos con gusto nuestro trabajo como pequeña colaboración a la consolidación de la España democrática y autonómica.