

# EL SENADO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: REALIDADES Y PERSPECTIVAS

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
BENIGNO PENDÁS GARCÍA

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.—I. EL SENADO, CÁMARA DE SEGUNDA LECTURA.—a) La intervención del Senado en el procedimiento legislativo: análisis del artículo 90 de la Constitución.—b) El Senado y la reforma constitucional.—c) Referencia a la iniciativa legislativa del Senado.—II. EL SENADO, CÁMARA DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL.—a) Aspectos estructurales del Senado como Cámara territorial.—b) Aspectos funcionales del Senado como Cámara territorial.—III. RELACIONES DEL SENADO CON OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.—a) El Senado y la Corona.—b) El Senado y el Congreso de los Diputados. Especial referencia a las sesiones conjuntas.—c) El Senado y el Gobierno: el Senado como Cámara de control. Referencia a la disolución de la Cámara.—d) El Senado y el Tribunal Constitucional.—e) El Senado y el Consejo General del Poder Judicial.—f) El Senado y los órganos de relevancia constitucional.—CONCLUSIÓN: PERSPECTIVA DEL SENADO ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA SUPUESTA CRISIS DEL BICAMERALISMO.

## INTRODUCCION

La difícil integración del Senado español en los modelos tradicionales de Cámaras Altas, así como las notables variaciones que el tema experimentó a lo largo del proceso constituyente, han provocado un fenómeno de cierto escepticismo acerca de la naturaleza y funciones que cumple nuestro Senado en el complejo entramado orgánico establecido por la Constitución de 1978. Este planteamiento, extendido desde algunos círculos políticos y de la doctrina jurídica hasta influir sobre la propia opinión pública, ha creado un clima que no favorece los estudios sobre la Cámara Alta libres de criterios apriorísticos y de soluciones predeterminadas por consideraciones *de lege ferenda*. Examinemos brevemente, sin perjuicio de profundizar en ellas más adelante, las causas del enfoque negativo con que se aborda, con demasiada frecuencia, el estudio del Senado en el sistema constitucional español:

a) Ante todo, el Senado configurado en la Constitución vigente no encaja en los estereotipos doctrinales de segundas Cámaras, elaborados por los constitucionalistas en base al método weberiano de los tipos ideales (1): elegido por un procedimiento impecable-

---

(1) Es innecesario recoger aquí las múltiples clasificaciones doctrinales de sistemas bicamerales, que —por lo demás— pueden consultarse en los más conocidos tratados de Derecho Constitucional. A título de ejemplo, recordemos las clasificaciones más usuales: desde el punto de vista estructural, se distingue entre segundas Cámaras aristocráticas (Cámara de los Lores), de representación territorial federal (Senado de los Estados Unidos o *Bun-*

mente democrático, el Senado español es a la vez Cámara de segunda lectura y de notable vocación autonómica, posee facultades —limitadas, pero ciertas— de control del ejecutivo y de *indirizzo* político y ocupa, en fin, una destacada posición en la parte orgánica de la Constitución integrando, junto con el Congreso de los Diputados, las Cortes Generales y desempeñando un singular papel en la forma de gobierno («monarquía parlamentaria») establecida en el artículo 1.3 del texto constitucional (2).

Lo cierto es que no es posible identificar nuestro Senado con el modelo de Senado rural y conservador (propio de la Constitución francesa de 1958), ni con las segundas Cámaras de los Estados propiamente federales (como el alemán o el norteamericano), ni tampoco con el Senado establecido en los sistemas de bicameralismo perfecto o cuasi perfecto (como el italiano o el belga), ni —en fin— con ningún otro de los modelos abstractos. En rigor, estamos en presencia de una muestra más de la resistencia de toda estructura jurídico-constitucional a permitir su inserción en un esquema puramente «académico» (3).

---

*desrat* alemán), regional (Senado italiano) o local (Senado francés) y de articulación de intereses socioeconómicos (Irlanda); desde el punto de vista funcional, se habla de Cámaras Altas de segunda lectura, de moderación y equilibrio, de control, de resolución de conflictos y un largo etcétera. Cf., por todos, Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, París, 1980, para la clasificación estructural, y Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1975, págs. 467 y sigs., para la funcional.

(2) Obsérvese desde el primer momento, frente a quienes ligan a negar la propia condición del Senado como órgano legislativo con poder decisorio y afirman su carácter consultivo en esta materia, que el artículo 66 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales —integradas por Congreso y Senado, sin distinción alguna por razón de su esencia— la potestad legislativa del Estado, la aprobación de los Presupuestos y el control de la acción del Gobierno y, sobre todo (artículo 66.1), la representación política del pueblo español, titular —según el artículo 1.2— de la soberanía nacional. En definitiva, como señala MANZELLA, «en el sistema español, el Parlamento se configura como órgano unitario de estructura compleja» (Andrea MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español» en *La Constitución española de 1978*, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 477). Sobre el tema de las relaciones entre Congreso y Senado, cf. *infra*, apartado III, B).

(3) Como escribe GARCÍA PELAYO (en su ya clásico *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 8.ª ed. 1967, págs. 119 y 120), toda Constitución es una estructura jurídica individual, precisamente porque «el Estado es un individuo histórico al que le son inherentes las notas de singularidad y de peculiaridad», de modo que «la realidad de cada Estado concreto escapa a un concepto genérico y, por tanto, la Constitución, que es una estructura parcial de este individuo histórico, ha de tener en sí misma el carácter de

b) La segunda causa que ha impedido abordar sin peticiones de principio el estudio del Senado tiene, sin duda, un sentido menos doctrinal y más acusadamente político. A lo largo del proceso constituyente se barajaron soluciones muy dispares, entre ellas, la de concebir al Senado como Cámara Alta en base a criterios federales o semifederales (4). Este planteamiento no prosperó, pues el Estado de las autonomías articulado en nuestra Constitución es —como ha dicho en alguna ocasión el Tribunal Constitucional— un «Estado compuesto» en el que se establece una «distribución vertical de poderes», pero no un Estado federal. Por consiguiente, el Senado es una Cámara de integración de la pluralidad de entes territoriales dotados de autonomía, y no un mecanismo federal incardinado en una forma de Estado que no tiene tal carácter. En definitiva, bajo muchas de las críticas a la naturaleza del Senado subyace una determinada opción política que considera limitado el marco del Estado autonómico y que, al poner de manifiesto las insuficiencias del Senado actual, deja entrever las amplias posibilidades que podría tener en una nueva configuración de la forma de Estado (5).

Sobre la base de tales consideraciones, no es demasiado frecuente en nuestra doctrina reflexionar sobre el Senado sin partir de criterios apriorísticos o de prejuicios (en el más riguroso sentido etimológico del término) y, en fin, sin tratar de poner los hechos al servicio de una idea preconcebida.

---

singularidad, tanto más cuanto que (...) está haciéndose constantemente a sí misma». A pesar de esta realidad, es evidente la utilidad científica del Derecho Constitucional comparado y sus tipos ideales.

(4) Prácticamente todos los autores que han estudiado el Senado en la Constitución de 1978 dedican gran atención (a veces casi exclusiva) a los avatares del proceso constituyente, Cf. un comentario detallado de las diversas fases en Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-abril 1982, págs. 71 y sigs.; Eliseo AJA y Xavier ARBÓS, «El Senado, Cámara posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, septiembre-octubre 1980, págs. 38 y sigs.; y J. CAPÓ GIOL, «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, págs. 287 y sigs. Las fuentes directas se encuentran en la obra *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, editada por las Cortes Generales, Madrid, 1980.

Un análisis exhaustivo de los debates, muy reciente, en el trabajo de F. FERNÁNDEZ SALGADO, «La construcción del Senado en el proceso constituyente», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38, marzo-abril de 1984, páginas 63 y siguientes.

(5) Cf., por ejemplo, AJA y ARBÓS, op. cit., pág. 66 y Mario CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en *La Constitución Española de 1978*, cit., pág. 541.

El propósito de este trabajo, en cambio, es exponer algunos datos de la realidad en que se enmarca —tanto en el ámbito normativo como en el fáctico— el Senado español, apuntando asimismo algunas perspectivas orientadas hacia una futura ampliación de sus posibilidades. Ahora bien, partir de la realidad constitucional no implica, por fuerza, que haya de considerarse perfecta la configuración del Senado y su funcionamiento actual: es notorio que el Senado desempeña importantes funciones constitucionales, pero también es cierto que podría desarrollar algunas más (especialmente, porque no se han agotado ni mucho menos sus posibilidades actuales) (6).

Todo ello sin prejuzgar la necesidad de una futura e hipotética reforma de la Constitución, que podría otorgar a la Cámara Alta mayor relevancia, puesto que, citando de nuevo al profesor García-Pelayo, «una Constitución, escrita o no escrita, no es nunca una obra totalmente acabada, sino una apertura de posibilidades para que los hombres realicen su convivencia» (7).

## I. EL SENADO, CÁMARA DE SEGUNDA LECTURA

### A) *La intervención del Senado en el procedimiento legislativo: análisis del artículo 90 de la Constitución*

Aunque no forma parte de la definición constitucional del Senado establecida en el artículo 69, la norma fundamental configura a la Cámara Alta como Cámara de segunda lectura, atribuyéndole por tanto determinadas facultades en el procedimiento legislativo, que procede analizar con carácter preferente al abordar el estudio de sus funciones constitucionales.

---

(6) Como dicen, con razón, Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español II*, Madrid, 1982, pág. 45.

(7) M. GARCÍA PELAYO, op. cit., pág. 132. Es sabido que las Constituciones sufren cambios aunque permanezca inalterable su texto, a través de lo que ha llamado la doctrina alemana «mutación constitucional», que juega un destacado papel en este proceso dinámico. Cf. la clásica obra de HSU-DAULIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlín y Leipzig, 1932.

Se ha hablado reiteradamente de la escasa relevancia que se otorga al Senado en esta materia, a juzgar por lo establecido en el artículo 90 de la Constitución y, en este sentido, es frecuente calificar a la Cámara Alta de simple «Cámara de repercusión» (o «eco») de las decisiones adoptadas por el Congreso de los Diputados (8). Se añade también que ni siquiera en los temas que afectan especialmente a las Comunidades Autónomas se atribuye al Senado una posición relevante (cuestión ésta que trataremos en el momento apropiado).

En rigor, una primera lectura del artículo 90 permite afirmar que el Senado es titular de competencias concretas en el procedimiento legislativo, que deben ser ejercitadas en unos plazos sin duda breves: dos meses como regla general (9) o veinte días naturales, si el proyecto es declarado urgente por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (10).

Desde luego, la limitación de los plazos impide hablar, en el sentido tradicional del término, de «Cámara de reflexión». No obstante, debe observarse que la crítica a la brevedad de la intervención

---

(8) En este tema, la doctrina es prácticamente unánime. Citemos, por todos, a Ramón PUNSET, «El Senado en la nueva Constitución española» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, otoño de 1979, págs. 138 y sigs.: «Cámara-eco de las decisiones adoptadas y muy firmemente por cierto, en el Congreso».

En esta misma REVISTA se ha escrito que «el examen de los Proyectos de Ley por la Cámara Alta significa en la práctica política un simple período (...) de enfriamiento a fin de que el Congreso de los Diputados reconsidere determinadas decisiones o preceptos adoptados tal vez con un cierto apresuramiento, sin que en ningún caso pueda esperarse un cambio en la filosofía legislativa» (Luis PRIETO SANCHÍS, «Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial» en REVISTA DE LAS CORTES GENERALES, núm. 1, primer cuatrimestre de 1984, pág. 135). Es bien conocida la anécdota, protagonizada por WASHINGTON y JEFFERSON, que dio origen a la expresión «Cámara de enfriamiento».

(9) El artículo 106 del Reglamento del Senado (desde ahora, RS) reitera el citado plazo, añadiendo que se entiende referido al período ordinario de sesiones; en el mismo sentido, véase el artículo 118 del mismo Reglamento.

(10) Véase el artículo 133 del RS. Si bien la aplicación del procedimiento de urgencia depende de una voluntad heterónoma a la Cámara Alta según la Constitución, el Reglamento (artículo 133.2) prevé con toda lógica que el propio Senado por decisión de la Mesa —ya sea de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores— podrá decidir la aplicación del procedimiento previsto para caso de urgencia.

Existe también otro procedimiento, utilizado por la Cámara con alguna frecuencia, que puede calificarse de «semiurgencia», en virtud del cual todos los plazos se acortan a la mitad (artículo 136 del RS).

del Senado en la tarea legislativa parece estar basada en una concepción de la ley como fuente del Derecho que está, hoy día, muy seriamente cuestionada: en efecto, en la época de la «legislación motorizada» de la que ya hablaba Carl Schmitt, es decir, de la «ley-medida» (*Massnahmegesetz*) que «más que definir un orden abstracto pretende, por el contrario, resolver un problema concreto y singular», de tal modo que la ley es muchas veces, «aunque con una técnica normativa, una medida para afrontar un problema determinado» (11), el enfoque del tema ha de ser diferente. En el Estado social de Derecho, en efecto, la «reflexión» no puede concebirse como pausa y menos aún como detención del procedimiento legislativo sino, muy al contrario, como la última oportunidad para modificar un texto en el sentido de la integración de los intereses en presencia: en definitiva, los plazos del artículo 90 (breves, ciertamente) permiten —y ello es comprobable en la práctica— que se perfilen pactos políticos o que se logren acuerdos en materias controvertidas.

Precisamente a este fin de facilitar los consensos de última hora se encaminan determinados preceptos del Reglamento del Senado, que permiten que las posibilidades de modificar el texto lleguen al límite posible cronológicamente, es decir, al momento mismo del debate en el Pleno. Nos referimos, sobre todo, al ampliamente utilizado artículo 125.1, relativo a las llamadas «propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones»; no obstante, como garantía para evitar eventuales fraudes en el procedimiento legislativo se exigen requisitos rigurosos: bien la firma de la mayoría de los portavoces de los Grupos parlamentarios que, a su vez, integren la mayoría de los senadores (cuando el texto en cuestión haya sido objeto de voto particular), bien la firma de la totalidad de los portavoces.

En alguna medida, la interpretación amplia —tal vez demasiado— que se da en la práctica parlamentaria del Senado a las enmiendas *in voce* del artículo 115 tiene el mismo sentido de facilitar la modificación del texto, más allá del formalismo riguroso del procedimiento, aunque debe precisarse que el Reglamento las concibe técnicamente como enmiendas transaccionales en sentido estricto.

Las facilidades que estos preceptos ofrecen para incorporar al

---

(11) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 3.ª ed., Madrid, 1979, pág. 64.

texto los acuerdos políticos pueden, sin embargo, ofrecer una vertiente negativa: la pérdida de sentido del plazo ordinario de enmiendas, y, en su caso, un perjuicio para los grupos que no participen del acuerdo (12).

En relación con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución se plantea un problema complejo, que requiere una solución concluyente: en concreto, la naturaleza de los plazos establecidos y las consecuencias del eventual incumplimiento de los mismos por la Cámara Alta. Hemos de partir de la base de que, según el artículo 90.1, el Presidente del Senado recibe el proyecto que le remite el Presidente del Congreso y lo somete a la deliberación del Senado. Ha de entenderse por tanto que, como encargado de someter a deliberación el texto, el Presidente queda vinculado al cumplimiento de los plazos fijados imperativamente en el artículo 90; y no cabe alegar frente a ello que el incumplimiento no afecta a la validez de las resoluciones adoptadas respecto de los proyectos o proposiciones de ley y que no existe sanción jurídica prevista contra dicho incumplimiento.

Como señala Santamaría Pastor, el análisis de estos casos de incumplimiento no debe abordarse desde una perspectiva procesalista, «que conduciría a conclusiones tales como la caducidad del trámite y la ineficacia de las actuaciones realizadas fuera de plazo»; por el contrario, se deben «considerar jurídicamente irrelevantes estas transgresiones formales que sólo pueden traducirse en un problema de conflicto entre poderes, no susceptible de decisión unilateral en términos jurídicos (salvo apoderamientos expresos en favor de la jurisdicción constitucional), sino sólo en términos de reacciones y sanciones políticas» (13). Pero esta irrelevancia no exime al Presidente de su obligación constitucional y tampoco debe conducir a la errónea interpretación de considerar los plazos como meramente indicativos: es imprescindible que el Senado los respete siempre, pues de lo contrario se incumpliría la norma fundamental dejando en la más absoluta indefinición la propia naturaleza del Senado como segunda Cámara.

En favor de la existencia de un silencio legislativo positivo, de modo que —transcurrido el tiempo establecido— se produzca la preclusión del trámite y el texto pase a la fase de sanción, promulga-

---

(12) Véase también, para las enmiendas de carácter puramente técnico o gramatical, el artículo 125.3 del RS.

(13) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Comentario al artículo 90 en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, pág. 908.



ción y publicación, se argumenta que, de no ser así, el Senado podría detener indefinidamente la tramitación de los proyectos; pero, en rigor, este planteamiento no hace sino confirmar que, para evitar violaciones del precepto constitucional, el Presidente del Senado debe velar por el respeto de la norma superior, ya que (como ha afirmado en otro contexto el Tribunal Constitucional) los titulares de los poderes públicos tienen un «deber general positivo» de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución (14).

Precisamente como consecuencia del carácter imperativo de los plazos del artículo 90, la Norma supletoria de 14 de febrero de 1984, dictada por la Presidencia del Senado para la ordenación del debate (con motivo del proyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho a la educación, que fue objeto de 4.373 enmiendas), establece un sistema que permite cumplir el precepto constitucional como norma de rango superior, resolviendo así el conflicto de normas frente a los artículos del Reglamento que disponen (en el título IV) las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario. Ahora bien, es imprescindible que el ejercicio de las facultades presidenciales de ordenación y dirección de los debates orientado al cumplimiento de la norma fundamental, respete y ampare el «contenido esencial» del derecho de todo senador a presentar y defender enmiendas y, en definitiva, a cumplir su función representativa con las máximas garantías (15).

Conviene ahora reflexionar brevemente acerca de las tres opciones que caben al Senado en relación con los textos procedentes del Congreso de los Diputados. En primer lugar, el veto, de carácter suspensivo y superable, con relativa facilidad, por el Congreso. En rigor, y ello es esencial para comprender la institución, el veto difícilmente tiene sentido en el supuesto de que coincidan las mayorías parlamentarias en una y otra Cámara y, en efecto, la figura está por

---

(14) A diferencia del deber de sujeción a la Constitución de los ciudadanos que se traduce en un simple deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la norma fundamental, sin perjuicio de los supuestos en los que la misma impone deberes positivos. Véase la STC 101/1983, de 18 de noviembre (Sala primera), dictada en el recurso de amparo número 165/1983, interpuesto contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982 que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores (B.O.E. de 14 de diciembre de 1983).

(15) Véase la Norma supletoria mencionada en el B.O.C.G. —Senado, serie I, núm. 66, de 26 de febrero de 1984. Sobre la impugnación de la Norma ante el Tribunal Constitucional, cf. *infra*, apartado III, D).

ahora inédita en nuestro sistema constitucional; en cambio, alcanzaría su plena eficacia en caso de existir diferentes mayorías en el Congreso y en el Senado, ya que, sin perjuicio de la prevalencia en la decisión final de la Cámara Baja, la repercusión política del veto interpuesto por el Senado sería, sin duda, notable.

No es del todo correcto el argumento que utiliza algún autor, según el cual «en el caso de las Leyes Orgánicas el Senado vería reducido a la nada el peso de su veto ya que dichas Leyes vendrán ya avaladas por la mayoría absoluta del Congreso» (16). Este planteamiento atiende más a la forma que a la realidad de la vida parlamentaria, pues cualquier nuevo acontecimiento político, el propio transcurso del tiempo o el hecho mismo de que el Senado haya interpuesto el veto (con la consiguiente resonancia que ello tendría en la opinión pública) pueden hacer variar el sentido del voto de algunos Grupos parlamentarios en el Congreso y dificultar acaso el levantamiento del veto. Además, dado que la mayoría absoluta exigida para aprobar la Ley Orgánica se refiere al voto final de totalidad de la Ley, es frecuente que algunos de los artículos se aprueben por mayoría simple, con lo cual el Senado no se encuentra con esa condición cumplida *a priori*.

La facultad de introducir enmiendas en los textos remitidos por el Congreso de los Diputados ha sido abundantemente utilizada por la Cámara Alta. No es este estudio el lugar apropiado para realizar un análisis detallado de la actuación fáctica del Senado, si bien un examen sumario permite resaltar que la Cámara Alta ha cumplido sobradamente su función de segunda Cámara en proyectos de ley de especial trascendencia: señalaremos, a título de ejemplo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la I legislatura o, recientemente, la Ley de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Estos proyectos son simplemente un ejemplo, aunque destacado, de la labor legislativa del Senado que ha encontrado favorable acogida en la posterior decisión del Congreso prevista en el artículo 90 de la Constitución. Otras veces, por cierto, no ha sido así: siempre a título de mera ilustración, cabe recordar una interesante enmienda aprobada por el Senado al proyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión (relativa a la relevancia jurídica de la comunicación preceptiva a la autoridad gubernativa de la celebración

---

(16) José A. PORTERO MOLINA, «El Senado en la Constitución española» en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 227.

de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones) que no fue aceptada por el Congreso de los Diputados (17).

El Senado remite sus enmiendas al Congreso mediante mensaje motivado, documento fundamental para conocer la labor legislativa de la segunda Cámara, que constituye una fórmula eficaz en cuanto permite al Senado explicitar la justificación de las enmiendas introducidas, lo que completa en definitiva la tarea del Parlamento como órgano deliberante; extraña, por ello, que a veces se considere al mensaje motivado como reflejo de una nueva limitación constitucionalmente impuesta a la Cámara Alta.

Por último, la aprobación sin modificaciones por el Senado del texto remitido por el Congreso es un supuesto tal vez más frecuente de lo deseable, pero que se justifica en muchos casos por razones coyunturales no siempre tomadas en consideración por quienes afirman —sin más— que el Senado no cumple su función de Cámara de segunda lectura (18).

## B) *El Senado y la reforma constitucional*

Además de la intervención en el procedimiento legislativo, es destacable el papel que la Constitución otorga a la Cámara Alta en el procedimiento de reforma constitucional, tal y como éste es regulado en los artículos 166 y siguientes de la norma fundamental; en efecto, la posición del Senado en esta materia es prácticamente

---

(17) Como escribe R. CHUECA RODRÍGUEZ, «la función legislativa del Senado ha ofrecido durante su primera legislatura ordinaria un índice de eficacia más que aceptable con arreglo a su papel de segunda Cámara» («Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, enero-abril de 1984, pág. 84; trabajo que parece apartarse de la doctrina generalizada y abordar con un criterio positivo la actuación real del Senado). Esto es aplicable también a la actual legislatura. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que no se trata de una valoración del contenido político o ideológico de las enmiendas introducidas por el Senado, sino de destacar su función en el marco del procedimiento legislativo.

(18) Hay ocasiones en que las circunstancias políticas aconsejan la celeridad en la tramitación. Así ocurrió, por ejemplo, con los proyectos de cuatro Estatutos de Autonomía presentados ante la Cámara cuando su disolución se consideraba inminente; de haber introducido enmiendas el Senado en tales proyectos, la disolución del Congreso antes de pronunciarse sobre ellas hubiera dado lugar a su caducidad, con la consiguiente demora en la configuración del Estado de las autonomías.

análoga a la del Congreso, sin duda como consecuencia de la rigidez que inspira todo el sistema de reforma.

Sobre este tema, conviene poner de relieve los siguientes aspectos:

1) En cuanto a la iniciativa para la reforma, el Senado dispone de la misma facultad de iniciativa legislativa que se le otorga con carácter general (artículo 166 de la Constitución, en relación con el artículo 87.1) (19).

2) Para la reforma ordinaria prevista en el artículo 167 de la norma fundamental, se refuerza la posición de la Cámara Alta, al menos en dos puntos: la existencia de una Comisión mixta paritaria (en el caso del artículo 167.1) y la exigencia de que, en último término, el texto obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, aunque en definitiva el Congreso pueda solventar el conflicto por mayoría de dos tercios (en el caso del artículo 167.2).

3) Para la reforma extraordinaria (ya sea total o de los preceptos especialmente protegidos, en los términos del artículo 168) la equiparación entre Congreso y Senado es total y absoluta.

4) En fin, para la solicitud de ratificación mediante referéndum de la reforma constitucional aprobada por la vía del artículo 167, se produce de nuevo la equiparación entre Congreso y Senado, de modo que la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras puede plantear la exigencia de referéndum; de este modo, bastará para ello un número menor en términos absolutos de senadores que de diputados, dado el criterio de aplicar un porcentaje y no un número fijo que utiliza el artículo 167.3.

Así, pues, es indiscutible la relevancia que el Senado tiene en cuanto a la reforma constitucional, situándose en una posición casi paritaria con el Congreso en un tema particularmente delicado de la vida política. Lógicamente, estas competencias permiten al Senado velar adecuadamente por su propia naturaleza si se plantea la reforma de su composición y funciones o la del modelo autonómico establecido, pues en ningún caso cabe alterar estas materias sin el acuerdo, al menos, de la mayoría absoluta del propio Senado.

---

(19) Influido por el principio general de rigidez de la Constitución, el artículo 152 del RS establece la exigencia de que las «proposiciones articuladas de reforma constitucional» se presenten al menos por cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario, frente al número más reducido de senadores y de Grupos que se requiere para ejercitar la iniciativa legislativa ordinaria con carácter general (artículo 108 del RS).

### C) *Referencia a la iniciativa legislativa del Senado*

El estudio de las funciones del Senado en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado debe incluir también una mención a la facultad de iniciativa que le atribuye el artículo 87.1 de la Constitución en relación con el artículo 89.2; como es sabido, esta facultad de iniciativa se traduce en la remisión de las proposiciones de ley tomadas en consideración por la Cámara Alta al Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido en los artículos 108 y 109 del Reglamento.

Está claro, pues, que la iniciativa del Senado no altera el orden normal de actuación de las Cámaras en el debate de los textos; sin embargo, es un dato significativo que las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado no deban ser nuevamente objeto de dicho trámite en el Congreso (artículo 125 del Reglamento del Congreso, que resuelve la dudosa situación planteada en el Reglamento provisional en cuanto a su interpretación conforme al artículo 89.2 de la Constitución). Por eso no es cierto que las proposiciones de ley del Senado sean, como dice Punset, «simples manifestaciones del ejercicio de la iniciativa legislativa y no (...) expresión de un texto sobre el que hubiese recaído deliberación» (20).

Es probable, por otra parte, que las posibilidades que la Constitución ofrece a la Cámara Alta en materia de iniciativa no estén siendo aprovechadas en toda su amplitud (21), si bien hay que tener

---

(20) Ramón PUNSET, op. cit., pág. 141. En efecto, sobre estos textos —como es obvio— sí ha existido debate en el Pleno del Senado y una decisión (la toma en consideración) no sólo relevante desde un punto de vista político, sino también jurídicamente, como acto de impulso del procedimiento legislativo para el texto de que se trate.

Sobre la iniciativa legislativa del Senado, cf. José Fernando MERINO MERCHANT, «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución» (I) en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera de 1983, págs. 69 y sigs. y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios al artículo 87 en Comentarios a la Constitución*, cit., págs. 885 y sigs.

(21) En la I legislatura se registraron 27 proposiciones de ley, de las cuales seis (una vez cumplida la compleja tramitación derivada de los Reglamentos provisionales) se transformaron en ley; de las restantes, otras seis fueron rechazadas por el Pleno del Senado en el trámite de toma en consideración, dos fueron retiradas, cuatro no se tramitaron por haber informado el Gobierno que suponían aumento de gastos o disminución de ingresos, seis caducaron por la disolución de la Cámara y, en fin, las dos restantes no son casos propiamente de iniciativa legislativa, ya que se referían a reformas del Reglamento.

en cuenta —con carácter general— que el número de las proposiciones de ley en el Derecho parlamentario moderno de todos los países es siempre muy inferior al de proyectos remitidos por el ejecutivo (22); prueba de ello es que tampoco el Congreso de los Diputados utiliza con demasiada frecuencia las facultades que al respecto le atribuye la Constitución.

\* \* \*

En relación con el estudio del Senado como Cámara de segunda lectura, cabe hacer una última referencia a la única excepción (y de notable importancia) al orden de intervención de las Cámaras en el procedimiento legislativo: el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya particular problemática se estudiará en el apartado siguiente.

## II. EL SENADO, CÁMARA DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL

La tajante declaración del artículo 69.1 de la Constitución («El Senado es la Cámara de representación territorial») (23) es punto de partida obligado para todo análisis del bicameralismo que establece nuestra norma fundamental; el propósito de la Constitución

---

En la actual legislatura, solamente se han presentado dos proposiciones de ley (sobre modificación del tipo de interés legal del dinero y sobre creación del Parque marítimo-terrestre de las islas Columbretes), la primera de ellas ya convertida en la Ley 24/1984, de 29 de junio.

(22) Mencionemos la singular excepción que se produce, entre nosotros, en el Parlamento de Galicia, en el cual, como consecuencia del carácter minoritario del Gobierno, es mayor el número de proposiciones que el de proyectos de ley.

(23) Sobre su origen como «fórmula de compromiso» en el proceso constituyente, véase Oscar ALZAGA, *La Constitución española de 1978* (comentario sistemático), Madrid, 1978, pág. 478. Un correcto análisis de la idea de representación territorial como representación política especial, en Ramón PUNSET, «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978» en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, págs. 105 y sigs., si bien son excesivamente críticas sus conclusiones al aplicar la teoría a nuestro sistema constitucional.

La importancia del artículo 69 en el conjunto de la estructura constitucional es grande, de tal modo que —como escribe RECODER— «desborda a su letra, pues su interés no dimana tanto de su regulación en materia de composición de una de las Cámaras cuanto de su conexión con la que unánimemente es considerada máxima novedad de la Constitución», esto es, el Estado de las autonomías. (Emilio RECODER DE CASSO, Comentario al artículo 69 en *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 734).

es, como resume acertadamente Manzella, el de «situar junto al Congreso de los Diputados una asamblea capaz de ser el punto de referencia y de coordinación del articulado sistema de autonomías constitucionales territoriales que se estaban creando» (24).

Es frecuente en la doctrina cuestionar la validez de la declaración general del artículo 69.1, alegando que el carácter territorial del Senado no se refleja adecuadamente en su composición, puesto que la base de la misma es tan provincial como la del Congreso; el argumento de la existencia de senadores designados por las Comunidades Autónomas se contrarresta afirmando que su número es tan escaso que no permite establecer la necesaria corrección al criterio provincialista dominante (25).

Además de este argumento que afecta a la composición de la Cámara Alta, se utiliza otro derivado de su *status* en relación con el Congreso de los Diputados: se dice, en efecto, que incluso en las diversas funciones atribuidas al Senado por la Constitución que podrían subrayar su condición de Cámara territorial, prevalece en último término la decisión del Congreso. Vamos a examinar los dos argumentos (relativos a los aspectos estructurales y funcionales, respectivamente) por separado.

#### A) Aspectos estructurales del Senado como Cámara territorial

Con respecto a la composición del Senado, se ha dicho que la Constitución en este punto «ha nacido provisional», ya que no es posible que con las Comunidades Autónomas en funcionamiento pueda seguir manteniéndose el criterio de la representación provincial (Recoder de Casso); en la misma línea, se afirma que la segunda Cámara sólo expresa «aproximadamente» el principio regional (Sánchez Agesta) y que la configuración de la provincia como circunscripción electoral es «un serio correctivo» a la declaración efectuada por el artículo 69.1, ya mencionada (Portero Molina) (26).

(24) Andrea MANZELLA, op. cit., pág. 460.

(25) El número actual (julio de 1984) de senadores designados por las Comunidades Autónomas es de 45, estando pendiente únicamente la designación del correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra; frente a los 208 senadores elegidos en las circunscripciones provinciales e insulares y en Ceuta y Melilla, aquéllos representan —aproximadamente— una quinta parte del total de senadores.

(26) Cf. E. RECODER, op. cit., pág. 735; L. SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española*, Madrid, 1980, pág. 269, y J. A. PORTERO MOLINA, op. cit., págs. 220 y sigs.

En rigor, el criterio del predominio de los senadores elegidos en circunscripción provincial debe matizarse no sólo a la causa de los senadores designados por las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 69.5, sino también por la nueva ruptura del esquema provincial que implica el artículo 69.3 al reconocer la condición de circunscripción electoral de las islas que integran los dos archipiélagos (27) y la peculiaridad de Ceuta y Melilla, recogida en el artículo 69.4.

Aunque se ha dicho que estas excepciones al principio provincial constituyen, en el mejor de los casos, un «complemento débil», lo cierto es que introducen factores de indudable «representación territorial», que se reflejan —nos referimos ya específicamente a los senadores designados por las Comunidades Autónomas— en ciertos problemas de interpretación constitucional. Así, en primer lugar, la determinación del número de senadores a designar por alguna Comunidad Autónoma (28) y, en segundo lugar, la compleja cuestión del cese del mandato de estos senadores, regulada en los Estatutos de autonomía y leyes territoriales, que ofrecen un amplio abanico de soluciones al respecto. Conviene detenerse expresamente en esta cuestión, no sólo por su interés intrínseco sino porque refleja, en buena medida, la singular condición de este conjunto de senadores «designados».

El problema que se plantea no deriva tanto de la diversidad de soluciones adoptadas en cada ordenamiento territorial (29), cuanto de la falta de concreción en la determinación del fin del mandato. En efecto, determinados Estatutos hacen coincidir este mandato con la legislatura de las Cortes Generales (así, Galicia, Castilla-La Mancha

---

(27) Lo mismo que la provincia, la isla es en el artículo 69 de la Constitución una mera circunscripción electoral y no una entidad local con representación propia en el Senado; no obstante, es obvio que su mención en el texto constitucional en este punto está en la línea de la importancia que se atribuye a las islas en el largo elenco de entes públicos territoriales previstos en la Constitución (y, previsiblemente, en la futura legislación de régimen local). Sobre el tema, cf. *infra*, en este mismo apartado.

(28) Concretamente, por Cataluña. Véase el dictamen emitido al respecto por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Senado, que se publica en este mismo número de la REVISTA DE LAS CORTES GENERALES.

(29) Diversidad admitida como constitucionalmente válida por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 18 de diciembre de 1981, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 208/1981 en relación con la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de senadores representantes de Euskadi» (*B. O. E.* de 14 de enero de 1982).



y Canarias) (30), incurriendo en el defecto de olvidar que es perfectamente posible la disolución de una sola de las Cámaras, de forma que no habría tal «legislatura de las Cortes Generales». Otros Estatutos (concretamente, Cataluña, Andalucía, Cantabria, Baleares, Madrid y Castilla y León, así como Aragón a través de una ley de la Comunidad Autónoma) hacen coincidir el mandato de los senadores designados con la condición de diputado en la Asamblea de origen, lo que provoca algunas dudas en caso de disolución de la misma, puesto que el Senado precisa de una comunicación formal de la pérdida de tal condición, pérdida que no se produce para los senadores que sean miembros de la Diputación Permanente del órgano parlamentario autonómico. Hay, por otra parte, supuestos de regulación por ley de la Comunidad Autónoma: en concreto, en el País Vasco (Ley 4/1981, según la cual el mandato tendrá una duración de cuatro años, cesando en los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al finalizar la legislatura del Parlamento Vasco en la que fueron nombrados), en Asturias (Ley 4/1983, que hace coincidir el fin del mandato con el de la legislatura que los designó) y en Murcia (Ley 6/1983, que dispone que cesan el mismo día en que se constituye en la Comunidad Autónoma la legislatura siguiente a aquélla en que fueron designados). Ciertamente, la solución de la Ley de la Región de Murcia es modélica, tanto por su claridad como por no producir vacíos de representación, y está en la línea del artículo 35.2 de la Constitución federal austriaca cuando establece que, una vez expirada la legislatura de una Asamblea regional o disuelta ésta, permanecerán en sus funciones los representantes enviados por ella al Consejo Federal hasta que la nueva Asamblea regional organice la correspondiente elección para designar a sus nuevos representantes; en rigor, la solución adoptada por la Constitución austriaca es aún más perfecta, pues evita la ruptura en la representación que puede producirse si la Asamblea de la Comunidad Autónoma, una vez constituida, demora excesivamente el momento de designación de los nuevos senadores.

En suma, la complejidad de determinar el momento en que los

---

(30) Aunque en Canarias también se vincula el mandato con la condición de diputado del Parlamento Canario, lo cual no encaja con la solución adoptada. Es curioso, por cierto, que en Galicia se haya pensado en la posibilidad de introducir también la exigencia de ser diputado del Parlamento autonómico que contienen otros Estatutos. (Véase la intervención del Presidente del Parlamento de Galicia ante la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, de 16 de noviembre de 1983, recogida en el Diario de Sesiones,, núm. 31, pág. 14).

senadores designados pierden la condición de miembros de su Asamblea de origen, en aquellos ordenamientos autonómicos que vinculan ambos supuestos, ha justificado, en la práctica, la aplicación estricta de lo dispuesto en el artículo 18, f) del Reglamento del Senado, según el cual la pérdida de la condición de senador se produce «cuando así proceda y se comuniquen por las Asambleas legislativas y órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas» (31).

Conviene resaltar que la designación corresponde, en todo caso, al órgano parlamentario de cada Comunidad Autónoma (órgano que existe en todas las Comunidades de modo que no actúa la previsión constitucional de nombramiento por el órgano colegiado superior) siendo por tanto una elección de segundo grado, aun cuando se hiciera previa elección popular en el seno de la Comunidad, sistema inédito y probablemente inconveniente, aunque posible desde el punto de vista jurídico siempre que lo establezca el Estatuto de Autonomía correspondiente.

En todo caso, las peculiaridades del procedimiento de designación y de los sistemas de cese del mandato están directamente vinculadas al carácter específico de representantes de las Comunidades Autónomas que poseen estos senadores: como afirma el propio Tribunal Constitucional, «designar a los senadores de una Comunidad Autónoma es un aspecto de la autonomía» y únicamente habrán de respetarse las prescripciones constitucionales y, en concreto, la de asegurar en la designación «la adecuada representación proporcional» (32).

Como es sabido, la Constitución permite (y algunos ordenamientos regionales lo imponen para los senadores designados por la Comunidad Autónoma) la acumulación del acta de senador con la de una Asamblea legislativa regional; con ello se reconoce una vez más con rango constitucional la fisonomía territorial del Senado,

---

(31) El carácter pragmático de esta solución ofrece ventajas indudables, pero quiebra en algunos casos concretos. Por ejemplo: es difícil sostener que, siendo notorio el fallecimiento de un senador, haya que esperar a la comunicación oficial de su muerte para que se produzca el cese.

(32) Esta representación se refiere a los diversos Grupos parlamentarios en la Asamblea designante, según la propia jurisprudencia constitucional, que reconoce la dificultad de establecer el principio proporcional para cubrir un número tan reducido de puestos, por lo cual sólo podrá establecerse «imperfectamente», dentro de una «discrecionalidad que la haga flexible» y «siempre que no altere su esencia».

Véanse varios y convincentes argumentos en este sentido, en F. FERNÁNDEZ SEGADO, «El bicameralismo...», cit., págs. 90 y sigs.

puesto que el artículo 67.1 prohíbe la acumulación del acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso. A pesar de las dificultades prácticas que puede suponer para los afectados la dualidad de mandatos representativos, hay razones que abogan por la presencia en la Cámara Alta de personas significativas en la vida política de las respectivas Comunidades Autónomas, a través de las cuales el Senado cumple efectivamente su función de integración de los elementos territoriales (33).

Se puede apreciar en la práctica parlamentaria que los senadores designados por las Comunidades Autónomas son conscientes de su condición de tales, de forma que no sería difícil demostrar cómo defienden o preconizan los intereses de su Comunidad por encima de las divisiones provinciales —con las que coinciden las circunscripciones y, por tanto, los compromisos electorales de los restantes senadores. Sin embargo, este planteamiento no puede traducirse jurídicamente en el establecimiento de un mandato imperativo, como sugieren —quizá sin demasiada convicción— algunos autores y como se pretendió, al menos parcialmente, en alguna Comunidad Autónoma donde se barajó la posibilidad de exigir que los senadores designados actuaran de forma solidaria para la defensa de las proposiciones de ley de iniciativa de la Comunidad. En definitiva, todos estos criterios chocan frontalmente con la prohibición constitucional (en el artículo 67.2) del mandato imperativo (34).

Como se apuntó anteriormente, los senadores elegidos en las provincias insulares constituyen otra excepción a la elección del Senado en circunscripciones provinciales. Debe observarse que, en este tema, no se trata como en el caso anterior de una representa-

---

(33) Las soluciones en Derecho comparado son diversas: mientras que en Italia, por ejemplo, se prohíbe la compatibilidad, en Francia, por el contrario, se impone obligatoriamente. Es frecuente que se afirmen las connotaciones centralistas de la acumulación de mandatos, aunque tal vez sería más correcto hablar (como se dice en el texto) de las cualidades de integración que ofrece el doble mandato.

(34) La opinión contraria en E. AJA y X. ARBÓS, op. cit., pág. 64; en cuanto al tema planteado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, véase la intervención del Presidente del Parlamento de Cataluña en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado, el 16 de marzo de 1983, recogida en el Diario de Sesiones núm. 14, pág. 30. La obligada aceptación del mandato representativo de diputados y senadores impuesto por la Constitución, no obsta para reconocer los problemas que hoy día se plantean acerca de la teoría clásica de la representación política. Cf. específicamente, ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano de 1982, págs. 7 y sigs.

ción singular o especial desde un punto de vista jurídico: la Constitución (artículo 69.3) habla de la isla como circunscripción electoral y no como ente territorial con derecho a su propia representación. Ahora bien, ello no es óbice para reconocer la singularidad de este tipo de senadores, concretamente de aquellos que son elegidos en las «islas menores» y que vienen a producir el hecho curioso de que las provincias insulares gozan de una sobrerepresentación en nuestro Senado: cinco senadores por Baleares y por la provincia de Las Palmas y nada menos que seis por la de Santa Cruz de Tenerife.

En todo caso, está claro que la Constitución reconoce así la realidad del hecho insular como criterio que justifica una corrección en el sistema electoral común, lo que permite al Senado contar con una nueva vía de incorporación de elementos territoriales.

Hasta aquí lo relativo a la composición actual de la Cámara Alta. Pero hay que aludir también, aunque sea brevemente, a algunos otros criterios que se han apuntado para dar al Senado un contenido distinto y peculiar; todos ellos implicarían, como es obvio, la exigencia de una reforma constitucional, dado que los sistemas actuales de acceso a la condición de senador se establecen con carácter de *numerus clausus* en el artículo 69.

En primer lugar, se cinta la existencia de senadores de designación real en el Senado configurado por la Ley para la reforma política, propugnando la necesidad de restablecer esta designación. En rigor, y sin dejar de observar el importante papel desempeñado (en una singular etapa política, de carácter constituyente) por los senadores nombrados por el Rey, es obvio que el carácter plenamente democrático de las Cortes Generales impide el acceso a las Cámaras de quienes no gocen de la cualidad de representante actual de la soberanía nacional, manifestada a través del sistema del sufragio universal que es —en virtud del artículo 23 de la Constitución— una de las formas de participación política de los ciudadanos. El mismo argumento es válido con respecto a la eventual existencia de senadores natos, tales como los titulares de determinados órganos constitucionales o los antiguos presidentes del Gobierno, del Congreso o del propio Senado.

Más complicada aún sería la posibilidad de introducir en el Senado la representación de intereses socioeconómicos o la de fuerzas sociales singulares que cubren espacios políticos a los que son ajenos, en principio (y no necesariamente), los partidos polí-

ticos clásicos (35). Sin dejar de reconocer el interés teórico de estas ideas, parece insalvable su contradicción con los principios de representación política en los que se funda nuestra Constitución vigente.

Por último, recordemos entre las propuestas de reforma de la composición del Senado el criterio de sustituir el sistema actual por una representación procedente de modo exclusivo de las Comunidades Autónomas; cabe hacer dos observaciones al respecto: la primera, que —como se dijo— un Senado integrado por «delegados» de las Comunidades Autónomas y vinculados por las instrucciones de éstas no tiene fácil encaje en el Estado de las autonomías, sino que forma parte de mecanismos federales, como los existentes en el *Bundersrat* alemán; y la segunda, que las propuestas, más matizadas, de sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral tienen un sentido más limitado y, posiblemente, no tan trascendente como se piensa: en definitiva, ser elegido por una circunscripción que abarque todo el territorio de una Comunidad no convierte al senador en representante directo de aquélla y no supone un correctivo radical, como a veces se afirma, al predominio de los partidos en la vida política y parlamentaria. Ello por una razón muy simple: que también en las Comunidades Autónomas juega, como es obvio, la tendencia homogeneizadora que suponen los grandes partidos de implantación nacional; incluso si con este sistema se vieran superados en las elecciones los partidos nacionales por partidos nacionalistas o regionalistas de fuerte arraigo en una Comunidad determinada, los intereses de éstos no podrían identificarse con los de la Comunidad como institución jurídico-política.

Siempre dentro del análisis de los aspectos estructurales del Senado en su calidad de Cámara de integración territorial, examinemos ahora las posibilidades que la Constitución y el Reglamento del Senado ofrecen a los senadores para llevar a la práctica esa definición. En rigor, no hay aquí diferencias entre senadores de procedencia provincial y senadores representantes de las Comunidades Autónomas ya que, en efecto, las peculiaridades «territoriales» de la estructura del Senado están abiertas a todos sus miembros, sin distinción de procedencias. Nos referimos, sobre todo, a los grupos territoriales (y también a la Comisión de autonomías y orga-

---

(35) En la doctrina española, se manifiesta como defensor de estos planteamientos «originales» para la composición del Senado J. A. PORTERO MOLINA (op. cit., págs. 22 y sigs). En rigor, lo que se pretende es integrar en la vida parlamentaria a los llamados hoy día «movimientos sociales extraparlamentarios».

nización y administración territorial, que estudiaremos en otro lugar).

Los grupos territoriales (36) son una novedad introducida en el vigente Reglamento del Senado de 1982, de carácter limitado —según algún autor— (37) porque el hecho de que hayan de constituirse dentro de los grupos parlamentarios (artículo 32.1 del Reglamento) impide la posibilidad de agrupación, en un momento dado, de los senadores procedentes de una Comunidad Autónoma por encima del partido o coalición electoral a que pertenezcan. Sin duda, esta afirmación es cierta, pero también es verdad que en la realidad actual de nuestro sistema político resulta utópico pensar en una agrupación en la que los intereses de la Comunidad Autónoma de origen primen absolutamente sobre los de partido.

En cuanto a la constitución de los grupos, que han de contar con un mínimo de tres miembros (sean de elección directa o de designación, pero en todo caso procedentes del territorio de la misma Comunidad Autónoma), el hecho de que la relación nominal de aquéllos debe ir suscrita, además de por sus componentes, por el portavoz del grupo parlamentario correspondiente, mediatiza en cierto modo su constitución o, más exactamente, reitera su carácter dependiente con respecto de los grupos parlamentarios propiamente tales.

Entre las funciones que reconoce el Reglamento a los grupos territoriales suelen destacarse por la doctrina las contenidas en los artículos 43.2 y 85.1: esto es, la posibilidad de asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de portavoces cuando se trate de deliberar sobre alguna Comunidad Autónoma (si bien se produce una nueva mediatización, ya que el presidente del Senado debe comunicar esta circunstancia a los portavoces de los grupos parlamentarios en cuyo seno existan grupos territoriales) y la ampliación del número de turnos de portavoces en los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, a efectos de que puedan intervenir los representantes de los grupos territoriales (aunque, también aquí, la ampliación de los turnos, realizada por el Presidente, requiere el acuerdo de los portavoces de los grupos parlamentarios).

---

(36) Sobre los Grupos territoriales del Senado, cf. la ponencia presentada a las I Jornadas de Derecho Parlamentario organizadas por el Congreso de los Diputados (febrero 1984) por Javier GARCÍA FERNÁNDEZ.

(37) F. FERNÁNDEZ SEGADO, «El bicameralismo...», cit. págs. 101 y sigs.

Con frecuencia, en cambio, se deja de lado otra posibilidad abierta a los grupos territoriales: nos referimos a lo establecido en el artículo 137 del Reglamento que, en relación con los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas (supuesto, como es sabido, todavía inédito) introduce una excepción a la regla general del artículo 63, según el cual los senadores, aunque pueden asistir a las sesiones de cualquier Comisión, lo hacen —cuando no formen parte de ella— sin voz, excepto cuando se trate de la defensa de una enmienda individual, y sin voto. En efecto, el artículo 137.3 dispone que en los debates de la Comisión de Autonomías o de la Comisión conjunta creada al efecto de dictaminar si el convenio remitido por las Comunidades Autónomas requiere o no la autorización de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución, los representantes de los grupos territoriales de las Comunidades Autónomas afectadas por el convenio podrán participar con derecho a voz, pero sin voto, aunque no sean miembros de la Comisión competente.

Lo cierto es que, con independencia de esta vertiente normativa del tema, puede afirmarse que la práctica parlamentaria ha acogido esta novedad con un entusiasmo inicial (se han constituido 29 grupos, cifra enormemente significativa), que no se corresponde con una utilización a fondo de las posibilidades reglamentarias, puesto que las previsiones de los artículos 43, 85 y 137 no han entrado en juego a pesar de haberse tramitado en esta II legislatura proyectos de ley de indudable repercusión para las Comunidades Autónomas.

#### B) Aspectos funcionales del Senado como Cámara territorial

La configuración del Senado como Cámara de integración territorial debe ser abordada también desde un punto de vista funcional, y ello no sólo con referencia a los textos jurídico-positivos, sino también al funcionamiento real de la Cámara Alta en su actividad parlamentaria.

Ya se apuntó que son numerosas las críticas doctrinales a la regulación constitucional del Senado desde el punto de vista que ahora nos ocupa, en base sobre todo al criterio de que, aun en materia autonómica, se mantiene la prevalencia del Congreso de los Diputados en la decisión final (38).

---

(38) Dice PORTERO MOLINA (op. cit., pág. 220) que «en la medida en que la Constitución ha desvirtuado esa función del Senado, la existencia de éste

Se ha señalado que las funciones constitucionales del Senado implican una equiparación absoluta con el Congreso en la designación de cargos, una equiparación relativa —según el número respectivo de miembros— en las funciones a desarrollar en sesiones conjuntas y una prevalencia máxima del Congreso en materia legislativa, situaciones de anomalía, responsabilidad del Gobierno y otras (39). Pero, en rigor, no debe generalizarse sin matices esta idea de prevalencia, puesto que si bien lo habitual es, en efecto, que la decisión última corresponda al Congreso, no faltan casos en los que se invierte este planteamiento hasta el punto de que, dada la importancia de las excepciones, cabe afirmar que el bicameralismo imperfecto establecido en nuestra Constitución se invierte en ciertos temas, colocando a la Cámara Alta en posición favorable.

Se trata ahora de examinar los casos concretos de prevalencia del Senado en temas relacionados con las Comunidades Autónomas y particularmente el artículo 155 de la Constitución en relación con las llamadas «relaciones patológicas» entre el Estado y aquéllas; asimismo, hay que resaltar los supuestos en que se altera el orden de intervención de las Cámaras en el procedimiento legislativo, como ocurre en los artículos 145.2 y 158.2 en relación con el 74.2, todos ellos de la norma fundamental.

Estas cuestiones tienen, desde luego, un interés notable, aunque no llegan a compensar la oportunidad perdida durante el proceso constituyente de reforzar al Senado como Cámara autonómica sin variar la naturaleza del Estado de las autonomías. Por ejemplo, en materia de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas (artículo 87.2), que se ejercita remitiendo las proposiciones de ley a la Mesa del Congreso y, lo que es más importante, delegando la Asamblea proponente representantes para defender su iniciativa sólo ante la Cámara Baja; y, sobre todo, en la tramitación de los Estatutos de Autonomía, en la cual las facultades del Senado pueden ser calificadas, cuando menos, de limitadas. En efecto, en el procedimiento previsto en el artículo 151 (aun cuando forman parte de la Asamblea que elabora el proyecto de Estatuto los senadores elegidos en el ámbito territorial correspondiente) interviene exclusiva-

---

se hace acreedora de cuantas críticas vienen formulándose por la doctrina»; entre las más severas están, sin duda, las de Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia, 1980, págs. 144 y sigs., y Mario CACIAGLI, op. cit., pág. 541.

(39) Cf. Manuel GONZALO, «Las Cortes Generales en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, II, Madrid, 1978, págs. 659 y sigs.



mente la Comisión Constitucional del Congreso, limitándose la actuación del Pleno del Senado al voto de ratificación por las Cortes Generales posterior al referéndum (40); en los casos en que no se alcance el acuerdo previsto en el artículo 151.2.2.º, el 151.2.5.º dispone que el proyecto de Estatuto se tramitará como proyecto de ley (Ley Orgánica, de conformidad con el artículo 81), de modo que la intervención del Senado será la misma que se le atribuye ordinariamente en el procedimiento legislativo. Esta misma posición es la que corresponde al Senado en los Estatutos tramitados por la vía del artículo 143 y en los casos singulares que recoge el artículo 144 de nuestra Constitución.

Ahora bien, las perspectivas pesimistas que se desprenden de la normativa vigente deben matizarse al abordar el estudio de la actuación fáctica del Senado como Cámara territorial. Por ejemplo, en lo que concierne a la intervención del Senado en los Estatutos de Autonomía, a diferencia de lo ocurrido con los tramitados en la anterior legislatura (41), la Cámara Alta introdujo modificaciones de interés en los cuatro Estatutos aprobados al comienzo de la actual legislatura (Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León).

Entre las facultades específicas del Senado en su vertiente de Cámara territorial debe resaltarse, en primer lugar, la previsión del artículo 155 de la Constitución que nos pone en presencia del supuesto de mayor relevancia, puesto que se otorga al Senado la condición de supremo garante del funcionamiento del Estado de las autonomías. Conviene recordar el tenor literal del apartado 1.º de este artículo 155:

---

(40) El artículo 152.1.4.º no determina explícitamente qué ocurre si el Senado no otorga su voto de ratificación, puesto que no está prevista la fórmula para que el Congreso pueda superar la eventual oposición de la Cámara Alta al proyecto de Estatuto en cuestión. Por eso, no es exagerado afirmar que el Senado goza aquí de una facultad de veto que no puede ser levantado por el Congreso (en el mismo sentido, Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, op. cit., II, pág. 153; en contra, Jesús LEGUINA VILLA, «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española de 1978*, cit., pág. 769).

La ratificación que se establece en el precepto citado implica que no cabe al Senado introducir enmienda alguna, sino sólo aprobar o rechazar el texto (véase el artículo 143.2 del RS); ahora bien, lo mismo le ocurre al Congreso en este caso concreto. Precisamente, la imposibilidad de introducir enmiendas parece probar que no es aplicable el artículo 90 de la Constitución en este procedimiento y que, por tanto, no entrarían en juego los mecanismos ordinarios para solventar las discrepancias entre Cámaras.

(41) En ocasiones, a causa de las razones de urgencia ya expuestas, cf. *supra*, nota 18.

«Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.»

No procede estudiar aquí los requisitos objetivos que la Constitución exige para que pueda ejercitarse esta forma excepcional de control, en situaciones tan extraordinariamente graves de la vida política que hacen deseable un uso muy restringido del precepto (42). Hay que observar, a nuestros efectos, que queda excluida la intervención del Congreso de los Diputados y que ello permite afirmar, contra la opinión generalizada, que el Senado participa de modo destacado en las situaciones de anomalía constitucional, porque sin duda las medidas previstas en el artículo 155 son de gravedad comparable a los estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116, de tal modo que el Senado en su esfera, como el Congreso en la suya, goza de competencias máximas para la defensa extraordinaria de la Constitución (43).

En cuanto a los supuestos de iniciación del procedimiento legislativo en el Senado, es sabido que no se ha producido todavía ningún caso de aplicación del artículo 145.2 con respecto a los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. El tema tiene mayor trascendencia de la que aparenta, ya que el apartado 1.º de ese mismo artículo establece una rotunda prohibición de federación entre

---

(42) Un acertado comentario al artículo 155 (precepto inspirado notoriamente en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, otorgando al Senado el papel que la Constitución alemana da al *Bundesrat*) en Jesús LEGUINA VILLA, op. cit., pág. 795. Sobre los aspectos procedimentales de la intervención del Senado en esta materia, cf. *infra*, en este mismo apartado.

(43) Afirma Pedro CRUZ VILLALÓN que la «coerción estatal» prevista en el artículo 155 es «la decisión política más trascendente de las previstas en la Constitución» («La protección extraordinaria del Estado» en *La Constitución española de 1978*, cit. pág. 687). Sin embargo, este autor critica severamente la atribución al Senado y no al Congreso de la facultad de aprobación de estas medidas (que compara exageradamente con una verdadera cláusula de «plenos poderes»). No es fácil saber, a veces, cuáles son las competencias que, para algún sector doctrinal, deben otorgarse al Senado, porque si hay un tema donde esté justificado su protagonismo es precisamente en el caso límite del artículo 155.

Comunidades Autónomas, de modo que el control de los acuerdos de cooperación ha de extremarse para evitar que por la vía de los convenios parciales puedan llegar a producirse resultados prohibidos por el ordenamiento.

Por el contrario, la iniciación en el Senado de la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2 en relación al 74.2) ha tenido ya lugar en dos ocasiones. En la primera de ellas (44), el texto fue aprobado por el Senado en los mismos términos en que fue presentado por el Gobierno; en cambio, la tramitación del proyecto en la actual legislatura ofrece mayor interés puesto que, mientras que en el Senado se introdujeron modificaciones, en el Congreso se aprobó en los mismos términos (45). Frente a algunos prejuicios generalizados sobre el papel abstracto de las Cámaras, es interesante observar cómo basta que varíe la sede de iniciación del procedimiento para que quien interviene *a posteriori* —en este caso, el Congreso— actúe como «segunda Cámara» en el sentido, que tantas veces se reprocha al Senado, de no alterar el texto que recibe. Tal vez esta reflexión deba llevarnos a sugerir, ante una eventual reforma de la Constitución, la necesidad de reclamar para el Senado español la paridad en cuanto a la iniciación del procedimiento legislativo de que gozan las Cámaras Altas de origen democrático (esto es, de elección similar a la Cámara Baja), como la italiana.

La relevancia que se otorga al Senado en la tarea de «corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» (empleando los términos del artículo 157.2 de la Constitución) se reitera en el artículo 11.1 de la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, al regular el control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo; dicho precepto dispone que, a efectos del citado control, se constituirá en el Senado una Comisión de seguimiento perma-

---

(44) Proyecto de ley del F.C.I., B.O.C.G., serie II, núm. 199,a), de 6 de noviembre de 1981, aprobado por el Pleno el 4 de mayo de 1982, B.O.C.G., serie II, núm. 199,e), de 9 de mayo, sin modificaciones. Remitido al Congreso con fecha 5 de mayo, el proyecto caducó por disolución de las Cámaras.

(45) Proyecto de ley del F.C.I., B.O.C.G., II, núm. 22,a), de 30 de junio de 1983, aprobado por el Pleno el día 9 de noviembre de 1983, B.O.C.G.-Senado, serie II, núm. 22,e), de 15 de noviembre. Remitido al Congreso de los Diputados, fue aprobado definitivamente por esta Cámara el día 8 de marzo de 1984, B.O.C.G.-Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 76-III, sin modificaciones.

La tramitación de este proyecto de ley ha venido a disipar algunas dudas reglamentarias planteadas por Luis PRIETO SANCHÍS, op. cit., págs. 137 y sigs.

nente (46). Esta Comisión recién creada viene a reforzar las posibilidades de acción del Senado en el tema autonómico, velando por el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la nación española, principio que figura (en el artículo 2.º de la Constitución) entre las decisiones políticas fundamentales que inspiran nuestro sistema constitucional.

Recordemos también, para cerrar este panorama de las posibilidades que la Constitución atribuye al Senado en el tema autonómico, el artículo 150.3 que requiere mayoría absoluta del Senado (y también del Congreso) para apreciar la necesidad de que el Estado dicte leyes armonizadoras. Tampoco aquí se especifican los medios a través de los cuales podría el Congreso de los Diputados vencer la resistencia del Senado, de tal modo que si el Senado no aprecia la necesidad de armonización se bloquea la posibilidad de dictar una ley de este tipo (47).

---

(46) Esta Comisión plantea, por cierto, dos interesantes cuestiones jurídico-parlamentarias que conviene mencionar:

a) En primer lugar, la posibilidad de atribuir el control permanente a una Comisión legislativa de la Cámara (que podría ser la de Presupuestos, la de Autonomías o una Comisión mixta de ambas —en aplicación del artículo 58 del Reglamento—, puesto que, según el artículo 140 del propio RS, los proyectos de distribución del Fondo son dictaminados por una Comisión mixta compuesta por las dos citadas). No obstante, de la rotunda expresión del artículo 11.1 de la Ley 7/1984 («se constituirá en el Senado...») parece derivarse la exigencia de que se trate de una Comisión de nueva creación, con tal finalidad específica.

b) En relación con lo anterior, se plantea la segunda cuestión, relativa a la naturaleza de la Comisión de seguimiento. Dado que no es, obviamente, una Comisión legislativa ni una Comisión general, parece tratarse de una Comisión no legislativa permanente, a pesar de la enumeración taxativa en el artículo 49.4 del RS de las dos únicas Comisiones de este tipo; habría que excluir también la posibilidad de configurarla como una Comisión especial, figura en la que no encaja ni por su finalidad ni por su carácter permanente.

En definitiva, y así se acordó por la Mesa del Senado, procede adoptar una solución análoga a la prevista en el artículo 57 del Reglamento que establece la constitución de Comisiones mixtas Congreso-Senado *en los casos previstos en las leyes*, sin que la Comisión del Fondo tenga, por supuesto, carácter mixto. Por lo demás, dado que la existencia de la Comisión viene exigida por ley, no es necesaria la intervención del Pleno para su creación, sino que basta con el acuerdo correspondiente de la Mesa.

(47) En el mismo sentido, J. de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, página 153. En su momento, los Plenos del Congreso y del Senado apreciaron la necesidad de dictar la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico transformada —tras la famosa STC de 5 de agosto de 1983— en Ley 12/1983, del proceso autonómico.

Como es obvio, la exigencia de mayoría absoluta se refiere sólo a la

Por último, debe resaltarse que, más allá de la letra de la norma constitucional, el Senado goza de una cierta «aureola» de Cámara territorial derivada de la definición contenida en el artículo 69.1, que va más allá de los concretos preceptos hasta aquí examinados. Si aplicamos por analogía la conocida frase de Jennings sobre el *Speaker* británico, podríamos decir que la autoridad del Senado como Cámara de integración territorial es mayor que su poder: por eso, en la práctica constitucional y parlamentaria de nuestro sistema político (y aquí conviene utilizar términos más próximos a la Ciencia Política que al Derecho Constitucional) el Senado es la verdadera Cámara territorial y así se reconoce por los actores de la vida política, en particular, por las propias Comunidades Autónomas. Manifestaciones de esta práctica son, entre otras, las frecuentes relaciones institucionales del Senado con los Parlamentos autonómicos, no sólo en el plano político sino en el puramente técnico, sobre todo en la difícil etapa inicial de puesta en funcionamiento de las Asambleas regionales.

También responde a este mismo orden de ideas la actividad desarrollada por la Comisión de autonomías y organización y administración territorial del Senado, que (a diferencia de la análoga Comisión prevista en el artículo 48 del Reglamento provisional, que no llegó a constituirse) viene desarrollando, además de sus funciones de Comisión legislativa, un programa de comparecencias de los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, así como de altos cargos de la Administración del Estado encargados de la política autonómica (48).

Por otra parte, la posición de la Comisión de Autonomías es especialmente destacable en los procedimientos previstos en el Reglamento con relación a los artículos 145.2 y 155 de la Constitución. En este último tema, de particular gravedad por su carácter de anomalía política e institucional, el artículo 189 del Reglamento del Senado prevé un mecanismo de integración a través del requeri-

---

«apreciación de la necesidad», previa a la tramitación del proyecto y no a la votación final del texto, sujeta al procedimiento ordinario. Cf. Víctor MENDOZA OLIVÁN, «Tipología de las leyes en la Constitución» en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, pág. 107.

(48) Andrea MANZELLA, op. cit., pág. 460, ponía sus esperanzas, para «inventar... las fórmulas de vinculación entre la actividad del Parlamento y la actividad de las Comunidades Autónomas» en la Comisión prevista en el artículo 48 del Reglamento provisional, así como en otra figura (prevista en el artículo 49) que tampoco llegó a emplearse: las ponencias especiales de las que podían formar parte los senadores elegidos en determinada circunscripción para el estudio de los problemas de la misma.

miento por la Comisión de Autonomías (o, en su caso, por la Comisión conjunta que se constituya) al Presidente de la Comunidad Autónoma afectada para que aporte datos, alegue lo que considere pertinente e incluso designe a una persona, si lo estima oportuno, para representarle a tales efectos. Más aún: según el Reglamento, y siempre a propuesta de la Comisión de Autonomías (o de la Comisión conjunta, en su caso) la posición del Senado no es puramente de aprobación o rechazo de las medidas solicitadas por el Gobierno, sino que cabe introducir en ellas «condicionamientos» o «modificaciones». Parece obvio que, por esta vía, el Senado puede realizar una notable labor de mediación entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma de que se trate, buscando una deseable aproximación de las posiciones.

Todo ello confirma la «vocación del Senado hacia las autonomías» que constituye el más específico sentido atribuido a la Cámara Alta en nuestro sistema constitucional, sin perjuicio de sus restantes funciones, que la configuran como Cámara de naturaleza compleja y, por consiguiente, no susceptible de calificaciones rotundas y unilaterales.

### III. RELACIONES DEL SENADO CON OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Puesto que el Senado es una pieza destacada del complejo entramado configurado en la parte orgánica de la Constitución española, el conjunto de las relaciones de la Cámara Alta con las restantes instituciones y órganos constitucionales es extremadamente amplio, aportando así una prueba concluyente de su perfecta integración en el marco de la forma de gobierno establecida por la Constitución.

Por consiguiente, un estudio de la naturaleza y funciones del Senado en nuestro sistema constitucional requiere la consideración específica de las relaciones de la Cámara con la institución de la Corona y con los órganos constitucionales *stricto sensu*, así como con los llamados órganos de relevancia constitucional (y, en concreto, los directamente vinculados a las propias Cortes Generales).

El análisis de este conjunto de relaciones permite obtener una conclusión que conviene resaltar desde el primer momento: en este específico tema, la Constitución española establece un bicameralismo perfecto o cuasi perfecto, de tal manera que las funciones del Senado se refuerzan con respecto a la posición que normalmente

ocupa con respecto al Congreso de los Diputados (por ejemplo, en el procedimiento legislativo). Todo ello con una única, aunque notable, excepción: la ausencia del Senado en los mecanismos principales de exigencia de responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes Generales, lo que no significa (como tendremos oportunidad de demostrar) que el Gobierno no responda políticamente ante el Senado ni tampoco que éste carezca de facultades de control sobre el ejecutivo.

Con la salvedad, por tanto, de las relaciones con el Gobierno de la Nación, la paridad entre Congreso y Senado es prácticamente total en materia de participación en la integración de instituciones y órganos constitucionales: en efecto, las facultades relativas a la Corona se confieren, por el título II de la Constitución, a las Cortes Generales; la propuesta al Rey de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de seis consejeros del Tribunal de Cuentas es idéntica a la que corresponde a la Cámara Baja; en fin, el Defensor del Pueblo es alto comisionado de las Cortes Generales, designado por ambas Cámaras y obligado a dar cuenta a una y otra de su actuación. Veamos estos diversos temas por separado.

#### A) *El Senado y la Corona*

Como escribe Manzella, «la garantía específica de que es titular el Senado español, la relativa al régimen de las autonomías, determina que las razones de la separación bicameral desaparezcan —y, por tanto, que las Cortes se reúnan en sesión conjunta (...)— en los momentos en que se tratan asuntos relativos a la Corona, símbolo de la unidad del Estado», según el artículo 56 de la Constitución (49). En efecto, las Cámaras se reúnen en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en el artículo 74.1 de la Constitución, para el ejercicio de las «competencias no legislativas» atribuidas por el título II a las Cortes Generales; se produce, por tanto, una equiparación relativa de las Cámaras, en función del número de sus miembros, que nos pone en presencia de una situación de bicameralismo cuasi perfecto.

---

(49) Andrea MANZELLA, op. cit., pág. 463. Se equivoca este autor al afirmar, en ese mismo contexto, que las sesiones conjuntas se celebran bajo la normativa aplicable al Congreso, puesto que el artículo 72 de la Constitución remite el tema al Reglamento de las Cortes Generales. Sobre sesiones conjuntas, cf. *infra*, apartado III, B).

Las «competencias no legislativas» previstas en el título II de la Constitución son, concretamente, las siguientes: proveer a la sucesión de la Corona una vez extinguidas todas las líneas llamadas en derecho (artículo 57.3); decidir sobre la prohibición expresa de contraer matrimonio, en su caso, a las personas con derecho a la sucesión (artículo 57.4); reconocer, cuando proceda, la inhabilitación del Rey (artículo 59.2); nombrar Regente o Regentes y tomarles juramento (artículo 59.3, en relación con el 61.2); nombrar tutor del Rey menor, cuando ninguna persona estuviera llamada a serlo (artículo 60.1); y, en fin, proclamar al Rey y tomar juramento tanto al monarca (artículo 61.1) como al Príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad (artículo 61.2).

Pero hay también, en el propio título II de la Constitución, otras dos cuestiones que plantean algunos problemas jurídicos de interés:

a) Entre las competencias no legislativas atribuidas a las Cortes Generales está, desde luego, la autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz (artículo 63.3); en rigor, el deseo del constituyente de recoger en normas expresas los mecanismos políticos propios de la monarquía parlamentaria ha ido tal vez demasiado lejos en esta materia, ya que el supuesto del artículo 63.3 más que un acto de relación de las Cortes Generales con la Corona es un acto de «dirección política» del Gobierno, al que corresponde —según el artículo 97 de la norma fundamental— dirigir la política exterior, la Administración militar y la defensa del Estado, es decir, todos los instrumentos que pueden determinar la decisión acerca de la guerra y la paz.

No obstante, el tenor literal del artículo 74.2 de la Constitución parece que obliga a prever, en el Reglamento de las Cortes Generales, una sesión especial para otorgar o denegar la autorización correspondiente, que debe ciertamente ser solicitada por el Gobierno, ya que las competencias del Jefe del Estado en esta materia son puramente formales o nominales.

Por tanto, en el supuesto político de extrema gravedad que implica la declaración de la guerra o la conclusión de la paz, el Senado actúa en posición equiparable relativamente a la del Congreso (50).

---

(50) Mientras que, como se dijo, en los casos excepcionales de orden público interno hay una distribución funcional de competencias entre las Cámaras: el Congreso interviene en los supuestos del artículo 116 y el Senado en el previsto en el artículo 155. Cf. *supra*, apartado II, B.



b) Hay algunas decisiones graves en el normal desarrollo institucional de la Corona en las que la Constitución acude sorprendentemente a una solución distinta de la ordinaria. Nos referimos, como es obvio, a lo previsto en el artículo 57.5, según el cual las abdicaciones y renunciaciones, lo mismo que las dudas de hecho o de derecho que se planteen en el orden sucesorio, no se resuelven por las Cortes Generales actuando como órgano unitario, sino por medio de una Ley Orgánica (51); de este modo, la posición del Senado será la misma que le corresponde ordinariamente en el procedimiento legislativo.

Con esta única excepción, se aprecia en lo relativo al régimen de la Corona en nuestro sistema constitucional un criterio general de paridad entre las Cámaras, producto de la condición de ambas como representantes en un momento dado de la soberanía nacional que resuelve, sin necesidad de acudir a la excepcional invocación al poder constituyente, las cuestiones relativas a la Jefatura del Estado.

B) *El Senado y el Congreso de los Diputados.*  
*Especial referencia a las sesiones conjuntas*

La posición constitucional del Congreso de los Diputados y del Senado es idéntica desde el punto de vista de su estatuto jurídico como órganos parlamentarios. En efecto, el título III de la Constitución se abre con la declaración del artículo 66.1, según la cual las Cortes Generales, integradas por ambas Cámaras, representan al pueblo español, y a partir de este criterio acoge un principio de absoluta paridad entre Congreso y Senado en cuanto a los rasgos estructurales que configuran su régimen jurídico (así, la autonomía reglamentaria y presupuestaria y la facultad de autogobierno) y en

---

(51) En principio, no hay más Leyes Orgánicas relativas a la sucesión en la Corona que las dictadas al amparo del artículo 57.5, que —además— no está pensando en una imposible Ley Orgánica que resuelva abstractamente las abdicaciones y renunciaciones y todas las hipotéticas dudas, sino en la solución de casos concretos cada vez que se presenten. En contra, Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, op. cit., II, pág. 26, que incluso apuntan hacia una Ley Orgánica general de sucesión a la Corona que abarque todos los supuestos del título II, con una interpretación, a nuestro juicio, excesivamente amplia del texto constitucional.

Sobre la forma y contenido de los actos de las Cortes Generales previstos en el título II, cf. A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Madrid, 1979, págs. 381 y otras.

cuanto a las manifestaciones de autonomía funcional vinculadas a los parlamentarios (tales como la inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores). También es común la normativa constitucional destinada a regular el funcionamiento de las dos Cámaras: así, en cuanto a períodos de sesiones o a la existencia de Comisiones y Diputaciones Permanentes.

Como es obvio, y precisamente por razón de la autonomía de cada una de ellas, existen diferencias en los Reglamentos de una y otra Cámara al regular los aspectos concretos de organización y funcionamiento; diferencias, por lo demás, que se refieren a cuestiones puramente procedimentales o que implican ciertos matices que no afectan a la naturaleza sustancialmente análoga del Congreso y el Senado.

La cuestión de mayor interés que se plantea desde la perspectiva que ahora nos afecta es la exigencia de reunión de las Cámaras en sesión conjunta para el ejercicio de determinadas competencias, acontecimiento excepcional en el funcionamiento de los Parlamentos bicamerales, ya que supone una derogación de la regla general según la cual las dos asambleas deben funcionar simultáneamente, pero por separado.

La naturaleza de estas sesiones conjuntas es materia de polémica doctrinal, si bien domina la idea más lógica de considerar que la actuación conjunta de las dos Cámaras hace nacer un tercer órgano constitucional y no es una mera yuxtaposición de dos asambleas que conservan su propia personalidad (52), sin perjuicio de lo que luego apuntaremos acerca de la vertiente interna de las competencias compartidas. En todo caso, debemos insistir en que una y otra Cámara son órganos constitucionales independientes, de tal modo que su relación no es de tipo estructural (como era propio de las asambleas estamentales), sino puramente funcional (53).

---

(52) En el sentido del texto, cf. por todos TOSI, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1964, pág. 43. En contra, señaladamente, AMORTH, «Sulla natura del Parlamento in seduta comune» en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, págs. 388 y sigs.

(53) Cf. especialmente Santi ROMANO, *Principi di Diritto Costituzionale Generale*, Milán, 1946, págs. 218 y sigs. y Andrea MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977; aplicando la regla general al caso español, escribe el propio MANZELLA (en «Las Cortes...», op. cit., pág. 465) que «cada segmento estructural del órgano las Cortes actúa en una fase distinta y aportando sus propios poderes, pero todo ello se coordina con vista al desarrollo de una misma función». En la doctrina española, en la misma línea, cf. Emilio RECODER DE CASSO, Comentario al artículo 74, en *Comentarios...*, cit., págs. 73 y siguientes.

En Derecho español, el carácter excepcional de las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y el Senado viene determinado *sensu contrario* por el artículo 74.1 de la Constitución al establecer que las Cámaras se reúnen conjuntamente para ejercer las competencias no legislativas que el título II atribuye a las Cortes Generales; hay que entender, por consiguiente, que aparte de tales supuestos y de ciertos actos solemnes que la práctica tiende a que se celebren en común (como el acto de apertura de la legislatura por el Rey) no caben las sesiones conjuntas de los Plenos de Congreso y Senado. A nuestro juicio, por tanto, el Reglamento de las Cortes Generales no podrá prever nuevos supuestos de sesiones de este tipo que tengan carácter decisorio, puesto que se trata de una posibilidad excepcional que ha de interpretarse restrictivamente; esto no afecta, como es lógico, a los actos protocolarios o, en general, a aquellos que no den lugar a manifestaciones de voluntad de las Cámaras, si bien cabe pensar que no deben reiterarse en exceso tales actos para evitar que pierdan su propio carácter de solemnidad especial.

Lo dicho, sin embargo, sólo se refiere a la reunión conjunta de los Plenos, ya que, en efecto, la propia Constitución, las leyes ordinarias y la práctica parlamentaria han ido estableciendo la existencia de órganos comunes a las dos Cámaras que son, esencialmente, los siguientes:

1.º) En cuanto a las Comisiones, el propio artículo 76 de la Constitución prevé que ambas Cámaras conjuntamente pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (54) y, además, ciertas leyes prevén que se constituyan Comisiones mixtas: en este sentido, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (L. O. 2/1982, de 12 de mayo), cuya disposición transitoria 1.ª menciona una Comisión conjunta, remitiéndose equívocamente a la regulación del tema en «los Reglamentos de las Cortes Generales», cuando la referencia debe ser hecha al Reglamento, en singular. Asimismo, el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que las Comisiones encargadas de relacionarse con el citado «alto comisionado de las Cortes Generales» se reunirán conjuntamente en determinadas circunstan-

---

(54) En la I legislatura se creó una Comisión conjunta sobre los hechos derivados del proceso tóxico, de gran repercusión en la opinión pública; la Comisión, constituida el 7 de octubre de 1981, aprobó en su primera reunión (del 15 de octubre) sus propias Normas de funcionamiento, como manifestación de la facultad autonormativa de este órgano conjunto.

cias (55). Hay que citar también el artículo 74.2 de la Constitución, que prevé Comisiones mixtas y paritarias para la resolución de discrepancias entre Congreso y Senado respecto de las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, ya comentados.

Más problemática es la posibilidad, que se ha planteado en alguna ocasión, de que las Comisiones permanentes de ambas Cámaras se reúnan conjuntamente para ejercer competencias que les correspondan *rationae materiae*; en nuestra opinión, este criterio debe acogerse con carácter muy restrictivo y siempre que la actuación conjunta no dé lugar a acuerdos y menos aún a votaciones, quedando por tanto reducida esa posibilidad a los actos protocolarios o bien a celebrar sesiones informativas con autoridades o particulares sobre temas de competencia común (56).

2.º) Las reuniones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado han sido un acontecimiento frecuente en la vida parlamentaria, que tiende a institucionalizarse (57) y que debe ser necesariamente regulado en el Reglamento de las Cortes Generales.

Sus funciones principales se refieren a cuestiones de personal y de aprobación del proyecto de Presupuesto de las Cortes Generales, Defensor del Pueblo y Junta Electoral Central y de administración ordinaria y extraordinaria de los bienes y derechos económicos de las Cortes Generales; estas funciones se desarrollan no sólo mediante actos concretos, sino también a través de normas generales, debiendo destacarse al respecto el Estatuto del Personal de las Cortes aprobado, al amparo del artículo 72.1 de la Constitución, por las Mesas conjuntas en su sesión del 23 de junio de 1983 y el Reglamento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983.

---

(55) Por cierto que el citado precepto concluye estableciendo una regla que debe generalizarse para todo tipo de reuniones conjuntas, según la cual los acuerdos de tal Comisión mixta se adoptarán por mayoría simple.

(56) Es relativamente frecuente en la práctica parlamentaria que las Comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y el Senado se reúnan en común en actos de recepción a visitantes extranjeros. Se ha apuntado también últimamente la posibilidad de que ciertos ministros del Gobierno comparezcan ante las Comisiones competentes en sesión conjunta, lo cual no parece plantear problemas reglamentarios.

(57) Así, según el art. 4.2 de la L.O. 3/1981, el Defensor del Pueblo tomará posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras y también en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales hay referencias a ellas conjuntamente.

Por cierto que la aplicación del criterio general de adopción de acuerdos por mayoría produce también en el caso de las Mesas una situación de minoría para el Senado, dado que el número de miembros de la Mesa de la Cámara Alta es inferior al de la Cámara Baja (siete y nueve, respectivamente) (58).

En lo que concierne al desarrollo de las sesiones conjuntas, el artículo 72.2 de la Constitución se limita a establecer que la Presidencia la ostenta el titular del Congreso de los Diputados, lo cual se extiende no sólo a las sesiones conjuntas de los Plenos, sino a las de las Mesas y, en su caso, a las de las Comisiones que actúen en común (59). No se dice nada en cambio, acerca de otros aspectos, tales como la sede de estas sesiones y, en principio, nada impide que sea el Palacio del Senado el lugar de celebración de las mismas (60).

En fin, el Reglamento de las Cortes Generales es, a nuestro juicio, una fuente del Derecho Parlamentario de idéntica naturaleza y rango que los Reglamentos de cada una de las Cámaras, criterio que no se ve afectado por la exigencia de que se apruebe por mayoría absoluta de una y otra (lo cual no lo convierte, por supuesto, en una ley) y lo único que refleja es el carácter de órgano nuevo que se atribuye a la Asamblea conjunta. Debe añadirse que el Reglamento de las Cortes debe extender su ámbito no sólo a las sesiones conjuntas *stricto sensu* sino también a los órganos mixtos ya mencionados, lo cual es prueba de la similar naturaleza de ambas figuras.

La disposición final tercera del Reglamento del Congreso y la adicional segunda del Reglamento del Senado establecen, en los mismos términos, que, en aquellos asuntos que se refieran a las Cortes Generales o que requieran sesiones conjuntas o constitución

---

(58) Cabe pensar en otros órganos reunidos en sesión conjunta, además de los citados, como pueden ser las Juntas de Portavoces. Todo ello, insistimos, deberá ser regulado en el Reglamento de las Cortes Generales, actualmente en fase de elaboración.

(59) El Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, confirma esa prioridad protocolaria al situar al Presidente del Congreso inmediatamente antes que al del Senado en los actos a que asistan, siendo ambos únicamente precedidos por los miembros de la Familia Real y por el Presidente del Gobierno.

(60) Actualmente, las sesiones comunes de los Plenos se celebran en el Palacio del Congreso por razón de la capacidad de las respectivas salas; en cambio, las sesiones de Mesas conjuntas tienden a celebrarse alternativamente en una y otra sede y las de Comisiones conjuntas se celebran también en las dos Cámaras sin distinción.

de órganos mixtos de Congreso y Senado, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Generales, sin perjuicio de aplicar el Reglamento de cada Cámara en todo lo no previsto por aquél o que requiera tramitación o votación separada por el Congreso de los Diputados o el Senado; por cierto que esta previsión de supletoriedad que hacen ambos Reglamentos, considerándose a sí mismos aplicables en lo no previsto por el de las Cortes Generales es, además de contradictoria, una regla que no corresponde determinar a cada Cámara: en efecto, habrá de ser el propio Reglamento de las Cortes, aprobado con la mayoría requerida, el que fije cómo han de suplirse sus lagunas. Otra cosa es que cada Reglamento se considere aplicable a sí mismo en los temas que requieran tramitación o votación independiente.

De este examen detenido de las sesiones conjuntas se desprende una conclusión muy clara: la posición del Senado resulta reforzada en los supuestos contemplados, puesto que la participación de una y otra Cámara en este tipo de sesiones está basada en un criterio de proporcionalidad (el número respectivo de miembros) que no puede considerarse discriminatorio para el Senado, sino que responde a la lógica propia de las reuniones en común de las Asambleas en los Parlamentos bicamerales.

C) *El Senado y el Gobierno: El Senado como Cámara de control. Referencia a la disolución de la Cámara*

El artículo 66.2 de la Constitución dispone, sin establecer ningún tipo de diferencia entre Congreso de los Diputados y Senado, que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno. Por consiguiente, aunque el Presidente del Gobierno no precisa de la confianza de la Cámara Alta para su investidura ni ésta puede exigirle responsabilidad política que implique moción de censura o denegación de la cuestión de confianza, lo cierto es que la Constitución configura también al Senado como Cámara de control de la acción del Gobierno.

En efecto, si bien no se somete al Senado el programa gubernamental, la segunda Cámara, como escribe con razón Manzella, «puede integrarlo o especificarlo mediante el voto de textos no legislativos, es decir, mediante directrices políticas, cuya efectividad, no obstante, sólo podrá asegurarse con los medios de que dispone el

Congreso» (61). Por tanto, el Senado es titular de funciones que le permiten ejercitar una tarea de *indirizzo politico*, según la expresión acuñada por la doctrina italiana.

En rigor, no hay contradicción entre la atribución al Senado de facultades de control y el carácter exclusivo de la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso, taxativamente establecida por el artículo 108 de la Constitución. En efecto, control no equivale a exigencia de responsabilidad, sino que la labor de control es una tarea previa, lógica y cronológicamente, a esta eventual exigencia que puede derivarse del ejercicio del primero: el control es, en definitiva, un examen continuo de la actividad del ejecutivo, mientras que la responsabilidad resulta, en su caso, de la calificación negativa emanada de la voluntad del Parlamento al enjuiciar esta actividad política (62). En resumen, el Senado es Cámara de control con plenitud de facultades, sin perjuicio de que la exigencia de responsabilidad política susceptible de ser traducida en términos jurídico-constitucionales esté reservada al Congreso de los Diputados (63).

Los mecanismos de relación entre Senado y Gobierno a través de los cuales se ejercitan las funciones de control y de dirección política son muy variados y, por ello, conviene reflexionar brevemente sobre los principales:

1) Como es sabido, en el sistema ordinario para el nombramiento de Presidente del Gobierno no interviene la Cámara Alta. Sin embargo, del complejo procedimiento de investidura establecido en el artículo 99 de la Constitución se desprende una participación indirecta, de carácter consultivo, de los «Grupos políticos» que hayan obtenido «representación parlamentaria» en el Senado; y ello

(61) Andrea MANZELLA, «Las Cortes...», cit., pág. 482. Como añade este autor, la intervención del Senado en el desarrollo del programa gubernamental tiene su *pendant* en la posibilidad de disolución de la Cámara (que, de otro modo, no tendría justificación en la forma de gobierno parlamentario).

(62) Sobre la noción de control, en general y en la vigente Constitución española, cf., Luis SÁNCHEZ AGESTA, op. cit., pág. 316 y sigs.; también, en el sentido del texto, Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, op. cit., pág. 130.

(63) La plenitud de las facultades de control que se atribuyen al Senado ha llevado a que se hable de «semirresponsabilidad» del Gobierno ante el Senado; el término procede de Pablo 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*, obra dirigida por M. RAMÍREZ, Barcelona, 1978, pág. 370.

porque las consultas que el Rey debe realizar previamente a proponer al Congreso de los Diputados (a través de su Presidente) un candidato a la Presidencia del Gobierno están delimitadas en un doble sentido:

a) El Rey debe llamar a consulta a los representantes designados por los «Grupos políticos», es decir, no por los partidos ni por los grupos parlamentarios *stricto sensu*; por consiguiente, parece que deben acudir a exponer su criterio todas las organizaciones (incluidas las coaliciones electorales, pero no los parlamentarios que hayan obtenido su escaño como independientes) que cuenten con algún diputado o senador en su condición de miembro de tal organización política.

b) La referencia a la «representación parlamentaria» es, a nuestro juicio, suficiente para que también los grupos políticos representados sólo en el Senado deban ser llamados a consulta; y no es correcto argumentar, frente al tenor literal del texto constitucional, que el Senado no interviene después en el otorgamiento de la confianza al candidato (64). Precisamente si se alega que el artículo 99.1 impone una restricción no deseable a las consultas que, a efectos puramente informativos, realiza el Jefe del Estado, no parece conveniente interpretar de forma estricta la posibilidad abierta por el precepto constitucional; es, por tanto, deseable que la práctica (todavía no consolidada) se incline en la dirección apuntada.

2) El Senado, lo mismo que el Congreso, puede recabar (a través de su Presidente) todo tipo de «información y ayuda» del Gobierno y de sus Departamentos (y, en general, de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas), según lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución (65).

También en los mismos términos que el Congreso, el Senado y sus Comisiones pueden reclamar, según el artículo 110, la presencia

---

(64) En contra de la consulta a los Grupos únicamente representados en el Senado, Ramón PUNSET, «El Senado...», cit., pág. 148, y Fernando SANTAOLALLA, Comentario al artículo 99, en *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 1004.

Según PUNSET, dado que el Senado se ve amenazado de disolución si no prosperan las candidaturas previstas en el artículo 99, se convierte en tales casos en una «Cámara de presión» sobre el Congreso. En realidad, este planteamiento está configurado sobre la base de una discutible concepción de la disolución de las Cámaras como «instrumento de punición».

(65) Véase el artículo 67 del Reglamento del Senado que, correctamente, concentra esta posibilidad en las Comisiones de la Cámara (aunque parece vincular innecesariamente la posibilidad de recabar esa información y ayuda a la realización de encuestas o estudios en cuestiones de su competencia).



de los miembros del Gobierno y éstos, a su vez, pueden acceder con voz a las sesiones y solicitar que informen en ellas funcionarios de sus Departamentos. Es extremadamente frecuente en la práctica parlamentaria del Senado la celebración de sesiones informativas con Ministros o con altos cargos de las Administraciones Públicas, en los términos del artículo 66 del Reglamento, que establece un mecanismo muy simple para el desarrollo de las sesiones (en contraste con la compleja y minuciosa regulación del tema en el Reglamento provisional); además, el artículo 66.3 prevé la posible intervención de todos los senadores «asistentes», es decir, no sólo de los miembros de la Comisión, con la consiguiente ampliación en el ejercicio del control que ello implica.

3) La función de dirección se ejercita especialmente a través de las mociones, que permiten una participación del Senado en la dinámica de la vida política, interviniendo en el desarrollo del programa gubernamental pese a no haber contribuido a su aprobación. A través de las mociones, la Cámara dirige un mandato al Gobierno para que actúe de conformidad con la voluntad parlamentaria, e incluso la eventual derrota del ejecutivo (en la medida en que implica un juicio de valor negativo sobre la política gubernamental) puede situar al Gobierno en una posición difícil. En definitiva, por vía de las mociones el Senado puede manifestar su opinión acerca de sectores específicos de la acción del Gobierno, con la consiguiente repercusión en la opinión pública y la posibilidad de incitar así al Congreso para que éste ponga en marcha los correspondientes mecanismos de responsabilidad política *stricto sensu*.

Aparte de las mociones de carácter procedimental o incidental, que no afectan a nuestro tema, el artículo 174 del Reglamento del Senado regula dos tipos de mociones de orientación política perfectamente diferenciadas: una, dirigida al Gobierno para que formule una declaración sobre una tema determinado o para que remita a las Cortes un proyecto de ley sobre determinada materia (artículo 174, a) (66); y otra, de carácter genérico (artículo 174), d), puesto que puede implicar un pronunciamiento de la Cámara sobre

---

(66) Por medio de una solicitud de este tipo puede reclamarse del Gobierno, por ejemplo, la formulación de una declaración general sobre política autonómica, que podría sin duda suponer —con el debate subsiguiente— una importante proyección del Senado como Cámara territorial; también el Gobierno puede tomar la iniciativa, por la vía del artículo 182 del Reglamento, cuyo número 2.º, por cierto, permite la presentación de mociones como consecuencia del debate de la comunicación gubernamental.

cualquier «texto de carácter no legislativo», cuya amplitud la convierte en un arma importante para que los grupos minoritarios puedan hacer llegar a la Cámara su preocupación por las más diversas cuestiones.

4) También con carácter común a las dos Cámaras, el artículo 111 de la Constitución prevé la sujeción del Gobierno y sus miembros a las interpelaciones y preguntas que se formulen en aquéllas; no es infrecuente que, dada la dificultad de deslindar con absoluta precisión una y otra figura, se planteen problemas de calificación de los escritos o de admisión a trámite de los mismos (que resuelve la Mesa de la Cámara en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 36.1, c) del Reglamento), problemas de gran interés político y técnico, pero que no procede examinar ahora (67).

Sin embargo, es preciso destacar la vasta tarea que en materia de preguntas e interpelaciones se realiza tradicionalmente en el Senado, de modo que (a diferencia de otras posibilidades constitucionales y reglamentarias, que no se apuran al máximo) la experiencia parlamentaria enseña que la Cámara Alta ofrece una importante labor de control ordinario del Gobierno. Por eso llama la atención el escaso interés que algunos sectores doctrinales prestan a esta actividad que, en ocasiones, ocupa por completo el orden del día del propio Pleno de la Cámara (68).

---

(67) Cf. Fernando SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, 1982, págs. 94 y sigs. y 145 y sigs, y también del mismo autor su reciente *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984, págs. 383 y siguientes, en cuanto a la regulación de las interpelaciones y preguntas en el Reglamento del Senado.

(68) Se ha criticado (así, E. AJA y X. ARBÓS, op. cit., pág. 57) el hipotético carácter «localista y sectorial» de la mayoría de las preguntas. Aparte de que esta afirmación es más que discutible, al menos como criterio generalizado, lo cierto es que la labor diaria de las Cámaras no debe referirse sólo a las grandes cuestiones de política general, sino que las preguntas puntuales reflejan la lógica preocupación de los parlamentarios por hacer llegar al Parlamento los problemas cotidianos.

Por otra parte, no parece que la práctica corrobore la observación de R. CHUECA (op. cit., pág. 81) de que «una respuesta a una pregunta parlamentaria exige o puede exigir del senador una voluntad casi férrea y en el mejor de los casos deberá contentarse con una respuesta en Comisión». Una lectura atenta de los artículos 160 y siguientes del Reglamento del Senado (en especial, del artículo 161 que permite al senador que formula la pregunta valorar el tipo de respuesta que desea), así como la práctica tanto de la I legislatura como de la actual, son suficientes para considerar desacertadas tales afirmaciones —sin perjuicio, por supuesto, de alguna posible excepción a la regla.

5) Las Comisiones de investigación del Senado (previstas, como las del Congreso de los Diputados y las conjuntas, en el artículo 76.1 de la Constitución) son una nueva prueba de la amplitud del control realizado por el Senado, siendo unánimemente reconocidas como una de las más trascendentes funciones realizadas por la Cámara Alta, que ha utilizado al máximo los instrumentos disponibles para trabajar sobre cuestiones monográficas de la más diversa índole, al amparo de la amplia formulación constitucional («cualquier asunto de interés público») (69).

6) En fin, aunque se trate, como dijera Pérez Serrano, del «más inofensivo de los derechos» (70) no hay que olvidar que, de nuevo en paridad estricta con el Congreso, el artículo 77 especifica el derecho de petición individual y colectiva de los ciudadanos ante las Cámaras. Estas pueden optar por remitir las peticiones al Gobierno, quien estará obligado a «explicarse sobre su contenido» a requerimiento de aquéllas.

Estas peticiones pueden llegar a tener trascendencia en materia de dirección política, ya que, según el artículo 193.2 del Reglamento del Senado, la Comisión de peticiones o un solo grupo parlamentario pueden elevar al Pleno una moción asumiendo su contenido.

\* \* \*

Como es obvio, las facultades de control del Senado tienen un alcance general desde el punto de vista de su objeto, ya que se extienden a todos los aspectos de la política gubernamental; no obstante, hay algunos temas concretos en los que conviene detenerse puesto que la normativa vigente, de rango constitucional o legal, atribuye el control directo a las Cámaras y es preciso deslindar las competencias del Congreso y del Senado al respecto.

En primer lugar, podemos citar el caso específico de la política

---

(69) Merece la pena enumerar algunas materias sobre las que han trabajado Comisiones de investigación en el Senado: actividades terroristas, paro agrícola, trabajadores emigrados, enseñanza universitaria e investigación científica en la I Legislatura; inundaciones, aeropuertos nacionales, de nuevo trabajadores emigrados y tráfico y consumo de droga, en la actual.

(70) Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, Madrid, 1932, página 159. Es verdad, sin embargo, que el ejercicio colectivo del derecho de petición puede llegar a tener influencia política como cauce de manifestación de sectores sociales de opinión que hacen llegar así a las Cámaras sus criterios y planteamientos.

internacional cuando ésta se manifiesta a través de la celebración de tratados o convenios internacionales, en las diversas modalidades previstas en el capítulo tercero del título tercero de la Constitución. Por una parte, se requiere Ley Orgánica en los supuestos regulados en el artículo 93 (es decir, cuando el tratado atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución), en cuyo caso la posición del Senado es la que ordinariamente le corresponde según el artículo 90. Por otra parte, en cambio, se exige previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de convenios relativos a las materias enumeradas en el artículo 94.1; se refuerza aquí la posición del Senado, ya que entra en juego lo establecido en el artículo 74.2, es decir, la eventual existencia de una Comisión mixta de las dos Cámaras.

El Senado —lo mismo que el Congreso— puede requerir al Tribunal Constitucional para que decida acerca de la eventual contradicción de un tratado o convenio internacional con la Constitución (71) y si el Tribunal Constitucional declarase la contradicción expresada se exigiría, para celebrar el tratado, la reforma de la Constitución (todo ello en los términos previstos en el artículo 95), con el consiguiente fortalecimiento del papel de la Cámara Alta.

Otro tema que precisa, por exigencia constitucional, de un especial control parlamentario es el regulado en la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre suspensión de derechos constitucionales en los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución (es decir, en relación con las investigaciones sobre actuaciones de bandas armadas o elementos terroristas). El artículo 7 de esta Ley Orgánica dispone que, sin perjuicio de los demás medios de control parlamentario, el Gobierno informará al menos cada tres meses al Congreso y al Senado «del uso que se hace y del resultado obtenido» por la aplicación de las medidas establecidas; la práctica parlamentaria ha impuesto un lógico reparto de funciones entre las Cámaras, de modo que el Ministro del Interior comparece alterna-

---

(71) Por cierto que la legitimación que se atribuye a las Cámaras implica la exigencia de aprobación del requerimiento al Tribunal Constitucional por mayoría simple de sus miembros (por aplicación de la regla general del artículo 79.2 de la Constitución), lo cual significa un número mucho más elevado que los cincuenta diputados o senadores legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Hay que observar también que, según el artículo 147 del RS, el acuerdo de requerir la declaración del Tribunal Constitucional implica la suspensión automática del procedimiento.

tivamente ante las Comisiones respectivas (en el Senado, la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior).

Por otra parte, hay ciertos temas en los que si bien el control parlamentario directo se atribuye al Congreso de los Diputados, la práctica ha venido consolidando un sistema que equipara *de facto* la actuación de ambas Cámaras. Se trata, en particular, del Ente Público Radio Televisión Española, pues aunque el artículo 26 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, establece que se constituirá una Comisión de control únicamente en el Congreso, la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado desempeña una tarea similar, ya que en ella se plantean las preguntas dirigidas por los senadores al Director General del Ente Público (72).

Hemos de referirnos también a la participación del Senado en el control de las normas dictadas por el ejecutivo con rango de ley, en concreto, a los Decretos-leyes y a los Decretos legislativos.

Es sabido que el artículo 86 no prevé el pronunciamiento del Senado sobre la convalidación o derogación de los Decretos-leyes, si bien llegan a su conocimiento —en calidad de proyectos de ley tramitados por el procedimiento de urgencia— en el caso de que el Congreso decida tramitarlos como proyectos de ley (73).

Se ha planteado doctrinalmente la duda acerca del posible ejercicio por la Diputación Permanente del Congreso de la facultad de tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley urgentes, cuestión resuelta en sentido afirmativo por el artículo 151.5 del Reglamento de dicha Cámara (74). Admitida, pues, esta discutible competencia

---

(72) Corresponde también al Senado, siempre conforme al criterio de paridad con el Congreso para la designación de cargos, el nombramiento de la mitad (seis) de los miembros del Consejo de Administración del Ente Público RTVE.

(73) Precisamente porque el Senado no participa en la convalidación, no es correcto afirmar que, una vez convalidado, el Decreto-ley se convierte en ley, puesto que la ley requiere siempre necesariamente la concurrencia de la voluntad de las dos Cámaras parlamentarias. En este sentido véase la STC 29/1982, de 31 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 238/1981, promovido contra el Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social (*B.O.E.* de 28 de junio).

(74) En la doctrina, a favor de la solución establecida, Gregorio PECES-BARBA, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, 1981, págs. 63 y sigs. y Javier SALAS, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979, pág. 111. En contra, especialmente, Javier JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el

legislativa de la Diputación Permanente de la Cámara Baja, debe entenderse que también habrá de intervenir la del Senado, ampliándose así sus competencias para atender a su función general de velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no se halla reunida (75).

En cuanto a los Decretos legislativos, manifestación de la facultad del Gobierno para dictar normas con rango de ley en virtud de delegación de las Cortes Generales, el artículo 82.6 de la Constitución prevé que las leyes de delegación establezcan, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, «fórmulas adicionales de control». Si bien del precepto constitucional se desprende que es la propia ley que confiere la delegación la que ha de establecer, en su caso, el control parlamentario a cargo del Senado del Decreto legislativo, no parece que haya ningún inconveniente para que el Reglamento prevea el supuesto e incluso establezca la obligación general del Gobierno de comunicar a la Cámara el texto articulado o refundido a través del que se concreta la delegación (76).

\* \* \*

La consecuencia directa de la configuración del Senado como Cámara de control es la posibilidad de su disolución, prevista para distintas situaciones en nuestra Constitución (77). Se demuestra, con ello, que la Cámara Alta forma parte del juego de los controles interorgánicos que caracterizan la forma de gobierno parlamentaria y puede ser sujeto pasivo de la más caracterizada arma del ejecutivo para solventar sus conflictos con los órganos parlamentarios. En definitiva, como se dijo, el Senado es Cámara de control y, por consiguiente, hay que configurar una ecuación entre disolución y

---

Decreto-ley» en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, otoño de 1982, págs. 35 y siguientes.

(75) Si bien debe advertirse que el citado artículo del Reglamento del Congreso únicamente prevé esa facultad de la Diputación Permanente para los períodos entre legislaturas y no para los meses que transcurren entre los períodos ordinarios de sesiones.

(76) Así lo prevén los artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso, Cámara que tampoco goza de facultades genéricas de control. Cf. sobre el tema Javier JIMÉNEZ CAMPO, «El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos-legislativos» en *Revista de Derecho Político*, núm. 10, verano de 1981, págs. 101 y sigs.

(77) La menos problemática es la regulada en el artículo 168 para los casos de revisión total o de los preceptos especialmente protegidos del texto constitucional, ya que no es sino una nueva muestra de la rigidez que preside la reforma. Cf. *supra*, apartado I, B).

control y no entre responsabilidad y control, como es frecuente en la doctrina (78).

No debemos entrar aquí en un debate teórico acerca de la oportunidad de la solución constitucional; lo cierto es que la realidad actual implica una valoración del papel político del Senado, tanto en el caso previsto en el artículo 99.5 (transcurso del plazo de dos meses desde la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso), como en el previsto en el artículo 115 (facultad discrecional del Presidente del Gobierno); la posible utilización de esta medida será consecuencia normalmente de una eventual e incómoda posición de minoría del ejecutivo en la Cámara Alta, aunque otras razones de carácter electoral pueden invitar a la disolución del Senado (por ejemplo, como medio de provocar unas elecciones que pueden servir para conocer el estado de la opinión pública en un momento dado) (79).

En cambio, razones de carácter técnico (la necesidad de funcionamiento simultáneo de Congreso y Senado, pues —de lo contrario— puede producirse una paralización de la actividad legislativa) y político (la separación entre las elecciones a una y otra Cámara puede constituir una reiteración excesiva de consultas electorales) abogan por un uso restrictivo de la facultad de disolución independiente; y, sobre todo, debe tenerse en cuenta una razón de fondo: la labor de integración que realiza la Cámara Alta y su condición de elemento estabilizador del sistema de autonomías hacen deseable que el Senado no sea disuelto por razones puramente coyunturales, sino que complete los cuatro años de duración ordinaria de la legislatura (80).

---

(78) Entre los autores que critican la posibilidad gubernamental de disolver el Senado están R. PUNSET, «El Senado...», cit. págs. 148 y sigs.; P. LUCAS VERDÚ, op. cit., pág. 367; F. SANTAOLALLA, *Comentario*, cit., pág. 1143, entre otros.

(79) El Senado, a diferencia del Congreso, puede ser disuelto en las situaciones de anomalía constitucional (artículo 116.5 de la Constitución, *sensu contrario*); tal vez se debería haber previsto la prohibición de disolver el Senado cuando estén en aplicación las medidas previstas en el artículo 155.

(80) Comparte este criterio Emilio RECODER (op. cit., pág. 738), considerando que «por la índole de su representación (el Senado) simboliza los intereses más permanentes que requieren horizontes de realización más amplios», de modo que «es de esperar ... que a medida que se vaya rodando el engranaje, la vida del Senado no se verá interrumpida, por simpatía con la suerte del Congreso, sino que, cualquiera que sea ésta, la Cámara Alta consolidará ciclos de cuatro años».

No se olvide, en efecto, que las tres posibilidades de elección que el artículo 115 permite al Presidente del Gobierno le otorgan la posibilidad de

#### D) *El Senado y el Tribunal Constitucional*

La posición que tanto la Constitución como la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, atribuyen al Senado en relación con el Tribunal Constitucional responde a un principio de absoluta equiparación con el Congreso de los Diputados; por consiguiente, sin perjuicio de mencionar los aspectos fácticos de la actuación de la Cámara Alta relacionada con el supremo intérprete de la Constitución, no es preciso plantear problemas doctrinales generales acerca de la recíproca incidencia de la actividad de los órganos parlamentarios y la jurisdicción constitucional.

Los temas que debemos resaltar aquí son los siguientes:

1) En primer lugar, el Senado contribuye, en igualdad de condiciones con el Congreso, a la formación del Alto Tribunal a través de la propuesta de nombramiento de cuatro magistrados; esta propuesta se realiza por el procedimiento previsto en el artículo 184 del Reglamento del Senado que es, por otra parte, la norma reglamentaria aplicable con carácter general para los diversos supuestos de elección por el Senado —por imperativo constitucional o legal— de titulares de órganos estatales (según se desprende del artículo 188 del propio Reglamento y, para el Consejo General del Poder Judicial, del artículo 187).

2) La Constitución no confiere legitimación al Senado como tal órgano para interponer recursos de inconstitucionalidad (a diferencia de la que se otorga, por ejemplo, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas); sin embargo, sí están legitimados para ello cincuenta senadores, lo que permite que el recurso esté a disposición de las minorías, con un límite razonable. Hay que observar que, dado el criterio de número fijo y no de porcentaje, el número de cincuenta senadores es más difícil de reunir que el mismo de diputados, ya que supone aproximadamente una quinta parte del número legal de miembros del Senado y sólo una séptima parte del de diputados.

Merece especial atención el amplio uso que han hecho los senadores de la facultad que les otorga el artículo 162,1 a) de la Constitución, de tal modo que son frecuentes los recursos de inconstitucionalidad promovidos por miembros de la Cámara Alta (81).

---

disolver el Senado, pero también la de no hacerlo necesariamente cuando decida proponer al Rey la disolución del Congreso.

(81) A título simplemente de ejemplo, recordemos que el primer recurso de inconstitucionalidad se planteó por 56 senadores frente a diversos pre-



3) En virtud de lo establecido en el artículo 79.2 de la Ley Orgánica 2/1979, están legitimados también los senadores (siempre en número de cincuenta) para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad, actualmente tan controvertido, facultad de la que también han hecho uso sus titulares (82).

4) En los procedimientos de recurso y cuestión de inconstitucionalidad se prevé (artículos 34.1 y 37.2 de la Ley Orgánica 2/1979, respectivamente) que se dará traslado de la demanda o del planteamiento de la cuestión al Senado (lo mismo que al Congreso) con objeto de que pueda personarse y formular alegaciones en su caso.

El Reglamento incluye una única norma al respecto, el artículo 185, que puede calificarse de incompleta, puesto que solamente prevé que la personación y formulación de alegaciones se tramitará a través de la Comisión legislativa competente por razón de la materia, dejando en la duda el papel que juegan la propia Comisión y el Pleno en esta materia; por otra parte, la redacción del precepto es confusa, ya que no parece lógico que la Comisión o el Pleno deban aprobar unas alegaciones de carácter puramente técnico, sino que habría de ser la Mesa (con el asesoramiento jurídico previsto en el Reglamento) el órgano competente para decidir al respecto. En la práctica, ante los complejos problemas políticos que plantean las alegaciones por la Cámara en favor de una norma eventualmente impugnada por parte de sus miembros, el Senado se limita, por acuerdo de la Mesa, a tomar formal conocimiento del escrito del Tribunal Constitucional y a ofrecer su colaboración al mismo, a los efectos previstos en el artículo 88 de la Ley Orgánica.

5) Asimismo, el Senado aparece mencionado en el artículo 59.3 de la misma Ley como órgano constitucional que puede suscitar o respecto del cual se pueden suscitar conflictos de competencias, regulados en los artículos 73 a 75. En este punto, el Reglamento

---

ceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 y otras Leyes; el recurso fue resuelto por la STC de 2 de febrero de 1981, de gran importancia no sólo en relación con el régimen local sino con la propia competencia del Tribunal Constitucional, al acuñarse en la sentencia el discutido concepto de «inconstitucionalidad sobrevenida».

(82) Un ejemplo reciente es el recurso previo núm. 863/83, interpuesto por 53 senadores contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, resuelto por STC de 14 de junio de 1984, que estima la pretensión de los actores.

del Senado (artículo 186) sí determina que ha de ser el Pleno quien tome la decisión pertinente (83).

\* \* \*

El Tribunal Constitucional ha resuelto en diversas ocasiones cuestiones relacionadas con el Senado, que nos limitamos a enumerar por ofrecer un interés general para el Derecho Constitucional y Parlamentario (y no específicamente para la Cámara Alta):

1) El auto de 21 de marzo de 1983 (84), de inadmisión a trámite del recurso interpuesto por un senador contra la Norma supletoria para la ordenación del debate (dictada con ocasión del proyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho a la educación) (85), ofrece un valor singular, por ser la primera vez que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con alguna profundidad sobre el control de constitucionalidad de los *interna corporis* del Parlamento, en relación con el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979. El criterio del Tribunal consiste, en esencia, en considerar que la norma impugnada es un «acto interno de la Cámara», con el objeto de regular relaciones entre ésta y sus miembros, de modo que no trasciende al exterior como una norma o acto que afecte a las relaciones de la Cámara con terceros vinculados a ella por relaciones contractuales o funcionariales, que sí serían susceptibles de control jurisdiccional.

2) Es de esperar también que la sentencia que dicte en su día el Tribunal en relación con el recurso de amparo 112/1984 ofrezca el mayor interés, por incidir en el polémico tema de la inmunidad parlamentaria, ya que el actor recurre contra la denegación de autorización para procesar a un senador solicitada por el Tribunal Supremo mediante el correspondiente suplicatorio.

3) En fin, debemos mencionar la sentencia (ya comentada en

---

(83) También correspondde al Senado, como ya examinamos (cf. *supra*, apartado III, C) la facultad de requerir al Tribunal para que declare la existencia o no de contradicción entre la Constitución y un tratado internacional (artículo 95); también aquí se aplica el artículo 185 del RS para la tramitación del tema en la Cámara.

(84) Cf. Auto del TC (Sala 2.ª, sección 3.ª) de 21 de marzo de 1983, publicado en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 35, marzo de 1984, páginas 430 y sigs.

(85) Cf. *supra*, apartado I, para un comentario sobre los aspectos relativos a la naturaleza del Senado que planteaba la citada Norma supletoria, en relación con los plazos del artículo 90 de la Constitución.

otro lugar) relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/1981 sobre designación de senadores representantes de Euskadi, que contiene jurisprudencia de notable interés en torno a la singular naturaleza de los senadores designados por las Comunidades Autónomas.

### E) *El Senado y el Consejo General del poder judicial*

Sin detenernos en un estudio concreto de las complejas relaciones entre las Cortes Generales y el poder judicial (86), es preciso mencionar algunas cuestiones relativas a las funciones del Senado con respecto al órgano de gobierno de este poder, establecido en el artículo 122 de la Constitución con la denominación de Consejo General del Poder Judicial.

Además de proponer el nombramiento de cuatro de sus miembros (artículo 122.3 de la Constitución), el Senado —lo mismo que el Congreso de los Diputados— recibe anualmente una memoria sobre el estado y las actividades de la Administración de justicia, según lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero; aunque el precepto señala textualmente que la memoria se remitirá «a las Cortes Generales», debe entenderse que el conocimiento por las mismas ha de hacerse de forma simultánea y no sucesiva, puesto que no se trata en rigor de adoptar un acuerdo conjunto al respecto.

Conforme a la Resolución de la Presidencia del Senado sobre tramitación de la memoria (87), ésta se presenta ante la Comisión de Justicia de la Cámara por el Presidente del Consejo General, que deberá responder a las preguntas y observaciones que se le formulen en torno a la misma. Ahora bien, dado que no se trata propiamente del ejercicio de una actividad de control, sino más bien de conocimiento e información para el Senado sobre el funcionamiento de uno de los poderes del Estado, se introduce un importante matiz acerca del uso de los mecanismos de dirección política que corresponden a la Cámara en esta concreta materia; en efecto, la Resolu-

---

(86) Que afectan no sólo a las relaciones de tipo institucional, sino también a cuestiones de procedimiento, tales como solicitud de autorización para procesar a diputados y senadores, ámbito de actuación de las Comisiones de investigación, etc., problemas que no son específicos del Senado.

(87) Dictada en aplicación del artículo 183 del Reglamento del Senado. Véase B.O.C.G., Senado, serie I, núm. 80, de 28 de mayo de 1984.

ción citada permite que, al amparo del artículo 174 d) del Reglamento, se presenten mociones sobre las cuestiones objeto de la memoria, con el límite objetivo de que tales mociones respeten la independencia de la función jurisdiccional; los acuerdos adoptados, en su caso, por el Pleno como consecuencia de las mociones mencionadas serán comunicadas al Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, conviene aludir al supuesto específico de ejercicio por el Consejo General de las facultades de iniciativa, propuesta e informe que le atribuye el artículo 3 de la Ley Orgánica citada, en cuanto afectan especialmente al Senado. El problema concreto se refiere al momento procesal oportuno para que el Senado conozca los documentos mencionados. A nuestro juicio, el documento correspondiente ha de presentarse con anterioridad a la consideración por el órgano parlamentario del tema en cuestión, de tal modo que si se trata de un proyecto del Gobierno (o de una proposición de ley del Congreso) ha de hacerse llegar a la Cámara que ha de conocerlo en primera lectura y sólo en caso de que se trate de una proposición de ley del Senado sería procedente la presentación por el Consejo General de su informe directamente ante la Cámara Alta. Más concretamente, y dado que no se trata de un documento de naturaleza parlamentaria, el momento oportuno para su presentación ha de ser previo a la toma en consideración por el Pleno del Senado de la proposición de ley de que se trate, solución que viene avalada también por razones prácticas, puesto que el conocimiento de la opinión del Consejo General puede ser relevante para la formación de la voluntad de la Cámara con respecto a dicha toma en consideración.

#### F) *El Senado y los órganos de relevancia constitucional*

Entre los varios órganos de relevancia constitucional (88) establecidos en nuestra Constitución, interesa resaltar la relación del Senado con los dos órganos directamente vinculados a las Cortes Generales: en concreto, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, cuya naturaleza en alguna medida parlamentaria impone un tipo especial de relación con el Senado que debemos poner de manifiesto.

---

(88) A efectos puramente sistemáticos, puede aceptarse como válida la discutida distinción teórica entre órganos constitucionales y órganos de relevancia, que no es aquí el lugar apropiado para examinar.

El *Defensor del Pueblo* es definido en el artículo 54 de la Constitución por su estrecha relación con las Cortes Generales, en cuanto a su naturaleza (es «alto comisionado» de las mismas), designación y dación de cuentas de su actividad. Sin embargo, donde el constituyente no distingue (pues la referencia se hace siempre a las Cortes Generales) sí ha distinguido el legislador ordinario, ya que la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, establece una relativa primacía del Congreso de los Diputados para la elección del Defensor del Pueblo, que no encuentra fundamento explícito en el texto constitucional. En efecto, la reunión conjunta de las Comisiones encargadas de las relaciones con el Defensor en cada una de las Cámaras tiene lugar cuando lo acuerde el Presidente del Congreso (89) con objeto de proponer a los Plenos de una y otra Cámara el candidato o candidatos; pero en tanto que el Pleno del Congreso formaliza la elección del Defensor, para el Senado se habla únicamente de ratificación y además, en caso de no alcanzarse las mayorías previstas para la primera candidatura propuesta, basta la mayoría absoluta del Senado —según el artículo 2.5 de la citada Ley— frente a la de tres quintos exigida para el Congreso. Sin embargo, una vez realizada la elección se restablece la igualdad entre las Cámaras, ya que ambos Presidentes conjuntamente acreditan con sus firmas el nombramiento y la toma de posesión del cargo se realiza ante las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta (90). Más aún: la posibilidad de destitución del Defensor del Pueblo por las Cortes requiere mayoría de tres quintos en cada Cámara, volviendo al principio de equiparación absoluta, con el contrasentido de que la mayoría exigida en el Senado para la destitución puede ser superior a la que fue necesaria para el nombramiento.

No obstante, la igualdad de las Cámaras es total en el aspecto más trascendente del tema: la obligación del Defensor del Pueblo de dar cuenta anual de la gestión realizada (91) a través de los mecanismos previstos en los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica. Observemos que esta Ley Orgánica y el propio Reglamento del Defensor

---

(89) Y bajo su presidencia, siguiendo lógicamente el criterio general del artículo 72 de la Constitución.

(90) Reconocimiento, en una norma con rango de ley, de las Mesas conjuntas como órgano de las Cortes Generales (Cf. *supra*, apartado III, B).

(91) Aunque el informe no es solamente una rendición de cuentas, sino también —eventualmente— una denuncia ante las Cámaras por parte del Defensor como último recurso para llevar a cabo su labor. Cf. Alvaro GIL-ROBLES, *El Defensor del Pueblo*, Madrid, 1979, pág. 78 y Alberto PÉREZ CALVO, «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo», en *Revista de Derecho Político*, número 11, otoño de 1981, págs. 68 y sigs.

del Pueblo incluyen reglas de procedimiento parlamentario que sería más lógico se contuvieran en los Reglamentos de las propias Cámaras (92).

En el Senado, la Comisión prevista en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica es, según el artículo 49.4 del Reglamento del Senado, una de las Comisiones no legislativas permanentes, denominada «Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos»; según un criterio ya repetido en otros temas, el número menor de miembros de las Comisiones del Senado (25 senadores) frente a las del Congreso (36 diputados) hace disminuir el peso específico de los primeros en las sesiones conjuntas.

En fin, ante esta Comisión se inicia el trámite en el Senado de los informes del Defensor del Pueblo (ya sea el anual o uno extraordinario), que serán incluidos en el orden del día de una sesión plenaria posterior. Por este mecanismo, el Senado conoce y valora, de forma independiente al Congreso de los Diputados, y con las mismas facultades que éste, la actividad del «alto comisionado» de las Cortes Generales (93). Esta valoración es fundamentalmente política y no tiene consecuencias jurídicas directas, puesto que (según la Resolución mencionada) no cabe presentar mociones en relación con el informe, sin perjuicio de otras posibles iniciativas parlamentarias y, en general, de la labor de publicidad y control que el informe ante la Cámara supone.

Por su parte, el *Tribunal de Cuentas*, según el artículo 136.2 de la Constitución, «depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas» (94); en este sentido,

---

(92) Nos referimos, sobre todo, al artículo 33.4 de la Ley Orgánica, según el cual el Defensor del Pueblo debe presentar un resumen del informe anual ante el Pleno de cada una de las Cámaras, pudiendo intervenir a continuación los Grupos parlamentarios para fijar su postura; a su vez, el artículo 11 del Reglamento (aprobado por las Mesas en sesión conjunta del 6 de abril de 1983) dispone que el informe será sometido a la Comisión competente y dictaminado por la misma previamente a la intervención del Pleno.

El problema que plantean estas regulaciones no se refiere al procedimiento (apropiado para los fines que se pretenden), sino a la norma adecuada para establecerlo.

(93) Sobre la tramitación de los informes del Defensor del Pueblo, véase la Resolución de la Presidencia del Senado de 23 de mayo de 1984 (B.O.C.G. Senado, serie I, núm. 8, de 28 de mayo de 1984).

(94) La Constitución se refiere a la delegación para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. En general, la dependencia del Tribunal de Cuentas de los órganos parlamentarios ha de entenderse en un sentido restringido.

las múltiples referencias a los órganos legislativos contenidas en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, están hechas sin excepción a las Cortes Generales (95).

La disposición transitoria primera de esta Ley Orgánica (que no invade el contenido propio de los Reglamentos parlamentarios como su equivalente en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, ya comentada) establece que se constituirá una Comisión mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas. La exigencia legal del carácter mixto de la Comisión refuerza de nuevo la relación directa que se establece entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, y es una solución adecuada por cuanto no hay razón alguna que permita justificar un trato diferenciado para las Cámaras en esta materia.

La Comisión mixta se rige por las normas aprobadas por las Mesas conjuntas (96), que reiteran el criterio general de proporcionalidad en el número de miembros que cada Cámara aporta en función del número total de diputados y senadores, de forma que son miembros de la Comisión 22 diputados y 16 senadores..

Es el Presidente del Congreso de los Diputados quien convoca a la Comisión para su constitución al inicio de cada legislatura y designación de la Mesa, de la que pueden formar parte indistintamente diputados y senadores como se desprende del silencio normativo al respecto; la cuestión tiene cierta trascendencia, dado que la Mesa de la Comisión mixta es el órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de gobierno del Tribunal de Cuentas.

---

(95) En concreto: dependencia (artículo 2); aprobación de su presupuesto (artículo 6); puesta en conocimiento de la falta de colaboración de los obligados a prestársela (artículo 7.3); delegación del examen de la Cuenta General del Estado y elevación de la declaración y propuesta correspondientes (artículo 10); elevación de informes o memorias ordinarias y de mociones o notas (artículos 12.1 y 13); designación de consejeros, seis por cada Cámara y por idéntica mayoría de tres quintos (artículo 30.1); iniciativa para el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal (artículo 45); envío por el Gobierno de un proyecto de ley (disposición final tercera) y primer nombramiento de consejeros (disposición final sexta). La paridad entre Congreso y Senado, en esta materia, es absoluta.

(96) En su sesión de 3 de marzo de 1984. Véase B.O.C.G., Congreso de los Diputados, núm. 21-I, serie H, de 12 de abril de 1983 y B.O.C.G., Senado, serie I, núm. 23, de 20 de abril del mismo año.

No obstante, se establece que la Comisión, una vez constituida, puede ser convocada y presidida por el Presidente de cualquiera de ambas Cámaras y, como nueva manifestación del principio de equiparación, se incluye una regla relativa a la sede: la Comisión fija al comienzo de cada legislatura la Cámara en que haya de radicar su sede (siendo atendida por los servicios jurídicos y administrativos de la misma), según la norma tercera de las Normas de funcionamiento citadas; sin embargo, esta disposición ha sido alterada en la práctica parlamentaria, pues las sesiones se celebran alternativamente en una y otra Cámara, criterio que puede juzgarse muy adecuado por razones tanto jurídicas como de eficacia.

Por último, la tramitación de la Cuenta General del Estado se rige también por Normas aprobadas por las Mesas conjuntas (97) que prevén, tras el debate en la Comisión mixta, la sumisión a los Plenos respectivos del dictamen de aquélla y las propuestas de resolución aprobadas. Se introduce aquí, no obstante, un supuesto no previsto en la Ley Orgánica, en virtud del cual se coloca al Senado en una posición de inferioridad: si no hay acuerdo entre Congreso y Senado tras la votación del primer dictamen o de uno nuevo elaborado por la Comisión mixta, decide el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, no parece conveniente que se establezcan por vía de normas internas criterios de disparidad entre las Cámaras carentes de cobertura constitucional específica.

#### CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DEL SENADO ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA SUPUESTA CRISIS DEL BICAMERALISMO

La decadencia del sistema bicameral, aparentemente vinculada al proceso democratizador que se ha producido en el siglo xx, es uno de los grandes tópicos de la literatura iuspublicista al menos desde 1945, a partir de la idea de que las segundas Cámaras difícilmente pueden resistir el empuje de los principios representativos propios del Estado democrático contemporáneo.

Pocas veces se observa, en cambio, que esta supuesta agonía del modelo bicameral está directamente relacionada con otras múltiples «crisis» que la doctrina jurídica y política ha ido descubriendo

---

(97) En su reunión de 1 de mayo de 1984. Véase B.O.C.G., Senado, serie I, número 77, de 21 de mayo de 1984.



en la evolución de las instituciones tradicionales hacia las nuevas formas que impone el Estado social de nuestro tiempo: así, la crisis de la propia institución parlamentaria y, en consecuencia, del parlamentarismo como forma de gobierno (98); y, más aún, la crisis de la Constitución e incluso la del Estado y el Derecho (99).

Por razones obvias, no podemos extendernos ahora en la consideración de este conjunto de problemas, que ocupan un lugar principal en el pensamiento jurídico-político contemporáneo y que, en definitiva, son un reflejo no tanto de la crisis de los citados conceptos como de su proceso de adaptación a la nueva realidad que ha sustituido en todos los países occidentales a la época clásica del liberalismo (100). Centrémonos, pues, en la hipotética crisis del bicameralismo.

Pocos principios de técnica constitucional han alcanzado en los Estados democráticos (e incluso en los que no lo son) tanta difusión como el sistema bicameral, cuyo arquetipo clásico ha sido el Parlamento británico, luego reiteradamente copiado con mejor o peor

---

(98) Sobre el apasionante tema de la crisis del Parlamento, cf., entre otros: André CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, París, 1972; P. BIRNBAUM, F. HANON y M. TROPER, *Réinventer le Parlement*, París, 1977; Bernard CRICK y otros, *The reform of Parliament*, Londres, 1964, y L. LIBERTINI, *¿Qué Parlamento?*, trad. esp., Barcelona, 1980. En la doctrina española, véase la conferencia de F. RUBIO LLORENTE en el club Siglo XXI (pronunciada en abril de 1978), y Jorge de ESTEBAN, «La situación del Parlamento en las sociedades industriales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 159 (primera época), mayo-agosto de 1968, págs. 75 y sigs.

Sobre la crisis del parlamentarismo, la bibliografía es muy abundante; cf., en general, la obra colectiva *L'évolution actuelle du régime parlementaire*, editada por la Unión Interparlamentaria.

(99) Sobre la crisis de la Constitución, véase el conocido trabajo de Georges BURDEAU, «Une survivance: la notion de Constitution», en *L'évolution du Droit Public*, París, 1956; entre nosotros, Pedro de VEGA, «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, enero-febrero de 1979, págs. 93 y sigs.

Sobre la crisis del Estado, entre otros, R. MASPETIOL, *Genèse et déclin de l'Etat*, París, 1976; H. LEFEBVRE, *De l'Etat. L'Etat dans le monde moderne*, París, 1970; F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, Nápoles, 1963; J. O'CONNORS, *The fiscal crisis of the State*, Nueva York, 1973; M. FRAGA, *La crisis del Estado*, Madrid, 1955, y Luis M. CAZORLA PRIETO, *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Madrid, 1981, págs. 27 y sigs.

Por último, la teoría de la crisis del Derecho está vinculada a la conocida obra de George RIPERT, *Le déclin du Droit*, París, 1949, entre otros muchos.

(100) Sobre esta esencial materia, cf., por todos, las conocidas obras de Ernst FORSTHOFF, *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munich, 1971, y M. GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977.

fortuna en todos los regímenes políticos. Precisamente, el paulatino deterioro de la Cámara de los Lores, reacia a toda transformación profunda de su esencia aristocrática, ha producido una sensación de desconcierto en la doctrina y ha llevado a generalizar el estancamiento e incluso el retroceso en las funciones de la Cámara Alta inglesa hasta convertirlo en una crisis general de las segundas Cámaras (101).

¿Hasta qué punto existe esta decadencia del bicameralismo? La respuesta requiere una mínima referencia a dos aspectos diferentes del tema:

a) Si se entiende por «crisis» la desaparición de las Cámaras Altas en el Derecho Constitucional contemporáneo, la respuesta ha de ser casi absolutamente negativa; como escribe Karl Loewenstein, «en los últimos tiempos la popularidad del sistema bicameral no ha sufrido ninguna merma» y, más aún, «todos los Estados unicamerales son pequeños territorialmente o de importancia política marginal» (102).

En rigor, después de 1945 sólo puede constatarse la desaparición de la Cámara Alta, en países de cierto relieve político, en Nueva Zelanda (1949), Dinamarca (1953) y Suecia (1970), así como en los *Länder* alemanes, excepto Baviera (103). No puede hablarse, en cambio, de supresión del bicameralismo en Noruega, sino de un peculiar sistema de designación de los miembros de la Cámara Alta entre los propios integrantes del *Storting* y tampoco en Islandia, donde se sigue un sistema análogo.

---

(101) A pesar de que la Cámara de los Lores no se ha democratizado como sus equivalentes y a pesar también del abstencionismo de sus miembros y de la reducción progresiva de sus funciones (a través de las Leyes de 1911 y 1949), los Lores siguen jugando un singular papel en la forma de gobierno británica y su «democracia ceremoniosa». Cf.

M. BUISSON, *La Chambre des Lords au XX<sup>e</sup> siècle*, París, 1957; P. A. BROMHEAD, *The House of Lords and contemporary politics*, Londres, 1954 y M. CHARLOT, «L'impossible réforme de la Chambre des Lords», en *Revue Française de Science Politique*, 1969, págs. 793 y sigs.

(102) Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, trad. esp., Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 1976, págs. 246 y 247. Los datos más concretos en la conocida obra publicada por la Unión Interparlamentaria *Les Parlements dans le monde*, París, 1977.

(103) Tampoco hay Cámaras Altas en países tradicionalmente unicamerales como Portugal o Finlandia, en Israel, en varios Estados centroamericanos y en algunos «Estados nuevos» de menor importancia para la teoría constitucional. Cf. los datos en los diversos trabajos de la Unión Interparlamentaria, especialmente en el citado *Les Parlements...*

Como es notorio, los países mencionados no son, ni por su número ni por su entidad, suficientemente significativos para afirmar la existencia de un fenómeno universal de supresión del modelo bicameral.

b) Otra cuestión distinta es la progresiva disminución de las facultades atribuidas a las Cámaras Altas, que lleva a algunos autores a calificarlas de residuales en el marco del parlamentarismo contemporáneo.

Por una parte, puede constatarse —en efecto— que el bicameralismo entendido en el sentido de la plena igualdad de las dos Cámaras está hoy día en pleno retroceso y que la extensión del principio democrático ha relegado a las segundas Cámaras a una posición de inferioridad (104). Ahora bien, la reacción del propio modelo bicameral no se ha hecho esperar, dando lugar al fenómeno de la *novación* del papel de las Cámaras Altas en el sistema (105).

Este *aggiornamento* de las segundas Cámaras se produce a través de un doble mecanismo: la democratización de su sistema electoral y la introducción de principios de representación territorial (de carácter federal, regional o local), sin perjuicio de que se mantengan casos singulares de representación de intereses socioeconómicos (como el *Seanod Eireann* de la República de Irlanda). En último término, el modelo que hoy día prevalece es, *servata distantia*, el del Senado norteamericano, que ha sustituido como prototipo a la Cámara de los Lores inglesa, aunque es cierto que ninguna otra Cámara análoga ha logrado adquirir la posición predominante que ostenta el Senado en el bicameralismo de los Estados Unidos (106).

(104) Cf. Ivo D. DUCHACEK, *Mapas del poder* (Política Constitucional Comparada), trad. esp., Madrid, 1976, pág. 280; también, BON VALSASINA, «Il bicameralismo imperfetto o limitato nelle costituzioni contemporanee», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1959, I, págs. 250 y sigs.

(105) El término «novación» lo utiliza, en el contexto que nos ocupa, Yves WEBER, «La crise du bicaméralisme», en *Revue de Droit Publique et de la Science Politique*, 1972, núm. 3, págs. 573 y sigs. En general, sobre la nueva posición de las segundas Cámaras, cf. *Las funciones de los modernos Parlamentos bicamerales*, Caracas, 1971; «Les Parlements bicaméraux», número especial de *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 68, Ginebra, 1966; y S. S. BHALERAO (ed.), *The Second Chamber: its role in modern Legislatures*, Nueva Delhi, 1977.

(106) El Senado norteamericano responde a principios estrictamente federales desde la Constitución de 1787 y, además, se democratizó plenamente a partir de la enmienda XVII (1913) al establecerse la elección popular directa de los senadores en todos los Estados de la Unión. Cf., en épocas recientes, W. H. RIKER, «The Senate and American Federalism», en S. C. PATTER-

No siempre coinciden, como es sabido, las dos nuevas características (democratización y representación territorial) en los modernos bicameralismos; por el contrario, hay múltiples combinaciones posibles: elección casi plenamente democrática unida a representación regional en Italia; representación de los Consejos municipales con un sistema electoral de sufragio indirecto en Francia; Cámara integrada por delegados de los Estados miembros en la República Federal de Alemania, etc. En esencia, puede afirmarse que cuanto mayor ha sido la adaptación de la Cámara Alta a los nuevos criterios, mayor es el papel que se le otorga en relación con la Cámara Baja: así, cabe apreciar la existencia de una escala desde el bicameralismo casi perfecto propio de Italia o Bélgica (otro de los clásicos ejemplos de democratización del Senado) hasta la posición subordinada que ocupa en los países, como Francia, donde no se ha llegado demasiado lejos en el proceso de actualización (107).

No hay, en definitiva, una verdadera crisis del bicameralismo, sino un largo y complejo proceso de adaptación que da lugar a una nueva realidad del sistema bicameral, justificado hoy día por una pluralidad de argumentos que no siempre son coincidentes en las distintas estructuras constitucionales de los diversos Estados.

En el marco de esta supuesta crisis, el Senado configurado por la Constitución española de 1978 ocupa una posición singular que, como señalábamos en la Introducción, no puede homologarse plenamente con ninguno de los modelos reconocidos. Sin embargo, una observación de carácter general se deduce sin dificultad de lo expuesto hasta ahora: *el Senado español está plenamente en la línea de democratización y de representación territorial que justifica la pervivencia de las segundas Cámaras en el constitucionalismo contemporáneo.*

---

SON (ed.), *American legislative behavior*, Princeton, 1968, págs. 27 y sigs., y N. S. PRESTON, *The Senate Institution*, Nueva York, 1969.

Con la única excepción de Nebraska (desde 1934), todos los Estados miembros de la Unión tienen Parlamentos bicamerales.

(107) Puede consultarse la evolución de las segundas Cámaras en los países citados en las siguientes obras: para Italia, P. AIAMO, *Bicameralismo e Riforma*, Milán, 1977; N. OCCHIOCUPO, «La Camera delle regioni», en *Scritti in onore di C. MORTATI*, Roma, 1977, II, págs. 385 y sigs. Para Francia, J GEORGEL, *Le Sénat dans l'adversité*, París, 1967. Para Bélgica, CH. DAUBIE, «Le Sénat de Belgique: future Chambre de réflexion», en *Res Publica*, 1978, núm. 4, páginas 495 y sigs. y CH. GOOSENS, «Le bicaméralisme en Belgique», en *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 1951, pág. 273; para Alemania, H. SCHAEFER, *Der Bundesrat*, Colonia, 1955.

La Constitución española, como en tantos otros temas, aplica al sistema bicameral las últimas tendencias del Derecho comparado, con un criterio en cierto modo acumulativo: nuestro Senado es a la vez Cámara de segunda lectura, elemento integrador del Estado de las autonomías y Cámara de control del ejecutivo y de dirección política, sin cumplir estas funciones de modo exclusivo, sino compartiéndolas con el Congreso de los Diputados (aunque, ordinariamente, con prevalencia en la decisión de la Cámara Baja).

Las perspectivas de futuro del Senado español dentro del marco jurídico actualmente establecido dependen, lógicamente, de la capacidad de la propia Cámara para hacer un uso intensivo y extensivo de las facultades que le confiere la Constitución, así como de la voluntad de los partidos políticos y de otros actores de la vida política (como las Comunidades Autónomas) para hacer al Senado protagonista en los temas para los que está especialmente capacitado, por su composición y especialización temática. Si bien, tal vez —como ya se apuntó— las verdaderas posibilidades del Senado en el entramado orgánico que establece nuestro sistema constitucional sólo lleguen a utilizarse en el supuesto (factible aunque improbable) de que no coincidan las mayorías dominantes en las dos Cámaras de las Cortes Generales.

Mientras tanto, el Senado tiene a su alcance la posibilidad de utilizar al máximo sus competencias en muy diversas materias: en el plano legislativo, insistiendo en la mejora técnica y la negociación política de los proyectos de ley que recibe y ampliando el uso de la iniciativa legislativa que le reconoce la Constitución; en el plano autonómico, debatiendo las grandes leyes que estructuran el Estado de las autonomías (como las relativas al Fondo de Compensación Interterritorial) o profundizando en las vías que se abren con la existencia de los grupos territoriales; en fin, en el plano de sus relaciones con los demás órganos constitucionales, en especial con el Gobierno, empleando todas sus competencias de control ordinario y recurriendo incluso a fórmulas nuevas, como la solicitud de debates sobre cuestiones políticas generales o sectoriales.

Todo ello, claro está, sin llegar a plantearnos la oportunidad o la conveniencia de una reforma de la Constitución, porque la revisión de la norma fundamental es, desde el punto de vista jurídico, un tema que va más allá de una valoración puramente técnica: baste con recordar aquí que la reforma es una posibilidad perfectamente constitucional (y, por tanto, legítima), que debe ser abordada con especial precaución, ya que todo cambio en un elemento de la

estructura institucional incide en el conjunto entero de las relaciones estructurales.

Con independencia de esta hipotética reforma, cierta dosis de «imaginación política» aplicada a las diversas perspectivas jurídicas que la Constitución y las leyes abren al Senado, permitiría contemplar con razonable optimismo el futuro de la Cámara Alta en el sistema constitucional español.