



El Senado español hoy. Representatividad y funcionalidad

Javier García Fernández
Catedrático emérito de Derecho
Constitucional, Universidad
Complutense de Madrid

El modo de sufragio del Senado erosiona el principio democrático, pues excluye del reparto de escaños a la mayoría de los partidos que concurren a las elecciones. También puede erosionar, en determinados supuestos, el parlamentarismo como principio constitucional cuando la mayoría de la Cámara no coincide con la mayoría que ha otorgado su confianza al Gobierno en el Congreso. Además, en circunstancias excepcionales –como las de la actual legislatura– el Senado puede convertirse en un foco de deslegitimación del Congreso, ofreciendo un contramodelo de la política del Gobierno y de la mayoría del Congreso. Por otra parte, su capacidad de acción política no guarda relación con un aparato orgánico tan potente como el del Congreso.

Cuando las asambleas de nobles y clérigos que reunían los monarcas altomedievales se hicieron rutinarias, los parlamentos estamentales que empezaron a aparecer adoptaron dos formas, tal como explicó el historiador alemán Otto Hintze: la forma bicameral y la forma tricursal

(*Historia de las formas políticas*, Madrid, 1968). Con el absolutismo, esas formas se diluyeron salvo en Inglaterra, donde triunfó el bicameralismo, y en Francia donde Luis XVI reunió los Estados Generales en mayo de 1789 bajo la forma tricursal. Al iniciarse la Revolución francesa, los tres únicos

Parlamentos que tenían vocación de representatividad adoptaban una de las siguientes formas:

- Bicameralismo con una Cámara electiva y otro de cuño aristocrático: Reino Unido.
- Bicameralismo con dos Cámaras electivas, una de las cuales representaba a los territorios federados: Estados Unidos.
- Unicameralismo: la Asamblea Nacional que surgió del juramento del Juego de Pelota.

Ya en el siglo XVIII se tenía conciencia de que las segundas Cámaras podían ser un freno y un contrapeso a los parlamentos representativos (como en el Reino Unido), salvo cuando la segunda Cámara cumplía una función de articulación del territorio (como en Estados Unidos). El siglo XIX es un ejemplo de la tensión unicameralismo–bicameralismo, donde

El Senado tiene un tipo de sufragio mayoritario, que se alza frente a las mayorías del Congreso, que reflejan el sufragio proporcional. Desde el punto de vista de la legitimidad de un sistema político, la coexistencia de un sufragio proporcional y un sufragio mayoritario socaba el principio democrático, pues únicamente con un bipartidismo más o menos perfecto puede ser homogénea la composición de ambas Cámaras.

el primero es paradigma de representatividad democrática y el segundo de freno a la democracia. Así se vio en España, donde las Constituciones más progresistas optaron por el unicameralismo, en tanto que los restantes establecieron un sistema bicameral. Dentro del modelo bicameral, el Senado desde el siglo XIX, salvo en los sistemas políticos federales, ha sido una Cámara pensada para "moderar" a la Cámara de elección directa mediante gran variedad de fórmulas (Cámara aristocrática no electiva, Cámara de designación real, Cámara electiva, pero con un cuerpo electoral más restringido y con mayores exigencias para el derecho de sufragio pasivo).

Estas ideas estaban presentes en el debate constitucional de 1977-1978. La izquierda era poco entusiasta del bicameralismo, en tanto que la derecha apostaba por este modelo. El resultado fue un híbrido que no ha satisfecho a nadie, porque al final se optó por el bicameralismo, pero la izquierda no tuvo fuerza suficiente para imponer un bicameralismo perfecto o un Senado federal y la derecha no se atrevió a imponer una Cámara alta aristocrática. El resultado fue un Senado denominado "Cámara

de representación territorial" (artículo 69.1 de la Constitución), pero su vocación territorial se diluye en un reducido conjunto de Senadores de designación autonómica (un Senador fijo por Comunidad Autónoma más uno por cada millón de habitantes), que en la actualidad alcanza el número de cincuenta y ocho frente a doscientos ocho de elección directa. Es decir, los Senadores de designación autonómica son el 21'8% de toda la Cámara.

Desde el punto de vista estructural, y de la modalidad de sufragio, el Senado español no es una Cámara aristocrática ni una Cámara corporativa. Tampoco es una Cámara federal como el Senado de Estados Unidos o el Bundesrat alemán o austríaco. Es una Cámara con un sufragio y un número de miembros tan diferente del Congreso, que obliga a preguntarse si es funcional su existencia. El modo de sufragio del Senado es cuasi-mayoritario, de modo que el partido ganador en cada provincia obtiene tres Senadores y el segundo partido se lleva un escaño de consolación. Los restantes partidos quedan fuera del reparto. Aunque las candidaturas son abiertas, el número de electores que combina

candidatos de varias candidaturas es irrelevante.

Fuese esa o no la intención del constituyente, el Senado está diseñado para favorecer al partido ganador de las elecciones, pero, como ha ocurrido en las elecciones de 2023, el partido ganador de las elecciones (en el Congreso y en el Senado) no ha podido formar Gobierno, por lo que la segunda Cámara se convierte en un bastión de la oposición. Y si esa oposición es destructiva, como la que practican actualmente el Partido Popular y Vox, el Senado se convierte en una Cámara de confrontación que no fortalece el juego democrático sino que lo envilece. Y todo para muy escasos resultados desde el punto de vista de las funciones de las Cortes conforme al artículo 66 de la Constitución.

Porque el segundo gran problema que presenta el Senado en España es su escasa funcionalidad. Esta Cámara es ajena a la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, que caracteriza a todo sistema parlamentario. No puede otorgar la confianza al presidente del Gobierno ni retirársela mediante la moción de censura. Tampoco puede votar la cuestión de confianza. Y en la tramitación de la ley sus facultades son limitadas, porque el veto que puede oponer a los proyectos y proposiciones puede ser levantado por el Congreso por mayoría absoluta (o simple con el transcurso de dos meses) y las enmiendas a las iniciativas legislativas también pueden ser rechazadas por el Congreso por mayoría simple. En el resto de las funciones legislativas el Senado también es una

Un Senado con mayoría distinta a la del Congreso erosiona el parlamentarismo porque debilita y deslegitima innecesariamente al Gobierno. Si conforme al principio básico del parlamentarismo el Gobierno ha de tener el apoyo mayoritario del Parlamento, un Senado en guerra con el Gobierno no respeta las bases del parlamentarismo.

Cámara subordinada, porque no tiene participación en la convalidación de los Decretos-leyes y sus iniciativas legislativas pueden ser votadas en contra por el Congreso. Y si se quiere obstruir aún más la obra legislativa del Senado, el Gobierno tiene más procedimientos que son de artillería pesada: el antiguo ministro de Relaciones con las Cortes, Virgilio Zapatero, cuenta en sus recientes memorias que en 1993, estando en desacuerdo Felipe González con el proyecto de ley de huelga que apoyaban el grupo socialista y los sindicatos, el presidente ordenó al ministro que retrasara todo lo que pudiera la votación en el Congreso de las enmiendas aprobadas por el Senado, de modo que tuvo tiempo de disolver las Cortes para que el proyecto de ley no se llegara a aprobar (*Virgilio Zapatero Gómez: aquel PSOE. Los sueños de una generación*, Córdoba, 2023, pág. 373).

En realidad, la facultad más relevante del Senado es la autorización al Gobierno para aplicar el artículo 155 de la Constitución, que es una facultad excepcional que solo se ha aplicado una vez desde 1978.

Cámara disfuncional

El Senado es, pues, una Cámara disfuncional principalmente por:

a) El Senado tiene un tipo de sufragio mayoritario, que se alza frente a las mayorías del Congreso, que reflejan el sufragio proporcional. Desde el punto de vista de la legitimidad de un sistema político, la coexistencia de un sufragio proporcional y un sufragio mayoritario socaba el principio democrático, pues únicamente con un

bipartidismo más o menos perfecto la composición de ambas Cámaras puede ser homogénea. Es más, un Senado con mayoría distinta a la del Congreso erosiona el parlamentarismo porque debilita y deslegitima innecesariamente al Gobierno. Si conforme al principio básico del parlamentarismo el Gobierno ha de tener el apoyo mayoritario del Parlamento, un Senado en guerra con el Gobierno no respeta las bases del parlamentarismo. *A fortiori* cuando el sufragio mayoritario excluye a muchos partidos y coaliciones que quedan fuera de la Cámara o con una representación desproporcionadamente inferior.

b) Porque puede hacer la guerra al Gobierno pero no ganarla, lo que debilita toda la arquitectura constitucional del Estado democrático.

c) Porque retrasa innecesariamente el trámite legislativo añadiendo, según los casos, varias semanas o tres meses en la aprobación de un proyecto o proposición de ley. De las tres funciones de las Cortes –que recoge el artículo 66 de la Constitución– solo ejerce en plenitud el control parlamentario y en modo alguno es una Cámara territorial. En 1988 y 1989, el Ministerio de Relaciones de las Cortes preparó algunos informes para acentuar el carácter autonómico del Senado, y así se creó la Comisión General de Comunidades Autónomas a la que pueden concurrir los Presidentes autonómicos. Sin embargo, hasta ahora solo ha servido como plataforma de oposición al Gobierno tal como se ha visto con ocasión de la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización

institucional, política y social de Cataluña.

d) Porque en circunstancias excepcionales, como las de la actual legislatura, el Senado puede convertirse en un foco de deslegitimación del Congreso ofreciendo un contramodelo de la política del Gobierno y de la mayoría del Congreso. No es lo habitual, pero puede darse esa situación y ahora se está produciendo hasta el punto de convocar al presidente del Gobierno a una Comisión de investigación, lo que nunca había ocurrido.

En conclusión, el modo de sufragio del Senado erosiona el principio democrático porque excluye del reparto de escaños a la mayoría de los partidos que concurren a la elección. También puede erosionar, en determinados supuestos, el parlamentarismo como principio constitucional cuando la mayoría de la Cámara no coincide con la mayoría que ha otorgado su confianza al Gobierno en el Congreso. Y su capacidad de acción política no guarda relación con un aparato orgánico tan potente como el del Congreso.

Dicho todo esto, solo una reforma constitucional podría suprimir el Senado o transformarlo en una Cámara territorial. Como la reforma constitucional no está en el horizonte político únicamente cabe pensar en retoques en el Reglamento de la Cámara pero esos retoques son limitados y nunca podrán hacer de esta Cámara una asamblea representativa. La Constitución ha establecido un Senado innecesario y poco funcional y solo la reforma constitucional podrá cambiar su naturaleza. **TEMAS**