

# La mutación del Senado. Obstrucciónismo y bloqueo parlamentario a través de la Cámara Alta. Perspectivas tras las elecciones generales del 23-J de 2023

The mutation of Senate. Obstructionism and parliamentary blockade through the Upper Chamber. Perspectives after the general elections of July 23, 2023

Pablo Gómez Perpinyà  
*Universidad Complutense de Madrid*  
 ORCID ID 0009-0004-0945-5404  
[pagome19@ucm.es](mailto:pagome19@ucm.es)

Cita recomendada:

Gómez Perpinyà, P. (2025). La mutación del Senado. Obstrucciónismo y bloqueo parlamentario a través de la Cámara Alta. Perspectiva tras las elecciones generales del 23-J de 2023. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 28, pp. 74-93  
 DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9486>

Recibido / received: 11/09/2023

Aceptado / accepted: 29/04/2024

**Resumen**

El presente trabajo pretende analizar el bicameralismo español, partiendo de su diseño constitucional, para contrastarlo con el tipo de mayorías que un sistema electoral asimétrico produce en una y otra cámara. Ello nos lleva a preguntarnos por la coherencia teórica de un modelo «imperfecto» y escasamente territorializado con la existencia de mayorías parlamentarias opuestas en Congreso y Senado. La hipótesis del trabajo considera esta situación como una mutación del tradicional carácter moderador del Senado para convertirse en una Cámara destinada a contrapesar la mayoría gubernamental. El resultado de las elecciones generales celebradas el 23 de julio de 2023 ha despertado el interés al respecto. Partiendo de los instrumentos parlamentarios que tendrá la oposición a su alcance, nos permitimos valorar la pertinencia de una reforma que justifique tales poderes, a partir del desarrollo del artículo 69.1 Constitución Española (CE), desde el que cabría reivindicar la naturaleza específica del tipo de representación senatorial.

**Palabras clave**

Bicameralismo, Senado, Comunidades Autónomas, provincias, representación, Constitución, Sistema electoral, reforma constitucional, Gobierno y voto

**Abstract**

*This paper intends to analyze Spanish bicameralism, starting from its constitutional design, and contrasting it with the type of majorities that an asymmetric electoral system produces in both chambers. This leads us to wonder about the theoretical coherence of an "imperfect" and poorly territorialized model with the existence of opposing parliamentary majorities in Congress and the Senate. The hypothesis of the work is based on considering this situation as a mutation of the traditional moderating character of the Senate to become a Chamber destined to counterbalance the government majority. The outcome of the general elections held on July 23, 2023, has aroused interest in this regard. Starting from the parliamentary instruments that the opposition will have at its disposal, we would like to assess the relevance of a reform that justifies such powers, based on the development of article 69.1 of Spanish Constitution (CE) from which it would be possible to claim the specific nature of the type of senatorial representation.*

**Keywords**

Bicameralism, Senate, Autonomous Communities, provinces, representation, Constitution, electoral system, constitutional reform, Government and veto.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? El sistema electoral del Senado frente a su crisis de legitimidad. 2.1 La provincia como circunscripción electoral. 2.2 La fórmula mayoritaria. 2.3 A modo de conclusión preliminar. 3. ¿Hacia un sistema de doble confianza? Estrategia dilatoria, obstrucción y negociación parlamentaria en el Senado. 3.1 Gobernabilidad. 3.2 Procedimiento legislativo: control de plazos, enmiendas y vetos. 3.3 La iniciativa legislativa. 3.4 Legislación de urgencia. 3.5 Control de los órganos rectores. 3.6 Control al Gobierno: preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación. 3.7 Autorización de Convenios y Tratados Internacionales. 4. Conclusiones.

## 1. Introducción

El interés académico por analizar los cambios institucionales provocados por las transformaciones operadas en el sistema de partidos se ha incrementado notablemente en la última década. Una tendencia que, lejos de corregirse, parece haberse consolidado tras las elecciones generales celebradas el 23 de julio de 2023 (23-J), cuyos resultados guardan coherencia con la situación de fragmentación y volatilidad que ha marcado la política española en los últimos años (Fernández Esquer, 2020, p. 144). Y es que, a pesar de la leve recuperación electoral del llamado «bipartidismo»<sup>1</sup>, cada cita electoral sigue arrojando escenarios pluripartidistas<sup>2</sup> y a menudo inestables, tanto en lo referido a la formación de gobiernos, como para la

---

<sup>1</sup> Esta idea no es compartida por todo el mundo. Así, Joan Ridao, en una reciente columna de opinión publicada en *El País* el 08/08/23 bajo el título «No ha vuelto el bipartidismo», distingue la estabilización del fenómeno de la fragmentación partidista, justificado por la polarización política entre los dos grandes partidos, del supuesto regreso del bipartidismo. El autor señala que PP y PSOE apenas alcanzaron el 23-J los 16 millones de votos frente a los 21,5 que tenían en 2008. Ello le lleva a calificar el sistema actual de «pluralismo moderado».

<sup>2</sup> Fernández Esquer hablará de un 'bipartidismo fragmentado'. Ver: Carlos Fernández Esquer, «Desproporcionalidad y gobernabilidad», *Agenda Pública* (2016).

aprobación de los principales proyectos de ley y, por supuesto, respecto de los Presupuestos Generales del Estado.

El surgimiento de nuevas opciones electorales y la dispersión de los sufragios es la causa inmediata del mayor fraccionamiento del Parlamento. A más fuerzas con representación, mayor amplitud de acuerdos serán necesarios para poder formar gobierno y, por tanto, es lógico que la investidura se haya convertido en un trámite que entraña una mayor dificultad para el(a) candidato(a). Lo que durante las primeras décadas del actual régimen constitucional requería, en el peor de los casos, la concurrencia de uno de los dos grandes partidos nacionales y los principales partidos nacionalistas de País Vasco y Cataluña hoy requiere de sumas mucho más numerosas que complejizan el acuerdo necesario. Buena prueba de ello son las sucesivas repeticiones electorales que se han producido en los últimos años.

Sin embargo, más allá de la complejidad de la política de pactos en un escenario fragmentado en el Congreso de los Diputados, el 23-J dibuja un mapa parlamentario en el que la gobernabilidad del país puede resultar extraordinariamente compleja como consecuencia de la diferente composición política del Senado respecto de la del Congreso. Un contexto que, sin ser inédito, ha sido poco habitual en el parlamentarismo español dado que tradicionalmente el Senado, consecuencia de su configuración constitucional, ha amplificado las mayorías del Congreso. Ello ha vuelto a despertar el interés académico y político en torno a las funciones que desempeña el Senado, su composición y el rol que puede llegar a jugar en las actuales circunstancias (Solozábal, 2014; Garrido, 2016; Garrote, 2017; Chueca, 2016).

Tras la elección de los 208 senadores en las circunscripciones provinciales –a la que deberán unirse los 58 senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas–, la oposición a un hipotético Gobierno presidido por Pedro Sánchez podría alcanzar, ya no solo la mayoría absoluta de los senadores provinciales, sino la mayoría absoluta del conjunto de la Cámara. Una circunstancia que dotaría a la oposición de poderosos instrumentos parlamentarios desde el punto de vista del control al Gobierno, la iniciativa legislativa, la enmienda e incluso el veto de las iniciativas gubernamentales. A partir de esta situación, el Senado podría desempeñar un papel de mayor envergadura como freno parlamentario a la mayoría del Congreso y a la iniciativa del propio Gobierno, la cual, en la dinámica parlamentaria de las últimas décadas, ha aumentado su importancia a través de la legislación de urgencia y la legislación delegada (Álvarez Conde, 2008, p. 169).

La situación que se presenta tiene algunos precedentes:

a) Las elecciones generales de 1993, en el Senado tuvieron como resultado una exigua victoria del PSOE (96) frente al PP (93). El resultado parecía reflejar el control por la mínima de la Cámara Alta por parte de la misma mayoría imperante en el Congreso, donde el PSOE había obtenido 159 escaños frente a los 141 del PP. Sin embargo, a lo largo de la legislatura, las divergencias entre PSOE y CiU provocaron la alteración del signo de la mayoría en el Senado, dando como resultado el hecho inédito hasta esa fecha, por el cual Congreso y Senado respondían a mayorías diferentes. La cooperación entre el PP y CiU en el Senado precedió al *Acuerdo del Majestic*, firmado por ambos partidos tras las elecciones generales de 1996, que culminó con la investidura de José María Aznar como presidente del Gobierno.

b) Las elecciones generales de 2004 arrojaron una nueva mayoría socialista en el Congreso de los Diputados. En cambio, el PP mantuvo el liderazgo en el Senado con 102 senadores frente a los 80 del PSOE. Sin embargo, la falta de mayoría absoluta por parte de los conservadores representaba un obstáculo para la oposición

a la hora de hacer prosperar vetos frente a los proyectos del Gobierno. No obstante, ello se produjo con ocasión de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado de 2007.

c) Tras la moción de censura constructiva que convirtió a Pedro Sánchez en presidente del Gobierno en 2018, el PP mantuvo mayoría absoluta en el Senado. Ello permitió la activación de mecanismos de control e información poco frecuentes, como la comparecencia del presidente del Gobierno, la ampliación del plan de trabajo de la Comisión de Investigación sobre la Financiación de los Partidos Políticos o, incluso, el voto al techo de gasto propuesto por el Gobierno y aprobado en el Congreso.

La particularidad del Senado que resultó de las elecciones del 23-J reside en el hecho de que, a los 120 senadores obtenidos por el PP de forma directa, se les deberán unir, al menos<sup>3</sup>, los 23 senadores populares de designación autonómica conformando previsiblemente un Grupo Parlamentario de 143 senadores y sobrepasando ampliamente la mayoría absoluta en la Cámara Alta, situada en esta legislatura en 133 escaños. La mayoría absoluta obtenida entre los senadores elegidos por sufragio universal en las provincias le permitirá al PP lograr la mayoría absoluta en el Senado a pesar de no haber obtenido la mayoría absoluta de los senadores designados por las Comunidades Autónomas. Una evidencia inequívoca de los efectos amplificadores del voto provincial que reproduce el actual sistema electoral en el Senado.

Nuestro análisis parte de un hecho de indudable relevancia política, como son las elecciones generales del 23-J y el resultado que han arrojado tanto en el Congreso como en el Senado. El escenario que dibujamos es, al momento de la elaboración de este artículo, una mera hipótesis que se confirmará o refutará con el tiempo. Sin embargo, y con independencia del devenir de los acontecimientos, la mera posibilidad de que finalmente se conforme un Gobierno que responda a la ecuación descrita, tal y como ha sucedido en diversas ocasiones, nos permite abordar, desde una perspectiva netamente jurídica, las características del escenario parlamentario en el que Congreso y Senado respondan a mayorías contrarias, los instrumentos que la oposición tendría a su alcance en la Cámara Alta y los efectos que ello podría tener para la acción del Gobierno. Todo ello a fin de responder a una pregunta de especial trascendencia constitucional: ¿es coherente tal situación con el modelo de bicameralismo imperfecto diseñado por el Constituyente?

## **2. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? El sistema electoral del Senado frente a su crisis de legitimidad**

La Constitución Española define al Senado en su artículo 69.1 como «la Cámara de representación territorial». Una definición coherente, siguiendo el concepto de bicameralismo federal (Astarloa, 1986, p. 144), con el reconocimiento del derecho de autonomía a las nacionalidades y regiones y, en definitiva, con el modelo de Estado compuesto que posibilitaba la nueva norma. Sin embargo, tal afirmación fue enmendada por el propio Constituyente a través de múltiples previsiones y omisiones constitucionales, que terminaron por cuestionar el carácter territorial del Senado, tanto desde el punto de vista funcional como en lo relativo a su composición.

El sistema electoral del Senado, entendido como el conjunto de normas que determinan la forma en la que se produce la conversión de votos en escaños (Garrote, 2005, p. 292), procede de un acuerdo político preconstitucional, cristalizado en la Ley

---

<sup>3</sup> En el momento de la redacción de este trabajo aún restan 6 senadores pendientes de designar por parte de las Comunidades Autónomas.

para la Reforma Política (1977), y que será trasladado a la Constitución a partir del pacto entre UCD y PSOE (Fernández Segado, 1993, p. 534). Sánchez Navarro se referirá al acuerdo constituyente como «el broche de oro de un proceso que encuentra en esta Ley su hito central» (Sánchez Navarro, 1998, p. 50). El mismo incluyó dos aspectos cruciales a efectos de la referida desterritorialización del Senado y que, en opinión de buena parte de la doctrina, incorporan un sesgo conservador a la Cámara Alta a partir de la sobrerepresentación de una porción del país menos densamente poblada (Soriano, 2020). Estos serían la circunscripción provincial y la fórmula mayoritaria.

## 2.1 La provincia como circunscripción electoral

Nohen define la circunscripción electoral como «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral» (Nohen, 1981, p. 106). Sobre esta definición, en el sistema electoral del Senado coexisten cuatro clases de circunscripciones en atención al número de escaños que reparten: las provincias (4), las islas mayores<sup>4</sup> (3), las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (2)<sup>5</sup> y las islas menores o agrupaciones de islas<sup>6</sup> (1).

La determinación de la provincia como circunscripción para la elección de senadores es heredera de una división del poder decimonónica, que hunde sus raíces en el modelo departamental incorporado por Javier de Burgos (1778-1848) a la Constitución de 1837 con el objetivo de «facilitar la acción de la administración» y ser un «medio para obtener los beneficios» de los diferentes territorios que componían el Estado<sup>7</sup>. Por tanto, se trata de una forma de organización del Estado centralista, importada del modelo revolucionario francés y que en el contexto español se identifica con una estructura propia del estado constitucional predemocrático, marcadamente oligárquico y en el que solo una fracción privilegiada de la sociedad participaba en el proceso político (Pérez Royo y Carrasco, 2021).

El sistema electoral del Senado determina que las cincuenta provincias obtengan una representación equivalente con independencia de su población, lo cual provoca la sobrerepresentación de las provincias menos pobladas, en las que serán necesarios un menor número de sufragios para obtener un escaño. El ejemplo no puede ser más ilustrativo: mientras que el 23-J en la provincia de Soria el último candidato en obtener representación necesitó 14.368 votos<sup>8</sup> para lograr su escaño en el Senado, en la provincia de Madrid el último candidato que logró representación obtuvo 1.030.269 votos<sup>9</sup>.

Este fenómeno, conocido como *malapportionment* responde, en palabras de Simón, al «monopolio que las élites tienen sobre el diseño de las leyes electorales, que plantean esperando obtener ventaja en la futura competición partidista (...) sobrerepresentado a las regiones menos pobladas, generalmente rurales y más pobres, por su comportamiento electoral previsiblemente más conservador» (Simón, 2009). A pesar de no tener un término equivalente en castellano, el concepto se refiere al «refuerzo de la representación para algunos ciudadanos, según su localización, y

<sup>4</sup> Gran Canaria, Mallorca y Tenerife.

<sup>5</sup> Artículo 69.2 CE.

<sup>6</sup> Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

<sup>7</sup> Real Decreto de 30 de noviembre de 1933 sobre la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias: <https://web.ua.es/es/jorge-paya/documentos/materiales-docentes/decreto-30-nov-1833-division-provincial-de-espana-javier-de-burgos.pdf>

<sup>8</sup> Javier Antón Cacho (PSOE).

<sup>9</sup> José Manuel Franco (PSOE).

una depreciación para otros» (Reynoso, 2004), lo que supone una quiebra de la tesis de Dahl por la cual las preferencias de los(as) ciudadanos(as) deben ser consideradas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación (Dahl, 1971, p. 14).

El modelo por el que optó el constituyente responde, por tanto, a una clara intencionalidad política. Así lo relata Óscar Alzaga:

Más que perseguir una excesiva fragmentación, se buscaba potenciar a una primera coalición electoral situada más a la derecha que a la izquierda, lo que implicaba supra representar a las pequeñas provincias, lo que se lograba al establecer que la circunscripción electoral fuese la provincia (...) (Alzaga, 2019, p. 21).

La distorsión provocada por la circunscripción provincial<sup>10</sup> no solamente afecta a la estructura territorial del Estado sino también al derecho de sufragio en tanto que derecho fundamental y, más concretamente, al principio de igualdad del sufragio, consagrado en el artículo 68 CE. En este sentido, de la lectura de García Pelayo se deduce que el derecho de sufragio se caracteriza por ser universal, libre, igual y directo (García Pelayo, 1987, p. 74). La falta de igualdad, entendida como la escasa correlación entre votos recibidos y escaños obtenidos, constituye una de las vetas mediante las que se viene expresando la «crisis de legitimidad del Estado» (Pérez Royo y Carrasco, 2021, p. 535) en las últimas décadas.

Pocos conceptos han dado lugar a una discusión doctrinal tan profunda como el de igualdad en relación con el procedimiento electoral. Hay autores que incluso consideran que su inclusión en las normas constitucionales a partir del siglo XX tiene un carácter meramente retórico y no efectivo (De Cabo, 1999). Otros, sin llegar a tal extremo, reconocen la existencia de «notables desigualdades» en la representación ocasionadas por la circunscripción provincial. Ello llevó a la jurisprudencia alemana a distinguir el contenido formal del principio de igualdad –igualdad aritmética– de su contenido material –igualdad de resultado–. Desde esta perspectiva, a un Senado democrático, basado en el principio de sufragio universal y compuesto al 80% a partir de una fórmula electoral mayoritaria<sup>11</sup>, tan solo sería exigible una igualdad aritmética reservándose la dimensión material del principio para los sistemas proporcionales (Garrote, 2005, pp. 291-294).

La referida sobrerepresentación o «prima electoral» (Palencia y Seijas, 2016, p. 120) de las provincias menos pobladas es matizada mediante la incorporación de la representación nacida de las Cámaras Legislativas de las Comunidades Autónomas, respecto de las que el artículo 69.5 CE prevé «un senador por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes». Sin embargo, como ya hemos señalado, el reducido peso de los senadores electos a través de las Comunidades Autónomas respecto del total limitará su efecto que, en el caso analizado, no ha hecho sino reforzar la mayoría absoluta con la que contaba el PP si tenemos en cuenta exclusivamente los senadores de elección directa.

Podríamos concluir que las provincias adolecen de un sesgo centralizador que hoy en día no tiene justificación en términos políticos y que hace descansar el sistema electoral sobre una entidad territorial que «carece de legitimación democrática directa» (Pérez Royo, 2015, p. 129). Su influencia en el sistema electoral, particularmente de las provincias menos pobladas, responde a una realidad política

<sup>10</sup> García-Escudero se referirá también a la sobrerepresentación en la elección de Senadores insulares, particularmente con relación a las islas menores. Ver: Piedad García-Escudero, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas* (Madrid: Cortes Generales-CEPC, 1995), 42.

<sup>11</sup> Recordemos que el 20% restante es elegido por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de forma proporcional a su representación.

que ha evolucionado notablemente, en la que la totalidad de los partidos con representación en las Cortes acepta y defiende activamente el carácter descentralizado del Estado y en la que coexisten gobiernos autonómicos de todo signo político que, por lo general, han desarrollado al máximo sus competencias. Los temores de antaño, ciertamente justificados si tenemos en cuenta la débil tradición democrática y electoral española, hoy forman parte de una historia lejana que lastra la capacidad del sistema electoral de integrar definitivamente a los nacionalismos y regionalismos en el sistema político español «desde el pluralismo y la democracia» (Moreno y Torrecillas, 2022, p. 30).

Por tanto, la provincia se presenta, a efectos del sistema electoral del Senado, como un cuerpo extraño que no responde a la realidad de la España del siglo XXI sino a los temores de buena parte de la derecha democrática y de sectores procedentes del régimen franquista que, en sus estertores y en los albores de la restauración democrática, buscó en ellas una forma eficaz de contrapesar la representación política nacida de las grandes ciudades y de las incipientes Comunidades Autónomas.

## 2.2 La fórmula mayoritaria

Los sistemas mayoritarios son aquellos que permiten la «máxima reducción política de la complejidad social» (Pérez Royo y Carrasco, 2021, p. 527). Es decir, aquellos que tendencialmente generan resultados más desproporcionales, que reducen el número de partidos que obtienen representación y que, con mayor probabilidad, otorgan mayorías parlamentarias a los partidos que no han recibido el apoyo mayoritario del electorado (Lijphart, 1987, pp. 160-161).

En el caso del Senado, hablamos de una fórmula mayoritaria corregida. Sus defensores señalan, entre sus virtudes, la estabilidad de las mayorías que genera y el apoyo que ello teóricamente supone al Gobierno de cara a mejorar la eficacia del trabajo legislativo (Torres del Moral, 1988, p. 122). Sin embargo, la realidad demuestra las limitaciones prácticas de tal tesis y la intencionalidad política que subyace tras este diseño y que algunos señalan, con un marcado énfasis crítico, como un intento de convertir al Senado en «una Cámara de dos partidos dinásticos» (Pérez Royo, 2015, p. 129).

El caso que nos ocupa refleja una Cámara Alta dominada por una mayoría contraria a la del Congreso y, por tanto, opuesta al Gobierno, convirtiéndose en un factor de inestabilidad para la acción del Gobierno y de contrapeso legislativo a la Cámara Baja. Bajo esta configuración, el Senado no genera estabilidad para la mayoría gubernamental y mucho menos contribuye a la mayor eficacia del trabajo legislativo, si entendemos por tal la posibilidad de revisar y complementar los textos procedentes del Congreso. Al contrario, el Senado se convierte en un instrumento de oposición al gobierno regido por los criterios de oportunidad política dictados por el grupo parlamentario que tiene la mayoría en la Cámara, lo que indudablemente favorece la proliferación de maniobras obstrucionistas, la polarización política y, en definitiva, el alejamiento del modelo consensual que compone el *corpus* ideológico de la Transición.

Contrariamente a la creencia más extendida, la Constitución no exige una fórmula mayoritaria para la elección de los senadores provinciales. De hecho, la norma se limita a remitir a una Ley Orgánica (LOREG), siendo formalmente posible que la LOREG hubiera previsto, no solo la existencia de circunscripciones infraprovinciales (Merino, 1998, p. 41), sino una fórmula electoral diferente.

Respecto de la primera posibilidad, el artículo 69.2 CE únicamente determina el número de senadores que se elegirán por provincia, no indicando expresamente que estos tengan que ser elegidos en una circunscripción provincial. Ello abre la posibilidad al establecimiento de circunscripciones comarcales u otras diferentes a la provincia: «En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica» (art. 69.2 CE).

Con relación a la segunda, no obstante, las posibilidades materiales de haber introducido una fórmula electoral alternativa eran «precarias» como consecuencia de las reducidas magnitudes de las circunscripciones que, como hemos visto, sí vienen indirectamente determinadas en la Constitución (Punset, 2018, p. 61). Por tanto, la LOREG tomó la fórmula prevista en RDL 20/1977 con la que se celebraron las elecciones constituyentes estableciendo un canon por el cual, en el sistema electoral español, primaría «siempre el territorio por encima de la población y dentro del territorio siempre la provincia por encima de las demás entidades territoriales» (Pérez Royo, 2015, p. 124).

Será el artículo 166.1 LOREG el que concrete la fórmula mayoritaria limitada de la elección de los senadores provinciales. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de tres candidatos por provincia, siendo proclamados electos los candidatos más votados. Teniendo en cuenta que, a pesar de que las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio, estas pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral (art. 171. 1 LOREG). Por tanto, mediante la fórmula mayoritaria con un máximo de tres votos por elector, se asegura que al menos los dos principales partidos obtengan representación siendo habitual que nadie más lo haga, con la excepción de los dos grandes partidos nacionalistas.

### **2.3 A modo de conclusión preliminar**

Tal y como advierte Chueca Rodríguez, no se trata de «jugar a aprendiz de brujo» (Chueca, 2016, p. 75) prometiendo que una reforma aislada del sistema electoral del Senado propiciaría por sí misma un cambio en la cultura política en un sentido federal. Tal empresa requeriría de un grado de acuerdo poco compatible con la polarización política actual y debiera contemplar múltiples variables que exceden el ámbito de las normas electorales. No obstante, el problema del sistema electoral en el Senado no es un problema de la España futura, o de quienes pretenden llevar el Estado de las Autonomías hacia un estadio superior que podríamos denominar Estado federal. Muy al contrario, se trata de un problema actual, que describe la disonancia entre la España de hoy y la España preautonómica, la disonancia entre la definición del artículo 69.1 CE y las reglas que determinan la composición de un Senado cuya legitimidad y funcionalidad han sido puestas en cuestión a partir de una composición mayoritariamente ajena a las Comunidades Autónomas.

El sentido del bicameralismo, en palabras de Lijphart, es el de «una segunda Cámara que vele por los intereses de los Estados miembros de la federación» (Lijphart, 1987, p. 119). Una concepción que abandona la desconfianza hacia el principio democrático y la protección de los intereses de las minorías privilegiadas, que formaba parte del sentido que otorgaban al bicameralismo los clásicos<sup>12</sup>. Frente a ello, se desarrolla lo que Astarloa denominará un «bicameralismo territorial», en el

<sup>12</sup> Constant hablará del bicameralismo como ‘antídoto contra la tiranía’. Ver: Joaquín Varela Suances, «La Monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10 (1991): pp. 126-129.

que el Senado se presenta como una solución para la representación de las particularidades de los estados de la federación:

El bicameralismo es el sistema que se impone y esto es debido a su estructura dualista de una parte, la nación en tanto entidad global, y de otra parte los estados de la federación, con sus particularidades. En el Parlamento nacional, esta dualidad se traduce necesariamente en la existencia de dos asambleas, una que emana del pueblo en su conjunto, otra formada por representantes de cada estado miembro<sup>13</sup>. (Herman y Mendel, 1977, p. 12).

Desde esta perspectiva, la existencia de mayorías contrarias en el Congreso y en el Senado formaría parte de una cierta dinámica de *check and balances* desplegada en el seno del Poder Legislativo que, más allá de los inconvenientes que pueda representar para la operativa parlamentaria, revertería en una mayor representatividad de la Cámara Alta en el sentido de «crear, estatuir o establecer la voluntad política estatal» (Chueca, 2016, p. 79). Y ello como una forma de superación del temor que marcó el momento constituyente consistente en la idea de que una configuración diferente del Senado pudiera «introducir grandes dosis de irracionalidad en la operatividad de la estructura parlamentaria» (Punset, 1987, p. 24).

Sin embargo, el Senado actual poco o nada tiene que ver con la Cámara de las Autonomías que podría deducirse del tenor literal del artículo 69.1 CE y ello nos lleva a preguntarnos sobre el sentido, y la conveniencia democrática, de que un Senado ajeno a los territorios que componen el Estado, pueda operar legítimamente como contrapeso al Congreso de los Diputados y como instrumento en favor de la inestabilidad gubernamental. Una dinámica que, lejos de reforzar «el consenso como método» (Alzaga, 2011, pp. 11-20), recompensa el voto, la dilación y el disenso a través de una Cámara Alta predeterminada para la censura política de la mayoría gubernamental.

Si en el momento constituyente el temor de una parte de la clase política residía en garantizar la «operatividad de la estructura parlamentaria», ello difícilmente se lograría con un Senado en manos de una mayoría que persigue la sustitución del Gobierno, siendo este, por otra parte, el legítimo objetivo de cualquier oposición democrática. Un modelo en el que cualquier reforma, por sistema, sea bloqueada en la Cámara Alta, no es un modelo deseable ni eficaz. Y mucho menos si ello no se produce como consecuencia de la expresión de una voluntad nueva, es decir, de una voluntad de diferente naturaleza a la representada en el Congreso de los Diputados sino por la disonancia en la representación de la soberanía popular. Un escenario «artificial» (Lijphart, 1987), provocado por unas reglas electorales que reflejan mayorías divergentes sin que la voluntad de la ciudadanía haya variado en su elección del Congreso y el Senado.

### **3. ¿Hacia un sistema de doble confianza? Estrategia dilatoria, obstrucción y negociación parlamentaria en el Senado**

En caso de cumplirse la premisa considerada en este artículo en lo que a la formación de gobierno se refiere, la presente Legislatura representa un reto para el modelo bicameral español por diferentes motivos:

---

<sup>13</sup>Traducción propia: «Le bicaméralisme est le système qui s'impose et cela est dû à sa structure dualiste d'une part, la nation en tant qu' entité globale, et d'autre part les états de la fédération, avec leurs particularités. Au parlement national, cette dualité se traduit nécessairement en l'existance de deux assemblées, l'une émanant du peuple dans son ensemble, l'autre composée par représentants de chaque état membre».

### 3.1 Gobernabilidad

El Parlamento jugará un papel crucial para la gobernabilidad del Estado, incluso mayor que el desempeñado en la XIV Legislatura. Ello como consecuencia de la fragmentación de las fuerzas y de la necesaria concurrencia de partidos de diferente signo político para sacar adelante las leyes. Una situación que se puso de manifiesto en la propia sesión de constitución de la XV Legislatura en el Congreso de los Diputados el pasado 17 de agosto de 2023, donde la elección de Francina Armengol como Presidenta de la Cámara requirió el apoyo de 178 diputados procedentes de seis grupos diferentes.

Desde las elecciones generales de 2015 se aprecia en España un cambio en el sistema de partidos, pudiendo ser actualmente calificado como de «multipartidismo parlamentario» o «pluripartidismo gubernamental» (Rodríguez Guerra, 2020), y que ha venido acompañado de una intensa polarización política (Torcal, 2021, p. 49 y ss.) cuyas causas no parecen ser atribuibles *per se* a la fragmentación de la representación política en Parlamento, pero sobre lo que existe aún un debate abierto tanto en la opinión pública como entre los científicos sociales. Una transformación que cristalizó en 2019 en el primer gobierno de coalición a nivel estatal desde 1978.

La fragmentación parlamentaria determina la necesidad de buscar acuerdos más amplios para poder sacar adelante las votaciones, lo que indudablemente representa un cambio respecto de la práctica parlamentaria desarrollada durante las tres primeras décadas del actual régimen constitucional. Y ello, a menudo, supone una ralentización del procedimiento legislativo, cuando no su obstrucción por falta de acuerdo<sup>14</sup>.

### 3.2 Procedimiento legislativo: control de plazos, enmiendas y vetos

Íntimamente relacionado con el punto anterior, la oposición podrá dilatar los plazos del procedimiento legislativo ordinario en el Senado, agotando los dos meses de los que dispone para someter al Pleno el texto remitido por el Congreso<sup>15</sup>. Igualmente, podrá presentar y aprobar enmiendas y vetos que, en cualquiera de los casos, determinarán la devolución del texto al Congreso.

Una de las características definitorias del bicameralismo español es su carácter asimétrico e imperfecto, el cual hace referencia a la preeminencia del Congreso en múltiples ámbitos, entre ellos el procedimiento legislativo. Así, frente a los proyectos o proposiciones de ley remitidos desde el Congreso, la oposición podría aprobar por mayoría simple tantas enmiendas como considere e incluso podría hacer prosperar los vetos, siendo requerida para ello la mayoría absoluta de los votos.

En el caso de las enmiendas, el Congreso incorporará aquellas que obtengan la mayoría simple de los votos<sup>16</sup>. Lo cual obligaría al Gobierno a alcanzar acuerdos para rechazarlas, algo que *a priori* no debiera suponer un obstáculo en tanto se trataría de la misma mayoría que habría permitido la superación del trámite de toma en consideración en el Congreso.

---

<sup>14</sup> Durante la XIV Legislatura las divergencias entre los socios de Gobierno, así como la falta de apoyos entre los socios de investidura, retrasó el sometimiento del proyecto de Ley de Vivienda al trámite parlamentario. Una situación que finalmente fue resuelta, a diferencia de lo sucedido con la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, que no llegó a ser tramitada por la falta de acuerdo con los grupos parlamentarios de ERC y Bildu.

<sup>15</sup> Artículo 90.2 de la Constitución Española y Artículo 106 del Reglamento del Senado.

<sup>16</sup> Artículo 123 del Reglamento del Congreso.

En el caso de que el Senado interpusiera su voto, la situación revestiría algo más de complejidad. Para levantarla, el Congreso requeriría el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados al texto inicialmente aprobado, es decir, 176 diputados. Ello exigiría, previsiblemente, el voto favorable, al menos, de los grupos parlamentarios que hubieran dado su apoyo al candidato en la investidura. El voto negativo o incluso la abstención de cualquiera de ellos, impediría que el voto fuera levantado en esta primera votación. Ello obligaría, conforme al artículo 122 del Reglamento del Congreso, a acudir a una segunda votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del voto, en la que bastaría la mayoría simple de los votos para considerar levantado el voto.

Vemos, por tanto, que la oposición podría desplegar una estrategia dilatoria con carácter general que, aun sin llegar a bloquear definitivamente las iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno y los Grupos Parlamentarios que le otorgaron su confianza, lograría ser un obstáculo para la producción normativa ordinaria. Una forma atenuada de «bicameralismo de doble confianza» (Ruiz, 2007, p. 45) por la que el Senado podría entorpecer la actividad legislativa impulsada por el gobierno de forma sistemática, mutando así el carácter de Cámara de segunda lectura por el de un auténtico contrapoder parlamentario con moderados efectos jurídicos e importantes efectos políticos.

Sin embargo, existen excepciones a esta regla general que podrían propiciar una obstrucción insalvable y que, tanto por su afectación a la gobernabilidad del Estado, como por su ajenidad al bicameralismo asimétrico español, deben ser consideradas. Tal es el caso del voto del Senado a la aprobación de una de las claves de la política económica como son los objetivos de estabilidad presupuestaria que preceden a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y que, conforme a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), es irrevocable.

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento<sup>17</sup>.

Esta situación ya se produjo en 2018 durante el gobierno de Pedro Sánchez por parte de la mayoría popular en el Senado, que rechazó elevar del 1,3% al 1,8% el déficit previsto por el Gobierno.

La posibilidad de veto absoluto del Senado nos retrotrae al tipo de veto senatorial que contemplaba la Constitución canovista de 1876, con la salvedad de que el Senado actual goza de una plena legitimidad democrática. No obstante, ello no impide afirmar que tal previsión supone una quiebra el bicameralismo desequilibrado con preeminencia del Congreso, lo cual constituye una anomalía y un grave riesgo teniendo en cuenta que España, desde la Transición, no ha vuelto a responder al modelo de «democracia consociacional» (Alzaga, 2011; Barrero, 2009, p. 386),

<sup>17</sup> Artículo 15.6 LOEPSF.

siendo la polarización política, tal y como hemos dicho anteriormente, la nota distintiva de los tiempos actuales.

Por ello, no sorprende que algunos Grupos Parlamentarios pretendieran la reforma de esta norma en 2020 a través de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (122/000269), presentada por el Grupo Socialista el 24 de agosto de 2018. La proposición superó el trámite de toma en consideración, fue remitida a la Comisión de Hacienda para el dictamen preceptivo y, finalmente, caducó tras la disolución de las Cortes tras convocatoria de elecciones (Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre).

La flexibilización de las exigencias europeas en materia de déficit fiscal como consecuencia de la pandemia y de la crisis energética han permitido al Gobierno eludir en los últimos años el trámite de aprobación del techo de gasto en las Cortes. Sin embargo, esta situación previsiblemente se modificará más pronto que tarde, recuperándose este requisito y, por tanto, volviendo a recalcar en el Senado la llave de la política económica del Gobierno. Si la reforma ya era conveniente por los motivos aducidos, dada la aritmética parlamentaria surgida de las elecciones del 23-J, el riesgo de un nuevo bloqueo parlamentario, determina la urgencia de tal reforma.

### 3.3 La iniciativa legislativa

El artículo 87.1 CE reconoce la iniciativa legislativa al Senado mediante la figura de la proposición de ley, la cual podrá referirse a todas aquellas materias que no estén constitucionalmente atribuidas al legislador autonómico (Torres Muro y Caamaño, 2018, p. 22). La oposición podrá presentar proposiciones de ley y lograr, sin dificultades, que estas superen el trámite de toma en consideración en el Senado y sean remitidas al Congreso<sup>18</sup>. Una facultad que, ciertamente, no concluirá positivamente salvo acuerdo con la mayoría parlamentaria en el Congreso toda vez que la iniciativa legislativa del Senado únicamente supone la superación automática de la toma en consideración del Congreso (artículo 125 RCD), siguiendo por lo demás el procedimiento legislativo ordinario. Por tanto, esta circunstancia no debiera representar un inconveniente para la capacidad de dirección política del gobierno desde el punto de vista legislativo.

Este análisis ha llevado a una parte de la doctrina a cuestionar el carácter colegislador de la Cámara Alta por su posición altamente subordinada (Aja y Arbós, 1980, p. 45), hasta el punto de que el propio Reglamento del Congreso, en su artículo 108, se refiere a la misma como la «iniciativa legislativa del Senado ante el Congreso».

### 3.4 Legislación de urgencia

Es previsible que la utilización extensiva del Decreto Ley vuelva a ser una constante a lo largo de esta Legislatura y más teniendo en cuenta que este instrumento le permitirá al Gobierno eludir el trámite legislativo en el Senado, en tanto estos solo deben ser convalidados por el Congreso (art. 90 CE).

---

<sup>18</sup> Artículo 108.2 y ss. RS.

El incremento en la aprobación de decretos leyes ha sido una constante desde 1978<sup>19</sup> versando sobre una gran amplitud de materias (Gómez Lugo, 2013, p. 105). El último Gobierno presidido por Pedro Sánchez no ha sido una excepción, con una cifra récord de 138 decretos leyes aprobados, superando en más del doble a su predecesor en el cargo, Mariano Rajoy. Una cifra, por otra parte, muy condicionada por la pandemia y la crisis económica derivada de la guerra de Ucrania, pero que no deja de poner en evidencia una tendencia consolidada a lo largo de las legislaturas sobre la que la doctrina ha llamado la atención en múltiples ocasiones. La generalización en el uso de una figura legislativa extraordinaria supone una alteración constitucional del criterio de la «excepcionalidad» que impone el artículo 86 CE en su uso, con importantes efectos en lo que a la división de poderes se refiere (Arana, 2013, p. 338).

### 3.5 Control de los órganos rectores

La Presidencia del Senado ha recaído en el senador popular Pedro Rollán<sup>20</sup>, a lo que se suma el hecho de que el PP goza de mayoría absoluta en la Mesa. Ello le otorga a la oposición capacidad para interpretar el Reglamento y calificar los escritos y documentos de índole parlamentario, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación<sup>21</sup>. Esta circunstancia podría tener especial relevancia, por ejemplo, con relación a las solicitudes de comparecencia emitidas por el propio Presidente del Gobierno, que fueron tan habituales en la anterior Legislatura. Del mismo modo el Grupo Popular tendrá mayoría en todas las Comisiones que se constituyan y podría ostentar la mayoría en las Mesas de las Comisión y todas las presidencias, lo que les permitirá decidir sobre las solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno<sup>22</sup>.

### 3.6 Control al Gobierno: preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación

El ejercicio de las funciones de control del Gobierno en la Cámara Alta, conforme al artículo 66.2 CE, previsiblemente se intensificará, a pesar de que el Congreso nuevamente ostenta una posición preeminentes en esta materia (Astarloa, 1986, p. 147) derivada de la relación fiduciaria que le vincula con el Gobierno a partir de la investidura.

Por su parte, el Senado mantiene la posibilidad de realizar preguntas, interpelaciones o solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno (art. 110 CE y 182 RS). A ello se refiere García Morillo al diferenciar el control parlamentario que se realiza de forma permanente y en el que participan ambas Cámaras, y la exigencia de responsabilidad política extraordinaria, a través de la moción de censura y la cuestión de confianza, y que están reservadas al Congreso (García Morillo, 2007, p. 127).

Por tanto, la distinta mayoría en Congreso y Senado no determinará que la oposición disponga por sí sola, de capacidad parlamentaria para provocar la remoción del Gobierno. Los efectos del control al que puedan someterle serán eminentemente

<sup>19</sup> A este respecto, resulta muy ilustrativo el trabajo de María Silvia Echegaray, «El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas». Disponible en <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=qUolwiAL5So%3D>

<sup>20</sup> Pedro Rollán (PP) ha sido elegido presidente del Senado con 142 votos a favor, 12 votos por encima de la mayoría absoluta fijada en 130 dado que solo había acreditados 259 senadores de los 266 que componen la Cámara Alta, faltando aún por designar siete autonómicos.

<sup>21</sup> Título III del Reglamento del Senado.

<sup>22</sup> Artículo 110.2 de la Constitución Española y 66.2 del Reglamento del Senado.

políticos, por más que puedan intensificarse como consecuencia de la composición de la Cámara Alta.

Junto con lo anterior, la oposición tendría capacidad para proponer y aprobar Comisiones de Investigación<sup>23</sup> (art. 59 RS), solicitar las comparecencias que estime oportunas y aprobar sus informes de conclusiones sin necesidad de llegar a acuerdos. Esto permitiría, por ejemplo, que la oposición al Gobierno constituya en el Senado aquellas comisiones de investigación que sean rechazadas previamente en el Congreso. Situación que ya se dio en la V Legislatura con ocasión de la Comisión de Investigación sobre los GAL y en la XII Legislatura con la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos.

Este particular escenario parlamentario puede contribuir a la ruptura la tendencia por la cual las Comisiones de Investigación en el Senado adquieren una menor relevancia política (Gude, 2019, p. 84) y, por tanto, reforzar su posición en lo que al control parlamentario se refiere a través de un instrumento que suele despertar interés en los medios de comunicación y en la opinión pública. Un factor que puede propiciar un relanzamiento político de la Cámara Alta que, en cierta medida, ya se produjo en la XIV Legislatura con ocasión de la incorporación del líder de la oposición al Senado<sup>24</sup>. Tal y como advertíamos, esta circunstancia propició la celebración de numerosas comparecencias del Presidente del Gobierno que se desarrollaron como auténticos debates generales sobre política nacional (Gómez Perpinyà, 2023).

### 3.7 Autorización de Convenios y Tratados Internacionales

Se trata de un asunto de gran importancia, tanto política como jurídicamente, en tanto supone «la incorporación de una norma al ordenamiento jurídico» (Espín, 2007, p. 114). España mantiene suscritos 64 Tratados con organizaciones internacionales<sup>25</sup> y Convenios, Tratados y Acuerdos con 144 países<sup>26</sup>. Unos datos que dan buena cuenta de la importancia que ha cobrado el Derecho Internacional en la actualidad.

El «sistema autorización parlamentaria» (Torres del Moral, 1988, p. 183) previsto por la Constitución, sustanciado en los artículos 93 y 94 en función del tipo de Tratado del que se trate, parte siempre de una iniciativa del Gobierno (artículo 97 CE) y tras su aprobación en el Congreso debe ser remitida al Senado. Cabe destacar que los parlamentarios, y entre ellos los senadores, únicamente pueden presentar vetos frente al Tratado o Convenio, quedando excluida la posibilidad de enmiendas (art. 144.1 RS) lo que debe entenderse como una plasmación de la posición reforzada del poder ejecutivo a la hora de dirigir la política exterior del Estado.

Este procedimiento puede dar lugar a que se produzca una nueva disconformidad entre el Congreso y el Senado en la concesión de la autorización, especialmente en situaciones en las que las Cámaras responden a mayorías diferentes, lo que implicaría la constitución de una comisión mixta conforme a los artículos 74.2 CE y 57 RS.

<sup>23</sup> Artículo 76 de la Constitución Española y 59 y ss. del Reglamento del Senado.

<sup>24</sup> En 2022 Núñez Feijóo fue designado como Senador por parte del Parlamento gallego tras su nombramiento como presidente del PP tras la dimisión de Pablo Casado.

<sup>25</sup> Dato actualizado a fecha 14/03/2023. Ver:

<https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20ORGANIZACIONES.pdf>

<sup>26</sup> Dato actualizado a fecha 14/03/2023. Ver:

<https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20ORGANIZACIONES.pdf>

La autorización previa opera como un auténtico criterio de validez (artículo 96.1 CE) y por ello adquiere especial relevancia la exigencia de mayoría absoluta para entender por autorizada la celebración de los Tratados a los que se refiere el artículo 93 CE. Ello implica que, ante una hipotética mayoría absoluta en el Senado, contraria a la iniciativa promovida por el Gobierno en esta materia, la Cámara Alta logaría la obstrucción provisional de la misma.

#### 4. Conclusiones

No es –ni parece conveniente que sea– la vocación de un Senado moderno y democrático servir de contrapoder al Gobierno legítimo porque ello supondría una mutación respecto del papel que tiene atribuido constitucionalmente, desvirtuando el propio sentido de la investidura presidencial en el Congreso. Asimismo, ello cuestionaría la premisa por la cual el Gobierno se corresponde precisamente con una mayoría en el Parlamento, que a su vez constituye la fuerza legislativa necesaria para el desempeño de la dirección política nacional por parte del Gobierno.

Entendemos que un sistema de doble confianza, como el que de facto podría imponerse, en la actualidad solo tendría sentido en dos direcciones:

a) En tanto Congreso y Senado respondieran a la misma mayoría, pudiendo desempeñar el Senado esa función de enfriamiento o doble lectura, sin incurrir en el obstrucciónismo sistemático. Bajo esta perspectiva, si el ámbito de representación de ambas Cámaras no difiere, carece de justificación que sus sistemas electorales arrojen resultados contrapuestos, tal y como ha sucedido el 23-J. La soberanía de una Nación no puede tener, de forma simultánea, expresiones divergentes que permitan otorgar la confianza a un Gobierno en el Congreso y, a su vez obstruir sistemáticamente el desempeño político de tal responsabilidad en la segunda Cámara que es cotitular de la representación de la citada soberanía. Asumir esta forma de proceder no es más que institucionalizar la inestabilidad y la mutación del Senado para erigirse como un contrapoder frente a gobiernos de determinado signo. Por tanto, la premisa para el reequilibrio del modelo bicameral, en su actual acepción «imperfecta», es la igualación de los sistemas electorales de ambas Cámaras, lo que en un escenario pluripartidista como el español solo podría significar la adecuación del sistema electoral del Senado a una fórmula proporcional que redujera la prima sobre las provincias menos pobladas.

Bajo esta perspectiva, el veto senatorial constituiría un obstáculo injustificado para la acción legislativa de la Cámara Baja y una interferencia indeseable en la capacidad del Gobierno de desarrollar el programa político a partir del que le fue otorgada la confianza en la investidura. Bien es cierto que el bicameralismo racionalizado al que obedece la Constitución Española de 1978 ya contempla la revocabilidad del veto senatorial por parte del Congreso, pero hemos señalado la excepción prevista en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para la aprobación del techo de gasto, que constituye una rémora del bicameralismo paritario y una distorsión al principio de gobierno de la mayoría.

b) La segunda opción, sería la propia de un Senado que represente específicamente a los(as) ciudadanos(as) de las entidades territoriales que componen el Estado, es decir, las Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista, el bloqueo político que pudiera derivarse de la aprobación de un veto en la Cámara Alta, limitado a aquellas cuestiones que afectaran específicamente al ámbito autonómico, respondería a una especificidad territorial en la representación. El modelo incorporaría este mecanismo como forma de integrar a las nacionalidades y regiones en los

órganos legislativos del Estado y a modo de garantía extraordinaria para la protección de los intereses de sus territorios, haciendo descansar el sistema de gobierno en múltiples centros de poder identificados con las Comunidades Autónomas. En este sentido, Ruiz Ruiz considera que como forma de integración de las «fracturas» territoriales que aún hoy están presentes en la vida política española, España reúne las condiciones óptimas para la implantación de un modelo de «vetos múltiples» (Ruiz Ruiz, 2007, pp. 81-82).

A este respecto, convendría que el entusiasmo por reforzar el poder territorial de la Cámara Alta nos hiciera replicar los errores de quienes han llevado hasta sus últimas consecuencias el consenso como único legitimador del Estado federal o, lo que es lo mismo, los excesivos derechos de voto de los territorios que componen el Estado. Un funcionamiento que ha llevado a la República Federal Alemana a una situación de bloqueo parlamentario alarmante por su acusada inoperancia (Darnstädt, 2005).

Esta opción, claro está, requeriría de una reforma de la composición del Senado que, tal y como defiende la mayor parte de la doctrina, debiera recaer íntegramente en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Ello, inevitablemente, conduciría una reforma constitucional en un sentido inequívocamente federal que otorgara a las Comunidades Autónomas «un nuevo *status político de conjunto*» (Schmitt, 2011, p. 107) coherente con el desarrollo que ha tenido desde 1978 el Estado de las Autonomías. Como señala Cruz Villalón, «el estado federal es la única dirección en la que lógicamente puede avanzar el Estado de las Autonomías» (Cruz Villalón, 1999, p. 113).

A pesar de que la mayor parte de la doctrina es favorable a una reforma en el sentido descrito, hay excepciones. Por su parte, Garrido López señalará que tal reforma «tan solo propiciaría un simulacro de territorialidad, un espejismo, basado únicamente en una relación interorgánica de designación entre el Senado y las entidades subcentrales donde los senadores son reclutados». Esta crítica se justifica en el hecho de que, en el Estado de partidos, los partidos políticos se han convertido en los protagonistas de la actividad parlamentaria configurándose lo que algunos autores han denominado «partitocracia» o «grupocracia» (Predieri y García de Enterría, 1988, pp. 484-485) que impediría que el territorio operara como eje de agrupación en favor de los partidos políticos que se habrían convertido en los únicos intermediarios válidos entre la ciudadanía y sus representantes. De esta forma, las acciones llevadas a cabo por los parlamentarios, por más que jurídicamente sean imputables al Parlamento, son imputables a la mayoría parlamentaria o al partido del Gobierno (Fernández Vivas, 2021, p. 209). Esto provoca, por ejemplo, que a pesar de que el Reglamento del Senado permite la agrupación de senadores por territorios (artículo 32 y ss. RS), tanto los senadores provinciales como los designados por las Comunidades Autónomas terminan integrados en los grupos definidos por su pertenencia al mismo partido político, adscribiéndose a la disciplina de estas estructuras y no a ninguna forma de mandato político derivado de su pertenencia a un determinado territorio.

Frente a la tesis del supuesto «simulacro de territorialidad» la pregunta que cabría hacerse, entonces, es si bajo esta misma hipótesis, la democracia parlamentaria no sería en sí misma un «espejismo», entendiendo por tal una reducción de su contenido primigenio. ¿No es acaso la representación política un mero «reflejo», sesgado por las reglas electorales e institucionales, de la voluntad real de los(as) ciudadanos(as)? ¿Cuál es el sentido de interpretar la voluntad de la ciudadanía y subsumirla en la voluntad de sus representantes, que, en tanto sujetos independientes, están afectados por sesgos e intereses particulares, que puede

llevarlos a incumplir sus compromisos electorales y, por tanto, quebrar la relación de representación que les une con sus electores? ¿No sería la democracia parlamentaria un mero reflejo de una democracia real?

Siento que estas reflexiones nos introducen en una suerte de relativismo metodológico que nos aboca a un idealismo contrario a una concepción positiva del Derecho. Por tanto, no debe representar una carga intelectual o una contradicción teórica, asumir dicho «simulacro territorial» como una ficción deseable y necesaria para un Estado compuesto como el español, con una acusada conflictividad territorial, en el que la convivencia –hoy regida por criterios democráticos– depende de la articulación de espacios políticos subestatales como son las Comunidades Autónomas y su integración en un proyecto de Estado.

A la pregunta que motivó este trabajo –¿es coherente con el modelo de bicameralismo imperfecto un Senado que responda a una mayoría parlamentaria opuesta a la del Congreso?–, la respuesta es negativa por todas las razones que hemos ido hilvanando. Y ello, reconociendo que, con toda probabilidad, entre las intenciones de algunos sectores políticos durante la Transición estaba la de convertir al Senado en una Cámara que pudiera contrarrestar la acción de gobiernos progresistas. Sin embargo, no ha sido mayoritariamente este el papel desempeñado por la Cámara Alta a lo largo de los últimos 40 años, coincidiendo habitualmente las mayorías de Congreso y Senado, siendo funcional tanto a gobiernos socialistas como populares. Muy al contrario, si el Senado ha logrado desempeñar alguna función con relativo éxito, esta ha sido la de ser una Cámara de segunda lectura capaz de propiciar una reflexión legislativa alejada del principal foco de atención pública. Y ello a fin de corregir errores, introducir cambios consensuados y, en definitiva, complementar la labor del Congreso. Una posición, por otra parte, coherente con el protagonismo que la Constitución otorga a la Cámara Baja tanto en la función de control como en la legislativa.

Más allá del bagaje del Senado en el desempeño de esta función moderadora a lo largo de las últimas cuatro décadas, sobre el que nuevamente hay posiciones encontradas en la doctrina, podría ser deseable que se produjeran avances en pos de un diseño constitucional que dotara de contenido la previsión del artículo 69.1 CE. Porque sobre la definición del Senado como Cámara territorial y en un marco federal, el hipotético contrapeso del Senado a la dirección política del Gobierno y a la acción legislativa de su mayoría elegida sobre una base provincial, cabría oponerle ciertas reservas sobre la legitimidad de la representación autonómica. Sin esta especialidad en la representación senatorial, la legitimidad de la obstrucción senatorial con una base exclusivamente ideológica o partidista, aun en su versión racionalizada, obedece a una distorsión del modelo del bicameralismo imperfecto contradictoria con el modelo territorial de Cámara Alta y con el de Cámara de reflexión. Tal y como afirma Pérez Royo, «La provincia no pertenece al mundo de la democracia y el Estado federal solo puede pertenecer a ese mundo» (Pérez Royo, 2015, p. 125).

## Bibliografía

- Aja, E. y Arbós, X. (1980). El Senado, Cámara posible de las Autonomías. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (17), 27-66.
- Álvarez Conde, E. (2008). *Curso de Derecho Constitucional* (Vol. 2). Tecnos.
- Alzaga Villaamil, Ó. (2011). *De consenso constituyente al conflicto permanente*. Trotta.

- Alzaga Villaamil, Ó. (2019). Conversación: la Constitución de 1978 en perspectiva. En Á. Rodríguez. (Coord.), *40 años de Constitución: una mirada al futuro* (17-32). Tirant lo Blanch.
- Arana García, E. (2013). Uso y abuso del Decreto-ley. *Revista de Administración Pública*, (191), 337-365.
- Astarloa Villena, F. (1986). Puntualizaciones en torno al Senado. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, (13), 143-148.
- Barrero Ortega, Abraham (2009). El voto del Senado: ¿pólvora mojada? *Revista Española de Derecho Constitucional*, (85), 383-391.
- Chueca Rodríguez, R. (2016). La reforma electoral como dilema. En F. Rubio Llorente; J. Jiménez Campo; J.J. Solozábal Echevarría; Á. Biglino Campos; Á. J. Gómez Montoro. (Coords.). *La Constitución política de España* (65-81). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz Villalón, C. (1999). *La curiosidad del jurista persa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.
- Darnstädt, T. (2005). *La trampa del consenso*. Trotta
- De Cabo, A. (1999). Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (56), 305-309.
- Echegaray, M.S. (2017). El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas. [Tesis doctoral. Universidad de Alcalá]. Biblioteca digital de la Universidad de Alcalá. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/41071>
- Espín, E. (2007). Las funciones legislativa y financiera de las Cortes. En L. López Guerra; E. Espín; J. García Morillo; P. Pérez Tremps y M. Santrústegui. *Derecho Constitucional*, (Vol. 2) (93-111). Tirant lo Blanch.
- Fernández Esquer, C. (2020). Las Comunidades Autónomas y el federalismo electoral. *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, (20), 144-146.
- Fernández Segado, F. (1993). La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso. *Revista de Estudio Políticos (Nueva Época)*, (79), 305-400.
- Fernández Vivas, Y. (2021). El régimen parlamentario en el sistema de partidos: la influencia de los partidos políticos en la configuración del sistema parlamentario y en la función de dirección y actuación. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez. (Eds.). *División de poderes en el Estado de partidos* (197-236). Marcial Pons.
- García-Escudero, P. (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Morillo, J. (2007). El control parlamentario del Gobierno. En L. López Guerra; E. Espín; J. García Morillo; P. Pérez Tremps y M. Santrústegui. *Derecho Constitucional*, (Vol. 2) (125-142). Tirant lo Blanch.
- García Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Alianza.
- Garrido López, C. (2016). Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?. *Revista española de Derecho Constitucional*, (107), 75-116. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5634737>
- Garrote Marcos, M. (2005). La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados y el principio de igualdad del sufragio: una propuesta de reforma. *Asamblea*, (13), 291-363. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2021221>
- Garrote Marcos, M. (2017). Los senadores de designación autonómica y la teoría de los vasos comunicantes. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (14), 71-91. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6224564>
- Gómez Lugo, Y. (2013). Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia. *Economía*, (4), 102-117. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2097>
- Gómez Perpinyà, P. (2023). El Senado: renovado escenario para la contienda política. Comparecencias, debates y reforma. *Estudios de Deusto*, (71), 265-289.

- Gude Fernández, A. (2019). Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública? *Administración & Ciudadanía*, (Vol. 14), (2), 73-87.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7500380>
- Herman, V. y Mendel, F. (1977). *Les parlements dans le monde*. Presses universitaires de France.
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas*. Ariel.
- Merino Marchán, J.F. (1998). El Senado como Cámara de representación territorial. En J. M. Vera Santos. (coord.). *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos* (35-44). Dykinson.
- Moreno González, G. y Torrecillas Martínez, A. (2022). La cohesión territorial como mandato constitucional y exigencia democrática en España. En G. Moreno González. (Dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (13-34). Marcial Pons.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Palencia González, F. J. y Seijas Macías, J. A. (2016). Matemáticas electorales: buscando la proporcionalidad. *Revista electrónica de Comunicaciones y Trabajos de ASEPUA. Rect@*, (17), 117-148.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6466469>
- Pérez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. Catarata.
- Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M. (2021). *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Predieri, A. y García De Enterría, E. (1988). *La Constitución española de 1978*. Civitas.
- Punset, R. (1987). El Senado y las Comunidades Autónomas. Técnicos.
- Punset Blanco, R. (2018). Artículo 69. En M. Rodríguez-Piñero, M y M. E. Casas. (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española* (59-70). Boletín Oficial del Estado.
- Reynoso, D. (2004). Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. *Revista SAAP*, (Vol. 2), (1), 69-94.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5730570>
- Rodríguez Guerra, R. (2020). Multipartidismo parlamentario y pluripartidismo gubernamental. Vicisitudes del sistema de partidos del Estado Español (2015-2019). *Revista Atlántida*, (11), 213-235. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/22193>
- Ruiz Ruiz, J. J. (2007). *El voto del Senado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Navarro, Á. (1998). *La transición española en sus documentos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado.
- Solozábal Echevarría, J. J. (2014). Una propuesta de cambio federal. En J.J. Solozábal (Coord.). *La reforma federal de España y sus siete espejos* (19-66). Biblioteca Nueva.
- Simón Cosano, P. (2009). La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (143), 165-188.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2943345>
- Soriano Moreno, S. (2020). El sistema electoral de las Cortes Generales a través de su proceso de constitucionalización. *TRC*, (45), pp. 567- 594.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial.
- Torcal, M. (2021). La polarización política en España. En A. Penadés De La Cruz y A. Garmendia. (Coords.). *Informe sobre la democracia en España 2020*, (49-71). Fundación Alternativas. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/0da9f7cb7c771b6742432c8dbe5b1051.pdf>
- Torres Del Moral, A. (1988). *Principios de Derecho Constitucional Español* (Vol. 1). Átomo.

Torres Muro y Caamaño Domínguez (2018). Artículo 66. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española* (20-29). Boletín Oficial del Estado.

Varela Suances, J. (1991). La Monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 121-138.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1050928>