

**LA POSICIÓN DEL SENADO EN
EL BICAMERALISMO ESPAÑOL:
SU DIMENSIÓN DE CÁMARA
MODERADORA Y DE EMERGENTE
CONTRAPODER**

ROGER BOADA QUERALT

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN 2. EL SENADO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL? 3. EL SENADO EN EL BICAMERALISMO ESPAÑOL: ¿CÁMARA MODERADORA Y CONTRAPODER EMERGENTE? 3.1 El Senado en el procedimiento legislativo 3.2 Más allá de la segunda lectura: otras funciones del Senado CONCLUSIONES BIBLIOGRAFÍA

LA POSICIÓN DEL SENADO EN EL BICAMERALISMO ESPAÑOL: SU DIMENSIÓN DE CÁMARA MODERADORA Y DE EMERGENTE CONTRAPODER

ROGER BOADA QUERALT¹

Profesor lector de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

En los debates constituyentes que precedieron a la adopción del texto constitucional de 1978, se produjo una cierta tensión entre dos grandes modelos de cámara alta². Por una parte, siguiendo la estela del federalismo, el Senado como cámara territorial, ya sea como vehículo para la participación de los territorios en la toma de decisiones a nivel estatal, como cámara especializada en cuestiones territoriales o como ambas cosas a la vez. Por otra parte, el Senado como cámara moderadora, orientada a pulir los potenciales excesos —o acaso las deficiencias técnicas— de los textos que emanan del Congreso, modelo éste más cercano a los Lores y a las viejas cámaras altas aristocráticas del siglo XIX. Esta tensión, imperfectamente resuelta, tal vez explique la insatisfacción que a menudo suscita el Senado en España, que ha dado lugar a numerosas propuestas de reforma. De todas ellas, la más concreta es la formulada en 2006 por el Consejo de Estado en el marco de un informe dedicado a posibles reformas constitucionales³. Ninguna de ellas ha fructificado, de modo que los debates sobre la naturaleza y la razón de ser de la cámara alta persisten.

¹ Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona, Av. Diagonal, 684, 08034-Barcelona. Correo electrónico: roger.boada@ub.edu. ORCID: 0000-0002-8726-6893. Investigación realizada en el marco de las actividades de GEDECO-EUCODEM de la Universidad de Barcelona.

² Castellà, J. M. (2017). “El Senado ante el debate de su reforma, ¿continuidad, reforma o ruptura del modelo constitucional vigente?”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24.

³ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* (2006). Consejo de Estado, Madrid, pp. 222-332.

El presente artículo pone el foco justamente en la incidencia del Senado en el bicameralismo y en la forma de gobierno, es decir, en su dimensión de cámara moderadora y de segunda lectura. Se trata de una cuestión que ha recibido un interés relativamente discreto por parte de la doctrina, más centrada en el rol del Senado en la forma de Estado, esto es, en su dimensión —realmente modestísima— de cámara de representación territorial. Al hacerlo, pretendo reivindicar que las segundas cámaras conservan su razón de ser como cámaras moderadoras en la actualidad. Con independencia del rendimiento más o menos satisfactorio que se atribuya al Senado en la España posterior a 1978, sigue resultando oportuno en un sistema liberal democrático el contar con una cámara alta que complemente a la baja. Desde esta lógica, la cámara alta aporta un elemento moderador que la convierte fundamentalmente en cámara de segunda lectura, que abra la puerta a la reconsideración de medidas de dudoso acierto, a introducir mejoras en los textos legislativos y a alcanzar consensos que no se han materializado en la cámara baja. Todo ello, lógicamente, en el marco de un bicameralismo imperfecto, en el cual ésta marca el compás de la actividad parlamentaria y tiene por lo general la última palabra, sin que ello deje en la irrelevancia las aportaciones positivas de la cámara alta. Dicha función moderadora no excluye una cierta virtualidad del Senado como contrapeso o contrapoder, que le permite en determinados supuestos frenar a la cámara baja, si la correlación de fuerzas lo posibilita. Esta combinación de cámara principalmente moderadora, con cierta virtualidad como contrapoder en supuestos concretos, es la que se deduce de la Constitución española, pese a lo cual sus potenciales contribuciones positivas permanecen en gran medida inexploradas en la vida política e incluso en la doctrina.

2. EL SENADO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL?

La Constitución declara en su art. 69.1 que “el Senado es la Cámara de representación territorial”. Sin embargo, como señala —o denuncia— gran parte de la doctrina⁴, lo cierto es que la cámara alta apenas cuenta con atribuciones específicas que den sustancia al referido precepto.

⁴ Y ello desde época muy temprana, como lo acreditan trabajos tales como Aja, E. y Arbós, X. (1980). “El Senado, cámara posible de las autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, pp. 27-66; Punset, R. (1979). “El Senado en la nueva Constitución española”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, pp. 137-160, o Portero Molina, J. A. (1979). “El Senado en la Constitución española”, en Ramírez, M. (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, pp. 217-237. Más recientemente lo han observado también, entre otros, Garrido, C. (2016). “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 107, pp. 75-116 (en contra) o, del mismo autor, Garrido, C. (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Madrid, Marcial Pons. También, con algunos matices, Castellà, J. M. (2008). “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma

En el ámbito de las funciones legislativas, las proposiciones de ley que emanan del Senado se remiten en todo caso a la cámara baja para iniciar la fase de tramitación (art. 89.2 CE), sin excepciones siquiera para materias que puedan tener una especial incidencia autonómica. Tampoco se atribuye al Senado un mayor poder decisorio en la tramitación de leyes relacionadas con el Estado de las Autonomías. Por ejemplo, las leyes marco (art. 150.1 CE) o las orgánicas de delegación y transferencia (art. 150.2 CE) se tramitan siguiendo las normas generales del procedimiento legislativo, que otorgan la última palabra —y, a efectos prácticos, el poder decisorio real— al Congreso. Tampoco se reserva una posición relevante en el procedimiento legislativo a la Comisión General de las CC. AA. del Senado, que se limita a emitir un informe no vinculante sobre el contenido autonómico de un proyecto o proposición de ley (art. 56 b) RS). Por otra parte, la iniciativa legislativa que le reconoce el art. 56 s) RS no se ha utilizado nunca.

Mención aparte merece la cuestión de la reforma estatutaria, en la que no se reserva protagonismo alguno al Senado. El texto remitido por la asamblea legislativa autonómica se tramita en primer lugar en el Congreso de los Diputados, lo que incentiva que la negociación entre la Comunidad Autónoma y las Cortes Generales se dé principalmente en la Comisión Constitucional del Congreso. Ciertamente, la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 30 de septiembre de 1993 contempla también —en sus artículos tercero y séptimo— una fase de negociación en comisión en el Senado en la que participaría o podría participar una delegación del parlamento autonómico, pero en la práctica dicha negociación se produce con los grandes acuerdos políticos ya cerrados, como se vio de forma significativa en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. A esta prioridad en la tramitación que se reconoce a la cámara baja se añade que, como en cualquier otra ley orgánica, en caso de discrepancia entre Congreso y Senado, aquél puede levantar el veto por mayoría absoluta (art. 90.2 CE y 132.1ª RCD) o rechazar las enmiendas introducidas por la cámara alta si no alcanzan la mayoría absoluta en una votación de conjunto (art. 132.2ª RCD).

En un sentido contrario, cabría apuntar al art. 150.3 CE, en virtud del cual es preciso que el Senado aprecie por mayoría absoluta la necesidad de aprobar una ley de armonización en atención al interés general. No obstante, incluso estando dotada la cámara alta en este supuesto de un poder decisorio real, debe subrayarse que la carta magna exige también que la necesidad referida sea constatada —igualmente por mayoría absoluta— por el Congreso.

No constituyen excepciones reales al tono general de cuanto se ha expuesto el hecho de que sea el Senado (art. 137 RS) el que delibere en primer lugar (y previo pronunciamiento no vinculante de la Comisión General de las CC. AA., según lo

de gobierno”, en AA. VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generales, vol. 1, p. 419 y ss.

dispuesto en el art. 56 c) RS) sobre si un acuerdo para la gestión y prestación de servicios propios entre CC. AA. *ex art.* 145.2 CE requiere de la autorización de las Cortes Generales, o de que los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presenten ante el Senado (art. 140 RS), ya que en ambos casos, ante un desacuerdo, la decisión final corresponde al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, pese a la previsión de que se reúna una Comisión Mixta paritaria para superar la discrepancia (art. 74.2 CE).

Esta desconexión entre el Senado y las cuestiones territoriales en el marco de sus funciones legislativas fue abordada por el referido informe del Consejo de Estado de 2006. Propuso, en este sentido, que determinadas leyes consideradas de relevancia autonómica iniciaran su tramitación ante la cámara alta. Éstas incluirían las relativas a los arts. 150, 156.2, 157.3 y 158.2 CE, así como aquellas que a juicio del Gobierno sean de relevancia autonómica⁵. El citado informe menciona adicionalmente como susceptibles de seguir este procedimiento, entre otros elementos listados, las reformas de los Estatutos de Autonomía, sin pronunciarse nítidamente a favor de ello⁶, pero se muestra abiertamente contrario a extenderlo a la legislación básica, dada la dificultad de perfilar con la debida precisión sus contornos, circunstancia que presumiblemente provocaría interminables conflictos. Piedad García-Escudero observa que se trata de una propuesta modesta en cuanto a la ampliación del rol del Senado, de la que no puede decirse que “sea muy generosa para el Senado”⁷. Y, en cualquier caso, como insinúa la referida autora, tampoco cabe presumir que la materialización de estas reformas fortaleciera la incidencia autonómica en la elaboración de las leyes, dada la dinámica partidista que impera en la cámara alta⁸. Sea como fuere, lo cierto es que ninguna de las reformas propuestas por el informe se ha hecho efectiva.

En cuanto a la función de control ordinario del Gobierno, no existe ninguna previsión constitucional específica que dé preeminencia alguna al Senado en relación con el Estado de las Autonomías. La Comisión General de las CC. AA. dispone únicamente de la facultad de recabar información del Gobierno sobre cuestiones autonómicas, pero no ejerce ningún control real sobre el mismo, pese a que, con la aprobación del Reglamento del Senado de 1994, se esperaba que fortaleciera al Senado como cámara de representación territorial.

La gran excepción a esta desconexión entre la cámara alta y las cuestiones territoriales se encuentra en la cláusula de coerción estatal del art. 155 CE, que reserva exclusivamente al Senado la facultad de autorizar por mayoría absoluta la adopción por parte del Gobierno del Estado de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales y/o constitucionales de una Comunidad Autónoma o para prevenir que las instituciones de la misma lesionen gravemente el interés

⁵ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española, op.cit.*, p. 255.

⁶ *Id.*, p. 253.

⁷ García-Escudero, P. (2009). “Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, pp. 157-182.

⁸ *Ibidem*.

general. La iniciativa corresponde en todo caso al Gobierno de España, pero ello no excluye que la Comisión General de las CC. AA. pueda introducir a la petición del Gobierno condicionamientos y modificaciones que se someterán a votación en el Pleno del Senado (art. 189.4 RS), como efectivamente ocurre en 2017, cuando se consensuan ciertos cambios con el ejecutivo, recogidos en la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado.

Aquí, pues, ante un escenario de crisis territorial de magnitud considerable —como lo fue la que se produjo en Cataluña a finales de 2017, única ocasión⁹ en la que se ha aplicado el art. 155— se atribuye singularmente al Senado un cometido relacionado estrechamente con el Estado de las Autonomías. No obstante, es preciso subrayar que tal circunstancia no altera globalmente la ausencia de un vínculo claro entre la cámara alta y las cuestiones territoriales. En primer lugar, porque, como se ha señalado, se trata de un elemento singular en el marco del texto constitucional, que no reserva ninguna otra atribución al Senado que se pueda identificar de forma más o menos plausible con el Estado de las Autonomías. En segundo lugar, porque, pese a su indiscutible importancia, se trata en definitiva de una medida de carácter excepcional. Prueba de ello se encuentra, por lo demás, en el prácticamente inexistente desarrollo legislativo de dicho precepto constitucional, con la única excepción del art. 26 de la LO 2/2012, de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, que lo aborda en relación con las medidas de cumplimiento forzoso que puede adoptar el Gobierno con el concurso del Senado contra las CC. AA. que se muestren díscolas en materia de estabilidad presupuestaria. Por lo demás, nótese que el art. 155 atribuye al Senado un poder decisivo en lo relativo a las cuestiones territoriales, pero justamente encomendando a la cámara alta una función de garantía de la unidad del Estado, fiscalizando al mismo tiempo las medidas propuestas por el Gobierno y su justificación para prevenir potenciales abusos.

También la composición del Senado pone de manifiesto que la caracterización del mismo como cámara de representación territorial resulta cuestionable. En virtud del art. 69 CE, se atribuye la parte del león de la cámara a senadores elegidos sobre la base de una circunscripción —la provincia— dotada únicamente de autonomía administrativa y, por ello, con un peso modesto en el seno del Estado autonómico. Como se ha señalado frecuentemente desde la doctrina¹⁰, resultaría más acorde con la

⁹ En 1989, el Gobierno central emitió un requerimiento al presidente del Gobierno de Canarias como paso previo a la adopción de la vía coactiva del art. 155. Finalmente, ambas partes llegaron a un acuerdo, de modo que nunca se llegó a solicitar la autorización preceptiva al Senado.

¹⁰ A título de ejemplos: Arbós, X. (1991). “El Senado, marco constitucional y propuestas de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, pp. 7-33, con matices, Castellà, J. M., (2017). “El Senado ante el debate de su reforma, ¿continuidad, reforma o ruptura del modelo constitucional vigente?”, *op. cit.*, o Punset, R. (2020). “El senado español como cámara de las CC. AA.. Un proyecto de reforma constitucional”, *Federalismi.it*, núm. 27, pp. iv-xxix.

lógica de cámara territorial que la composición del Senado se vertebrara a partir de las CC. AA., dotadas como están de autonomía política¹¹.

Tampoco ha contribuido a hacer del Senado una auténtica cámara territorial la presencia discreta de senadores designados por las asambleas legislativas autonómicas (art. 69.5 CE), que actualmente ascienden a 58, esto es, poco más de una quinta parte de los miembros de la cámara. La tendencia predominante es que estos senadores actúen ajustándose estrictamente a la disciplina partidista, y no a consideraciones específicamente territoriales. Muestra de ello es una cierta tendencia a la especialización de la labor de los senadores designados, que con creciente frecuencia no son simultáneamente diputados autonómicos, lo que contribuye a atenuar su vínculo con la cámara que los ha elegido. Ciertamente, la legislación autonómica o estatutaria puede establecer mecanismos para que los senadores puedan comparecer ante la asamblea de su Comunidad Autónoma para informar sobre su actividad, lo que no cabe equiparar a forma alguna de rendición de cuentas, toda vez que en este segundo caso se establecería una dependencia por parte de quien está obligado a efectuarla. El senador autonómico, por consiguiente, no es un delegado de la asamblea autonómica, como ha tenido ocasión de señalar el TC en su Sentencia 123/2017. En ésta se declara inconstitucional la revocación de los mandatos de los senadores por parte de la asamblea legislativa autonómica que los había designado. Tal posibilidad había sido introducida en la Comunidad Valenciana a través de la Ley 10/2016 como medida presumiblemente orientada a la regeneración política. Sin embargo, el alto tribunal juzga tal disposición incompatible con la carta magna por estar vedada a la ley autonómica la regulación de un órgano de las instituciones generales del Estado como es el Senado y por vulnerar la interdicción del mandato imperativo, al hacer “depender de la confianza y valoración política ajenas (de la libre voluntad de otro, en definitiva) la permanencia del representante en el ejercicio de su cargo” (FJ 6)¹².

Como ya se ha apuntado, en la práctica política la lógica de partido se ha impuesto a la territorial: los senadores se enmarcan en grupos parlamentarios basados en la adscripción ideológica y no en el territorio. Los grupos territoriales existentes en el seno de los distintos grupos parlamentarios en virtud del art. 32 RS no rompen

¹¹ En este sentido, Arroyo Gil plantea un modelo inspirado en el *Bundesrat* alemán, en el cual, señaladamente, los senadores serían designados por el ejecutivo de las CC. AA. y estarían sujetos a mandato imperativo. Véase Arroyo Gil, A. (2022). “Representación territorial y control político: a propósito del actual “Bundesrat” alemán y del futuro Senado español”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Calidad democrática y Parlamento*, Madrid, Marcial Pons, pp. 403-434.

¹² La posición del TC no ha sido unánimemente compartida por la doctrina. Gómez Perpinyà le achaca una excesiva rigidez interpretativa del art. 69.5 CE que, en última instancia, contribuye a dificultar que el Senado sea efectivamente cámara de representación territorial. Véase Gómez Perpinyà, P. (2025). “Del ideal representativo del mandato al bloqueo de la reforma territorial del Senado. Un análisis crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre”, *Revista de Derecho Político*, núm. 122, pp. 253-274.

en absoluto esta dinámica, pues mantienen intacta la adscripción partidista de los senadores y han tenido una incidencia inapreciable en la vida parlamentaria. Existen, ciertamente, elementos que modulan lo que se acaba de señalar: una parte significativa de los senadores son al mismo tiempo alcaldes de sus municipios y muestran especial interés por cuestiones de relevancia para su territorio. Asimismo, no es infrecuente que entre los senadores, especialmente los de designación autonómica, figuren expresidentes de gobiernos autonómicos, a menudo sensibles a los asuntos relativos al autogobierno. Ahora bien, ninguna de estas singularidades ha afectado por lo general a los votos emitidos, que en ambos casos se ajustan a la disciplina de partido sin apenas excepciones reseñables¹³. Ciertamente, los partidos nacionalistas han actuado desde una lógica que aspira a ser territorial, pero resulta inexacto ver aquí una ruptura de la dinámica partidista y, por lo demás, ello no ha redundado en un fortalecimiento del peso del Senado en detrimento del Congreso. En definitiva, el firme control ejercido por los partidos políticos sobre la vida parlamentaria es un factor nada despreciable para explicar el relativo fracaso del Senado como cámara de representación territorial. Además, ofrece perspectivas inciertas de cambio, puesto que no se vincula sólo al marco normativo existente —como, por ejemplo, la base de la representación territorial constitucionalmente prevista—, sino también a una práctica política fuertemente arraigada en España.

Todo el cuadro que se acaba de trazar muestra una realidad difícilmente contestable: pese a las pretensiones del art. 69.1 CE, el Senado no funciona como cámara territorial en ningún sentido discernible. En lo relativo a sus funciones, no se ocupa de cuestiones como la organización territorial ni, en general, de asuntos de interés particular para las CC. AA. Y, en cuanto a su composición, tampoco resulta idónea para vehicular la participación de las CC. AA. en la toma de decisiones a nivel estatal. Tanto en un sentido como el otro, la dinámica política ha tendido a primar las relaciones bilaterales entre ejecutivos autonómicos y el Gobierno de España. Por otra parte, y pese a su incidencia relativamente modesta en la práctica, resultan más idóneos para vehicular las relaciones multilaterales entre el Estado y las CC. AA. foros intergubernamentales como la Conferencia de Presidentes o las Conferencias

¹³ Tal vez el caso más reseñable en el cual las circunstancias específicas de una Comunidad Autónoma han condicionado de forma significativa la actividad parlamentaria de un expresidente autonómico devenido senador fue la abstención por parte de José Montilla y de Francesc Antich en la votación sobre la aplicación del art. 155 en Cataluña en 2017.

Sectoriales¹⁴, previstas en los arts. 146 y 147, respectivamente, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁵.

Ya hemos señalado brevemente que son numerosos los autores que han constatado la desconexión entre el Senado y las cuestiones territoriales o la inadecuación del sistema de designación de sus miembros, y que han planteado posibles reformas orientadas a superar las referidas deficiencias. Es preciso subrayar, sin embargo, que una parte destacada de la doctrina ha cuestionado la propia noción de cámara territorial o, cuanto menos, de su viabilidad en el contexto español. A grandes rasgos, tal posición se apoya en los problemas que plantea en una democracia introducir una representación territorial distinta a la popular¹⁶. Ello únicamente podría tener cabida en un marco confederal, pero no en de un Estado federal o descentralizado. Así, sería acaso viable representar a un mismo pueblo en virtud de dos principios distintos, pero no oponer una representación territorial a la popular. También se alude a la presumible persistencia de la lógica partidista —en contraposición a la territorial— aun si se diera una reforma del Senado. Tal intuición encuentra fundamentos sólidos en la experiencia de otros Estados cuya cámara alta sí parecería ajustarse más estrictamente al paradigma de cámara territorial, como sería incluso el caso de Alemania¹⁷.

El Senado, por lo tanto, no puede ser concebido como cámara de representación territorial porque el marco constitucional existente no encaja en absoluto con este paradigma, tanto en lo que se refiere a sus funciones como a su composición; porque

¹⁴ El potencial que ofrecen los órganos intergubernamentales para vehicular la participación de las CC. AA. en la toma de decisiones a nivel estatal de forma más eficaz que el Senado ha sido advertido por Lucas Murillo, P. (1994). “El Senado y su reforma”, en Cano, J. y Porras, A., *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Barcelona, pp. 50-52. También apunta en esta dirección Reviriego, F. (2006). “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, pp. 355-370. Este último autor, además, observa que la cámara alta y la Conferencia de Presidentes presentan un carácter complementario. En esta dirección parece ir la modificación del RS de octubre de 2024, que a través del nuevo art. 56 ter permite a la cámara alta introducir asuntos en el orden del día de la Conferencia de Presidentes, debiendo ser las propuestas objeto de un informe de la Comisión General de las CC. AA. Asimismo, la referida reforma introduce el art. 189 bis, en virtud del cual debe incluirse en todo caso un asunto en el orden del día cuando así lo solicite una mayoría absoluta de senadores.

¹⁵ De forma en cierto modo simbólica, la sede de la Conferencia de Presidentes es el Senado, según lo dispuesto en el art. 4.4 de su Reglamento.

¹⁶ Véanse en este sentido Santaolalla, F. (2007). “La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, pp. 47-82; Garrido, C. (2016). “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *op. cit.*; Blanco Valdés, R. (2015). “El mito político de los senados territoriales (un estudio de derecho comparado)”, en Carbonell, M. et al. (coords.), *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 297-325; Caamaño, F. (2018). “Edmund Burke ha vuelto a morir (Parlamento y descentralización política)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, pp. 59-82, y Portero Molina, J. A. (1995). “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, pp. 81-105.

¹⁷ Cabe añadir a los trabajos citados en la nota anterior Darnstädt, T. (2013). *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta.

el predominio de la lógica partidista lo dificulta considerablemente, y porque, en fin, la propia noción de representación territorial plantea, cuanto menos, enormes dificultades de principio. Siendo ello así, el rol a desempeñar por parte del Senado en el entramado institucional debe buscarse en otra parte.

3. EL SENADO EN EL BICAMERALISMO ESPAÑOL: MÁS ALLÁ DE LA CÁMARA DE SEGUNDA LECTURA, ¿UN CONTRAPODER EMERGENTE?

3.1. *El Senado en el procedimiento legislativo*

Aunque los modelos de cámara territorial y cámara moderadora no son necesariamente incompatibles de forma insalvable, lo cierto es que la letra de la Constitución perfila un Senado que se acerca más bien a la segunda opción, esto es, como cámara moderadora y, específicamente, como cámara de segunda lectura. A ello hay que añadir otro elemento clave, que es la opción decidida de la Constitución por un bicameralismo acusadamente imperfecto¹⁸, en el cual el peso político del Senado es relativamente débil frente al del Congreso¹⁹. Su poder decisorio, en efecto, es muy modesto —con algunas notables excepciones que se señalarán a continuación— y por lo

¹⁸ Dicha opción por el bicameralismo imperfecto suscita juicios encontrados entre la doctrina, algunos profundamente negativos como el de Solé Tura, J. y Aparicio, M. A. (1988). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Barcelona, Tecnos, p. 295, que ven en él un órgano superfluo en su configuración actual. También, en un sentido parecido, aunque no idéntico, Punset, R. (2004). “Razón e identidad del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 27-41. Sáenz Royo, por su parte, entiende que el Senado meramente duplica al Congreso y que los intentos de transformarlo en una cámara territorial resultarían infructuosos y potencialmente dañinos, abogando por la supresión de la cámara. Véase Sáenz Royo, E. (2012). “Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, núm. 85, pp. 171-194. Otros, en cambio, no lo ven como un impedimento para que desarrolle un rol valioso. Véanse en este sentido Lucas Murillo, P. (1994). “El Senado y su reforma”, *op. cit.*; Chueca, R. (1984). “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, pp. 84-87, y García-Escudero, P. y Pendás, B. (1984). “El Senado en el sistema constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp. 51-112 (véanse, en particular, las pp. 60-61 y 110-112). Otros autores lo juzgan inevitable para evitar situaciones de parálisis política constante. Véase en este sentido Solozábal, J. J. (1995). “El Senado actual: de una cierta indeterminación constitucional a una búsqueda especialidad funcional”, en Pérez Ledesma, M. (coord.), *El Senado en la Historia*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado, p. 303.

¹⁹ Nótese, por lo demás, que la opción contraria convertiría inevitablemente al Senado en un contrapoder, como ocurre en el bicameralismo perfecto italiano o en el modelo estadounidense. Ello, en función de las circunstancias propias de cada país, puede llevar a situaciones de bloqueo juzgadas como indeseables, lo que motivó en el caso de Alemania la reforma constitucional de 2006, que limitó en cierta medida los poderes del *Bundesrat*. Véase al respecto Oeter, S. y Wolf, J. (2006). “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6, pp. 99-123.

general la dinámica política no ha desarrollado prácticas, convenciones o instrumentos que mitiguen de alguna forma el desequilibrio existente entre ambas cámaras.

Este último factor merece ser subrayado. El referido desequilibrio entre Senado y Congreso de los Diputados no es una realidad inusual en Derecho Comparado. Piénsese, por ejemplo, en la Cámara de los Lores²⁰, en el Senado canadiense —que conserva claros ecos de la cámara alta británica— o el *Bundesrat* austríaco. En sus respectivas constituciones —y, evidentemente, con enormes diferencias entre ellas—, todas estas segundas cámaras se sitúan en una posición de cierta debilidad en relación con la cámara baja. Sin embargo, existen otros elementos que las dotan de un peso indiscutible en la dinámica política. Si nos centramos en la Cámara de los Lores, cuya posición frente a los Comunes es formalmente de una cierta debilidad, podríamos aludir al prestigio, la experiencia, la independencia de criterio o la competencia técnica de sus miembros, así como al tono sosegado y sereno de los debates. Todos estos elementos dotan a esta cámara de una cierta *auctoritas*, convirtiéndola así en un actor relevante en la vida política británica. En el Senado español, en cambio, a una regulación constitucional que le atribuye unos poderes por lo general débiles se añade la ausencia de factores desarrollados por la práctica política que puedan compensar el marcado desequilibrio entre las dos cámaras.

Sin embargo, este estado de las cosas ha experimentado ciertos cambios a lo largo de los últimos años a causa de la existencia de mayorías políticas de signo diverso en una y otra cámara. En efecto, desde las elecciones generales de 2023 el Senado cuenta con una mayoría absoluta del Partido Popular, mientras que en el Congreso prevalece una mayoría —ciertamente frágil— integrada por los grupos del gobierno (PSOE y Sumar) y otras formaciones de izquierda y/o nacionalistas. Más adelante examinaremos algunas consecuencias de esta inusual²¹ correlación de fuerzas, que está llevando al Senado a aprovechar sus modestas atribuciones para tratar de erigirse en un contrapoder real al Gobierno y al Congreso de los Diputados.

En cualquier caso, la debilidad que ha venido caracterizando al Senado frente al Congreso se debe ante todo a la letra de la Constitución y a la voluntad del constituyente. Ésta reserva a la cámara baja la primera fase de la tramitación de los proyectos de ley (art. 88 CE) y de todas las proposiciones de ley, incluso de aquéllas que procedan de una asamblea legislativa autonómica (art. 87.2 CE) o del propio Senado (art. 89.2 CE). La incidencia del Senado sobre cualquier texto se da siempre sobre la base de una labor previa por parte del Congreso, sin que tenga ocasión de configurarlo de forma original. En materia legislativa se trata, por consiguiente, de una cámara estrictamente de segunda lectura, sin excepción alguna vinculada siquiera a cuestiones de carácter territorial.

²⁰ A partir de la *Parliament Act* de 1911.

²¹ Ciertamente, en ocasiones anteriores (entre 1995 y 1996 y de nuevo entre 2004 y 2008) ya se habían dado mayorías relativas del Partido Popular en el Senado frente a un Congreso con predominio del PSOE, pero lo novedoso de la situación actual es que el principal grupo de la oposición cuente con mayoría absoluta en la cámara alta.

A causa de este marco normativo, que sitúa al Senado como cámara de segunda lectura relativamente impotente, han sido muy pocas las leyes aprobadas partiendo de la iniciativa legislativa de la cámara alta a lo largo de los casi cincuenta años de vigencia de la Constitución: concretamente quince. Y, como ya se ha señalado anteriormente, todavía menor ha sido la incidencia práctica de la iniciativa legislativa que el art. 56 s) RS atribuye a la Comisión General de las CC. AA., que pretendía ser un instrumento de participación de éstas en los asuntos generales y que, contrariamente a lo que se pretendía con la reforma de 1994, no ha sido utilizado nunca.

Todo ello se explica también en buena medida por la coincidencia del color político de Congreso y Senado que se ha dado durante la mayor parte de estos años. Sin embargo, el brusco cambio que ha supuesto en este sentido el que por vez primera la oposición cuente con mayoría absoluta en la cámara alta la ha sacado de su letargo y le ha imprimido un giro hacia una notable actividad. Ello responde, evidentemente, a la oportunidad que brinda dicha correlación de fuerzas para plantear ante la ciudadanía en términos concretos una alternativa política al Gobierno actual, pero también a la existencia de posibilidades reales de culminar exitosamente el procedimiento legislativo, habida cuenta de la precariedad de la mayoría que apoyó a Pedro Sánchez en su investidura y, en particular, de la presencia en su seno de formaciones situadas en posiciones de centro o de centro-derecha y, por ello, potencialmente receptivas a algunas de las proposiciones de ley procedentes del Senado.

Resulta evidente el potencial que ello ofrece al Senado para erigirse en contrapoder. Potencial que, además, se ha materializado o se ha intentado materializar, ocasionando situaciones conflictivas en relación con el Congreso. Concretamente, desde la oposición se estima que la cámara baja obstruye deliberadamente la tramitación de las proposiciones de ley remitidas desde el Senado con el fin de evitar que se sometan a votación en el pleno, en el cual podrían eventualmente recibir el apoyo de la mayoría. Un ejemplo paradigmático sería una proposición de ley contra la ocupación ilegal, tomada en consideración por el Senado con el voto favorable del Partido Popular y de Vox y con la abstención de Junts per Catalunya y del Partido Nacionalista Vasco²². Esta correlación de fuerzas le auguraría serias posibilidades de éxito en caso de ser sometida a votación en el Pleno del Congreso, lo que explicaría —a juicio de los partidos de la oposición— que se haya ampliado el plazo para la presentación de enmiendas treinta y cuatro veces en la cámara baja. En respuesta a esta supuesta obstrucción del procedimiento legislativo, el Senado estaría valorando la posibilidad de plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional²³.

Esta dinámica crecientemente conflictiva se ha extendido también a la cuestión del veto, que adquiere una centralidad indiscutible en situaciones como la actual, de

²² Véanse el *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 15, pp. 140-143 y 192 y el *BOCG — Senado*, XV legislatura, núm. 60, p. 2.

²³ Ramos, A. B. (2025). "El Senado estudia abrir otro conflicto con el Congreso por bloquear las leyes del PP", Madrid, *El Confidencial*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2025-02-06/senado-estudia-abrir-conflicto-congreso-leyes-pp_4058273/.

mayorías divergentes en las cámaras de las Cortes. Como es sabido, el art. 90.2 CE, concretado en el 122 RS, sitúa al Senado en una posición de evidente debilidad frente al Congreso ante un desacuerdo, pudiendo éste levantar el veto de la cámara alta por mayoría simple o por mayoría absoluta transcurridos dos meses. Dicha mayoría reforzada es indispensable en el caso de las leyes orgánicas (art. 132 RCD), pero ello no altera en lo sustancial la posición de fuerza de la cámara baja.

En sí misma y a primera vista, la cuestión del veto no plantea una enorme complejidad: el art. 107 RS fija un plazo de diez días para presentar propuestas de veto y de enmiendas, que deben formalizarse por escrito, acompañadas de una justificación explicativa. Sin embargo, a lo largo de los años dicha regulación ha generado algunos interrogantes, especialmente en contextos de mayorías divergentes entre Congreso y Senado. El primero que merece ser señalado se planteó en 1995. Habiendo sido remitida a la cámara alta una ley en virtud de la cual se declaraba la reserva natural de Ses Salines (en Ibiza), no se plantearon enmiendas ni se aprobó ninguna propuesta de veto. Al mismo tiempo, el Pleno no aprobó tampoco el dictamen de la comisión legislativa correspondiente²⁴. Al no haber sido aprobado ningún veto ni ninguna enmienda, el presidente del Congreso remitió el texto al Gobierno para la fase de perfeccionamiento. Ante esta situación, surgió la duda sobre si tal desenlace constituía una suerte de veto tácito, posibilidad que fue rechazada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2002: el Senado sólo puede incidir en el texto de un proyecto o de una proposición de ley oponiendo su veto o aprobando enmiendas dentro de los plazos previstos en la Constitución, sin que quepan terceras vías al respecto. Cualquier otra opción, por consiguiente, constituye una mera declaración con un valor estrictamente político.

La cuestión del veto ha recobrado protagonismo a raíz del proyecto de ley que pretende reformar la Ley Orgánica 7/2014, de intercambio de información de antecedentes penales. El consenso unánime con el que contaba dicho proyecto se resquebrajó a raíz de la constatación de que, en caso de ser aprobada, redundaría en rebajas de penas a personas condenadas por terrorismo. A raíz de ello, el Partido Popular y Vox adoptaron una posición contraria. Tal posicionamiento, sin embargo, fue manifestado con posterioridad al plazo para la presentación de propuestas de veto o de enmiendas.

Ante esta situación, el presidente del Senado optó por convocar un pleno extraordinario en el que debatir el texto del proyecto de ley, entendiendo que, en caso de que fuera rechazado por la mayoría absoluta de los senadores, habría que considerarlo equivalente a un veto. El pleno tuvo efectivamente lugar y, transcurrido el debate, el texto fue rechazado por una amplia mayoría de la cámara. El posicionamiento del presidente del Senado se apoyaba en un informe emitido por la Secretaría General

²⁴ Dictamen que, al no haberse introducido enmienda alguna, coincidía con el texto remitido por el Congreso de los Diputados.

de la cámara alta²⁵, en el cual se juzgaba como excesivamente formalista el que no se pudiera hacer efectiva la voluntad real de la mayoría por no haberse presentado en su momento una propuesta de veto.

La Mesa del Congreso, no obstante, consideró que esta votación no equivalía a un veto, sino que tenía un valor estrictamente de posicionamiento político. Así pues, remitió el texto al Gobierno para la fase de perfeccionamiento. En respuesta a esta decisión, el Senado, entendiendo que no le es lícito a la Mesa del Congreso recalificar la decisión de la cámara alta, ha planteado un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional (art. 59 LOTC), lo que constituye la primera ocasión en la que éste enfrenta a las dos cámaras de las Cortes²⁶.

Pese a esta creciente conflictividad, fruto de la creciente asertividad de un Senado que se entiende a sí mismo como indebidamente relegado como cámara colegisladora, el marco constitucional no ofrece al Senado las herramientas necesarias para hacer de él un auténtico contrapoder en el procedimiento legislativo con carácter general²⁷. Nos encontramos más bien una *revising chamber* moderadora cuya función consistiría en suscitar una reflexión más profunda en la cámara baja sobre el texto debatido. Esta misma lógica se aprecia también en gran medida en el ámbito de las enmiendas, sobre las que tiene la última palabra el Congreso, tanto en leyes ordinarias (art. 90.2 CE y 123 RCD), como orgánicas (art. 81.2 CE y 132 RCD).

Desde la doctrina se ha observado en reiteradas ocasiones²⁸ que la ausencia de mecanismos de resolución de discrepancias entre ambas cámaras constituye una debilidad del diseño del procedimiento legislativo, que potencialmente debería ser corregida en el marco de una reforma general del Senado, especialmente en cuanto

²⁵ Dicho informe puede consultarse en: <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2024/10/INFORME-DE-LA-SG-SOBRE-EL-RECHAZO-POR-PARTE-DEL-SENADO-DE-UN-PROYECTO-DE-LEY-POR-MAYORIA-ABSOLUTA.pdf>.

²⁶ Anteriormente, el Senado había planteado, y posteriormente retirado, un conflicto de atribuciones con ocasión de la tramitación de lo que terminaría siendo la LO 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, alegando que, al tramitarla como proposición de ley orgánica y no como modificación de la Constitución, el Congreso de los Diputados estaba vulnerando las competencias del Senado. Véase al respecto el *BOCG — Senado*, XV legislatura, núm. 87, p. 17 (planteamiento del conflicto) y el núm. 102, pp. 6-13 (retirada del conflicto). Más recientemente, el Pleno de la cámara alta ha acordado también el planteamiento de otro conflicto de atribuciones contra el Congreso en relación con la publicación en el *BOGC* de la corrección de errores de la LO 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, por considerar que no se trata en propiedad de una corrección de errores, sino de una alteración del texto de la norma introducida sin la debida tramitación ante el Senado. Véase al respecto el *BOCG — Senado*, XV legislatura, núm. 214, p. 17.

²⁷ Con la excepción del recurso de inconstitucionalidad, que los senadores pueden presentar en idénticas condiciones que los diputados del Congreso.

²⁸ Sin ninguna pretensión de exhaustividad, cabe citar a García-Escudero, P. (2006). *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC, p. 634; Martínez Sospedra, M. (1990). *La reforma del Senado*. Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, pp. 167-169., o Ruiz Ruiz, J. J. (2007). *El veto del Senado*, Madrid, CEPC, pp. 224-226.

a las enmiendas. El mecanismo propuesto en este sentido sería una comisión mixta paritaria integrada por miembros de ambas cámaras como la prevista en el art. 74.2 CE. Se trataría de una solución con precedentes históricos: es la que establece el art. 4 de la Ley para la Reforma Política. La lógica detrás de tal planteamiento es que, si la cámara alta debe servir para ampliar consensos o para modular de alguna forma los textos legislativos, debería existir un foro a través del cual alcanzar un punto de encuentro con el Congreso, que es quien en definitiva tiene la última palabra. A esta perspectiva se opone otra, defendida, entre otros autores, por Luis López Guerra²⁹, que considera que la creación de una comisión mixta únicamente contribuiría a prolongar innecesariamente el procedimiento legislativo, toda vez que la dinámica partidista imperante hace dudoso que las negociaciones en el seno de una comisión mixta resulten más fructíferas que las que se hubieran desarrollado previamente en el Congreso. Dicha objeción, sin embargo, obvia el hecho de que las circunstancias pueden modificarse en un plazo de tiempo relativamente breve y favorecer así la reapertura de negociaciones.

La cuestión de las enmiendas ha motivado también el planteamiento de dos conflictos de atribuciones en abril de 2025, uno entre Senado y Congreso y otro entre Senado y Gobierno. La razón fue la oposición del Gobierno a la tramitación de ciertas enmiendas al proyecto de ley de desperdicio alimentario en virtud del art. 134.6 CE planteadas en la cámara alta³⁰. Dicha oposición fue rechazada por la Mesa del Senado, que aprobó varias de ellas. Devuelto el texto al Congreso, éste no tramitó las enmiendas a causa del veto gubernamental, situación carente de precedentes, al tratarse de enmiendas ya aprobadas por la cámara alta. Aquí la mayoría precaria del ejecutivo contribuye a situar al Senado como contrapeso, ya que, al contar las enmiendas con el apoyo de algunos partidos que apoyaron la investidura de Pedro Sánchez, existían posibilidades reales de que las enmiendas quedaran incorporadas al texto final.

Más allá del veto o de las enmiendas, las herramientas de las cuales dispone el Senado en materia legislativa tampoco alcanzan a hacer de él un contrapoder. Se trata más bien de mecanismos que pueden incidir en la opinión pública. Cabe mencionar, en este sentido, la petición de informes a expertos o a organismos especializados, como se ha visto señaladamente al solicitar el pronunciamiento de la Comisión de Venecia en relación con la Ley Orgánica de Amnistía³¹.

Mención aparte merece la cuestión de las especialidades del procedimiento legislativo y, en particular, el procedimiento de urgencia. Éste presenta la singularidad de que, tratándose de proyectos de ley, si el Gobierno o el Congreso de los Diputados los han declarado urgentes, el Senado debe inclinarse ante dicha decisión y tramitarlos en el plazo preceptivo de un máximo de veinte días, pudiendo también la Mesa por lo demás decidir por sí misma el uso de este procedimiento, ya sea de oficio o a

²⁹ López Guerra, L. (1996). "La reforma del procedimiento legislativo del Senado", en *Ante el futuro del Senado*. Barcelona: IEA, pp. 332-334.

³⁰ Véase el *BOCG* — *Senado*, XV legislatura, núm. 244, pp. 10-11.

³¹ CDL-AD(2024)003, párr. 58-82 y 90-118.

petición de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores. El requisito de acatar la decisión adoptada por el Congreso o el Gobierno viene impuesto por el art. 90.3 CE y se plasma en el art. 133.1 RS.

En cuanto a las proposiciones de ley, hasta el año 2023 no existían diferencias en relación con los proyectos de ley. Nuevamente, el cambio de mayoría en el Senado a raíz de las elecciones de 2023 alteró la realidad anterior. Así, a finales del mismo año la cámara alta modificó el art. 133.2 de su propio Reglamento para reservar a la Mesa del Senado la decisión de declarar el carácter urgente de una proposición de ley, incluso cuando el Gobierno o el Congreso ya lo hubieran hecho anteriormente, basándose en la literalidad del citado art. 90.3, que se refiere únicamente a un “proyecto” o “proyectos”, sin mención expresa alguna a las proposiciones de ley. De esta forma, si la Mesa no apreciara la situación de urgencia, el plazo máximo para tramitar la proposición de ley en cuestión pasaría a ser de dos meses, según se prevé para situaciones ordinarias en el art. 90.2 CE.

Se trataba de una reforma orientada al combate político en un contexto de confrontación intensa de posiciones, ya que coincidió con la tramitación de la proposición de ley orgánica de amnistía, fuertemente criticada por formaciones como el Partido Popular y Vox. Ello demuestra precisamente cómo esta potestad decisoria con la que contaba el Senado con el nuevo redactado del art. 133.2 RS contribuía a dotar a la cámara alta —aquí sí— de una cierta virtualidad como contrapoder, toda vez que, si bien no bastaba en sí misma para frustrar proposiciones de ley vistas favorablemente por el ejecutivo, sí podía obstaculizarlas de forma apreciable. Por esta razón, el Gobierno —o los impulsores de la proposición de ley de la que se trate— se podrían haber visto forzados a buscar consensos con la oposición si consideraban imperativa su rápida aprobación.

Juzgándola contraria a la Constitución, el PSOE presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo texto, que fue estimado por el Tribunal Constitucional. En su Sentencia 63/2025, éste considera que, en el contexto del art. 90, el término “proyecto” debe entenderse en un sentido amplio, englobando también a las proposiciones de ley. De lo contrario, aplicando el término “proyecto” *stricto sensu*, cabría concluir en la misma lógica que el 90.1 excluiría la tramitación de las proposiciones de ley en el Senado. En el voto particular, los magistrados discrepantes subrayan que la participación de la cámara alta en el procedimiento legislativo no se desprende únicamente de dicho precepto, sino incluso más centralmente de otros como el 66.2. Asimismo, concluyen que el tenor de la sentencia supone minusvalorar la autonomía de la cámara alta consagrada en el art. 72.1 CE, subordinándola al parecer del Congreso y del Gobierno (que ni siquiera tiene vínculo alguno formal con la proposición de ley). Sin embargo, lo cierto es que la Constitución no se muestra hostil a esta subordinación, como se constata de forma incontrovertida en el caso de los proyectos de ley y, por lo demás, resulta difícil interpretar en un sentido estricto la palabra “proyecto” en el art. 90.1 o, alternativamente, entender que el sentido de la misma pueda ser distinto en el 90.3. Sea como fuere, la cámara alta no da la cuestión por

zanjada. Así, el pasado 19 de junio se aprobó una nueva modificación del art. 133 RS, en virtud de la cual la Mesa del Senado puede “solicitar, en su caso, los antecedentes necesarios para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia”, sin que resulten evidentes las posibilidades de actuación de la Mesa en caso de considerar insuficientes dichas razones. Este nuevo precepto ha sido impugnado ante el TC, que acaso podría ver aquí un nuevo intento de erosionar el poder decisorio del Congreso sobre la urgencia de los proyectos de ley.

3.2. *Más allá de la segunda lectura: otras funciones del Senado*

Si desplazamos nuestra atención a las restantes funciones del Senado, debemos abordar la reforma constitucional, en la cual nos encontramos ante lo que Punset califica como un “bicameralismo cuasi perfecto”³². Así, en el procedimiento de reforma ordinaria, el art. 167.1 CE exige que la reforma planteada consiga el voto favorable de tres quintas partes en ambas cámaras. En caso de desacuerdo, prevé la formación de una comisión paritaria integrada por diputados y senadores, que tiene como cometido formular un texto que deberá ser sometido a votación en ambas cámaras. Si no se alcanza la mayoría requerida de tres quintos del Senado, puede igualmente quedar aprobada la reforma si por lo menos se alcanza una mayoría absoluta en la cámara alta (art. 167.2 CE). Aquí se observa, pues, que, el Congreso no tiene sin más la última palabra, toda vez que sigue exigiéndose una mayoría nítida en el Senado para que la reforma culmine con éxito y, además, la minoración de la mayoría exigida viene acompañada de la exigencia de otra más estricta en la cámara baja. Por lo demás, igual que en el caso del Congreso, una décima parte de los senadores pueden plantear la celebración de un referéndum de ratificación de la reforma propuesta (art. 167.3 CE).

En el caso del procedimiento agravado, el Senado se sitúa ya en un plano de perfecta igualdad con el Congreso. De entrada, porque la mayoría exigida para la aprobación del principio de reforma y en la votación final es idéntica en ambas cámaras: dos tercios. Más aún, la ratificación de dicha decisión, que en el Congreso no exige mayoría cualificada (art. 147.4 RCD), debe adoptarse en el Senado por mayoría absoluta (art. 159 RS).

En lo relativo a la reforma constitucional, por lo tanto, es indiscutible que el Senado actúa como un auténtico contrapeso del Congreso, como ya había sido el caso bajo el marco de la Ley para la Reforma Política. El carácter estrictamente puntual de las tres reformas que se han acometido hasta ahora —todas en el marco del procedimiento ordinario—, junto con los amplios consensos sobre los que se han basado, no impide identificar esta realidad ante escenarios de reformas políticamente más complejas y acaso con mayorías distintas en las dos cámaras.

³² Punset, R. (2020). “El senado español como cámara de las CC. AA....”, *op. cit.*, pp. xxii-xxiv.

El papel del Senado en la función presupuestaria viene marcado también por la realidad del bicameralismo imperfecto, al seguirse para la tramitación de la ley de presupuestos el procedimiento legislativo ordinario, si bien con ciertas especialidades (art. 151 RS). Ello sitúa en una posición de fuerza al Congreso, que puede levantar con relativa facilidad los vetos o las enmiendas aprobadas por el Senado. No obstante, el triunfo de una propuesta de veto por parte de la cámara alta, aunque no logre frustrar la aprobación de los presupuestos, constituye un acontecimiento político de cierta magnitud, que se dio en cuatro ocasiones durante la presidencia de Rodríguez Zapatero.

Es relevante también, a los efectos que nos interesan, abordar brevemente la cuestión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Como es sabido, la crisis económica que se desencadena a partir de 2007 y 2008 sitúa en graves dificultades la Unión Económica y Monetaria europea, precipitando que la UE imponga una mayor disciplina fiscal a los Estados orientada a limitar el déficit público y a reducir la deuda pública. En España, ello se traduce en la modificación del art. 135 CE. De él se desprende a su vez la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ofrece un ejemplo claro, por una parte, del rol que el Senado puede asumir como contrapoder cuando su signo político difiere del imperante en el Congreso y, por la otra, de cómo ejecutivo y Congreso pueden reaccionar para contener a la cámara alta. Un cambio legislativo reciente así lo demuestra. Bajo el antiguo redactado del art. 15.6 de la referida norma, el Consejo de Ministros debía remitir a ambas cámaras el acuerdo que recoge los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para que se pronunciaran al respecto. Significativamente, el mismo precepto establecía que, en caso de que una u otra cámara lo rechazara, el Gobierno debía remitir un nuevo acuerdo para que se sometiera nuevamente a debate y votación. La igualdad entre Congreso y Senado en esta materia era, pues, absoluta.

A raíz del cambio de mayoría en la cámara alta, la regulación que se acaba de describir se convierte en un obstáculo serio para la consecución de los objetivos del Gobierno, que se vería obligado imperiosamente a alcanzar un consenso con un Partido Popular en posesión de la mayoría absoluta en el Senado. Al resultar ello políticamente inviable, y tras el rechazo por parte de la cámara alta de los objetivos de 2024 fijados por el Gobierno, la mayoría en la que éste se apoya accede a incluir en la Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, un precepto (la disposición final cuarta) cuya conexión con el objeto ostensible de la norma no resulta del todo evidente. Se trata de un nuevo redactado del art. 15.6 LO 2/2012, en virtud del cual, ante el rechazo del Senado a los objetivos de estabilidad presupuestaria formulados por el Gobierno, éstos son sometidos nuevamente a votación en el Congreso, quedando aprobados si reciben el voto favorable de la mayoría simple. El parecer de la cámara alta deviene así, a efectos prácticos, enteramente prescindible. El Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final cuarta de la LO 2/2024, sobre el cual todavía no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, con independencia de la posición que adopte el alto tribunal, la reforma legislativa que se acaba de describir demuestra que, como hemos visto en otros casos, el marco normativo existente contenía en estado de latencia un instrumento para que el Senado ejerza de contrapeso al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Este potencial no se había materializado por la coincidencia de mayorías políticas en las dos cámaras que ha marcado la vida política española —con matices— hasta las últimas elecciones generales.

En lo que se refiere a la función de nombramientos, cabe señalar el Senado no participa de ninguna forma en la designación de los miembros de la Junta Electoral Central, quedando ésta estrictamente en manos del Congreso en lo que se refiere a los vocales catedráticos (art. 9 LOREG). En cambio, la paridad entre Congreso y Senado es absoluta en la elección de miembros del Consejo General del Poder Judicial y de magistrados del Tribunal Constitucional. En cuanto a la elección del Defensor del Pueblo, ésta debe realizarse por mayoría de tres quintos en ambas cámaras, pero en caso de desacuerdo decide el Congreso por tres quintos si el candidato logra la mayoría absoluta en el Senado (art. 2 LO 3/1981).

En lo que se refiere a la designación de los magistrados del TC, el Senado se sitúa en una posición de paridad con el Congreso, correspondiéndole la propuesta de cuatro de ellos (art. 1591. CE). Aquí existe, además, un elemento que *a priori* parecería facilitar la participación de las CC. AA. en la toma de decisiones a nivel estatal. Según el procedimiento fijado por el art. 16.1 LOTC, las asambleas legislativas de las CC. AA. proponen a los candidatos de entre los que el Senado deberá escoger a los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Partiendo de esta base, el Reglamento del Senado, en su art. 184.7, concreta que cada asamblea legislativa podrá proponer hasta dos candidatos, de entre los cuales la Comisión de Nombramientos formulará una propuesta que incluya tantos nombres como plazas a escoger, pudiendo incluir candidatos distintos de los propuestos por los parlamentos autonómicos si no se hubieran presentado “candidatos suficientes”.

Estos preceptos han sido matizados por los apartados 3 y 4 del mismo art. 184, interpretados en el sentido de permitir a la Comisión de Nombramientos una valoración libre sobre la idoneidad de los candidatos propuestos, lo que le permitiría rechazar a todos aquellos candidatos juzgados inidóneos y a proponer otros nuevos. Tal interpretación es la que el Tribunal Constitucional defiende en su Sentencia 101/2008³³ para salvar la constitucionalidad del apartado 7 del art. 184, frente a la objeción de que dicho precepto arrebató al Senado la función del nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional³⁴. En la práctica, por lo tanto, los partidos políticos alcanzan acuerdos tomando en consideración o no los nombres propues-

³³ Al respecto, véase la crítica de Urías, J. (2010). “El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus magistrados”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, pp. 207-244.

³⁴ Previamente, en la Sentencia 49/2008, el Tribunal Constitucional ya había aceptado la constitucionalidad del nuevo redactado del art. 16.1 LOTC.

tos por las asambleas autonómicas con perfecta libertad, guiados únicamente por criterios de conveniencia.

También presenta cierta complejidad el caso de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), toda vez que la Constitución, en su art. 122.3, sólo reserva el nombramiento de cuatro de ellos —juristas de reconocido prestigio— al Senado, sobre un total de veinte. Ante las dificultades para alcanzar un acuerdo con la oposición respecto de la última renovación del CGPJ, que debía realizarse en 2018, se llegó a plantear recientemente por parte de Podemos la posibilidad de reformar la LOPJ para reducir la mayoría cualificada requerida —que pasaría a ser meramente una mayoría absoluta en una segunda votación— y para confiar al Congreso la elección de los doce miembros del Consejo procedentes de la carrera judicial³⁵. De esta forma, el Senado habría conservado únicamente los cuatro miembros que le reserva la Constitución, quedando la composición del CGPJ en lo sustancial en manos de la mayoría que apoya al Gobierno en el Congreso de los Diputados. El acuerdo alcanzado finalmente en 2024 entre el Gobierno y el Partido Popular para desbloquear la renovación del CGPJ desactivó esta potencial reforma, pero el interés en reducir el rol del Senado tras la imposibilidad de alcanzar la mayoría requerida de tres quintos y el consiguiente bloqueo acredita la voluntad de reducir esta paridad.

Una situación parecida se ha dado en relación con el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE. La Ley 17/2006 disponía, en su art. 11, que la elección de seis de sus integrantes correspondía al Congreso y la de otros cuatro al Senado, quedando así un total de diez miembros. Su elección requería alcanzar una mayoría de dos tercios. Y así, nuevamente, el cambio de mayoría en el Senado ha motivado una modificación normativa cuyo efecto es la reducción de los poderes del Senado. En efecto, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 5/2024, en virtud del cual se introdujeron los siguientes cambios. En primer lugar, el Consejo ha pasado de diez a quince miembros, correspondiendo la elección de once de ellos al Congreso y la de los cuatro restantes al Senado. En segundo lugar, aunque se sigue exigiendo inicialmente una mayoría de dos tercios, transcurridas cuarenta y ocho horas se debe realizar otra votación, bastando entonces la mayoría absoluta. De esta forma, no sólo se evita la necesidad de alcanzar un consenso con los principales grupos de la oposición, sino que se consigue que los consejeros propuestos por ésta —que presumiblemente serán únicamente los que elija el Senado— queden en franca minoría en el seno del Consejo³⁶. La neutralización de la cámara alta operada

³⁵ Chouza, P. (2024). “Podemos reabre en el Congreso el debate sobre las mayorías para renovar el Poder Judicial”, Madrid, *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2024-04-30/podemos-reabre-en-el-congreso-el-debate-sobre-las-mayorias-para-renovar-el-poder-judicial.html>. En mayo de 2024 se llegó a presentar incluso una proposición de ley orgánica en este sentido. Véase el *BOCG*, XV legislatura, núm. 107-1.

³⁶ Nótese, por lo demás, que, aun así, ante el escenario más que probable de que en un futuro las mayorías del Congreso y el Senado sean coincidentes, la regulación actual permitiría excluir por completo a las minorías del Consejo de Administración de RTVE.

en este caso, de signo francamente iliberal, demuestra que también aquí existía una herramienta en manos de la cámara alta que le permitía ejercer de contrapoder, aumentando en este caso el pluralismo en la composición de los órganos.

Incluso en la función de control del gobierno se constata un creciente protagonismo público del Senado, en el que ha tenido un papel decisivo las divergencias entre las mayorías de una y otra cámara. Así, durante la VIII Legislatura —en la cual el Partido Popular contaba con mayoría relativa en el Senado frente a un Congreso con predominio socialista—, el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, marcó un hito al responder a las preguntas formuladas por los senadores. No se trató de un hecho aislado, sino de una práctica que se mantenido en lo sucesivo y que ha contribuido en cierta medida a situar a la cámara alta en una posición de mayor centralidad política, aunque en estos momentos haya transcurrido ya un año desde la última comparecencia del presidente del Gobierno ante el Senado, que tuvo lugar en marzo de 2024³⁷.

En la situación actual, con la amplia mayoría del Partido Popular en el Senado, esta realidad se ha visto potenciada, no sólo en la práctica, sino también en el plano normativo. Ello se constata en la reciente reforma del Reglamento del Senado de noviembre de 2023, que introduce una regulación razonablemente detallada de las comparecencias ante esta cámara del presidente del Gobierno en el art. 182. Uno de los aspectos más llamativos de la misma es la obligación de comparecencia del jefe del ejecutivo por acuerdo de la Junta de Portavoces, cuya potencial transcendencia —incluso en la esfera de la opinión pública— resulta más que evidente, pese a la ausencia de sanciones o de otras medidas cualesquiera en caso de incomparecencia. En la misma línea, el nuevo art. 164 RS, aprobado en el marco de la reforma más amplia del Reglamento de la cámara de junio de 2025, dispone que el presidente del Gobierno deberá comparecer ante el Pleno del Senado por lo menos una vez al mes durante los períodos ordinarios de sesiones para responder a las preguntas de los senadores, quedando excusado del cumplimiento de este deber únicamente por “motivos justificados”. También destaca el recurso a comisiones de investigación en relación con aspectos de la gestión del Gobierno considerados problemáticos³⁸, así como la comparecencia de expertos en la fase de tramitación en el Senado de los textos legislativos, que cobró especial importancia en episodios como el de la Ley de Amnistía de 2024, junto con la solicitud de informes, a la cual ya se ha aludido anteriormente.

Finalmente, merece una breve referencia la posición del Senado en relación con la Unión Europea. En lo que se refiere al mecanismo de alerta temprana previsto en el art. 6 del Protocolo núm. 2 al Tratado de Lisboa, su paridad con el Congreso es total. Dicho mecanismo reconoce a cada una de las cámaras de los parlamentos nacionales de los Estados miembro de la Unión Europea la posibilidad de comunicar a los

³⁷ Véase el *Diario de Sesiones del Senado*, XV legislatura, núm. 20.

³⁸ Destacan en este sentido la creada para examinar las causas de la DANA de octubre de 2024 y la dedicada al llamado caso Koldo.

presidentes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo que un proyecto de acto legislativo no es acorde con el principio de subsidiariedad. En España, la Ley 8/1994 fija en su art. 5 que corresponde a la Comisión Mixta la emisión de un dictamen motivado en caso de vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que el Pleno de cualquiera de las dos cámaras pueda avocar el debate y votación del referido dictamen.

El carácter coyuntural de la situación actual viene acompañado, además, de un elemento que contribuye aún más a fragilizar el papel del Senado como contrapoder, y es que el presidente del Gobierno puede, si lo considera oportuno, disolver el Senado y convocar nuevas elecciones (art. 115.1 CE). Ante el horizonte de una posible reforma de la cámara alta, se abriría una disyuntiva: si el Senado debe ser principalmente cámara moderadora y de segunda lectura como es hasta ahora, parecería razonable positivizar la práctica que se ha venido siguiendo, en la cual la disolución de las dos cámaras de las Cortes se produce simultáneamente. Si, por el contrario, se planteara la transformación del Senado en una auténtica cámara territorial, cabría considerar una de las medidas propuestas en el informe del Consejo de Estado de 2006, esto es, la transformación del Senado en una cámara permanente, que se fuera renovando parcialmente sobre la base de las elecciones a los parlamentos autonómicos³⁹, lo que tal vez fortalecería a la cámara alta como contrapoder y contribuiría a alejarla de la lógica imperante en el Congreso, si bien ello resulta harto improbable mientras siga imperando la estricta disciplina partidista actual.

CONCLUSIONES

El Senado de España presenta la ambigüedad de ser una cámara a la que la Constitución atribuye la condición de cámara de representación territorial sin que exista prácticamente ningún elemento que justifique tal caracterización. Desde el punto de vista de las funciones que la norma fundamental le atribuye, son puntuales y de relevancia menor las que se pueden vincular a cuestiones de interés territorial, más allá del caso singular —y extraordinario— de la coerción autonómica del art. 155. Tampoco resulta enteramente satisfactoria la caracterización del Senado como cámara territorial en lo relativo a su composición, habida cuenta del predominio de los senadores elegidos directamente en circunscripciones provinciales, y no de los designados por las asambleas autonómicas.

Este conjunto de circunstancias ha recibido una atención particular por parte de la doctrina, siendo numerosos los autores que han propuesto reformas orientadas a hacer de la cámara alta una auténtica cámara territorial. Este interés, sin embargo, ha ido en detrimento del estudio del Senado como cámara moderadora de segunda lectura, que se ajusta con mayor precisión a la regulación constitucional y a la práctica

³⁹ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española, op.cit.*, pp. 307-309.

política. Bajo esta lógica, la razón de ser del Senado es la de modular los posibles excesos del Congreso, mejorando los textos que éste le remite y ofreciendo una nueva oportunidad para tejer consensos más amplios. Todo ello en el marco de un bicameralismo extremadamente imperfecto, en el cual el Congreso tiene, por lo general, la última palabra. La rígida disciplina partidista y la coincidencia de mayorías políticas entre ambas cámaras que se ha dado de forma casi constante a lo largo de los más de cuarenta y cinco años de vigencia de la Constitución han imposibilitado que el Senado adquiriera la *auctoritas* necesaria para desempeñar este rol de forma satisfactoria, dada la desigualdad de poder entre las dos cámaras de las Cortes. Ello no implica que la alternativa, esto es, el bicameralismo perfecto, que es la excepción en Derecho Comparado, sea deseable, dado su potencial para ocasionar situaciones de bloqueo político de difícil solución.

Esta dimensión del Senado como cámara moderadora de segunda lectura, que se constata de forma especialmente tangible en la función legislativa, no impide que el Senado cuente con ciertas atribuciones —escasas, pero a menudo de considerable importancia— que lo sitúan como contrapoder, dando lugar a situaciones puntuales de bicameralismo moderadamente imperfecto o incluso perfecto. Ello se constata desde puntos de vista distintos. En primer lugar, puede suponer que el Senado disponga de la fuerza necesaria para impedir la aprobación de normas o medidas impulsadas por el Congreso o el Gobierno, como se aprecia en materia de reforma constitucional, especialmente en el procedimiento agravado. En segundo lugar, puede hacer de él un instrumento que asegure una mayor pluralidad en la composición de ciertos órganos o, cuanto menos, la presencia en su seno de intereses distintos, como puede constatar en el nombramiento de cargos como los miembros del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial.

La irrupción del Senado como contrapoder viene motivada por circunstancias coyunturales, pero ha tenido un impacto tangible. Así, ha llevado a la mayoría gubernamental a privar a la cámara alta de ciertas atribuciones, como, por ejemplo, una auténtica capacidad decisoria a la hora de aprobar el techo de gasto propuesto por el ejecutivo. También ha ocasionado la presentación, por primera vez, de conflictos de atribuciones por parte del Senado dirigidos contra el Congreso, en un contexto de fuerte confrontación entre ambas cámaras. Advuértase que esta realidad emergente apunta a una posible dimensión problemática de los contrapoderes, esto es, el choque entre órganos constitucionales, y ello con independencia de la justicia de las reivindicaciones planteadas en los conflictos de atribuciones. Se trata de un factor a tener en cuenta si se examina la posibilidad de reforzar a la cámara alta como contrapoder en potenciales reformas.

Ciertamente, la consolidación del Senado como contrapoder se debe a los cambios de mayorías políticas y no a reformas del marco constitucional, lo cual conduce a una doble constatación. En primer lugar, que, pese a las justificadas llamadas a la reforma del Senado desde sectores de la doctrina o desde algunos ámbitos políticos —especialmente en lo referente a su dimensión de cámara territorial—, la

irrelevancia a menudo atribuida a la cámara alta se debe, en parte, a una inadecuada utilización de los instrumentos con los que ya cuenta para realizar su labor. En segundo lugar, que, en un mundo donde todo es pasajero, las mayorías parlamentarias lo son aún más. La actual coyuntura, aprovechada por la oposición para intensificar su combate político contra el Gobierno, podría muy bien dar lugar en un futuro a un Senado del mismo signo político que el Congreso y que rápidamente abdicara de su dimensión de contrapoder. Aun así, ante tal escenario, sería justo añadir que tampoco el Congreso podría escapar de reproches parecidos en relación con su labor de fiscalización del Gobierno. En cambio, la situación política actual sí podría dejar como legado perdurable los instrumentos normativos reformados, que principalmente disminuyen las atribuciones del Senado, como se observa en el caso del Consejo de RTVE o de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. El principal intento de aumentar o potenciar las atribuciones del Senado, concretado en la reforma del Reglamento para que fuera éste el que decidiera sobre el procedimiento de urgencia en las proposiciones de ley, en cambio, ha culminado en fracaso con su declaración de inconstitucionalidad, y no es seguro que las modificaciones introducidas para reforzar el control ordinario del Gobierno tengan un impacto significativo. Queda por ver, sin embargo, si el protagonismo adquirido por el Senado en la presente legislatura incidirá de alguna forma en la práctica política a lo largo de las legislaturas venideras.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. y ARBÓS, X. (1980). “El Senado, cámara posible de las autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, pp. 27-66
- ARBÓS, X. (1991). “El Senado, marco constitucional y propuestas de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, pp. 7-33
- ARROYO GIL, A. (2022). “Representación territorial y control político: a propósito del actual “Bundesrat” alemán y del futuro Senado español”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Calidad democrática y Parlamento*, Madrid, Marcial Pons, pp. 403-434
- BLANCO VALDÉS, R. (2015). “El mito político de los senados territoriales (un estudio de derecho comparado)”, en Carbonell, M. et al. (coords.), *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 297-325
- CAAMAÑO, F. (2018). “Edmund Burke ha vuelto a morir (Parlamento y descentralización política)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, pp. 59-82
- CASTELLÀ, J. M. (2008). “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma de gobierno”, en AA. VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generales, vol. 1, p. 419 y ss.

- CASTELLÀ, J. M. (2017). “El Senado ante el debate de su reforma, ¿continuidad, reforma o ruptura del modelo constitucional vigente?”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24
- CHUECA, R. (1984). “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, pp. 63-90
- DARNSTÄDT, T. (2013). *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta
- GARCÍA-ESCUDERO, P. y PENDÁS, B. (1984). “El Senado en el sistema constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp. 51-112
- GARCÍA-ESCUDERO, P. (2006). *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- GARCÍA-ESCUDERO, P. (2009). “Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, pp. 157-182
- GARRIDO, C. (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Madrid, Marcial Pons
- GARRIDO, C. (2016). “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 107, pp. 75-116
- GÓMEZ PERPINYÀ, P. (2025). “Del ideal representativo del mandato al bloqueo de la reforma territorial del Senado. Un análisis crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre”, *Revista de Derecho Político*, núm. 122, pp. 253-274
- GUTIÉRREZ, I. (2006). “Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6, pp. 65-97
- LÓPEZ GUERRA, L. (1996). “La reforma del procedimiento legislativo del Senado”, en *Ante el futuro del Senado*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, pp. 327-339
- LUCAS MURILLO, P. (1994). “El Senado y su reforma”, en Cano, J. y Porras, A., *Parlamento y consolidación democrática*, Barcelona, Tecnos, pp. 46-53
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1990). *La reforma del Senado*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU
- MASTROMARINO, A. (2015). “Modificaciones constitucionales en Bélgica. La Sixième réforme de l’État: un proceso en marcha”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 22, pp. 64-93
- OETER, S. y WOLF, J. (2006). “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6, pp. 99-123
- PORTERO MOLINA, J. A. (1979). “El Senado en la Constitución española”, en Ramírez, M. (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, pp. 217-237
- PORTERO MOLINA, J. A. (1995). “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, pp. 81-105
- PUNSET, R. (1979). “El Senado en la nueva Constitución española”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, pp. 137-160

- PUNSET, R. (2020). "El senado español como cámara de las CC. AA.. Un proyecto de reforma constitucional", *Federalismi.it*, núm. 27, pp. iv-xxix
- PUNSET, R. (2004). "Razón e identidad del Senado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 27-41
- REVIRIEGO, F. (2006). "El Senado y la Conferencia de Presidentes", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, pp. 355-370
- RUIZ RUIZ, J. J. (2007). *El veto del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- SÁENZ ROYO, E. (2012). "Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado", *Revista de Derecho Político*, núm. 85, pp. 171-194
- SANTAOLALLA, F. (2007). "La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, pp. 47-82
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M.A. (1988). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Barcelona, Tecnos
- SOLOZÁBAL, J. J. (1995). "El Senado actual: de una cierta indeterminación constitucional a una buscada especialidad funcional", en Pérez Ledesma, M. (coord.), *El Senado en la Historia*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado
- URÍAS, J. (2010). "El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus magistrados", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 10, pp. 207-244

Title:

The position of the Senate in Spanish bicameralism: its dimension as a moderating chamber and as an emerging counter-power

Summary

1. Introduction 2. The Senate in the State of Autonomies: a chamber of territorial representation? 3. The Senate in Spanish bicameralism: a moderating chamber and emerging counterpower? 3.1 The Senate in the legislative procedure 3.2 Beyond a revising chamber: other functions of the Senate. Conclusions. Bibliography

Resumen

El presente artículo examina el papel del Senado dentro del bicameralismo español, cuestionando su identificación como cámara de representación territorial. Aunque la Constitución lo define así, ni su composición, ni sus

funciones, ni su funcionamiento justifican dicha caracterización. Resulta más exacto concebirlo como cámara moderadora y de segunda lectura en el marco de un bicameralismo imperfecto. Asimismo, cabe constatar una emergente dimensión del Senado como contrapoder que se ha hecho visible a raíz de las elecciones de 2023, en las cuales la oposición obtuvo mayoría absoluta en la cámara alta, perfilándose así como un contrapeso modesto pero significativo dentro del sistema parlamentario español.

Abstract

This article examines the role of the Senate within the Spanish bicameral system, questioning its identification as a chamber of territorial representation. Although the Constitution defines it as such, neither its composition, nor its functions, nor its operation support this characterization. It is more accurate to conceive of it as a moderating and second-reading chamber within an imperfect bicameral framework. Furthermore, an emerging dimension of the Senate as a counterpower has become apparent following the 2023 elections, in which the opposition secured an absolute majority in the upper house, allowing it to act as a modest yet meaningful counterbalance within the Spanish parliamentary system.

Palabras clave

Parlamentarismo; bicameralism; segundas cámaras; forma de gobierno; forma de Estado.

Key words

Parliamentarism; bicameralism; second chambers; form of government; form of State.