



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTA PARA LA  
REFORMA CONSTITUCIONAL  
DEL SENADO ESPAÑOL

Autor: Pablo Ruiz de Velasco de Urbina

5º, E-3 D

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril 2019

## **RESUMEN**

El presente Trabajo de Fin de Grado lleva a cabo una propuesta de reforma constitucional del Senado en España cuyo principal objetivo es que la Cámara Alta represente adecuadamente los intereses territoriales.

A lo largo del trabajo, se analizan distintos modelos de Senado en el Derecho comparado, así como propuestas de reforma del Senado español, de cara a un mejor entendimiento de qué puntos son necesarios modificar y posibles soluciones que ayuden a una mejor representación de estos intereses especiales.

En cuanto a la reforma, se propone que el Senado continúe siendo una Cámara parlamentaria con competencia particular en los asuntos de especial interés territorial, en los que tendría una prevalencia respecto del Congreso en el proceso legislativo. Asimismo, se propone que los senadores pasen a ser designados por las Comunidades Autónomas, formando Grupos Territoriales en esta Cámara con obligación de votar en bloque.

**Palabras Clave:** Senado, Cámara Alta, Representación territorial, Comunidad Autónoma, Reforma Constitucional, Propuesta

## **ABSTRACT**

This End-of-Degree Project carries out a proposal for a constitutional reform of the Senate in Spain, with the objective of allowing the Upper House to adequately represent the territorial interests.

First, this project has analyzed different models of Senate in other countries, as well as reform proposals of the House in Spain, in order to better understand which points need to be modified as well as possible solutions that would help to better represent these special interests.

As for the reform, it is proposed that the Senate continues to be a parliamentary chamber with particular competence in matters of special territorial interest, in which it would have a prevalence with respect to Congress in the legislative process. Likewise, it is proposed

that the senators become designated by the Autonomous Communities, forming Territorial Groups in this House with the obligation to vote in block.

**Keywords:** Senate, Upper House, Territorial Representation, Autonomous Community, Constitutional Reform, Proposal

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1 Monocameralismo y Bicameralismo .....	2
1.2 Bicameralismo en España .....	4
1.3 Situación Actual del Senado Español.....	5
<b>2. La Cámara Alta de Representación en el Derecho Comparado</b> .....	<b>10</b>
2.1 Modelo Alemán.....	10
2.2 Modelo Estadounidense .....	13
2.3 Modelo Italiano .....	16
<b>3. Estudio de las Propuestas Políticas de Reforma del Senado</b> .....	<b>18</b>
3.1 Propuesta de Ciudadanos y Podemos para Reformar el Senado .....	18
<b>4. Propuesta de Reforma del Senado Español</b> .....	<b>24</b>
4.1 Reforma Constitucional: Nueva Redacción de los Artículos del Senado .....	26
4.2 Posición Constitucional del Senado y Relación con el Congreso .....	28
4.3 Composición y Forma de Elección .....	32
4.4 Funciones y Competencias.....	38
<b>5. Conclusión</b> .....	<b>42</b>
<b>6. Bibliografía</b> .....	<b>45</b>

## 1. Introducción

El presente Trabajo de Fin del Grado de Derecho tiene por objeto llevar a cabo una propuesta de reforma constitucional cuyo foco principal será uno de los órganos constitucionales del Estado: el Senado.

Para poder elaborar esta propuesta, y con carácter previo, se realizará un análisis de nuestro sistema político actual. A continuación, se estudiarán las distintas alternativas acerca de la figura del Senado, tanto propuestas dentro de nuestro panorama político, como observadas en el derecho comparado.

Tras todo este análisis, se podrá desarrollar una propuesta concreta de reforma. Esta incluirá la redacción de los propios artículos que debiera incluir la reforma en torno a tres temas principales:

- La posición constitucional del Senado y su relación con el Congreso
- Composición y forma de elección del Senado
- Funciones y competencias del Senado

Finalmente, se realizará a modo de conclusión un análisis de la propuesta llevada a cabo, con especial hincapié en las implicaciones de la misma y su viabilidad dada la actual situación territorial española.

Dado el actual panorama político español, este trabajo aborda un tema de gran actualidad y relevancia. Es innegable, dados los recientes acontecimientos ocurridos en Cataluña, que España tiene precisamente un problema de organización territorial. Aunque muchos son los motivos de este, la ausencia de una cámara estatal que verdaderamente represente los intereses territoriales, en mi opinión, ha influido a la escalada de este conflicto interno.

Considero que la ausencia de una Cámara en la que los intereses territoriales se puedan ver verdaderamente representados ha impedido el normal funcionamiento de la política española. En este sentido, los partidos nacionalistas de regiones como Cataluña y País Vasco han acabado influyendo en la política nacional, pero del modo incorrecto: en lugar de ser a través del Senado, como lugar idóneo para la defensa de sus intereses, ha sido a través del Congreso de los Diputados –ya que dado el sistema electoral gozan de una

ventaja de representatividad en este órgano constitucional– y de su relevancia en la formación y mantenimiento del Gobierno. Es decir, estos partidos regionales han acabado por influir no solo en cuestiones territoriales, sino también en otras nacionales cuyos intereses sobrepasan los territoriales.

El Senado, como la Cámara Alta que representa los intereses territoriales, debería tener un papel fundamental en la organización territorial del Estado, puesto que el interés último que debe defender es el de la representación territorial. Es precisamente esta Cámara en la que se debería tanto defender los intereses territoriales como resolver los conflictos de la misma naturaleza. Con un verdadero Senado con funciones reales considero que se solucionarían, o por lo menos se atenuarían, los problemas territoriales de España, puesto que se daría a las regiones importantes de España el lugar adecuado para la defensa de sus intereses y en aquellas materias en las que deben influir –las territoriales y no las nacionales–.

Es por ello que considero este tema de gran relevancia y veo necesario que se lleven a cabo múltiples propuestas sobre la reforma de este órgano constitucional como la que voy a realizar a fin de encontrar aquella solución óptima a esta cuestión.

### 1.1 Monocameralismo y Bicameralismo

Antes de entrar a analizar la situación actual y los distintos modelos y propuestas que se han llevado a cabo, se hace necesario saber qué debemos entender por monocameralismo y bicameralismo.

El bicameralismo es aquella forma de organización parlamentaria propia de los Estados descentralizados que se caracteriza por la existencia de dos cámaras de representación. La particularidad de este sistema es la existencia de distintos intereses representados en cada una de las cámaras, lo cual lleva a que desempeñen funciones “parcialmente diferenciadas”<sup>1</sup>.

De este modo, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, la Cámara baja ostentaría la “representación política” mientras que la Cámara alta ostentaría la “representación

---

<sup>1</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 360

territorial”<sup>2</sup>. Es precisamente la diferente representación que se les adjudica la que justifica que desempeñen, como ya se ha mencionado, funciones “parcialmente diferenciadas”.

En este sentido, la representación política de la Cámara baja se corresponde con la representación de los intereses generales. Como consecuencia, la forma de elección de los miembros de esta cámara debe obedecer también a criterios generales de representatividad. Es por ello que esta representación política supone “una comunidad de intereses entre los representantes y la totalidad de la comunidad política ante la que son políticamente responsables”<sup>3</sup>.

Por otro lado, la representación territorial de la Cámara alta se corresponde con la representación de los intereses especiales “de sectores específicos de la población vinculado a un determinado territorio”<sup>4</sup>. Es precisamente este hecho el que justifica la diferente forma de elección de los miembros de esta Cámara puesto que debe obedecer a la especial vinculación que tiene esta Cámara con las entidades territoriales del Estado descentralizado<sup>5</sup>.

Una vez entendido el concepto de bicameralismo, el monocameralismo surge por antítesis. En aquellos estados en los que no hay unos intereses territoriales especiales – los Estados centralizados– una Cámara alta de representación resulta innecesaria. Dicho de otro modo, en los Estados descentralizados mientras que la Cámara baja representa a la población, la Cámara alta representa a las entidades territoriales menores<sup>6</sup>. Por tanto, en la medida que no haya tales entidades territoriales menores, el sistema parlamentario solo necesitará de la Cámara baja que representará los intereses políticos generales.

---

<sup>2</sup> DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, 1984: 66-67

<sup>3</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 361

<sup>4</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 361

<sup>5</sup> PUNSET, 1987: 119

<sup>6</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 362

## 1.2 Bicameralismo en España

La alternativa entre monocameralismo y bicameralismo ha sido discutida a lo largo de la historia moderna hasta hacer de la misma “un tema clásico de la literatura político-constitucional”<sup>7</sup>.

Salvo por la Constitución de Cádiz de 1812, todas las constituciones españolas del siglo XIX a partir del Estatuto Real de 1834 se decantaron por la opción bicameralista<sup>8</sup> con un Congreso elegido por aquellos que tuvieran derecho de voto y un Senado “sin raíz electiva, con miembros natos, designados o cooptados dentro de ciertas corporaciones o clases”<sup>9</sup>. La Constitución de Cádiz optó por la opción monocameralista sin Senado como consecuencia del liberalismo que la impregnaba. Este liberalismo propugnaba la radical unidad del poder legislativo en un único órgano<sup>10</sup>.

Cabe señalar que el Senado en este momento histórico representaba intereses especiales no territoriales, sino de clase social. En palabras de Giménez Martínez, el Senado tenía una “preponderancia de la componente aristocrática”<sup>11</sup>. Podría decirse que el antiguo Senado español era más semejante a la actual Cámara de los Lores británica que a nuestro propio Senado español.

El debate monocameralismo-bicameralismo tuvo una particular relevancia en España durante la crisis de la Restauración y con anterioridad a la II república. En este contexto, las posiciones conservadoras apoyaban en su mayoría la opción bicameralista, tradicional en España hasta entonces. Por otro lado, la opción monocameralista era defendida en su mayor parte por los partidos de izquierda<sup>12</sup>. Dado la “componente aristocrática” del Senado entonces, parece clara los motivos por los que cada uno defendían sus posiciones, aunque se argumentará de otro modo.

---

<sup>7</sup> COTTA, 1971:545

<sup>8</sup> TOMÁS VILLARROYA, 1968: 190

<sup>9</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 753

<sup>10</sup> SIERRA, PEÑA GUERRERO y ZURITA (2010): 144

<sup>11</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 754

<sup>12</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 753

Finalmente, con la caída del régimen decimonónico de la Restauración, se impuso la opción monocameralista. Aunque con argumentos distintos, la eliminación del Senado tuvo lugar tanto durante la Dictadura de Primo de Rivera como durante la II República.

En el primer caso, “la fobia del general Primo de Rivera hacia la aristocracia y el Senado – hecho curioso, dado que él mismo era Grande de España y ex senador – era de sobra conocida”<sup>13</sup>. El monocameralismo buscaba el desarrollo de un ejecutivo fuerte que compensara con un legislativo débil. En este sentido se decidió la eliminación del Senado puesto que al ser una Cámara con miembros vitalicios no solo era más difícil de controlar, sino que era además donde se encontraban los “políticos más sobresalientes”<sup>14</sup>.

En el segundo caso, la II República lo que buscaba era, de modo similar que la Constitución de 1812, la concentración de todo el poder legislativo en una única Cámara fuerte que fuera capaz de llevar a cabo todas las reformas estructurales que requería el Estado sin que otra institución pudiera sobreponerse a la misma<sup>15</sup>.

Posteriormente, durante la Dictadura de Franco se puede decir que hubo un pseudoparlamentarismo bicameralista a partir de la Ley Constitutiva de Cortes de 1942 con las Cortes Españolas por un lado y el Consejo Nacional del Movimiento por otro<sup>16</sup>. El hecho de que este segundo se encontrara en el antiguo Palacio del Senado y que tuviera ciertos caracteres territoriales –había un consejero elegido por cada provincia<sup>17</sup>– hace de esta institución el símil de la Cámara alta. No obstante, en la práctica ambas instituciones carecían de poder fáctico, siendo una fachada al servicio de la dictadura<sup>18</sup>.

### 1.3 Situación Actual del Senado Español

Por último, solo quedaría analizar la situación concreta del Senado español actualmente que será el punto de partida para una eventual reforma de esta institución.

---

<sup>13</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 755

<sup>14</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 754-755

<sup>15</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 754-755

<sup>16</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2015: 277

<sup>17</sup> Ley Órganica del Movimiento y de su Consejo Nacional. Boletín Oficial del Estado, 1 de julio de 1967, núm. 156, pp. 9188 a 9191.

<sup>18</sup> PRESTON *et al*, 1994: 610

Cabe destacar en primer lugar la vuelta al bicameralismo con la Constitución del 1978 al proclamar en su art. 66.1 que “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. Asimismo, a continuación, otorga al Senado la ya mencionada representación de los intereses territoriales especiales al enunciar en el art. 69.1 que “El Senado es la Cámara de representación territorial”.

Pese a esta afirmación del art. 69.1, en opinión de Alonso de Antonio “la propia Constitución se encarga de desmentir esa definición”<sup>19</sup> dada la regulación que lleva a cabo a continuación. El autor nos habla de que la Constitución establece el Senado en base a dos principios: por un lado, el “principio territorial” que se corresponde con esta representación de intereses especiales que caracteriza a la Cámara alta; y, por otro lado, un “principio moderador” como institución que participa en el proceso legislativo con capacidad de introducir enmiendas o vetos sobre aquellas leyes discutidas en el Congreso. No obstante, ambos principios se moderan o limitan a continuación por la propia Carta Magna a juicio de este autor.

Empezando por el “principio moderador”, este se encuentra recortado en virtud del art. 90.2 de la CE que establece lo siguiente:

*El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.*

Este artículo viene a decir que, en caso de discrepancia entre el Congreso y el Senado, tras dos meses desde que dicha discrepancia fuera manifiesta, y puesto que el Senado participa en el proceso legislativo a continuación del Congreso, el Congreso podrá aprobar definitivamente la ley. Es aquí donde el principio moderador del Senado, de capacidad para participar activamente y con influencia en el proceso legislativo, se ve recortado dada “la relativa facilidad con que el Congreso de los Diputados puede superar las enmiendas o vetos del Senado”<sup>20</sup>.

Por otro lado, el “principio territorial” se encuentra recortado por varias situaciones. En primer lugar, por el número de senadores elegidos por las Comunidades Autónomas, que

---

<sup>19</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 363

<sup>20</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 364

es significativamente inferior al elegido por sufragio<sup>21</sup>. En segundo lugar, por la participación secundaria que tiene en iniciativas legislativas con especial interés territorial. Ambas cuestiones deben analizarse en mayor profundidad.

### Sistema de elección del Senado

En cuanto a la primera, cabe plantearse si el sistema de elección de los senadores es el adecuado para la verdadera representación de los intereses territoriales. Este sistema viene determinado en el art. 69 CE en virtud del cual se eligen, por un lado, 4 senadores por provincia mediante sufragio universal, y, por otro lado “las Comunidades Autónomas designan a un Senado y otro más por cada millón de habitantes”. El problema en este sentido se centra en aquellos senadores elegidos por sufragio. Cabe destacar en este sentido a García-Escudero<sup>22</sup>:

*Ser elegido por una circunscripción que abarque todo el territorio de una Comunidad no convierte al senador en representante directo de aquélla y no supone un correctivo radical, como a veces se afirma, al predominio de los partidos en la vida política y parlamentaria. Ello por una razón muy simple: que también en las Comunidades Autónomas juega, como es obvio, la tendencia homogeneizadora que suponen los grandes partidos de implantación nacional; incluso si por esta vía se vieran superados en las elecciones los partidos nacionales por partidos nacionalistas o regionalistas de fuerte arraigo en una Comunidad determinada, los intereses de éstos no podrían identificarse sin más con los de la Comunidad como institución jurídico-política*

Es decir, dada la gran implantación de los partidos políticos en nuestro país, los senadores elegidos por elecciones acaban por representar en último término a sus partidos políticos y no al territorio por el que han sido elegidos. Por tanto, dado que la mayor parte de los senadores son elegidos por sufragio, el Senado actual no representa adecuadamente los intereses territoriales por su composición.

### Iniciativas legislativas con especial interés territorial

En segundo lugar, hay una serie de iniciativas legislativas que, dada su naturaleza, parecen tener un especial interés territorial. Es más, la propia Constitución parece así reconocerlo puesto que determina un sistema de decisión distinto del genérico del art. 90.2 CE. Estos asuntos son:

---

<sup>21</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 363

<sup>22</sup> GARCIA-ESCUADERO, 2006: 24

- La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados en virtud del 94.1 CE,
- La autorización para la celebración de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas fuera de las materias propias de las mismas en virtud del 145.2 CE,
- La distribución del Fondo de Compensación constituido en virtud del 158.2 CE para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales,
- La armonización de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas por el Estado cuando así lo exija el interés general en virtud del 150.3 CE,
- Adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan en virtud del 155 CE.

Con respecto a estos asuntos, la Constitución prevé que la decisión sea tomada por mayoría de cada una de las cámaras, sin que exista la limitación al principio moderador del art. 90.2 CE, salvo para la del art. 155 CE en la que se prevé la única intervención por parte del Senado y, por tanto, con capacidad decisoria real.

Esta regulación parece ir acorde a lo que debiera ser una Cámara de representación territorial. No obstante, esta afirmación se desmonta en el momento en que se observa que en una materia de vital importancia territorial, como es la aprobación de los Estatutos de Autonomía en virtud del art. 151 CE, “el Senado carece de intervención”<sup>23</sup>. Asimismo, y en cuanto a las tres primeras cuestiones, hay que tener en cuenta el art. 74.2 CE que establece lo siguiente:

*Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.*

Es decir, en iniciativas legislativas que tienen –salvo la del art. 94.1– un claro interés territorial, el Senado en cuanto a su participación e influencia tiene “la misma capitidismínuida que asume en general”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> AJA y ARBOS, 1980: 44

<sup>24</sup> ALONSO DE ANTONIO, 2005: 363

Para cerrar por tanto este análisis de la situación actual del Senado, podemos concluir que el Senado se ha convertido en una mera cámara de segunda lectura de las iniciativas legislativas cuya capacidad de intervención en el proceso legislativo queda supeditada a la voluntad del Congreso de los Diputados.

Respecto de los asuntos en los que sí que parece tener una mayor atribución, un grupo de ellos –el 94.1, 145.2 y 158.2– se encuentran recortados por el art. 74.2 CE de tal modo que simplemente introduce un intento de mediación previo a la decisión por el Congreso de tomar en consideración o no las decisiones del Senado.

Finalmente, dos son los asuntos en los que, aparentemente, parece tener el Senado capacidad decisoria, a saber, los artículos 150.3 y 155 CE. No obstante, la ausencia de verdaderos representantes territoriales como miembros del Senado –debido a su sistema de elección– hace que en estas cuestiones no se defienda verdaderamente el interés territorial.

En definitiva, nuestra Constitución establece un sistema bicameral con el Senado como cámara de representación territorial. No obstante, este sistema bicameral debería tener una “distribución de funciones” entre ambas cámaras, distribución que no lleva se lleva a cabo en nuestro caso. De este modo, es el Congreso quien asume en la práctica “la plenitud de las funciones parlamentarias”<sup>25</sup>. Por tanto, podemos concluir que nuestro sistema bicameral es imperfecto o incluso inexistente puesto que el Senado “repite –considerablemente rebajadas– las atribuciones del Congreso, y su única complementariedad funcional son además de las previstas en los arts. 74.2 y 150.3 –ambas compartidas con el Congreso– la del art. 155”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> AJA y ARBOS, 1980: 43

<sup>26</sup> AJA y ARBOS, 1980: 44

## 2. La Cámara Alta de Representación en el Derecho Comparado

Tras este análisis de nuestro punto de partida, conviene llevar a cabo a continuación un estudio y valoración de otros modelos de organización constitucional del Senado en el derecho comparado. Este análisis permitirá tanto obtener información relevante sobre qué otros modos hay de organizar cada una de las cuestiones que afectan al Senado y deben abordarse en una eventual reforma, como sobre la eficacia que ha tenido dicha regulación en la práctica.

En este sentido, seguiré la clasificación llevada a cabo por Aja y Arbos<sup>27</sup> en cuanto a los distintos sistemas políticos según el tipo de Senado:

- Regímenes con Senado de tipo federal: ejemplos en este sentido son Estados Unidos o Alemania.
- Regímenes con Senado que responde a criterios diferentes del federal: ejemplo de este tipo es Italia.

Dentro de los primeros podemos distinguir asimismo entre el modelo de Senado que hay en Estados Unidos y el que hay en Alemania puesto que, aun respondiendo ambos a un régimen de tipo federal, han optado por una composición y funcionamiento completamente distintos.

### 2.1 Modelo Alemán

La República de Alemania se organiza por medio de su Constitución de 1949, también conocida como Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Es en su título IV donde precisamente determina la regulación de la cámara de representación territorial, el *Bundesrat*.

El *Bundesrat* surge como una cámara necesaria en Alemania a consecuencia de los intereses territoriales de los *Länder*. La característica particular de los territorios alemanes es que estos disponen de soberanía en origen, no derivada de la federación<sup>28</sup>. Es decir, dado que los *Länder* han sido con anterioridad Estados con su propia soberanía, estos pueden determinar su propia regulación constitucional. La relación entre los *Länder* y la

---

<sup>27</sup> AJA y ARBOS, 1980: 31

<sup>28</sup> GUDE FERNÁNDEZ, 2001: 130

propia Federación se regula precisamente a través de la Ley Fundamental y de las distintas Constituciones de los *Länder*<sup>29</sup>.

Entre otros medios para regular esta relación cabe destacar el *Bundesrat*. El carácter o definición de este órgano ha supuesto una gran discusión doctrinal, hasta el punto de que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional alemán. Este mismo en una sentencia de 25 de junio de 1973 niega que el *Bundesrat* sea una segunda cámara de un único órgano legislativo junto con el *Bundestag*<sup>30</sup>. Por otro lado, se niega también su carácter de Consejo de los *Länder*, dado que las decisiones que se toman en el mismo se imputan a la Federación y no a los territorios<sup>31</sup>.

El *Bundesrat* entonces se define simplemente como un órgano constitucional de la Federación de Alemania. Es un “órgano *sui generis*” permanente que no tiene periodos de legislaturas, ni en él se desarrollan funciones de deliberación o discusión propias de las cámaras representativas<sup>32</sup>. Es por tanto un órgano único a través del cual los *Länder* participan en la organización del Estado para limitar el poder tanto del Gobierno federal como del *Bundestag*<sup>33</sup>.

Puede destacarse de este modo que el *Bundesrat* verdaderamente supone una cámara de representación territorial en cuanto a su origen o razón de existencia. Ahora bien, conviene analizar si esa misma característica se sigue cumpliendo en cuanto a su regulación constitucional. En este sentido caben destacar los artículos 50 y 51 de la Ley Fundamental:

*Artículo 50 [Tareas]:*

*Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.*

*Artículo 51 [Composición]:*

*(1) El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.*

---

<sup>29</sup> VOGEL, 1996: 626

<sup>30</sup> GUDE FERNÁNDEZ, 2001: 130

<sup>31</sup> REUTER, 1989: 1528

<sup>32</sup> GUDE FERNÁNDEZ, 2001: 131

<sup>33</sup> VOGEL, 1996: 629

(2) Cada Land tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.

(3) Cada Land podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Land pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes.

Podemos ver en el artículo 50 el carácter eminentemente territorial de esta Cámara ya que la Ley Fundamental ya determina desde el primer artículo que es el órgano por medio del cual los *Länder* participan en la organización del Estado.

En cuanto a su composición, los miembros del *Bundesrat* son miembros de los propios gobiernos de los *Länder*. Es decir, no se eligen por elecciones populares ni tampoco por el parlamento representativo del propio territorio. Además, cabe destacar el hecho de que los miembros de un mismo *Länder* deben votar en bloque.

Resulta bastante interesante esta regulación particular de la composición y forma de votación. Lo que se está consiguiendo a través de la designación gubernamental y el voto en bloque es que el *Bundesrat* sea verdaderamente una cámara de representación territorial, y no otra cámara a través de la cual los partidos políticos siguen defendiendo sus propios intereses. En opinión de Gude Fernández se consigue que: “los intereses de los Estados federados se sitúan por encima de los específicos de los partidos y son estos intereses los que conducen a realizar alianzas entre aquellos que poseen los mismos objetivos y fines”<sup>34</sup>. Conviene un análisis detallado de esta cuestión.

Con esta regulación, se consigue limitar en gran medida la intrusión de los intereses de los partidos políticos en la cámara que debe representar los intereses territoriales, ya que se obliga a que cada *Land* vote unánimemente del modo que sea más acorde a sus propios intereses. No obstante, esta limitación no es absoluta, puesto que en aquellos *Länder* en que gobierne un partido político en solitario podrá imponer en el *Bundesrat* su punto de vista. Pese a ello, es un buen punto de partida para la verdadera representación de los intereses territoriales en cuanto al sistema de toma de decisiones de esta cámara.

Por otro lado, también resulta interesante analizar la razón de ser del artículo 51.2 de la Ley Fundamental. Este mismo establece la ponderación del número de representantes que elige cada *Länder*, entre 3 y 6, en función de la población. Con esto lo que se consigue es un equilibrio entre dos principios: por un lado, la representación igualitaria de los *Länder*

---

<sup>34</sup> GUDE FERNÁNDEZ, 2001: 131

y por otro la relevancia representativa de los *Länder* con mayor población. Una estricta representación territorial debería llevar al primer principio de forma absoluta: dado que la Cámara representa a los territorios, y no a su población, todos los territorios son iguales por lo que deberían tener el mismo número de representantes. Una estricta representación poblacional por otro lado llevaría a que los territorios con mayor población tengan un mayor número de miembros, con los que podrían imponer su capacidad de decisión, y por tanto los intereses territoriales de los territorios menores se vería anulada.

Con esta ponderación se consigue un balance que permite equilibrar tanto la representación mínima que deben tener los territorios menores para poder defender sus propios intereses, con la legítima mayor representación que deben tener los territorios que representan a una mayor parte de la población.

Para terminar, y de cara a una futura reforma del Senado, considero particularmente relevantes dos características del *Bundesrat*: el voto en bloque de los territorios del Estado y la ponderación del número de representantes según la población del territorio. Por las razones ya analizadas, creo que ambas cuestiones serían muy positivas en caso de que se implementaran en el Senado español, puesto que permitirían que esta cámara operara en su funcionamiento como una verdadera cámara de representación territorial.

## 2.2 Modelo Estadounidense

Estados Unidos se sigue organizando constitucionalmente a través de la Constitución de 1787 a través de la cual se dio origen al actual estado americano. En esta ley fundamental se regula el Senado en su tercera sección. El Senado estadounidense es el ejemplo o modelo típico de los senados de corte federal, más allá del ya analizado modelo alemán.

El Senado estadounidense surge como parte del sistema de *checks and balances*<sup>35</sup> que se estableció a la hora de redactar la Constitución. Los redactores de la Constitución pretendían establecer una institución de corte más conservadora que se pudiera compensar con la, a priori, más radical Cámara de los Representantes y a su vez mantener la importancia representativa de los Estados pequeños frente a los de mayor población<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> AJA y ARBOS, 1980: 31

<sup>36</sup> AJA y ARBOS, 1980: 31

A diferencia del modelo alemán, en el que según el Tribunal Constitucional no es una segunda cámara de un único órgano legislativo, el Senado estadounidense es precisamente esta definición: la segunda cámara o Cámara Alta del poder legislativo junto con la Cámara de los Representantes o Cámara Baja. Esto se deduce principalmente del primer artículo de la Constitución de 1787 que enuncia lo siguiente:

*Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.*

Por tanto, estamos ante el ejemplo paradigmático de sistema bicameral. El poder legislativo se compone de dos cámaras que se encuentran en posición de igualdad sin que una predomine sobre la otra. Cada una de las cámaras tiene por un lado facultades propias que son exclusivas y en las que no interviene la otra cámara; y por otro lado funciones compartidas en las que debe haber acuerdo entre ambas, sin que predomine ninguna en caso de desacuerdo. En este sentido, hay autores como Preston que sostienen que el Senado incluso tiene una mayor *autorictas* o poder que se deduce tanto de las concretas facultades exclusivas que tiene –como por ejemplo la ratificación de los altos cargos nombrados por el Presidente– como por el mayor prestigio de la institución<sup>37</sup>.

En cuanto al análisis del modelo organizativo del Senado estadounidense, cabe centrarse en los tres primeros puntos de la Tercera sección:

*Composición Y Elección: 1. El Senado de los EE.UU. se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto.*

*Clases De Senadores Y Vacantes: 2. Tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el Ejecutivo de éste podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente período de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.*

*Requisitos: 3. No será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y que no haya sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, en el momento de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual fue designado.*

En cuanto al primer punto, cabe señalar que la elección a través de elecciones en el Estado se estableció en 1913 a través de la enmienda XVII, puesto que hasta entonces era la Cámara de los Estados federados la que elegía al senador<sup>38</sup>. Por otro lado, cabe destacar

---

<sup>37</sup> PRESTON, 1969

<sup>38</sup> AJA y ARBOS, 1980: 31

la duración del mandato que establece de 6 años junto con el segundo punto que establece un sistema de renovación de los senadores por tercios cada dos años. Por último, el tercer punto establece una serie de requisitos personales para poder ostentar la condición de senador.

Toda esta regulación tiene en mi opinión un impacto en la representación de los intereses territoriales en el Senado.

La duración del mandato y sistema de renovación por tercios permite que los miembros del Senado elegidos sean representantes de los intereses territoriales de su Estado y no tanto del partido político a través del que se presentan. Esto se debe a dos motivos, uno de representación individual y otro de representación colectiva.

Primero, la duración del mandato es suficientemente larga como para garantizar al senador individualmente considerado una cierta estabilidad laboral/económica que le permita no depender de su partido político. De este modo, el senador puede adoptar las decisiones acordes a los intereses de su territorio, sin miedo a posibles represalias por parte del partido político al que estuviera adscrito. Si bien este argumento puede considerarse débil en la teoría, podemos ver como en la práctica sí que ha llegado a influir, puesto que son muy frecuentes en Estados Unidos los casos en los que senadores de un partido votan en un sentido distinto al general de su partido.

Segundo, el sistema de renovación por tercios permite que el Senado colectivamente considerado represente adecuadamente los intereses territoriales. El motivo es que, si bien estos intereses territoriales no son inmutables y pueden cambiar a lo largo del tiempo, si que gozan de cierta estabilidad. En este sentido, el sistema de renovación del Senado se adapta a dicha estabilidad haciendo que los miembros se renueven cada dos años y por tercios. De este modo, se consigue que la institución tenga cierta estabilidad en cuanto a su representación puesto que nunca se da una renovación completa de la cámara como consecuencia de unas únicas elecciones.

Por último, cabe destacar también el requisito que establece el tercer punto, que, entre otros, establece la obligación de que el senador sea habitante del Estado por el que es elegido. Este requisito favorece claramente el hecho de que la persona que es elegida

senador tenga vínculos con el Estado en cuestión que le permitan representar adecuadamente los intereses de este Estado.

Para terminar, me gustaría resaltar del modelo estadounidense la duración del mandato de los senadores. Considero que esta cuestión ha tenido una relevancia determinante en la práctica para que los senadores de Estados Unidos verdaderamente representen los intereses territoriales de su Estado. Por ello, es un punto a tener en cuenta de cara a una eventual reforma del Senado.

### 2.3 Modelo Italiano

La República de Italia se organiza constitucionalmente a través de la Constitución de 1947. El Senado italiano se regula la Sección I del Título I de la Segunda parte de esta misma Constitución, al hablar *De las Cámaras*.

El modelo italiano destaca por ser uno de los ejemplos paradigmáticos de Senado en Estados unitarios. En otras palabras, un Estado que no es de corte federal, y por tanto en el que no hay intereses territoriales especiales, pero que aun así tiene una Cámara Alta de representación.

La justificación histórica por la que surge el Senado en este tipo de Estados se ha visto ya en parte en el caso estadounidense. Con el proceso de democratización de muchos Estados, surge el temor a que se desarrollara una radicalización por parte de la Cámara de representación popular. De este modo, aparece a modo de compensación una segunda cámara en estos Estados de corte más conservador<sup>39</sup>. Una vez superado este temor inicial, dejó de ser necesaria esta compensación entre cámaras y hubo dos reacciones posibles por parte de los Estados en cuanto a su organización: o bien democratizaron el Senado hasta que alcanzara una representatividad similar a la de la Cámara baja, o bien se le vació de competencias en favor de esta última, “convirtiéndose en meros apéndices de aquellas”. El Senado italiano estaría en este primer caso<sup>40</sup>.

La regulación del Senado italiano destaca por el hecho de que a través de esta se establece un sistema bicameral perfecto. Italia actualmente tiene un sistema en el que la Cámara

---

<sup>39</sup> AJA y ARBOS, 1980: 34

<sup>40</sup> AJA y ARBOS, 1980: 34

baja y el senado comparten los mismos poderes: tanto la función legislativa –en cuánto a las mismas materias– como el control y la revisión de la acción del Gobierno. Pero además, otra característica particular del Senado italiano es que su sistema de elección no difiere en gran medida del de la Cámara baja, por lo que en consecuencia ambas cámaras suelen tener una representación casi idéntica<sup>41</sup>.

Esta regulación ha sido objeto de numerosas críticas así como propuestas de modificación en Italia –siendo la más reciente y notoria la propuesta del ex Primer Ministro Matteo Renzi que cayó tras ser rechazada por referéndum el 4 de diciembre de 2016<sup>42</sup>–. El problema fundamental que se critica a este bicameralismo perfecto es que el Senado no tiene ninguna representación especial, sino que supone una repetición innecesaria de la Cámara baja, con el retraso en el proceso legislativo que ello supone<sup>43</sup>.

En cuanto a la regulación concreta del Senado italiano, bien podría tratarse de la regulación de la Cámara baja de cualquier otro Estado. Tal es así, que de hecho la Constitución italiana regula la Cámara baja y el Senado conjuntamente en los mismos artículos –del art. 55 al 69– y tan solo lleva a cabo una regulación particular de cada cámara en cuanto al sistema de elección –en los artículos 56 y 57– y en cuanto al sufragio activo y pasivo del Senado –que restringe en cierta medida, aunque de forma limitada–.

Podría destacarse como particular el establecimiento de senadores “natos y vitalicios” de los ex Presidentes de la República Italiana, así como la posibilidad del Presidente de la República de nombrar cinco senadores vitalicios como reconocimiento por méritos sociales, científicos, artísticos o literarios.

Desde el punto de vista de una eventual reforma del Senado en España, el establecimiento de senadores natos y/o vitalicios podría resultar interesante, siempre y cuando dicho nombramiento obedezca a razones de interés territorial. No parece que este sea el caso italiano ya que no parece que los posibles senadores natos y/o vitalicios representen un interés especial, más allá de la *autorictas* que puedan tener en sus respectivos campos.

---

<sup>41</sup> AJA y ARBOS, 1980: 37

<sup>42</sup> Melguizo, 2016

<sup>43</sup> PARISI, 2016: 3

### 3. Estudio de las Propuestas Políticas de Reforma del Senado

Una vez analizado la situación de nuestro Senado y otros modelos de Cámara Alta de otros Estados, procede ahora entrar a valorar las propuestas que se han llevado a cabo en nuestro país.

En ese sentido, cabe señalar que el debate sobre la figura del Senado ha cogido protagonismo en el ámbito político actual. Es notorio que desde la Legislatura XI que comenzó en Diciembre de 2015 han aparecido nuevos partidos con cierto peso en nuestro panorama político (Podemos y Ciudadanos). Con mayor o menor acierto, estos nuevos partidos buscan cambiar el *status quo* que ha protagonizado el bipartidismo de los partidos hasta ahora tradicionales (PP y PSOE). Entre otros ámbitos, estos nuevos partidos buscan revitalizar la figura del Senado, llevando a cabo nuevas propuestas sobre el modelo que debería seguir esta institución.

Dada la relevancia que tienen estos partidos en la vida política actual, estas propuestas están más cerca que otras propuestas doctrinales de llevarse a la práctica, por lo que es de especial interés su análisis. Conviene, por tanto, revisar estas nuevas propuestas sobre el Senado para determinar en qué consisten, así como sus ventajas e inconvenientes.

Tras un análisis previo de las propuestas de ambos partidos, se puede observar que parten de una misma base que es el modelo alemán de Senado, si bien posteriormente puede haber diferencias en cuanto a la concreción de la institución. Por ello, para evitar caer en un análisis repetitivo, considero oportuno a estos efectos llevar a cabo un análisis conjunto de ambas propuestas a continuación.

#### 3.1 Propuesta de Ciudadanos y Podemos para Reformar el Senado

A continuación, y de cara a un mejor entendimiento del análisis posterior, se incluye un resumen de las propuestas concretas de ambos partidos políticos.

##### **Ciudadanos**

*Ciudadanos propone la supresión del Senado. Por otro lado, las Comunidades Autónomas han de participar de manera efectiva en el gobierno de la nación, llevando cabo dicha participación a nivel de los Presidentes de Comunidades. A estos, según la*

*Constitución, “corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla” (art. 152 CE). Por ello, este triple carácter le permite, como representante de la Comunidad correspondiente, participar en el ejercicio de la función legislativa del Estado. En concreto proponen:*

- a. La creación del Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sus miembros dispondrán de un voto ponderado en función de la población de la respectiva Comunidad*
- b. Será competente para la aprobación, en segunda lectura, con el voto mayoritario de sus miembros, de las leyes más directamente relacionadas con la organización territorial del Estado. En caso de discrepancia con el Congreso de los diputados, prevalecerá lo decidido por éste, tras haberse intentado consensuar una posición común.*

## **Podemos**

*Podemos propone reformar el Senado en una cámara de representación territorial:*

- *Conformar el Senado con representantes de los gobiernos regionales, intercambiables y con voto en bloque*
- *Las funciones del Senado serán:*
  - *Legislativa: participación en la aprobación de leyes que afecten a los intereses territoriales.*
  - *Participación en los Presupuestos Generales del Estado para fijar las partidas que se atribuyen a los distintos territorios de acuerdo con el sistema de financiación.*
  - *Nombramiento de los miembros de órganos del Estado e instituciones centrales, como los magistrados del Tribunal Constitucional.*
  - *Actuar como pieza clave en las relaciones verticales y horizontales de la distribución territorial del poder, desempeñando un papel importante en la relación con la Conferencia de Presidentes.*

## **Análisis de las Propuestas Políticas**

Como se ha mencionado anteriormente, y tras la lectura de las propuestas concretas, se puede observar que ambos partidos –paradójicamente– llevan a cabo en líneas generales la misma propuesta de reforma: un Senado basado en Modelo del *Bundesrat* alemán.

En este sentido, hay que señalar que Ciudadanos afirma proponer la supresión del Senado para posteriormente proponer la creación de un Consejo de Presidentes Autonómicos, cuyas funciones son las propias del Senado. A estos efectos, realmente están proponiendo una reforma del Senado principalmente en cuanto a la determinación de sus miembros – llámese Senado o llámese Consejo de Presidentes–, y así lo interpretaré en adelante.

Los puntos esenciales de la propuesta de reforma que llevan a cabo ambos partidos son los siguientes:

#### Miembros del Senado

Ambos partidos proponen que los miembros del Senado sean representantes de los propios gobiernos autonómicos, al igual que ocurre en Alemania. En este punto Ciudadanos especifica que deben ser los Presidentes de las Comunidades, si bien Podemos propone que sea un representante de dichos gobiernos intercambiable –aunque no especifica si dicho representante debe ser un miembro del gobierno regional al igual que en el modelo alemán o no–.

Esta diferencia en cuanto a los miembros del Senado es más aparente que relevante en la práctica. De cara a una eventual representación de los intereses territoriales, no tiene por qué ser diferente el hecho de que el representante de una Comunidad Autónoma sea el propio Presidente o un miembro de su Gobierno.

Tema distinto, que es objeto de debate, es el hecho de que el Gobierno regional represente los intereses territoriales –o sea el que mejor los representa–. En opinión del Profesor Ruiz, el *Bundesrat* actualmente no actúa en representación de los intereses territoriales sino partidistas, razón por la cual se ha puesto en duda su carácter territorial<sup>44</sup>. En este sentido, argumenta el Profesor Ruiz que los representantes de cada *Länder* en el *Bundesrat* han terminado por actuar en función del mandato gubernamental del gobierno respectivo en el que participa. Si bien no le falta parte de razón al Profesor Ruiz sobre el

---

<sup>44</sup> RUIZ, 2005: 52

hecho de que los intereses de los partidos políticos se puedan introducir en el *Bundesrat* a través del mandato de los gobiernos de los *Länder*, tampoco se puede negar el hecho de que los gobiernos regionales tienen un marcado interés territorial, al menos en origen, como institución fundamental de la región.

En mi opinión, el problema radica en que el gobierno regional, ya sea del *Länder* o de la Comunidad Autónoma, representa tan solo parcialmente el interés territorial de la región respectiva. Este interés territorial está mejor representado en el Parlamento de la región puesto que aquí se encuentra tanto el gobierno como la oposición política.

Por tanto, a esta propuesta de Ciudadanos y Podemos cabría criticar el hecho de que en ambos casos los intereses territoriales no estarían adecuadamente representados –o, dicho de otro modo, podrían estar mejor representados–.

#### Sistema de toma de decisiones

En esta cuestión ambos partidos proponen puntos compatibles. Por un lado, Podemos propone el voto en bloque de los representantes de los gobiernos regionales. Por otro lado, Ciudadanos establece una ponderación en función de la población del voto de cada uno de los Presidentes. En este sentido, hay que señalar que el Senado propuesto por Ciudadanos está compuesto por un representante por cada región –el Presidente– por lo que el voto en bloque de cada región se produce en su propuesta de modo automático.

Cabe destacar que ambas cuestiones –el voto en bloque y la ponderación en función de la población– ya se han analizado anteriormente en cuanto al estudio del *Bundesrat*. Por los motivos ya señalados, ambos asuntos son claramente positivos y ayudan a que el Senado tenga verdaderamente un carácter territorial.

No obstante, se podría considerar que la ponderación propuesta por Ciudadanos es excesiva. En este sentido, propone una representación proporcional a la población sin ninguna limitación. Es decir, en el balance de los dos principios que enunciábamos –el de representación igualitaria de las regiones y el de relevancia representativa de las regiones con mayor población– Ciudadanos da una preferencia a este segundo principio. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas con menor población –por no hablar de Ceuta y Melilla– pasan a tener una relevancia prácticamente nula. A modo ilustrativo, y

dada la población de cada Comunidad Autónoma en 2018, las regiones de Andalucía, Madrid y Cataluña aglutinarían el 48,2% de la población<sup>45</sup> –y por tanto de los votos de este Senado–. Esta Cámara propuesta no representaría adecuadamente por tanto los intereses territoriales.

Si bien es necesaria una ponderación en función de la población para poder representar adecuadamente a las regiones más importantes, esta ponderación debe ser limitada para garantizar la capacidad decisoria de las regiones menos pobladas.

### Funciones y posición frente al Congreso

Por último, en cuanto a las funciones del Senado tanto Ciudadanos como Podemos proponen la participación del mismo en la aprobación de las leyes que se presenten sobre asuntos de interés territorial. Podemos también habla de la participación en: los Presupuestos Generales del Estado para fijar aquellas partidas que se destinan a los distintos territorios; y en la distribución territorial del poder, especialmente en relación a la Conferencia de Presidentes. No obstante, cabe suponer que ambas cuestiones están dentro del concepto que enuncia Ciudadanos como “organización territorial del Estado”.

Cabe la duda, en este sentido, de la posición de Ciudadanos sobre la competencia del Senado en cuanto al nombramiento de los miembros de órganos del Estado que actualmente atribuye la Constitución a la Cámara Alta.

Ambos partidos proponen un punto que supone un cambio sustancial en cuanto a la situación actual. Mientras que ahora el Senado participa en el proceso legislativo con independencia del asunto de que se trate, con estas propuestas se estaría limitando su participación a aquellos asuntos de especial interés territorial.

Dado que el Senado es la Cámara de representación territorial cuya razón de ser es la defensa de estos intereses especiales, tiene sentido que participe solamente en aquellos asuntos en los que se precisa una defensa de sus intereses. De lo contrario, la participación del Senado en aquellos asuntos de interés general provocaría dos consecuencias: primero una dilación innecesaria y no justificable del proceso legislativo –como ocurre actualmente en Italia y que tantas críticas ha suscitado–; y segundo, una injerencia de los

---

<sup>45</sup> INE (2018): *Población por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios*

intereses territoriales en asuntos de interés general. Este segundo punto es de especial gravedad, puesto que se estarían tomando decisiones estatales con la intervención de intereses territoriales, lo que podría llevar a la toma de decisiones no en virtud del interés general, sino en virtud del interés de sectores específicos.

Por tanto, la propuesta general que llevan a cabo ambos partidos en cuanto a las funciones, –que participen en los asuntos de interés territorial– favorecería el correcto funcionamiento de los órganos del Estado, puesto que actuarían conforme a su razón de ser y no se producirían injerencias territoriales en asuntos generales. Dicho lo cual, sería necesario especificar de forma objetiva y consensuada aquellos concretos asuntos de interés territorial en cuya decisión deba participar el Senado.

Por último, en cuanto a la posición del Senado frente al Congreso, Podemos no se pronuncia y Ciudadanos señala que “*en caso de discrepancia con el Congreso de los diputados, prevalecerá lo decidido por éste, tras haberse intentado consensuar una posición común*”. Es decir, determina, al igual que actualmente, la prevalencia del Congreso. Este último punto considero que es cuanto menos discutible.

La actual prevalencia del Congreso sobre el Senado es justificable en cuanto que en las leyes sobre asuntos de interés general –que son la mayoría– es el Congreso quien ostenta la “representación política”<sup>46</sup>. Parece razonable sostener que en caso de discrepancia entre Congreso y Senado en un asunto de interés general deba prevalecer la “representación política” del primero frente a la “territorial” del segundo.

No obstante, en aquellos asuntos de marcado interés territorial –que son aquellos sobre los que el Senado propuesto tendría competencia– esta prevalencia del Congreso no es justificable dado que se estarían discutiendo asuntos en los que la “representación territorial” del Senado parece más relevante.

---

<sup>46</sup> DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, 1984: 66-67

#### 4. Propuesta de Reforma del Senado Español

Tras el análisis realizado, a continuación procederé a realizar el objetivo principal de este Trabajo de Fin de Grado, que es llevar a cabo una propuesta concreta de reforma del Senado español. En este sentido, se hace necesario una introducción a modo de preámbulo sobre la filosofía detrás de la reforma, así como los objetivos que se pretenden cumplir con ella.

Como se ha observado en el análisis de la situación actual del Senado, esta institución se encuentra muy alejada en cuanto a su regulación de lo que debería ser una Cámara de representación de los intereses territoriales. Este hecho ha llevado en la práctica a que el Senado haya tenido una función casi irrelevante en la vida política.

Con referencia a este último punto, la Cámara Alta ha parecido recobrar algo de importancia con motivo de la aplicación del artículo 155 CE en España. Precisamente, esta es la única competencia exclusiva del Senado, en la que no interviene en ningún caso el Congreso. Dado que en el Senado es donde están representados los intereses territoriales, parece bastante oportuno que sea este el que decida –por mayoría absoluta además– si se autoriza al gobierno para intervenir una Comunidad Autónoma.

No obstante, el problema radica en que el Senado no representa los intereses territoriales en cuanto a su composición. Esta cuestión se ha podido observar también a raíz de la aplicación del artículo 155 CE, ya que ha terminado por ser una cuestión decidida por los partidos políticos nacionales que han utilizado el Senado como si del Congreso se tratara –con la única diferencia de tener mayorías distintas entre partidos–.

En definitiva, el Senado no está cumpliendo con su razón de ser: funcionar como una cámara de representación de los intereses territoriales. Ante esto se presentan dos opciones: o eliminar el Senado o reformar la institución para convertirla en una verdadera cámara de representación territorial.

En este sentido, España ha sido tradicionalmente un país bicameralista como hemos podido ver. Las dos únicas ocasiones en las que España se organizó a través de una única cámara no se pueden considerar un éxito. En opinión de Giménez Martínez, el fracaso de la segunda república, entre otras cosas, se achaca al monocameralismo:

*Si lo que pretendía [el monocameralismo] era que la representación individual monopolizara la decisión parlamentaria, lo que se consiguió fue que los grupos de interés se infiltrarán a través de los partidos políticos en la Cámara Baja, confundándose, en varias ocasiones, su acción y organización con las de aquéllos, lo cual complicaría enormemente el funcionamiento del sistema de partidos en las Cortes y la elaboración de las decisiones parlamentarias.*<sup>47</sup>

Con el monocameralismo de la Segunda República se eliminó la institución a través de la cual la clase aristocrática defendía sus intereses especiales –hay que recordar que el Senado tenía una “preponderancia de la componente aristocrática”<sup>48</sup> en este momento–. Consecuentemente, los intereses especiales de esta clase terminaron por introducirse en la Cámara Baja, llegando a dificultar el adecuado funcionamiento del sistema.

Esta misma cuestión está ocurriendo actualmente. Dada la actual irrelevancia del Senado –que apenas es una Cámara de segunda lectura– podríamos argumentar que actualmente tenemos un monocameralismo en España, puesto que los asuntos acaban por decidirse en el Congreso, institución que tiene el verdadero poder de decisión. Como consecuencia de este monocameralismo, los intereses especiales –que ahora son territoriales– se han introducido en la Cámara Baja, dificultando el adecuado funcionamiento del sistema. Esta infiltración de los intereses territoriales se ha dado –como precisamente menciona Giménez Martínez– a través de partidos políticos: PNV, Esquerra Republicana, Convergencia de Catalunya y Coalición Canaria entre otros. Estos partidos de defensa de intereses territoriales han terminado por ser tremendamente influyentes en la dirección política nacional, cuando representan a una parte de la población mucho menos relevante.

En consecuencia, la opción de eliminar el Senado no parece la adecuada puesto que sería en la práctica muy similar a la situación actual.

Por tanto, parece necesario llevar a cabo una reforma del Senado para hacer de esta una verdadera cámara de representación territorial. España es un país con varias realidades territoriales –solo mencionar la presencia de varias lenguas que son cooficiales en sus respectivas regiones junto con el castellano–. Estas realidades territoriales tienen intereses especiales que defender.

Por ello, a continuación llevaré a cabo una propuesta concreta de reforma del Senado español. El objetivo principal de esta propuesta es que la Cámara Alta sea realmente

---

<sup>47</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 783

<sup>48</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2016: 754

representante de los intereses territoriales. Asimismo, esta propuesta buscará dotar al Senado de aquellas funciones y competencias que le corresponden dados los intereses que representa, con verdadera capacidad decisoria sobre los mismos. Por ultimo, también se pretende modificar el proceso de toma de decisiones del poder legislativo para garantizar que las decisiones sean tomadas por los representantes de los intereses en juego del asunto concreto a decidir.

#### 4.1 Reforma Constitucional: Nueva Redacción de los Artículos del Senado

##### Artículo 69

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. **Las Comunidades Autónomas designarán a dos Senadores y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas a un Senador.**
3. **La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que establecerán como mínimo una mayoría de tres quintos para tal designación.**
4. **En las votaciones del Senado, los votos de los Senadores de una misma Comunidad Autónoma podrán ser emitidos sólo en bloque. En caso de discrepancia de votos, se entenderán todos ellos emitidos como abstención.**
5. El Senado es elegido por **seis** años. El mandato de los Senadores termina **seis** años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

##### Artículo 69 bis

1. **El Senado, como Cámara de representación territorial, tendrá competencia respecto de las materias de especial interés territorial. A estos efectos, dichas materias serán las siguientes:**
  - a. **Aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma**
  - b. **Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 145.2**

- c. **Leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización a que se refiere el artículo 150**
  - d. **La financiación de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 158**
  - e. **Las proposiciones de ley presentadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 87.1**
2. **El Senado será asimismo competente en aquellas otras materias que el Gobierno justifique como de especial interés territorial. Dicha decisión deberá aprobarse en Consejo de Ministros y surtirá efectos solo respecto del proyecto o proposición de ley a que se refiera.**

#### Artículo 74

- 1. Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales.
- 2. **[ Supresión artículo 74.2 ] ,**

#### Artículo 88

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá a la **Cámara competente de acuerdo con el artículo 89.2**, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

#### Artículo 89

- 1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.
- 2. **Los proyectos o proposiciones de ley que se refieran a materias contenidas en el artículo 69.1 bis se presentarán al Senado, como Cámara competente, para su aprobación. Los demás proyectos o proposiciones de ley se presentarán al Congreso, como Cámara competente, con igual motivo.**

#### Artículo 90

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por **la Cámara competente**, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente de la **segunda Cámara**, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
2. La **segunda cámara** en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que la **Cámara competente** ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
3. El plazo de dos meses de que la **segunda cámara** dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por la **Cámara competente**.

#### 4.2 Posición Constitucional del Senado y Relación con el Congreso

La propuesta de reforma anterior viene a determinar la nueva posición constitucional del Senado en los artículos 69 bis, 89 y 90.

Lo que pretende la reforma en este ámbito es eliminar la actual prevalencia del Congreso con respecto al Senado. Para llevar a cabo una propuesta en este ámbito hay que tener en cuenta dos intereses: por un lado, el de igualdad institucional de las cámaras y por otro lado el de operatividad de la función legislativa.

En cuanto al primero, en un modelo bicameral de corte federal, como hemos visto anteriormente, la Cámara Baja ostenta la “representación política” mientras que la Cámara Alta ostenta la “representación territorial”<sup>49</sup>. Un sistema bicameral perfecto busca que el poder legislativo se ejercite teniendo en cuenta ambas representaciones por igual. En otras palabras, equipara los intereses territoriales y políticos de modo que ninguno prevalece sobre el otro a la hora de tomar decisiones.

En cuanto al segundo, este surge de los problemas que supone en la práctica el sistema bicameral perfecto, ya que cuando es necesario que ambas cámaras estén de acuerdo, se abre la posibilidad del bloqueo del proceso legislativo. Este bloqueo se puede observar

---

<sup>49</sup> DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, 1984: 66-67

frecuentemente en el modelo italiano, que ha sido precisamente objeto de críticas en dicho Estado<sup>50</sup>. Este segundo interés llevaría al establecimiento de una prevalencia de la “representación política” sobre los intereses territoriales de cara a facilitar la operativa de la función legislativa. En otras palabras, en caso de desacuerdo entre la Cámaras, se atendería a la decisión de la Cámara Baja.

La propuesta de reforma que se lleva a cabo ha buscado en este punto que se respeten ambos principios. Considero que ambos intereses son vitales por igual: tan importante es garantizar la operativa de la función legislativa, como colocar a ambas instituciones en una posición de igualdad.

El sistema que se propone se basa en lo que podría denominarse *bicameralismo prevalente*. Este sistema consiste en que una de las Cámaras tendrá una posición de prevalencia sobre la otra a la hora de tramitar el proceso legislativo. Esta es la que se ha denominado *Cámara competente*, la cual puede ser tanto el Congreso de los Diputados como el Senado. Esta prevalencia se da en particular en dos hechos: el proceso legislativo comenzará a tramitarse por dicha Cámara competente; y en caso de discrepancia, será dicha Cámara competente la que decida en último término sobre las posibles enmiendas o vetos de la segunda.

La determinación de la Cámara competente se hace en función de la materia a tratar. Por un lado, en aquellas materias de interés general la Cámara competente, y por tanto con una posición de prevalencia, será el Congreso de los Diputados. Por otro lado, en aquellas materias de especial interés territorial la Cámara competente, y por tanto con una posición de prevalencia, será el Senado. De este modo, se vincula la prevalencia de una de las Cámaras al interés que representa: en aquellos asuntos en los que prima el interés general debe prevalecer la Cámara de representación política y, del mismo modo, en aquellos asuntos en los que prima el interés territorial, debe prevalecer la Cámara de representación territorial.

La característica particular de este sistema es que el proceso legislativo es cerrado en cualquier caso: siempre hay una Cámara que tendrá la última palabra en caso de discrepancia –garantizando de este modo la operativa del proceso legislativo–.

---

<sup>50</sup> PARISI, 2016: 3

Asimismo, este sistema coloca a ambas Cámaras en una posición de igualdad, ya que ambas tienen una misma relevancia y capacidad decisoria que se reparten en función de la materia. Este sistema además garantiza que ambas Cámaras participen en el proceso legislativo siempre, con independencia del asunto a tratar. El hecho de que una Cámara sea la competente no le impide a la otra participar del proceso presentando enmiendas o vetos.

De este modo, se consigue un equilibrio entre los intereses de igualdad institucional y operativa legislativa. En este sentido, para poder establecer este sistema sería necesario reformar los artículos de la Constitución del modo que se explica a continuación.

En primer lugar, los artículos 88, 89 y 90 establecen el proceso legislativo y, por tanto, sería necesario modificarlos.

El artículo 88 actualmente hace referencia al Congreso como Cámara en la que se inicia el proceso legislativo de los proyectos de ley aprobados por el Gobierno. Con el nuevo sistema, los proyectos de ley deberán tramitarse por la Cámara competente en función de la materia que trate dicho proyecto. Por tanto, se propone sustituir el término “Congreso” por “la Cámara competente de acuerdo con el artículo 89.2”.

El artículo 89 en su apartado segundo hace referencia a las proposiciones de ley que apruebe el Senado, estableciendo que las mismas se tramitarán, una vez tomadas en consideración, por el Congreso. Con el sistema propuesto este artículo resulta innecesario, por lo que se debería eliminar. En este sentido, considero que es el lugar adecuado desde un punto de vista sistemático para regular el reparto de competencias entre las Cámaras, puesto que en el apartado primero se hace referencia a la regulación de las tramitaciones por cada una de las Cámaras. De este modo, se propone eliminar el apartado 2 y en su lugar señalar lo siguiente:

*2.Los proyectos o proposiciones de ley que se refieran a materias contenidas en el artículo 69.1 bis se presentarán al Senado, como Cámara competente, para su aprobación. Los demás proyectos o proposiciones de ley se presentarán al Congreso, como Cámara competente, con igual motivo.*

Esta redacción establece al Senado como Cámara competente en aquellas materias de especial interés territorial –que como se explicará a continuación estarán enunciadas en un nuevo artículo 69 bis–. Para cerrar el sistema de reparto de materias, se establece al

Congreso como Cámara residual de forma que será la Cámara competente en el resto de asuntos. Se asume en este sentido que todas las materias no contenidas en el 69.1 bis son por tanto de interés general.

El artículo 90 establece el sistema de tramitación de las leyes entre las Cámaras, siendo el artículo que da actualmente la prevalencia al Congreso respecto del Senado. Pese a este último punto, considero que el sistema de prevalencia que establece este artículo actualmente está bien determinado. Esto se debe a que se garantiza la participación del Senado y se regula de un modo adecuado el medio por el que el Congreso debe aprobar la medida en caso de desacuerdo con el Senado –por mayoría absoluta en caso de veto, y mayoría relativa en caso de enmiendas–.

Por ello, la reforma propone simplemente sustituir el término “Congreso” por el de “Cámara competente” y el término “Senado” por el de “segunda cámara”. De este modo lo que se consigue es establecer el mismo proceso legislativo que tenemos actualmente, pero con la diferencia de que en los asuntos de especial interés territorial es el Senado el que prevalece sobre el Congreso.

Por último, se hace necesario la inclusión de un nuevo artículo, que es el artículo 69 bis. El motivo es que se debe establecer cuáles son aquellas materias que se consideran “de especial interés territorial” en las que el Senado debe tener prevalencia sobre el Congreso. A continuación, se analizará el sistema establecido en este artículo, sin entrar a valorar el fondo de las materias en cuestión –cuestión que se llevará a cabo en el punto 4.4–.

El sistema del artículo 69 bis pretende conjugar dos intereses. Por un lado la disciplina que se debe establecer a la hora de determinar un asunto como de “especial interés territorial”, puesto que dicha calificación supone un hecho de enorme relevancia en el sistema constitucional que se propone. El motivo es que se le estaría dando prevalencia al Senado –o a los intereses territoriales– sobre el Congreso –o los intereses generales–. Esta cuestión no es baladí. Desde un punto de vista de la filosofía del Derecho, esta cuestión es de vital envergadura. En virtud de este interés, se debe establecer un sistema lo suficientemente cerrado que no permita que se politice esta cuestión, sino que sea ciertamente objetivo su aplicación.

Por otro lado, también es necesario una cierta flexibilidad, puesto que no es posible establecer *a priori* una lista cerrada de asuntos de “especial interés territorial”. La sociedad ha evolucionado a lo largo de la historia, por lo que pueden surgir nuevas cuestiones que sean de especial interés territorial. Es necesario por tanto un sistema que permita también adaptarse a este hecho.

En la reforma propuesta, el sistema que se establece es el de una lista cerrada de materias junto con una cláusula abierta que permita apreciar dicho interés en un caso concreto. De este modo, se incluyen cinco casos que en todo caso serán considerados de especial interés territorial –más adelante entraremos a analizar estos asuntos– y por tanto siempre será el Senado la Cámara competente.

En cuanto a la cláusula abierta, se le concede al Gobierno la capacidad de determinar un asunto concreto distinto de los anteriores como de especial interés territorial. No obstante, esta decisión en ningún caso tendrá un carácter permanente, sino que surtirá efectos tan solo respecto del proyecto o proposición de ley concreto a que se refiera. Es decir, no se le confiere al Gobierno la capacidad de añadir materias de forma permanente a la lista anterior, sino que solo se reconocerá su capacidad respecto de un proyecto o proposición concreta.

De este modo, se establece un sistema rígido, puesto que hay una lista cerrada de materias que objetivamente determinan la prevalencia del Senado, pero al mismo tiempo flexible, puesto que permite que en un asunto distinto de los anteriores sea el Senado la Cámara competente. Además, para limitar la potencial politización, se limita la capacidad del Gobierno que solo podrá determinar el especial interés territorial respecto de proyectos concretos.

#### 4.3 Composición y Forma de Elección

La composición y forma de elección del Senado está determinado en esta propuesta en el artículo 69.

El objetivo que se ha buscado con esta reforma en este ámbito es hacer del Senado una verdadera Cámara de representación territorial, en el que sus miembros defiendan los intereses territoriales cuya defensa se les ha conferido.

En este sentido, cuatro son las cuestiones a analizar en este ámbito: la forma de elección de estos senadores; el sistema de toma de decisiones de la Cámara; la duración del mandato; y el número de senadores de la nueva Cámara;. Estos puntos no son independientes el uno del otro, sino que están íntimamente relacionados. Por ello, la propuesta de reforma ha buscado una regulación de estos asuntos que en su conjunto lleve a que el Senado opere en la práctica en defensa de los intereses territoriales.

### Forma de Elección y Sistema de Toma de Decisiones

En cuanto a las dos primeras cuestiones del artículo 69, se van a analizar conjuntamente puesto que están diseñadas la una en función de la otra. El objetivo principal que se ha buscado es que los senadores sean verdaderos representantes de los intereses territoriales de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, y no representantes de los partidos políticos de la Comunidad Autónoma.

A la hora de analizar el modelo alemán del *Bundesrat* se señaló como este modelo buscaba que “los intereses de los Estados federados se sitúan por encima de los específicos de los partidos”<sup>51</sup>. Esto mismo es lo que se pretende con esta reforma: que los partidos políticos no sean los protagonistas en el Senado, sino que lo sean las Comunidades Autónomas.

Para ello el artículo 69 propuesto ha establecido dos nuevas regulaciones en el punto 3 y 4:

*3. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que establecerán como mínimo una mayoría de tres quintos para tal designación.*

*4. En las votaciones del Senado, los votos de los Senadores de una misma Comunidad Autónoma podrán ser emitidos sólo en bloque. En caso de discrepancia de votos, se entenderán todos ellos emitidos como abstención.*

En cuanto al primero, se determina la Asamblea legislativa como el órgano que debe designar a los senadores de dicha Comunidad Autónoma, en detrimento de que sea el Gobierno –como en el modelo alemán– o unas elecciones democráticas.

---

<sup>51</sup> GUDE FERNÁNDEZ, 2001: 131

La decisión de optar entre que sea la Asamblea legislativa o el Gobierno es sencilla, puesto que el Gobierno representa a la mayoría formada dentro del territorio, pero no así a la minoría. En cambio, en la Asamblea legislativa están representados tanto el Gobierno de la región, como la oposición. Por ello, la Asamblea legislativa representa más adecuadamente el conjunto de intereses de dicho territorio.

Además, se establece que los senadores deben ser elegidos por una mayoría, como mínimo, de tres quintos de la Asamblea legislativa. De este modo lo que se consigue es que sea necesario el consenso dentro de la Asamblea legislativa para la designación de estos senadores, puesto que un Gobierno no suele tener esta mayoría en la Asamblea. Por ello, la mayoría existente en la Asamblea debería ponerse de acuerdo con la oposición para tal designación.

Ahora bien, como ocurre en todas las designaciones por Cámaras legislativas, el problema es que se dé lo que coloquialmente se conoce como “reparto de sillones” entre los partidos políticos. Aquí es donde entra en juego el sistema de toma de decisiones, estableciéndose el voto en bloque.

El voto en bloque de los senadores de una misma Comunidad Autónoma implica que en la operativa del Senado no se formen grupos políticos como ocurre actualmente, sino grupos territoriales. En otras palabras, en vez de agruparse los senadores con una ideología política similar –que no tiene ningún sentido si lo que se pretende es la defensa de los intereses territoriales, no los políticos–. Estos grupos territoriales se formarán como consecuencia del hecho que deben votar en un mismo sentido – puesto que de lo contrario el voto de todos ellos “se entenderán emitidos como abstención”.

De este modo, lo que se consigue es que en la toma de decisiones del Senado, los senadores no voten en función de su ideología política –que es la de su partido político– sino en interés del territorio que le ha designado. Este interés territorial es el que surge del consenso que tiene que haber entre los senadores de la misma Comunidad Autónoma.

Y con esto volvemos a la cuestión del “reparto de sillones”. El voto en bloque impide la formación de grupos políticos en el Senado. Por tanto, ya no tendría sentido llevar a cabo dicho “reparto de sillones”, puesto que los senadores que se designen deben ponerse de acuerdo en la toma de decisiones como parte de un mismo grupo parlamentario territorial.

Este sistema en su conjunto lo que favorece es que a la hora de designar a los senadores no se piense en personas que representen a cada uno de los partidos políticos, sino en personas que verdaderamente representen el interés del territorio. Además, deberán ponerse de acuerdo en cuánto a cuál es ese interés durante su mandato.

La decisión de optar entre la Asamblea legislativa o unas elecciones democráticas resulta algo más difícil en cuanto a su justificación –sobre todo dada la reciente filosofía popular de que se debe votar prácticamente todo–. En este sentido, se ha considerado que el sistema descrito anteriormente en su conjunto –designación por Asamblea junto con voto en bloque– permite que se designen a personas que representen el interés territorial de una mejor manera que aquella que resultaría de unas elecciones democráticas.

La cuestión que lleva a descartar las elecciones es sobre todo la compatibilidad que estas puedan tener con el sistema de voto en bloque. En unas elecciones puede resultar elegido senador cualquier persona que se presente y obtenga los suficientes votos. Lo que ocurriría con un sistema electoral es que se elige a cada senador del territorio de una forma individual. En cambio, el sistema propuesto de designación por la Asamblea legislativa permite tener en cuenta tanto las personas individualmente consideradas, como el conjunto de personas que se esta designando como grupo territorial en el Senado. De este modo se garantizan dos cuestiones: que el grupo de senadores del territorio representen adecuadamente en su conjunto los intereses del territorio; y que se favorezca la operativa del Senado, evitando que haya discrepancias entre los senadores de una misma Comunidad Autónoma.

### Duración del Mandato

En cuanto a la duración del mandato, la reforma propone aumentar el mismo hasta los 6 años al igual que en el Modelo estadounidense. La razón detrás de este aumento del mandato es doble.

En primer lugar, dar una cierta estabilidad al cargo de senador. De este modo se pretende que el senador pueda adoptar las decisiones acordes a los intereses de su territorio, sin miedo a posibles represalias por parte del partido político al que estuviera adscrito. Al tener un mandato de 6 años, el senador tiene una estabilidad laboral/económica que limita en gran medida estas posibles represalias. Si bien este argumento puede considerarse débil

en la teoría, podemos ver como en la práctica sí que ha llegado a influir en Estados Unidos, puesto que son muy frecuentes en Estados Unidos los casos en los que senadores de un partido votan en un sentido distinto al general de su partido.

En segundo lugar, la mayor duración del mandato da al cargo una mayor relevancia, ya que el senador lo será durante una considerable cantidad de tiempo. Esto a su vez favorece que a la hora de designar a los senadores por parte de la Asamblea se considere seriamente si dicha persona representa los intereses del territorio adecuadamente, puesto que va a ser dicho representante durante 6 años.

En definitiva, se pretende revestir al cargo de senador de una relevancia que haga que se designen a personas con reconocida *autoritas* y sentido territorial.

### Número de Senadores

Como se mencionó con anterioridad a la hora de analizar el modelo de Senado alemán, a la hora de determinar el número de senadores dos son los principios a tener en cuenta: por un lado, la representación igualitaria de los territorios; y, por otro lado, la relevancia representativa de los territorios con mayor población.

Una estricta Cámara de representación territorial debería dar a cada territorio en cuestión –que en el caso de España son las Comunidades Autónomas– la misma representación, es decir, el mismo número de senadores a elegir. No obstante, también hay que tener en cuenta que los territorios con una mayor población tienen una cierta mayor legitimidad a la hora de defender sus propios intereses territoriales, dada la mayor parte de población a la que representan.

Ambas cuestiones tienen que tenerse en cuenta y equilibrarse para conseguir una Cámara que represente adecuadamente a los territorios y al mismo tiempo reparta correctamente la capacidad de decisión entre los mismos.

Como se analizó anteriormente, el modelo alemán del *Bundesrat* regula esta cuestión consiguiendo este deseado equilibrio. Es por ello, que la reforma propuesta se basa en este modelo a la hora de determinar el número de senadores en el artículo 69.2. En este sentido, se propone lo siguiente:

3. *Las Comunidades Autónomas designarán a dos Senadores y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas a un Senador.*

Con esta propuesta, el Cámara tendría un total de 76 senadores. La distribución de los senadores por Comunidades Autónomas sería de acuerdo con la siguiente tabla:

Comunidad Autónoma	Población <sup>52</sup>	Senadores por Territorio	Senadores por Población	Total
Andalucía	8,405,294	2	8	10
Cataluña	7,516,544	2	7	9
Comunidad de Madrid	6,587,711	2	6	8
Comunidad Valenciana	4,948,411	2	4	6
Galicia	2,699,299	2	2	4
Castilla y León	2,410,819	2	2	4
País Vasco	2,172,591	2	2	4
Canarias	2,188,626	2	2	4
Castilla-La Mancha	2,030,807	2	2	4
Región de Murcia	1,479,098	2	1	3
Aragón	1,316,064	2	1	3
Islas Baleares	1,176,627	2	1	3
Extremadura	1,067,272	2	1	3
Principado de Asturias	1,024,381	2	1	3
Navarra	646,197	2	0	2
Cantabria	580,997	2	0	2
La Rioja	312,719	2	0	2
Ceuta	84,913	1	0	1
Melilla	84,667	1	0	1
<b>Total</b>	<b>46,733,037</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>76</b>

Se consigue de este modo un adecuado reparto de la representación en la Cámara Alta ya que las Comunidades Autónomas más pobladas tienen una mayor representación, pero esta no es abusiva. Cabe destacar el hecho de que la mayoría absoluta de la Cámara quedaría en 38 senadores y para llegar a dicha cifra sería necesario que se juntarían las 6 Comunidades más pobladas.

Esta cuestión es de vital importancia además como consecuencia del voto en bloque de las senadores de una misma Comunidad Autónoma. Este voto en bloque hace que el número de senadores que tenga una Comunidad Autónoma, que deben votar en un mismo sentido, determine el poder de decisión que dicho territorio tienen en el Senado.

<sup>52</sup> INE (2018): *Población por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios*

En definitiva, lo que se favorece con esta distribución es que sea necesario llegar a un consenso entre los senadores de las distintas Comunidades Autónomas: para que salga adelante una decisión no basta con el visto bueno de las tres regiones más importantes de España –Andalucía, Cataluña y Madrid–. Se consigue por tanto que el Senado se convierta en una Cámara en la que los intereses de cada una de las regiones se defienden y tengan que ponerse de acuerdo.

#### 4.4 Funciones y Competencias

Para terminar, las funciones y competencias del Senado tras la reforma constitucional propuesta vienen determinadas, en su mayoría, en el nuevo artículo 69 bis.

En este sentido, y antes de entrar a analizar las materias señaladas en este artículo, cabe señalar que la propuesta de reforma solo se refiere a los artículos mencionados en el punto 4.1 del presente trabajo. Es decir, el resto de artículos de la Constitución permanecerían igual. La consecuencia de lo anterior es que cualquier otra función o competencia que tuviera el Senado anteriormente y que no se menciona en la presente reforma, permanece igual.

En la práctica el único artículo referente al Senado que no se menciona en la reforma propuesta es el artículo 155.2 CE. En virtud del mismo, el Senado tiene la competencia para adoptar, por mayoría absoluta, las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que le impone la Constitución y las Leyes. Al no mencionarse en la reforma, dicho artículo permanece intacto, por lo que en el nuevo sistema de Senado este seguiría teniendo dicha competencia exclusiva – puesto que el artículo 155 no menciona al Congreso–. Ahora bien, el Senado que debe tomar dicha decisión es el que se corresponde de acuerdo con esta nueva reforma: un Senado con representantes territoriales y voto en bloque.

De acuerdo con el análisis que se llevó a cabo en el punto 1.3 del presente trabajo sobre la situación actual del Senado, se ha podido ver que las competencias especiales que la Constitución reconoce al Senado son las siguientes:

- La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados en virtud del 94.1 CE,

- La autorización para la celebración de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas fuera de las materias propias de las mismas en virtud del 145.2 CE,
- La distribución del Fondo de Compensación constituido en virtud del 158.2 CE para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales,
- La armonización de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas por el Estado cuando así lo exija el interés general en virtud del 150.3 CE,
- Adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan en virtud del 155 CE.

El artículo 74.2 de la Constitución viene a determinar la competencia especial del Senado en estas materias estableciendo un proceso legislativo distinto del ordinario.

Por ello, la presente reforma propone eliminar el artículo 74.2 –puesto que ya no es necesario dada la existencia del nuevo proceso legislativo diseñado en el artículo 90– y señala como materias de “especial interés territorial” en las que el Senado tiene una competencia especial las siguientes:

- a. *Aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma*
- b. *La financiación de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 158*
- c. *Leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización a que se refiere el artículo 150*
- d. *Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 145.2*
- e. *Las proposiciones de ley presentadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 87.1*

Como se puede observar, estas materias son en gran medida coincidentes con las competencias especiales que actualmente reconoce la Constitución al Senado. La razón es que la reforma lo que ha hecho es recopilar en un artículo todas las competencias que se le reconocen actualmente, corrigiendo las deficiencias señaladas en el punto 1.3 de este trabajo.

En primer lugar, se incluye la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma, materia en la que actualmente no tiene competencia especial alguna. Esta materia se puede considerar claramente de vital importancia territorial, por lo que tiene un claro sentido que sea el Senado la Cámara competente en este asunto.

En segundo lugar, cabe mencionar la referencia genérica a la financiación de las Comunidades Autónomas. Mientras que actualmente solo se le concede al Senado competencia especial respecto del 158.2 –que es el referente al Fondo de Compensación Interterritorial–, la presente reforma extiende la competencia en esta materia también al 158.1. Este punto se refiere a la asignación a las Comunidades Autónomas de la partida económica que tienen en los Presupuestos Generales del Estado, que también se considera que resulta de especial interés territorial.

En tercer lugar, también se extiende la competencia actual que tiene el Senado en cuanto al artículo 150 de la Constitución. Mientras que actualmente se limita a las leyes de armonización del punto 3, la reforma la extiende a las leyes marco y de transferencia del punto 1 y 2. Se considera que, si el Senado tiene competencia para la armonización de competencias, no tiene sentido que no la tenga asimismo para su transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas.

En cuarto lugar, se mantiene la actual competencia del Senado respecto de la aprobación de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas dada el claro interés territorial de esta cuestión.

En quinto lugar, se añade como competencia especial aquellas proposiciones de ley que se presenten por parte de las Comunidades Autónomas en virtud de su iniciativa legislativa. Se entiende que dichas proposiciones tienen un marcado interés territorial dado que la entidad que está ejercitando la iniciativa legislativa es una Comunidad Autónoma. Asimismo, se consigue de este modo que cualquier proposición legislativa que lleve a cabo una Comunidad Autónoma sea debatida por la Cámara que representa sus intereses territoriales.

Cabe mencionar también que no se incluye como competencia especial la referente a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados en virtud del 94.1 CE. Se entiende que este es un asunto de interés general que, dado el sistema diseñado en esta reforma, debería corresponder la prevalencia sobre dicho asunto al Congreso de los Diputados.

Por último, cabe mencionar así mismo que no se incluye en este artículo 69 bis la adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al

cumplimiento forzoso de sus obligaciones del artículo 155. El motivo de lo anterior es que, de incluirse en este artículo 69 bis, dicha decisión se debería aprobar conforme al procedimiento ordinario previsto en el artículo 90. Al no incluirse, esta decisión se sigue adoptando tal y como está regulado actualmente, con la sola participación del Senado. Dada la envergadura e implicaciones que tiene este artículo para con los intereses territoriales, parece correcto darle una mayor relevancia a este asunto. Esta relevancia se consigue dándole precisamente el procedimiento especial para su aprobación que tiene actualmente.

Para terminar, señalar que esta lista de funciones y competencias son aquellas que objetivamente tienen un especial interés territorial. Por tanto, estableciendo estas materias se consigue determinar una lista cerrada de materias en las que el Senado tiene una competencia especial, y por tanto tiene prevalencia sobre el Congreso de los Diputados. De este modo, se consigue que la Cámara de representación de los intereses territoriales tenga esta competencia especial sobre aquellos asuntos que están vinculados a la especial representación que ostenta dicha Cámara Alta, que es la territorial.

## 5. Conclusión

A modo de conclusión del presente Trabajo de Fin de Grado, analizaré las implicaciones y la viabilidad de la propuesta de reforma del Senado que se ha llevado a cabo dada la situación política y territorial actual en España.

Para empezar, considero que la propuesta llevada a cabo supone un cambio significativo respecto del paradigma actual. Además, este cambio de paradigma se lleva a cabo respecto de una cuestión de vital importancia en el mundo político, que es el proceso legislativo.

A su vez, otra cuestión que hay que tener en cuenta es el hecho de que, junto con la reforma del Senado, sería necesario a su vez reformar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en cuanto al sistema de elección del Congreso. La razón de esto es que el Congreso de los Diputados tiene actualmente un sistema de elección en el que se le da una sobrerrepresentación a los partidos políticos que se presentan en una única región – que son los que defienden intereses territoriales–.

Como se mencionó anteriormente, ha habido una intrusión en la Cámara Baja de los intereses territoriales que han acabado por influir enormemente en la operativa legislativa de esta Cámara Baja. En otras palabras, el Congreso que debe representar los intereses generales se ha dejado atrapar por los intereses territoriales. Este punto está en parte justificado por la ausencia de una verdadera Cámara en la que estos intereses territoriales puedan defenderse –que debería ser el Senado–.

Como consecuencia de esta reforma del Senado, ahora sí que habría una Cámara que representa los intereses territoriales. Y precisamente por eso sería necesario reformar el sistema de elección del Congreso, para hacer de esta Cámara una verdadera Cámara de representación de los intereses generales, sin ninguna sobrerrepresentación de los intereses territoriales. De este modo, se conseguiría un bicameralismo en el que los intereses están adecuadamente representados en su Cámara respectiva y con el peso institucional necesario para que se defiendan en el proceso legislativo.

En definitiva, junto con la reforma del Senado es necesario una reforma de la Ley Electoral. Dada la envergadura de tales reformas, considero que la viabilidad de esta propuesta es bastante limitada.

Dos son los motivos principales que me llevan a sostener lo anterior: primero, la cantidad de implicados que hay en esta cuestión –cada uno con sus propios intereses–; segundo, la inexistencia de una voluntad de consenso entre todos estos implicados.

La cuestión de reforma del Senado y de la Ley Electoral es probablemente la que más implicados tenga en nuestro sistema constitucional. La razón es que ambas cuestiones forman parte del poder legislativo, por lo que todos los partidos políticos están implicados y tienen un interés que defender al respecto. Pero, además, el Senado es la Cámara de representación territorial, por lo que a los partidos políticos se le suma las Comunidades Autónomas, cuyos intereses pueden no ser coincidentes con el de los partidos políticos.

Ahora bien, aunque haya muchos intereses en juego, si hay voluntad de llevar a cabo una reforma buscando el bien común, se puede conseguir, aunque sea difícil. Y precisamente este es el verdadero motivo por el que la viabilidad de esta reforma es limitada.

Como hemos visto en este trabajo, dentro de la reforma del Senado hay muchísimos puntos y cuestiones relevantes a determinar, al que además habría que sumar los distintos puntos a analizar de una reforma de la Ley Electoral. Actualmente no hay una voluntad de consenso en nuestro país que haga posible una reforma de esta envergadura. En caso de que se abra esta cuestión, en cada uno de estos puntos de la reforma los implicados defenderían aquello que les beneficie más, acorde con sus intereses –ya sea en materias de competencia porque a un territorio le interesa una materia específica; o en cuanto al modo de elección de los senadores o diputados, porque a un partido le beneficia un determinado sistema–.

Considero que es necesario encontrar una manera de garantizar una reforma objetiva que se centre en la búsqueda del bien común en España. La institución que debería coger protagonismo puesto que garantiza una cierta imparcialidad junto con el sentido de estado necesario para llevar a cabo esta reforma es el Consejo de Estado. En este sentido, ya llevó a cabo un informe sobre la reforma del Senado en 2006, al que no se ha dado la suficiente atención.

En definitiva, y para terminar, la reforma del Senado es una cuestión que se está debatiendo con frecuencia en el actual ámbito político, pero sin la voluntad de sentarse a analizar la cuestión de forma seria y decidida. El actual problema territorial que vive nuestro país hace además que esta cuestión sea aún más difícil. Aunque precisamente por estos problemas territoriales, quizás es aun más necesario y el momento oportuno para atajar esta cuestión. Incluso me aventuro a señalar que quizás podría llegar a ser la solución de estos problemas.

## 6. Bibliografía

Alonso de Antonio, J.A. (2005). “Algunas propuestas para la reforma constitucional”, *Foro, Nueva época*, 359-407

Aja, E. y Arbos, X. (1980). “El Senadop, Cámara posible de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, 27-66

Ciudadanos Partido de la Ciudadanía (2015). *Propuestas de Regeneración Democrática e Institucional. Treinta Propuestas para cambiar España*. Recuperado de: [https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-nuestras.ideas.reformas-democraticas-institucionales/reformas-democraticas-institucionales.pdf?\\_\\_v=136\\_0](https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-nuestras.ideas.reformas-democraticas-institucionales/reformas-democraticas-institucionales.pdf?__v=136_0)

Constitución de Estados Unidos. Federal Register, de 17 de septiembre de 1787 (CEU 1787)

Constitución de la República italiana. Gazzetta Ufficiale, de 27 de diciembre de 1947, núm. 298 (CRI 1947)

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424

Cotta, M. (1971). “Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una anilisi struttural-funzionale del Parlamento”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 545-595

De Esteban, J., y López Guerra, L. (1984). *El régimen constitucional español* (Vol. 2). Labor.

García-Escudero, P. (2006) “La reforma constitucional del Senado: Cuestiones a resolver”, *Corts. Anuario de derecho Parlamentario*, num. 28, 19-41

Giménez Martínez, M.A. (2016) “El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República”, *Hispania*, 751-788

Giménez Martínez, M.A. (2015). “El Consejo Nacional del Movimiento: la “cámara de las ideas” del franquismo”, *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, 271-298

Gude Fernández, A. (2001). “A propósito de la reforma del senado en España: La composición del Bundesrat alemán.” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (11), 129-152.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Bundesgesetzblatt, de 23 de mayo de 1949 (LFRFA 1949)

Ley Órgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional. Boletín Oficial del Estado, 1 de julio de 1967, núm. 156, 9188 a 9191.

Melguizo, S. (2016). *Matteo Renzi renuncia a liderar el Partido Democrático tras el desplome en las elecciones de Italia*. 03/03/2019, de El Mundo Sitio web: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/03/05/5a9d67feca4741990e8b4587.html>

Parisi, S. (2016). “La Reforma Constitucional En Italia:¿ Cómo Cambia La Forma Del Estado?”. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (16).

Preston, P., Falcón, D., Halffter, E. R., y Camprodón, T. (1994). *Franco: caudillo de España*. Barcelona, Grijalbo.

Preston, N.S. (1969). *The Senate Institution* (Vol. 18). Van Nostrand Reinhold Co.

Podemos Partido Político (2015). *Queremos, sabemos, podemos. Un Programa para cambiar nuestro país*. Recuperado de: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>

Punset, R. (1987). *El Senado y las Comunidades Autónomas*. Tecnos.

Reuter, K. (1989): “Der Bundesrat als Parlament der Länderregierunge, Parlamentsrecht und Parlaments praxis”. *Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch*, 1523-1564

Ruiz, J. J. R. (2005). “Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado. La reforma constitucional del Senado”. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 51-68

Sierra, M., Peña Guerrero, M.A., y Zurita, R. (2010). *Elegidos y elegibles, La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*. Madrid, Marical Pons.

Tomás Villarroya, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Vogel, H. J. (1996). *El régimen federal de la Ley Fundamental*. Pons.