



FACULTAD DE DERECHO

**PROPUESTA PARA FORTALECER LA  
NATURALEZA DEL SENADO COMO  
CÁMARA DE REPRESENTACIÓN  
TERRITORIAL**

Autora: Carolina Ibars Mayol

4º E-1

Derecho Constitucional

Tutor: Prof. Dr. Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril 2023

## **RESUMEN**

La Constitución Española de 1978, fue todo un logro, ya que, viniendo España de una dictadura, consiguió establecer un sistema de gobierno parlamentario. No obstante, la Constitución aplazó la solución de la cuestión territorial. Estas deficiencias han dado lugar a que el Estado autonómico empiece a dar signos de desgaste. En consecuencia, y partiendo de la base de que el Senado se constituye en la Constitución como una Cámara de representación territorial, y de que España se organiza en 17 Comunidades Autónomas; las Comunidades tendrían que estar representadas en el Senado. Sin embargo, de los 265 senadores que constituyen la Cámara Alta, sólo 57 son elegidos por las Comunidades. El Senado no cumple el rol atribuido por la Constitución. Por consiguiente, en el presente trabajo se aborda la posibilidad de reformar el Senado mediante el desarrollo de una propuesta de reforma. En particular, se analiza la posibilidad de reformar la composición del Senado, y fortalecer su papel en el ejercicio de las funciones atribuidas a las CCGG en la CE. Para poder llevar a cabo esta propuesta, se analiza tanto el Bicameralismo imperfecto que caracteriza el sistema parlamentario español, como el Bicameralismo del Senado italiano y el Bundesrat alemán.

## **PALABRAS CLAVE**

Constitución Española, Comunidades Autónomas, Integración territorial, Bicameralismo imperfecto, Senado, Cámara de representación territorial, reforma constitucional.

## **ABSTRACT**

The Spanish Constitution of 1978 was quite an achievement, since Spain, coming from a dictatorship, managed to establish a parliamentary system of government. However, the Constitution postponed the solution of the territorial question. These shortcomings have led to the autonomous State beginning to show signs of wear and tear. Consequently, and on the basis that the Senate is constituted in the Constitution as a Chamber of territorial representation, and that Spain is organized into 17 Autonomous Communities, the Communities should be represented in the Senate. However, of the 265 senators that make up the Upper House, only 57 are elected by the Communities. The Senate does not fulfill the role attributed by the Constitution. Therefore, this paper addresses the possibility of reforming the Senate by developing a reform proposal. In particular, we analyze the possibility of reforming the composition of the Senate and strengthening its role in the exercise of the functions attributed to the General Courts in the Constitution. In order to carry out this proposal, both the imperfect bicameralism that characterizes the Spanish parliamentary system and the bicameralism of the Italian Senate and the German Bundesrat are analyzed.

## **KEY WORDS:**

Spanish Constitution, Autonomous Communities, Territorial integration, Imperfect bicameralism, Senate, Chamber of territorial representation, constitutional reform.

## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>6</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>II. EL SISTEMA BICAMERAL.....</b>	<b>9</b>
1. El Bicameralismo .....	9
2. El Sistema Bicameral Español .....	11
3. El Senado Español y su inadecuación para cumplir con el rol atribuido por la CE 15	
<b>III. SOBRE LA REFORMA DEL SENADO.....</b>	<b>18</b>
1. Intentos de reforma del Senado .....	18
2. Sobre la conveniencia o no de reformar la Cámara Alta .....	21
3. El Informe de 2006 del Consejo de Estado: La reforma del Senado.....	23
4. Propuestas doctrinales de reforma del Senado .....	26
4.1. Composición .....	26
4.2. Funciones .....	29
<b>IV. REFORMA DEL SENADO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO .....</b>	<b>33</b>
1. El Bundesrat.....	34
2. El Senado Italiano.....	37
<b>V. PROPUESTA DE REFORMA DEL SENADO.....</b>	<b>40</b>
1. Sobre la composición del Senado.....	41
2. Sobre las funciones del Senado .....	47
3. Procedimiento de reforma.....	52
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>53</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>58</b>
1. Legislación citada.....	58
2. Jurisprudencia citada .....	58
3. Obras doctrinales.....	59

<b>4. Recursos de Internet.....</b>	<b>62</b>
<b>5. Otras fuentes.....</b>	<b>63</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

<b>art./arts.</b>	Artículo/artículos
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CCGG</b>	Cortes Generales
<b>EEAA</b>	Estatutos de Autonomía
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>LF</b>	Ley Fundamental de la República Federal de Alemania
<b>p./pp.</b>	Página/páginas

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española (en adelante “CE”) entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, tan solo 3 años después de la muerte del dictador Francisco Franco. España, en ese breve periodo de tiempo, había logrado pasar sin violencia de un régimen dictatorial a un Estado democrático (Varela Suanzes-Carpegna, 2007, pp. 488-489).

La CE de 1978 fue todo un logro, ya que, viniendo España de una dictadura, consiguió establecer un sistema de gobierno parlamentario y reconocer y garantizar derechos fundamentales como la libertad de expresión, de religión, de reunión y de asociación (Varela Suanzes-Carpegna, 2007, p. 489).

No obstante, como dice VILLA, *“entre los muchos y complejos problemas con los que se ha tenido que enfrentar la nueva Constitución Española, el lugar más destacado lo ocupa el que se refiere a la organización territorial del Estado”* (Matos Navarro & Guillén Velasco, 2003, pp. 111-112).

Es decir, a pesar de las múltiples virtudes de la CE, y de la ejemplaridad de la Transición, la norma suprema aplazó la solución de la cuestión territorial. Conservó la estructura unitaria del Estado, aunque reconoció el derecho de las entidades territoriales regionales a constituirse en Comunidades Autónomas (en adelante “CCAA”) con potestades de autogobierno (Matos Navarro & Guillén Velasco, 2003, pp. 111-112).

Fue entre 1980 y 1983, cuando dicha cuestión fue abordada de forma súbita, siendo los principales partidos los que, mediante un pacto político, tuvieron que solventar la cuestión que la CE dejó abierta. Estas graves deficiencias en relación al modelo autonómico, han dado lugar a un problema de integración territorial en España, que solo se ha incrementado con el paso de los años (Matos Navarro & Guillén Velasco, 2003, pp. 111-112).

Es decir, actualmente, en España hay un problema de cohesión e integración entre las diferentes CCAA. El fortalecimiento del sistema autonómico y la descentralización política en España han aumentado la importancia de las CCAA, pero también han dificultado la coordinación y la cooperación entre ellas y el gobierno central. El Estado

de Autonomías ha perdido adeptos, los ciudadanos no sienten que sus intereses sean representados.

Uno de los elementos que podría ayudar a una mejor integración de la perspectiva territorial, es la reforma del Senado. La transformación del Senado en una verdadera Cámara de representación territorial que sirviese de integración del Estado con las CCAA, contribuiría a reducir este descontento, y además a disminuir los conflictos competenciales entre el Estado y las regiones que lo integran.

No obstante, ha de tenerse presente que el sistema electoral favorece una presencia relativamente fuerte (en todo caso, proporcional) de los partidos nacionalistas en el Congreso. Junto con el hecho de que el nacionalismo tiene como objetivo a largo plazo la desintegración territorial del Estado, esto implica que hay muchos otros elementos que deben abordarse en conjunto para superar el conflicto territorial. Pese a ello, la reforma y transformación de la Cámara Alta en una verdadera Cámara de representación territorial, puede ser un buen punto de partida para esta falta de integración.

En conclusión, el objetivo primordial que se persigue en el presente trabajo es analizar si la reforma y transformación de la Cámara Alta en una verdadera Cámara de representación territorial puede ser un buen punto de partida para esta falta de integración. Con el propósito de dar respuesta a esta pregunta, se analizará la posibilidad de reformar el Senado en dos sentidos:

- Reformar la composición y forma de elección del Senado en aras a profundizar en su naturaleza de Cámara de representación territorial y conseguir así que las CCAA se sientan más representadas.
- Modificar las atribuciones del Senado. A pesar de que la CE en su art. 66.2 atribuye al Congreso y Senado las mismas funciones, las competencias que asume el Congreso en el ejercicio de dichas funciones son muy superiores a las que asume el Senado (66.2 CE).

Asimismo, para poder llevar a cabo la propuesta de reforma, se analizará tanto el bicameralismo imperfecto que caracteriza el Sistema parlamentario español, así como el bicameralismo del Sistema parlamentario italiano y el Bundesrat alemán.

## II. EL SISTEMA BICAMERAL

Para poder cumplir el objetivo de desarrollar una adecuada propuesta de reforma, es necesario entender tanto el Sistema Bicameral, como el rol que atribuye la CE al Senado, así como su relación con la Cámara Baja.

### 1. El Sistema Bicameral

El Sistema Bicameral se puede definir como la “*configuración del Parlamento o Asamblea Legislativa en dos Cámaras denominadas habitualmente Cámara Alta y Cámara Baja*” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2023).

El origen de este sistema se encuentra en dos modelos, el británico y el estadounidense (Cidoncha, 2011, p. 169).

El Sistema Bicameral estadounidense nace con la Constitución de EEUU de 1787, a raíz de las demandas de los estados, que exigían un órgano a través del cuál pudiesen participar en la formación de la voluntad de la federación. Con el objeto de satisfacer tanto a los estados de mayor número de habitantes (demandaban que el número de representantes se fijará en virtud de la población) y aquéllos estados menos poblados (demandaban que todas las entidades territoriales contasen con el mismo número de representantes) se constituyeron dos órganos, la Cámara de Representantes y el Senado (Cidoncha, 2011, pp. 170-172).

Por su parte, el Sistema británico surgió en el siglo XIV, con la agrupación de los integrantes del Parlamento en dos cuerpos: la Cámara Alta o de los Lores (integrada por los nobles y alta jerarquía eclesiástica) y la Cámara Baja, integrada por la burguesía. La Cámara Alta se concibió como una medida de freno a la Cámara Baja, pudiendo vetar proyectos de ley (Álvarez Vélez & Alcón Yustas, 2011, p. 16).

El modelo británico fue el modelo que se extendió al Constitucionalismo Comparado; sin embargo, a raíz del proceso de democratización experimentado por los países europeos, esta segunda cámara desapareció o se democratizó. En Italia, por ejemplo, sus miembros pasaron a ser escogidos por el cuerpo electoral y a ejercer las mismas funciones que la

Cámara Baja. En Gran Bretaña, se mantuvo, pero perdiendo muchas de sus competencias y su composición aristocrática (Cidoncha, 2011, p. 169).

Una vez definido el origen del Sistema Bicameral, resulta conveniente atender a las distintas clases de bicameralismos. En primer lugar, es posible distinguir entre Segundas Cámaras políticas, que se pueden clasificar en aristocráticas (han desaparecido prácticamente), federales (representan a cada uno de las nacionalidades de un Estado Federal: Alemania y EEUU) y democráticas (España); y Segundas Cámaras económicas (Codes Calatraba, 2014, pp. 143).

Por su parte, LIJPHART divide los Sistemas Bicamerales en diversas categorías. En primer lugar, distingue entre el bicameralismo congruente, que tiene lugar cuando se elige de forma similar a los miembros de ambas Cámaras, y no existe sobrerrepresentación ni territorial ni poblacional en la Cámara alta; y el incongruente, que tiene lugar cuando hay diferentes sistemas electorales para seleccionar a los legisladores que integran la Cámara Baja y la Alta, y cuando en alguna de ellas hay sobrerrepresentación de minorías o de territorios (Bertino, 2012, pp. 197-198; Lijphart, A, 1999).

Asimismo, y con base en su relación con la Cámara Baja, diferencia entre bicameralismo simétrico y el asimétrico (Bertino, 2012, p. 197)., que también se podrían denominar Sistemas Bicamerales perfectos o imperfectos. El bicameralismo perfecto o simétrico es aquel a través del cual ambas cámaras tienen el mismo peso en el ejercicio de las competencias atribuidas a ellas (Codes Calatraba, 2014, pp. 143-144). Es decir, la promulgación de leyes requiere el consentimiento de ambas cámaras y la Cámara Baja no puede invalidar o anular unilateralmente los vetos o las enmiendas aprobadas por la Cámara Alta, o bien puede hacerlo únicamente con algún grado de dificultad (Bertino, 2012, p. 197; Codes Calatraba, 2014, pp. 144-145).

Por su parte, en el bicameralismo imperfecto, la Cámara Alta está subordinada a la Cámara de representación popular; y se encuentra restringida constitucionalmente, viéndose su poder limitado frente a las decisiones de la otra Cámara (Codes Calatraba, 2014, pp. 144-145).

Actualmente, los sistemas bicamerales perfectos prácticamente han desaparecido, siendo lo normal encontrarnos modelos bicamerales imperfectos. La propia España es un ejemplo de ello. Como bien se desarrollará en los títulos siguientes, el Senado Español se encuentra subordinado al Congreso.

Finalmente, ¿Cómo se justifica la existencia de la Segunda Cámara?

Para justificar la existencia de dos cámaras, se argumenta la necesidad de contar con una Segunda Cámara que representase los intereses territoriales, distintos a los intereses políticos generales representados por la Cámara Baja. Este argumento se relaciona con la idea de Estado descentralizado. En los Estados descentralizados, se requiere de una Cámara que represente al Estado en su conjunto, y otra a las entidades territoriales que le integran. Esta Segunda Cámara sería de representación territorial, pero la práctica nos muestra que solo en el caso del Bundesrat Alemán se puede hablar de una verdadera Cámara de representación territorial (aunque más que una cámara sería un órgano intergubernamental) (Cidoncha, 2011, p. 171).

Asimismo, y citando a HAURIUO, *“la dualidad de Cámaras es condición necesaria para la moderación del poder, sin la que no existe gobierno constitucional posible”*. En otras palabras, la Cámara Alta se concibe como una Cámara de reflexión, que interviene *“en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador”* (Astarloa Villena, 1998, p. 178) contribuyendo de esta forma a la *“mejora de la técnica legislativa”* (Sáenz Royo, 2018, p. 511). Dicho de otra manera, el Senado sirve tanto para mejorar la calidad de las leyes, permitiendo revisar dos veces las iniciativas legislativas; como para actuar como contrapeso de la Cámara Baja, evitando así la excesiva concentración de poder (Cidoncha, 2011, p. 169).

En resumen, el Sistema Bicameral es un sistema en virtud del cual el Poder Legislativo se encuentra integrado por dos cámaras. Es posible encontrar múltiples categorías de Sistemas Bicamerales; no obstante, la más relevante a efectos del presente trabajo es la que distingue entre bicameralismo perfecto e imperfecto. Es el bicameralismo imperfecto el modelo existente en España.

## **2. El Sistema Bicameral Español**

Las Cortes Generales (en adelante “CCGG”), reguladas en el Título III de la Constitución Española, se configuran como un órgano constitucional que representa al pueblo español y que sustenta, junto a la Corona, la monarquía parlamentaria.

Como estipula el art. 66.1, “*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*”. Dicho de otra forma, las CCGG se definen como un solo órgano, de estructura compleja, desdoblado funcionalmente en dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-154). Es decir, la Constitución Española, al regular el parlamento en su art. 66, opta por una estructura bicameral (art. 66.1 CE).

La Constitución Española no fue la primera vez por la que se optó por el modelo bicameral. Desde el Estatuto de Bayona de 1808, el bicameralismo ha sido la regla general; siendo las únicas excepciones a esta regla la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de 1931 de la Segunda República (siendo la soberanía única y residiendo en el pueblo español, el órgano de representación había de ser único) (Romero Díaz, 2019, p. 266).

Sea como fuere, el art. 66.2 de la CE atribuye a las CCGG las funciones de ejercer la potestad legislativa, aprobar los presupuestos, y controlar la acción del Gobierno; así como reconoce su carácter inviolable (art. 66.2 CE). Las Cortes se configuran como un órgano “*políticamente independiente y dotadas de autonomía institucional para el ejercicio de las tareas que le son asignadas [...]*” (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 154-155).

No obstante, el que sean tanto el Senado como el Congreso órganos políticamente independientes, no impide la actuación conjunta de las CCGG en determinados supuestos (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 154-155). A modo de ejemplo, en el art. 74 se prevé la reunión conjunta de ambas cámaras para el ejercicio de las competencias no legislativas atribuidas expresamente a las CCGG en el Título II (La Corona).

Por todo ello, sería lógico pensar que el Sistema Bicameral español es un modelo equilibrado y bastante perfecto, no obstante, no hay nada más lejos de la realidad. Este

bicameralismo, no es un bicameralismo perfecto, que se daría en aquellos supuestos en los que las dos cámaras contasen con la misma funcionalidad, y el mismo peso en el ejercicio de las competencias atribuidas a ellas por la Constitución; sino un modelo imperfecto (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155).

Prueba de ello se encuentra en el art. 74.2 en el que, en referencia a las funciones recogidas en los arts. 94.1 (autorización de tratados o convenios internacionales de carácter especial), 145.2 (autorización de convenios entre CCAA no previstos en sus EEAA) y 158.2 CE (distribución del Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión entre las CCAA), se establece que, a falta de acuerdo entre el Congreso y el Senado, dicho consenso se intentaría obtener mediante una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. En el caso de persistencia del desacuerdo, decidiría el Congreso por mayoría absoluta (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 74.2 CE; art. 94.1 CE; art. 145.2 CE; art. 158.2 CE).

De igual manera, en el art. 167, para el supuesto de aprobación de proyectos de reforma constitucional, se prevé, en defecto de acuerdo entre las CCGG, la constitución de una Comisión paritaria de diputados y Senadores, y subsidiariamente se estipula, que es el Congreso, por mayoría de 2/3, el responsable de aprobar dicho texto (siempre que el Senado hubiese aprobado la reforma por mayoría de 2/3) (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 167 CE).

No obstante, el bicameralismo imperfecto y la posición de subordinación del Senado frente al Congreso no se limita a las situaciones de discrepancia entre ambas Cámaras, sino que tiene su reflejo en multitud de supuestos más (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155).

En primer lugar, y en relación a la función de control al Gobierno, a pesar de que corresponde a las dos cámaras ejercer la fiscalización del ejecutivo (Codes Calatraba, 2014, pp. 145), es el Congreso el que concede o retira la confianza en el Gobierno, y solo él interviene en:

- La investidura del presidente del Gobierno, de acuerdo con el art. 99 CE (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 99 CE).

- En el debate y votación de la cuestión de confianza planteada por el presidente del Gobierno, de acuerdo con el art. 112 CE (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 112 CE).
- En la moción de censura, de acuerdo con el art. 113 CE (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 113 CE).
- Y finalmente es solo el Congreso el que, en su caso, puede plantear la acusación del presidente y demás miembros del Gobierno por delitos de traición y contra la seguridad del Estado, de conformidad con lo previsto en el art. 102 CE (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 153-155; art. 102 CE).

En segundo lugar, el Senado se configura, en relación a la función legislativa, como una Cámara de segunda lectura. Como indica el art. 88 de la CE, es el Congreso el responsable de examinar en primera lectura la totalidad de iniciativas legislativas, con excepción de los “*proyectos de ley concernientes al Fondo de Compensación Territorial [...]*” y “*los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas*” (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, p. 157; art. 88 CE; art. 145.2 CE).

Aprobado el proyecto o proposición de ley por el Congreso, el texto es remitido por el Presidente del Congreso al Presidente del Senado. De acuerdo con el art. 90 de la CE, el Senado, en el plazo de 2 meses o de 20 días naturales en aquellos casos “*declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados*” (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, p. 157), puede introducir enmiendas en el texto legislativo aprobado por el Congreso por mayoría simple o vetarlo por mayoría absoluta.

En este caso, el texto enmendado o vetado por el Senado vuelve al Congreso. El Congreso por mayoría simple puede aceptar o rechazar las enmiendas, o levantar el veto por mayoría absoluta, o por mayoría simple, transcurridos dos meses desde su interposición (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 155-157).

En lo relativo a los estados excepcionales, es solo el Congreso quién tiene reconocidas competencias de acuerdo con el art. 116 CE, y quién, en su caso, autorizará la prórroga del estado de alarma, autorizará la declaración y prórroga del estado de excepción y declarará el estado de sitio (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, p. 157; art. 116 CE)

Por último, la CE reserva solo al Congreso, la autorización de la convocatoria de referéndum consultivo de acuerdo con el art. 92 CE, y la convalidación o derogación de los Decretos-Ley de acuerdo con el art. 86 CE. En contraposición, la única función realmente relevante del Senado como Cámara territorial (en la que no interviene el Congreso), es la de autorizar al Gobierno, por mayoría absoluta, a adoptar las medidas necesarias, cuando una Comunidad Autónoma incumpla las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan o perjudique gravemente al interés general de España, de acuerdo con lo previsto en el art. 155.1 CE (Caamaño, Jove, & Roura Gómez, 2019, pp. 155-157; art. 92 CE; art. 86 CE).

En resumen, en la CE se opta por un Sistema Bicameral. Es decir, las CCGG, en la CE, se configuran como un órgano integrado en dos cámaras, el Congreso y el Senado. No obstante, y como se ha adelantado en la Introducción, a pesar de que la CE en su art. 66.2 atribuye al Congreso y Senado las mismas funciones, las competencias que asume el Congreso en el ejercicio de dichas funciones son muy superiores a las que asume el Senado (art. 66.2 CE).

### **3. El Senado Español y su inadecuación para cumplir con el rol atribuido por la CE**

Para justificar el Sistema Bicameral y la existencia del Senado, fue necesario encontrar una causa o fundamentación para el mismo, siendo su carácter como Cámara de representación territorial el rol que se le atribuyó: “*El Senado es la Cámara de representación territorial*” (art. 69.1 CE).

Por lo tanto, la CE atribuye al Senado una naturaleza dual; por un lado, ha de representar al pueblo español, y por otro a las entidades territoriales que lo componen, No obstante, la subordinación y débil posición del Senado frente al Congreso, así como su composición, impiden a la Cámara Alta ejercer el rol que se le atribuyó en el art. 69.1 de la CE.

En otras palabras, es la propia configuración del Senado en la Constitución, lo que le impide desarrollar el cometido atribuido por la misma.

Como dijo FERNANDEZ-MIRANDA, el Senado “[...] *de un lado, queda definida como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1) y, de otro, su regulación lo desmiente, configurándolo más bien como Cámara de segunda lectura, a salvo mínimas competencias*” (Fernández-Miranda, 2014, p. 330). Es decir, la CE, al atribuir al Senado el papel de Cámara de representación territorial, pero configurarlo de una forma que le impide ejercer dicho rol, incurre en una incoherencia.

La inadecuada composición y las insuficientes funciones atribuidas al Senado en la norma suprema, se relacionan directamente con el aplazamiento a la solución de la cuestión territorial por la Constitución:

El art. 2 de la Constitución Española, establece que: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*” (art. 2 CE). Es decir, dicho art. reconoce dos principios fundamentales, el principio de unidad, y el principio de autonomía y solidaridad de las naciones y regiones que integran el Estado Español. Este principio de autonomía de las regiones tiene a su vez reflejo en el art. 137 (principio de territorialidad), que establece que: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*” (art. 137 CE).

La relación entre ambos principios (unidad y autonomía) ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en múltiples pronunciamientos: “[L]a Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. [...] La Constitución prevé [...] la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (STC 4/1981).

En otras palabras, en el marco del art. 2 se construye el llamado Estado Autonómico. No obstante, como se desprende del tenor literal del art. 2 y del 137, el ejercicio del derecho

a la autonomía se caracteriza porque se ejercita de acuerdo con el principio dispositivo (art. 2 CE; art. 137).

Por todo ello, España se compone de 17 CCAA; sin embargo, la CE no las creó ni estableció un modelo territorial acabado, sino que se limitó a reconocer, amparar y garantizar el derecho a la autonomía de sus titulares quienes podían decidir ejercerlo o no. No fue hasta después de aprobado el texto constitucional, cuando se fueron constituyeron las CCAA (Matos Navarro & Guillén Velasco, 2003, pp. 111-112).

Por lo tanto, cuando en 1978 el art. 60 definió al Senado como una Cámara de representación territorial, las CCAA aún no se habían constituido. Esto explica la inadecuada composición de la Cámara Alta, en la que se ven representas en mayor medida las provincias que las CCAA (art. 60 CE).

Es decir, de los 265 senadores que constituyen actualmente (XIX legislatura) la Cámara Alta, sólo 58 son elegidos por las CCAA. El Senado, a pesar de estar el Estado constituido territorialmente por las CCAA y gozar estas de un grado de autonomía que no tiene comparación con la autonomía de las provincias, representa en mayor medida a estas últimas (Álvarez Vélez, 2003, p. 175).

De acuerdo con el art. 69.2, en el Senado, como Cámara de representación popular, se eligen cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Respecto a las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituye una circunscripción para la elección de senadores; y a cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla les corresponden dos senadores. Por otro lado, como Cámara de representación territorial, las Asambleas Legislativas de las CCAA designan directamente un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (art. 69.2 CE).

Esta forma de elección no es coherente, pues el Estado Español se encuentra organizado territorialmente en CCAA, no en provincias. Además, la composición de la Cámara y el procedimiento de elección trae como consecuencia que se prime los intereses de los partidos políticos en perjuicio de la representación territorial. Al ser la forma de elección de los senadores prácticamente idéntica a la de elección de los diputados, el Senado

termina siendo un duplicado del Congreso, pero con menor grado de representatividad, y con una “*tendencia a la hegemonía de los grandes partidos de ámbito nacional*” (Fernández-Miranda, 2014, p. 349).

Como dice FERNÁNDEZ-MIRANDA, las CCAA “*ni encuentran en el Senado un ámbito de representación política propio, ni una institución que responda a la lógica de sus intereses*” (Fernández-Miranda, 2014, p. 333).

### **III.SOBRE LA REFORMA DEL SENADO**

A raíz de la débil posición atribuida al Senado en la CE, y su inadecuación para cumplir con el rol atribuido por la CE; prácticamente desde su constitución, la Cámara Alta fue víctima de críticas y objeto de intentos de reforma, entre ellos el Informe del Consejo de Estado de 2006 (Cidoncha, 2011, p. 183).

Resulta imprescindible atender a los argumentos empleados para justificar la reforma o no de la Cámara Alta, así como las razones del fracaso de los intentos de reforma. De la misma manera, resulta ilustrador analizar la forma en la que multitud de autores abordan la cuestión.

#### **1. Intentos de reforma del Senado**

Desde su constitución en CE, el Senado no paró recibir críticas acerca de su configuración constitucional (Cidoncha, 2011, p. 183).

El Senado no estaba ni está en condiciones de poder ejercer el papel que le atribuye la Constitución en su art. 69, tanto por estar compuesto en su mayoría por senadores provinciales, por la inferioridad de las funciones que se le atribuyen frente a las del Congreso, así como por su posición de subordinación a la Cámara Alta.

Esta subordinación se releja en el hecho de que en el caso de que el Senado este en desacuerdo con la aprobación de ley, su voluntad será fácilmente superada por el Congreso, que podrá ratificar el proyecto de ley mediante “*mayoría absoluta, en caso de*

*veto, del texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo” (art. 90 CE).*

Además, a modo de ejemplo y como se ha mencionado al comienzo de este ensayo, la única función realmente relevante del Senado, como Cámara de representación territorial, es la prevista en el art. 155.1 de la CE. Es decir, la facultad de autorizar al Gobierno, por mayoría absoluta, a adoptar las medidas necesarias, cuando una Comunidad Autónoma incumpla las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan o perjudique gravemente al interés general de España (art. 155.1 CE).

En resumen, el Senado, como dijo ALBERTÍ, no solo es irrelevante, sino que puede incluso perturbar el normal funcionamiento del régimen parlamentario y del proceso legislativo (Aja, Albertí Rovira & Ruiz Ruiz, 2015).

Como resultado, ya en 1987 hubo una propuesta de reforma dirigida a dotar a la Cámara de orientación autonómica, y estos intentos de modificación desembocaron en la reforma del Reglamento de 1994, en la que se quería potenciar su función territorial y creó la Comisión General de las CCAA (Aja, Albertí Rovira & Ruiz Ruiz, 2015).

Esta Comisión se constituyó como una Comisión legislativa que se singularizó respecto a su composición y algunas competencias específicas. Por ejemplo, respecto a su composición, se reconoció la posibilidad a los consejeros de gobierno de las respectivas CCAA de intervenir en las sesiones y a los senadores designados por las Asambleas Legislativas de poder asistir con voz a estas. Además, se reconoció la iniciativa de convocatoria a cada Consejo de Gobierno de las CCAA o a un tercio de sus miembros.

Este intento de reforma fue muy ambicioso; ya que con la creación de la Comisión General se intentó transformar la Cámara Alta en un foro de las CCAA. No obstante, esta vía fracasó, *“siendo la actividad de la Comisión muy reducida desde su creación”* (López Moreno de la Cala, 2018, p. 706).

A pesar del fracaso, tras esta propuesta, se terminó por instaurar la idea de la necesidad de una reforma constitucional. En la VI legislatura (1996-2000), se creó una Comisión para el estudio de la reforma del Senado, y en la VII legislatura (2000-2004) una ponencia

dirigida a reformar ciertos aspectos del Senado que incentivasen la eficacia en el ejercicio de sus funciones (Cidoncha, 2011, p. 186).

También mencionar que, aparte de la reforma del Reglamento 1994, se reformó el Reglamento del Senado en 2005, potenciándose el uso de las lenguas oficiales en las CCAA en la actividad de la Cámara (Cidoncha, 2011, pp. 183-184).

No obstante, como dijo CIDONCHA, *“la reforma reglamentaria no podía hacer milagros: el Senado no se podía territorializar más que en su funcionamiento interno y ello con limitaciones”*. (Cidoncha, 2011, p. 186).

Finalmente, en 2004, el presidente del Gobierno, Zapatero, manifestó su intención de reformar el Senado mediante solicitud de informe al Consejo de Estado. Es decir, el Gobierno no tenía formada su propia opinión, por lo que solicitaba al Consejo de Estado la elaboración de un informe sobre el cual sentaría las bases de la reforma. El Consejo de Estado cumplió con su cometido, y el 16 de febrero de 2006 se aprobó *“El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional”* (Cidoncha, 2011, p. 187).

Este informe, que se analizará a mayor profundidad en el punto siguiente, se basaba en las siguientes premisas. Por un lado, el Informe manifestaba la necesidad de mantener el Senado como una Cámara parlamentaria, no convirtiéndolo en un órgano intergubernamental núcleo de la acción y coordinación interterritorial. A su vez, la Cámara Alta debería seguir teniendo una naturaleza dual, como Cámara de representación del pueblo en su conjunto y Cámara de representación territorial, reforzándose su posición en el procedimiento legislativo respecto a las leyes de incidencia autonómica (Cidoncha, 2011, p. 177).

Sin embargo, una vez emitido este informe, por falta de voluntad política, nunca se llegó a constituir la ponencia para debatir sobre la conveniencia o no de reformar la Constitución para convertir la Cámara Alta en una verdadera cámara de representación territorial (Cidoncha, 2011, p. 189).

No obstante, y a pesar de no lograrse en ninguno de estos intentos fortalecer la posición del Senado, con carácter general, la opinión pública sigue siendo de la necesidad de reformar o incluso suprimir esta Cámara (Aja, Albertí Rovira & Ruiz Ruiz, 2015).

## **2. Sobre la conveniencia o no de reformar la Cámara Alta**

Como se ha desarrollado en el punto anterior, desde su constitución en 1978, el Senado ha sido objeto de multitud de críticas y de intentos fallidos de reforma. No obstante, y a pesar del fracaso de dichos intentos, y de la existencia de algunas opiniones contrarias a la reforma, la mayor parte de la doctrina sigue estando a favor y considera necesaria la reforma de la Cámara Alta.

En palabras de RUBIO LLORENTE; *“La resistencia a la reforma o para ser más preciso, a una reforma que de un modo u otro afecte al sistema de división territorial del poder, solo puede atribuirse en consecuencia a un juicio pesimista sobre nuestro presente”* (Rubio Llorente, 2004, p. 28).

Por su parte, AJA defiende la necesidad de reformar el Senado, tanto en lo relativo al ejercicio de sus funciones como a su composición. El autor, sobre la composición de la Cámara Alta, dice que la misma resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, pero siendo menos representativa y contando con un menor grado de legitimidad (Aja, 2005, p. 12). El autor continúa explicando que una de las causas de estas deficiencias en la composición se encuentra en la forma de elección de los senadores. Los senadores son designados mediante un Sistema electoral mayoritario, que da lugar a un grado de representatividad y democracia menor (Aja, 2005, p. 12).

Por otro lado, otra de los defectos que aprecia respecto a la composición del Senado, es el hecho de que solo un número muy limitado de senadores representen a las CCAA, siendo designados la gran mayoría por elección directa en las provincias. Si el Senado debe ser una Cámara de representación territorial, y el Estado se encuentra integrado por 17 CCAA, no resulta coherente que solo un pequeño porcentaje de los miembros de la Cámara Alta representen a las CCAA. En palabras del autor, la representación parcial de los senadores autonómicos no sirve de nada puesto que *“carecen de fuerza y*

*procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara [...]”* (Aja, 2005, p. 12).

A su vez, afirma que se ha de reformar el Senado con el objeto de contar con una institución central en la que estén representadas las CCAA, y en la que puedan participar en las decisiones generales del Estado. El contar con dicha institución, favorecería la solución y reducción de controversias políticas y territoriales, al garantizar la toma en consideración de la posición e intereses de las CCAA (Aja, 2005, pp. 13-14).

Por otro lado, GARRORENA critica a la Cámara Alta diciendo que: *“Con el actual senado de composición prevalentemente provincial no conseguiremos otra cosa que fingir o forzar ciertos procesos, que exigen la presencia de otros participantes”* (Garrorena, 1995, p. 11).

GARRORENA, parte de la base de que la Constitución es el resultado del acuerdo de la sociedad española sobre los fundamentos que deben dar base a su existencia; y siendo la sociedad dinámica, dichos fundamentos, y por lo tanto la Constitución, no son ni deben ser estáticos. La modificación del Senado, y con él la Constitución, no supone la generación de una situación de inestabilidad constitucional, y tampoco implica una reforma permanente (Garrorena, 1995, p. 13-14).

Asimismo, justifica la necesidad de reformar el Senado con el argumento de que el Senado pase a integrar los intereses territoriales de las CCAA, municipios y provincias (Garrorena, 1995, p. 16).

Por último, resulta relevante destacar que, a pesar de que la mayoría de la doctrina es partidaria de reformar la Cámara Alta, también hay opiniones contrarias.

A modo de ejemplo, PORTERO establece que *“El Senado no es indispensable desde la lógica democrática, pero no es contradictorio con ella”* (Portero, 1995, p. 84). Asimismo, considera que el Senado no tiene tantas deficiencias y carencias como para justificar reformas *“insuficientemente maduras en su contenido y en su finalidad”* (Portero, 1995, p. 104). En síntesis, Portero es de la opinión de que no es necesario

emprender la tarea de reformar algo que no ha supuesto un impedimento para el correcto funcionamiento de nuestro ordenamiento jurídico.

De la misma manera, FERNÁNDEZ-MIRANDA se ha manifestado en contra de la reforma del Senado, no porque dude “[...] de que reformar la Constitución es parte esencial de la «normalidad constitucional» en su desenvolvimiento histórico [...]” (Fernández-Miranda, 2014, p. 324), sino porque le preocupa abrir un proceso en el que se vea involucrada la propia concepción del Estado y la configuración del poder constituyente. Además, pone hincapié en la “ausencia manifiesta de consensos básicos que hace temer un debate que, lejos de contribuir a la necesaria integración, sirva para ahondar las divisiones” (Fernández-Miranda, 2014, p. 321).

A mayor abundamiento, este autor rechaza la reforma del Senado porque no considera que la actual Cámara constituya un inconveniente para nuestro sistema jurídico. Además, es pesimista en relación a la ausencia de voluntad política necesaria para llevar a cabo esta reforma, y cree, que en el caso de llevarse a cabo esta, podría contribuir a incrementar las divisiones existentes (Fernández-Miranda, 2014, p. 335).

### **3. El Informe de 2006 del Consejo de Estado: La reforma del Senado**

Como ya se ha hecho mención, en 2004 el presidente del Gobierno, Zapatero, manifestó su intención de reformar la CE en cuatro puntos, entre los cuáles se encontraba la reforma del Senado. Para llevar a cabo esta reforma, el Gobierno se abstuvo de dar su opinión, y solicitó al Consejo de Estado que manifestase su opinión mediante un informe, que sentaría las bases para dicha reforma (Cidoncha, 2011, p. 187).

En el Informe, el Consejo de Estado planteó una reforma que diese mayor relevancia al Senado en lo relativo a leyes de incidencia autonómica, pero respetando su posición de subordinación respecto al Congreso (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 243).

Para lograr dicho objetivo, el Informe del Consejo consideró necesario el fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las leyes de incidencia autonómica. Es decir, propuso, respecto a las mencionadas leyes transformar al Senado en la Cámara de primera lectura, haciendo llegar al Congreso “un texto sobre el cual las

*representaciones [...] de las Comunidades Autónomas hubieran expuesto sus posiciones, lo que enriquecería los datos y puntos de vista que el Congreso debe tener presentes en el cumplimiento de su tarea”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 250-251).

En otras palabras, el Consejo de Estado sugirió ampliar a las leyes de relevancia autonómica, el supuesto previsto en el art. 74.2 en virtud del cual el Senado es la Cámara de primera lectura. La primera lectura concluiría en una votación general, y las posibles discrepancias entre las Cámaras se resolverían mediante una Comisión Mixta similar a la prevista en el 74.2. En caso de desacuerdo entre las Cámaras, sería el Congreso quien continuaría decidiendo por mayoría absoluta (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 250-252; art. 74.2 CE).

Estas leyes de incidencia autonómica se determinarían en función de los preceptos constitucionales en los que se contemplan los tipos de leyes afectados: Art. 150 (leyes marco; de transferencia y delegación; y de armonización), el art. 156.2 (delegación o colaboración respecto la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios del Estado), 157.3 (colaboración financiera entre las CCAA y el Estado) y 158.2 (Fondo de Compensación Interterritorial) (García-Escudero, 2015, p. 28; Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 252-253; art. 150 CE; art. 156.2 CE; art. 157.3 CE; art. 158.2).

No obstante, y a diferencia de lo reflejado en multitud de obras doctrinales, el Consejo de Estado no se mostró conforme a potenciar el papel del Senado respecto a las leyes de legislación básica. La razón por la cual el Consejo se manifestó a favor de esta opinión, fue porque, bajo su criterio, no podía potenciarse el rol del Senado en el procedimiento legislativo mediante la introducción en el *“procedimiento de elementos de gran complejidad”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 253). Siendo de carácter complejo: *“la calificación de las leyes básicas, porque el concepto de lo básico sirve más para delimitar materias objeto de regulación que para identificar clases de normas”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 253).

Por el contrario, el Consejo propuso la inclusión de una cláusula de cierre que permitiría al Gobierno remitir al procedimiento legislativo especial aquellas materias con una relevancia autonómica que lo justificase (García-Escudero, 2015, p. 30; Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 253-254).

Respecto al papel del Senado “*como espacio de concertación y cooperación con las Comunidades Autónomas*” (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 229-230); para el Consejo de Estado, no era ni necesario ni aconsejable que el Senado fuese el núcleo central de la acción y coordinación interterritorial. La razón por la que rechazó el Senado como espacio de cooperación entre las CCAA, fue porque atribuirle dicho papel no sería compatible con su carácter de Cámara parlamentaria. El Senado, como Cámara parlamentaria, no puede sustituir a “*los órganos intergubernamentales como instancias de diálogo y negociación*” (García-Escudero, 2015, p. 35; Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 264).

En lo relativo a la composición del Senado, y a raíz de las funciones que le atribuye, el Consejo sugirió dos formas de elección de los senadores.

En primer lugar, propuso un Senado compuesto por senadores escogidos mediante elección directa de los ciudadanos. Es decir, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Es esta la opción por la cual el Consejo mostró una “*moderada preferencia*” (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 306). Según el Consejo, si se eligieran directamente a los senadores, se fomentaría la negociación entre los partidos antes de la votación, lo que significaría que el candidato seleccionado no estaría tan estrechamente ligado a un solo partido político. Esto, a su vez, podría generar una cultura de acuerdos que priorizara la representación territorial en lugar de la afiliación política (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 298).

En segundo lugar, el Consejo también contempló un Senado compuesto por senadores escogidos por elección indirecta por los Parlamentos autonómicos. En palabras del Consejo, dicha forma de elección ayudaría a coordinar la legislación estatal y la autonómica (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 296).

Como se puede observar de sus propuestas, “*es aquí la prudencia la que inspira el lenguaje [...]*” (García-Escudero, 2015, p. 35).

En otras palabras, el Informe del Consejo de Estado adoptó una posición conservadora, no considerando conveniente desviarse de la voluntad del constituyente y centrándose en la mejora del sistema existente (García-Escudero, 2015, p. 35).

Es esta prudencia lo que también llevó al Consejo de Estado a proponer el mantenimiento o ligera reducción *del “número de escaños”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 277). En palabras del Consejo, el actual tamaño del Senado *“favorece la proporcionalidad de la representación y facilita la de los distintos partidos de cada Comunidad Autónoma”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 277).

Finalmente, el Informe también se pronunció sobre la figura de los senadores “natos”. En este sentido, en relación con la consideración del Presidente como senador “nato”, el Consejo de Estado se muestra muy dubitativo, al entender que el Presidente del Gobierno, en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, pudiera descuidar sus responsabilidades como senador nato (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 302).

#### **4. Propuestas doctrinales de reforma del Senado**

A pesar de algunas discrepancias, la mayor parte de la doctrina es partidaria de reformar el Senado. Multitud de artículos, ensayos y propuestas han sido escritos sobre el tema.

Consecuentemente, y como se ha adelantado; con el objeto de poder desarrollar una propuesta de reforma, se procede a analizar las sugerencias de varios autores en relación a la posible composición y funciones de la Cámara Alta.

##### **4.1. Composición**

Dando comienzo al análisis de la composición de la Cámara, AJA parte de la base de que el Senado debe estar conformado por representantes de las CCAA, y diferencia entre tres posibles formas de elección de los senadores (Aja, 2005, p. 14-15):

1. Elección directa por los ciudadanos, siendo la circunscripción electoral la respectiva CCAA o/y celebrándose las elecciones en la misma fecha que los comicios autonómicos.

2. Elección indirecta por los Parlamentos autonómicos.
3. Elección de los senadores por los gobiernos de las CCAA, lo que responde a un modelo inspirado en el Bundesrat.

AJA critica las dos primeras opciones, puesto que, según él, en el caso de que los senadores fuesen designados por los Parlamentos autonómicos o escogidos mediante elección directa de los ciudadanos, su composición resultaría prácticamente un duplicado de la del Congreso. Esto traería como consecuencia un Senado representante de los intereses de los partidos políticos frente los intereses de los territorios (Aja, 2005, pp. 14-15).

Por su parte, si el Senado estuviese compuesto por representantes de los gobiernos de las CCAA, aunque con carácter general sus miembros se seguirían guiando por la voluntad de los partidos políticos, su actuación estaría mucho más matizada por las necesidades e intereses de las CCAA que gobiernan. Además, los miembros de los gobiernos autonómicos, al tener tras de ellos una administración encargada de estudiar los diferentes problemas que se pudiesen plantear, dispondrían de una capacidad técnica muy superior a la que podrían ofrecer los senadores designados por los Parlamentos autonómicos (Aja, 2005, pp. 15-16).

Respecto a la representación de cada CCAA en el Senado, el autor propone atribuir a cada una de ellas un número mínimo de votos (3) más 1 voto adicional por cada millón de habitantes. Es decir, no opta por una representación igual, sino que aplica un correctivo en relación a la población (Aja, 2005, p. 16).

ALBERTÍ, por su parte, a consecuencia de la carencia de un criterio único en derecho comparado, sostiene la improcedencia de adoptar modelos extranjeros. El autor critica la propuesta de AJA de adoptar el modelo alemán; explicando que el traslado de dicho sistema dificultaría el gobierno y supondría una pérdida de agilidad. Las decisiones del Senado, en vez de representar los intereses territoriales, serían decisiones de los gobiernos de las CCAA. Asimismo, la capacidad de decisión del gobierno sobre sus propias competencias se vería afectada; y se eliminaría la oposición parlamentaria autonómica, produciéndose un choque de legitimidades entre el Senado y el Congreso de los Diputados (Albertí, 2015, p. 42).

Como resultado, propone que los senadores sean escogidos mediante elección popular directa, con una circunscripción equivalente a cada CCAA. A su vez, sugiere que las elecciones del Senado coincidan con las del Parlamento Autonómico, y considera conveniente atribuir a cada CCAA un número mínimo de senadores, y algunos más en virtud de la población.

Por otro lado, GARRORENA diferencia entre una representación igual, como sucede en EEUU y Suiza, y una representación escalonada, en la que se aplique un correctivo en atención a la población. Para el autor no caben dudas de que, en la teoría, la mejor forma de representación sería una representación paritaria, al fin y al cabo, el Senado ha de ser una cámara de representación de los territorios que integran el Estado, de la población (Garrorena, 1995, p. 23).

De la misma opinión resulta RUIZ, que considera que, a pesar de que asignar senadores en función de la población es legítimo, es más coherente con la idea del Senado como Cámara de representación territorial e “*institución de garantía de las minorías*”, la atribución a cada CCAA la misma representación (Ruiz, 2015, p. 60).

No obstante, al ser consciente GARRORENA de los intereses de las CCAA con mayor número de habitantes de contar con un mayor número de representantes, se muestra de acuerdo con aplicar un correctivo en función de la población (Garrorena, 1995, p. 23-25).

En particular, propone atribuir a las CCAA con menos de 2 millones de habitantes, 6 senadores; a las que tengan una población entre 2 y 5 millones, 7 senadores; a las que superen los 5 millones, 8 senadores; y a Ceuta y Melilla, 2 senadores cada una. Además, prevé un senador adicional para aquellas comunidades históricas: Cataluña, País Vasco y Galicia (Garrorena, 1995, p. 23-25).

Respecto a la forma de elección de los Senadores, GARRORENA rechaza la opción de que fuesen escogidos mediante elección directa de los ciudadanos al implicar dicha forma de elección la existencia de un Senado representado por fuerzas políticas, siendo los intereses de los partidos políticos los que determinarían su actividad (Garrorena, 1995, pp. 26-27).

Por otro lado, y a diferencia de AJA, GARRORENA rechaza también la elección de los senadores por los gobiernos autonómicos. La razón de su opinión se encuentra en la ausencia en España de la tradición histórica y del federalismo gubernamental que existe en Alemania (Garrorena, 1995, p. 27).

Consecuentemente, el autor defiende que la elección de los senadores se realice mediante elección indirecta. Es decir, GARRORENA defiende la designación de los mismos por los parlamentos autonómicos mediante un sistema mayoritario (Garrorena, 1995, pp. 28-32). De esta forma, se permitiría a cada Comunidad manifestar su voluntad, que coincidiría con la mayoría que gobierna en la Comunidad, *“pero sin llegar a transformar y reducir el Senado a una dieta de los gobiernos”* (Garrorena, 1995, pp. 31).

Esta forma de elección y composición del Senado daría como resultado que el mandato de los senadores quedaría vinculado al de las legislaturas de los Parlamentos autonómicos que los eligieron, debiéndose entenderse prorrogado su mandato hasta su sustitución por los nuevos senadores. Por lo tanto, el Senado no se vería vinculado por la duración de las legislaturas del Congreso de los Diputados (Garrorena, 1995, pp. 28-32).

Por último, GARRORENA incluye la figura de los senadores por derecho propio, que serían los presidentes de cada una de las CCAA. Además, prevé la figura del “Senador sustituto” que operaría solo respecto a los Presidentes comunitarios, debiendo ser habilitado por dichos Presidentes (Garrorena, 1995, P. 22).

#### **4.2. Funciones**

GARRORENA, a la hora de analizar las posibles nuevas funciones del Senado, propone reforzar el papel de la Cámara Alta en los procedimientos legislativos relativos a leyes que afecten a sus intereses autonómicos, manteniendo el Congreso plena capacidad legislativa para el resto de leyes. Esto es conforme con el principio de especialización, y aunque el Senado vería reducido su ámbito normativo, vería reforzado su papel sobre aquellas leyes que requiriesen de su intervención (Garrorena, 1995, pp. 34-36).

Pero, ¿cuáles serían las leyes que requerirían de la intervención del Senado? Según el autor habría que diferenciar entre leyes de prevalencia del Senado y leyes que afectasen a intereses autonómicos (Garrorena, 1995, p. 34-35). Las leyes de prevalencia del Senado

serían: las leyes orgánicas para la reforma de los Estatutos de Autonomía, las leyes marco (art. 150.1 CE), las orgánicas de transferencia (art. 150.2 CE), las leyes de armonización (150.3), y las leyes reguladoras del sistema de financiación de las CCAA (art. 157.3 CE) (Garrorena, 1995, p. 35). Estas leyes se tramitarían en primer lugar en el Senado, y en el caso de que hubiese discrepancia entre ambas cámaras, el voto del Senado prevalecería (Garrorena, 1995, pp. 34-35).

Por otro lado, habría más dificultad en determinar las leyes que afectasen a los intereses autonómicos. Según, GARRORENA, sería la propia Cámara la que tendría que determinar dichas leyes. En particular, sería la Comisión de Competencia legislativa del Senado la encargada de llevar a cabo esta labor. Determinadas leyes (legislación básica, leyes relativas al régimen de las Corporaciones Locales y las secciones de la Ley de Presupuestos con efecto en la financiación de las CCAA), deberían ser conocidas por el Senado, sin necesidad de dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa (Garrorena, 1995, pp. 35-36).

Otra función de la Cámara Alta a la que hace referencia el autor es la de ser “*el núcleo fundamental de las relaciones de cooperación, encuentro y conciliaciones propias de Estado compuesto*” (Garrorena, 1995, pp. 37). La existencia como senadores de los presidentes autonómicos como senadores por derecho propio, permitiría convertir la Cámara en esta instancia de cooperación y encuentro (Garrorena, 1995, pp. 37-39).

El Senado también, por medio de las Conferencias Sectoriales, sería el canal a través del cuál se articularía la participación de las CCAA en las decisiones estatales relativas a la política europea de cada sector. Finalmente, la Cámara mantendría las competencias atribuidas a ella por los arts. 155, 162.1<sup>a</sup> y 159.1 de la CE (arts. 155, 162.1<sup>a</sup> y 159.1 CE; Garrorena, 1995, pp. 37-39).

Por su parte, AJA a la hora de analizar las posibles nuevas funciones del Senado, comienza recordando el impacto las leyes del Estado en el ejercicio de las competencias por parte de las CCAA. Sin embargo, la aprobación de estas leyes se basa en las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sin tener en cuenta los intereses específicos de las CCAA. Las aportaciones de los gobiernos autonómicos podrían ser decisivas para mejorar estas leyes y favorecer su aplicación (Aja, 2005). Como consecuencia, el autor

propone la necesidad de la conformidad del Senado para la aprobación de una serie de leyes.

Son aquellas competencias en las que se atribuye al Estado la legislación básica y a las CCAA su desarrollo y ejecución, el origen de la mayoría de conflictos competenciales. El Tribunal Constitucional no ha sido capaz de determinar cuales son las “básicas”; y en numerosas ocasiones el Estado no se limita establecer el régimen jurídico general, sino que se excede, entrando en la regulación de cuestiones que deberían ser competencia de las Comunidades (Aja, 2005, pp. 17-20). La intervención del Senado, como Cámara Autónoma, en la elaboración y aprobación de estas leyes, contribuiría a reducir en gran medida dichos conflictos, al ser el contenido de la legislación básica determinado de mutuo acuerdo entre el Estado y los gobiernos autonómicos (Aja, 2005, pp. 17-20).

Es decir, el contenido de las leyes “básicas” vendría fijado por el proyecto de gobierno, la aprobación del Congreso de los Diputados y la aprobación del Senado, como cámara autónoma integrada por los gobiernos de las respectivas comunidades.

En segundo lugar, AJA hace referencia a un segundo bloque de competencias respecto a las cuales la totalidad de la legislación corresponde al Estado, y su ejecución a las CCAA. Por último, el autor menciona aquellas leyes que, con diferente intensidad, tienen repercusión directa sobre las CCAA. Estas leyes deberían, con el fin de evitar inseguridad, ser fijadas nominalmente por la CE conformando las denominadas leyes de participación autonómica (Aja, 2005, pp. 20-21),

Respecto a su aprobación, la posición del Senado sería igual a la del Congreso. En el caso de discrepancia entre las Cámaras, sus controversias se resolverían por una Comisión Mixta similar a la prevista en el art. 74.2 CE (Aja, 2005, pp. 21-22). Es decir, en defecto de acuerdo, se intentaría llegar a un consenso por medio de una Comisión Mixta (integrada por igual número de Diputados y Senadores). En el supuesto de persistencia del desacuerdo, sería el Congreso el encargado de decidir por mayoría absoluta (art. 74.2 CE).

Por otro lado, aquellas las leyes en cuyo desarrollo, ejecución y aplicación no interviniesen las CCAA, serían aprobadas únicamente por el Congreso (Aja, 2005, p. 21).

Otra de las funciones fundamentales del Senado, según AJA, debería ser el impulso de las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y el Estado. El Senado, como cámara de representación territorial, ha de servir a la integración del Estado con las entidades territoriales que le componen.

El “nuevo” Senado, al estar integrado por representantes de los gobiernos autonómicos, jugaría un papel fundamental en el fomento de la colaboración, al encontrarse los gobiernos en una mejor situación técnica y política. Asimismo, podría convertirse en la instancia de diálogo respecto a aquellas competencias estatales que, careciendo las CCAA de competencia sobre ellas, afectasen de forma directa a sus intereses. (Aja, 2005, pp. 22-24).

Por último, AJA resalta la importancia de que las CCAA aparezcan como partícipes de las principales instituciones del Estado, participando en el nombramiento de sus miembros. Actualmente, el Senado ya participa, a medias con el Congreso, en el nombramiento de los miembros de estas instituciones. En el caso de que se llevase a cabo esta reforma y el Senado se convirtiese en una auténtica Cámara de representación Territorial, serían las CCAA las que estarían participando en el nombramiento de los miembros (Aja, 2005, p. 25).

De manera similar, ALBERTÍ escribe que la reforma de las funciones del Senado debe girar en torno a cinco ideas, dirigidas a incrementar sustancialmente la capacidad de representación territorial de la Cámara (Albertí, 2015, pp. 37-40):

- Incrementar la presencia de las CCAA en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes estatales que después deban ser desarrolladas por las CCAA (leyes “básicas”). El autor hace hincapié en que la posición del Senado no debe ser la misma en aquellas leyes que las CCAA desarrollan y ejecutan, que en aquellas que solo ejecutan. ALBERTÍ propone el establecimiento de una primera lectura del Senado para las leyes que afectan a competencias e intereses autonómicos (Albertí, 2015, p. 38).
- Participación del Senado en el nombramiento de miembros de altas instituciones del Estado, cuya actuación tenga especial incidencia sobre

CCAA (en especial: Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) (Albertí, 2015, pp. 38-39).

- Promover la colaboración y cooperación del Estado con las CCAA (Albertí, 2015, p. 39).
- Participación autonómica de la Cámara en asuntos comunitarios europeos (Albertí, 2015, p. 39-40).
- Atribuir al Senado un papel relevante pero no exclusivo en el ámbito de financiación autonómica (Albertí, 2015, p. 40).

Por último, al igual que ROVIRA y GARRORENA, RUIZ rechaza la idea de adoptar el modelo alemán, pues en su opinión, produciría situaciones de bloqueo constitucional. RUIZ habla de la paradoja consistente en que, a mayor grado de gobernanza, mayor es el coste para el federalismo: “*O prevalece la legitimidad de una de las cámaras o quiebran las reglas de la forma parlamentaria de gobierno*” (Ruiz, 2015, p. 65).

El autor es de la convicción de que es fundamental potenciar el autogobierno de las CCAA mediante una fórmula que represente los intereses territoriales en vez de los intereses de los partidos. RUIZ dice que el principal problema a resolver es la partidocracia, sin embargo, no cree conveniente establecer un bicameralismo paralizante de las iniciativas del gobierno. No obstante, se muestra conforme con la cláusula de cierre prevista por AJA “*para el caso de discrepancias no salvadas en Comisión Mixta*” (Ruiz, 2015, p. 61).

Como consecuencia, propone el derecho de avocación de una parte de los senadores. Este derecho consistiría en que, si un grupo de senadores decide ejercer el derecho de avocación y el Congreso rechaza en su totalidad el borrador, dicho borrador seguirá abierto a que pueda ser avocado por el Senado una segunda ocasión (Ruiz, 2015, p. 68).

#### **IV. REFORMA DEL SENADO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO**

Un modelo que llama la atención de multitud de autores en España, es el modelo alemán del Bundesrat. Con la finalidad de poder resolver sobre la conveniencia o no de adoptar

dicho modelo, voy a proceder a analizarlo y resolver sobre la procedencia o no de adoptarlo.

De la misma forma, y para poder en la propuesta de reforma determinar el papel del Senado respecto al Congreso de los Diputados, es sumamente interesante analizar el Senado Italiano, que es actualmente uno de los pocos sistemas bicamerales que tienen un carácter bastante “perfecto”.

## **1. El Bundesrat**

El Estado alemán es una república federal constituida por 16 Länder (von Hellfeldt, 2021). Como democracia federal parlamentaria, la Ley Fundamental (en adelante “LF”) asigna tanto al Estado Federal como a los Länder determinadas competencias en las áreas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Reuter, 2006, p. 10).

En Alemania el poder legislativo se encuentra integrado por el Bunderstag y el Bundesrat. El Bunderstag es el órgano supremo constitucional del Estado Alemán, y es el responsable de aprobar leyes a nivel estatal y vinculantes para todos los habitantes de Alemania (pudiendo el Bundesrat formular oposición) (Rauer, 2018, p. 4). Por su parte, y tal como determina el art. 51 de la LF, es a través del Bundesrat que los Länder participan en “*la legislación y en la administración de la Federación, y en los asuntos de la Unión Europea*” (Martínez, 2003, p. 81; art. 51 LF).

Por consiguiente, en Alemania, se consagra un sistema bicameral imperfecto. No obstante, al ser el Bundesrat el órgano a través del cuál los Länder participan en “*la legislación y en la administración de la Federación*”, su aprobación expresa es condición necesaria para aprobar leyes que afecten a los asuntos de los Estados Federales (Oeter, 2005, p. 182).

Inicialmente, se pensaba que aquellas leyes en las que el Bundesrat podría formular oposiciones serían la regla general, y que aquellas leyes en las que se requeriría su conformidad, serían norma excepcional. No obstante, esto no ha sido así.

A lo largo del texto constitucional, se han reconocido multitud de *numerus clausus* en los que se exige, para la aprobación de leyes, la conformidad de Bundesrat; y las cláusulas que recogen estos supuestos se han interpretado de forma expansiva, en especial la cláusula 84. 1 LF. Esto ha producido una mayor interconexión entre el Estado Federal y sus Estados Miembros (Oeter, 2005, p. 185-186).

Respecto a la composición del Bundesrat, el art. 51 LF dice que el Bundesrat “*se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan [...]*” (art. 51 LF). Es decir, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados Federales, como el Senado Estadounidense, sus miembros no son elegidos ni por voto popular ni por los parlamentos regionales. Por su parte, la cantidad de votos atribuidos a cada Länder se fija en virtud de su número de habitantes. Es decir, a cada Länder se le reconoce un mínimo de tres votos; y a aquellos que tengan más de dos millones de habitantes se les atribuyen cuatro, a los de más de seis millones, cinco y a los de más de siete millones, seis.

Las características y particularidades del Bundesrat encuentran su justificación en la preexistencia de los Länder. Es decir, el federalismo alemán encuentra su origen en los Länder, en vez de en el pueblo alemán (Martínez, 2003, p. 84).

El federalismo alemán, como consecuencia de la diversidad política existente, es un federalismo de carácter gubernamental, en el que se configura al Parlamento Federal como el legislador principal, y a los Länder como los responsables de la administración ordinaria de las normas territoriales y estatales (Martínez, 2003, p. 86). También hay que destacar que el federalismo alemán es un federalismo de ejecución, en el que a pesar de que las normas puedan ser comunes, su ejecución se ha de adecuar a las particularidades de cada uno de los Estados (Martínez, 2003, p. 86-87).

Por último, no solo tiene el Consejo Federal un papel legislador, sino que ostenta una importante *autoritas* administrativas. Son los gobiernos de los Länder y no el gobierno federal, los que cuentan con los recursos, información, y precedentes necesarios para producir leyes y reglamentos que puedan ser aplicados de forma eficiente (Martínez, 2003, p. 87).

En conclusión, a la hora de determinar la procedencia de adoptar el modelo del Bundesrat con el objeto de solventar las carencias del Senado como Cámara de representación territorial, hay que entender que la adopción de dicho modelo implicaría el abandono del Sistema Bicameral y la modificación de la naturaleza parlamentaria del Senado.

Es cierto que, como dice AJA, con la transformación del Senado en una especie de “Bundesrat”, se conseguiría una Cámara Alta en la que la actuación de sus miembros estaría mucho más matizada por las necesidades e intereses de las CCAA que gobiernan. Además, los miembros de los gobiernos autonómicos, al tener tras de ellos una administración encargada de estudiar los diferentes problemas que se pudiesen plantear, dispondrían de una capacidad técnica muy superior a la que podrían ofrecer los senadores designados por los Parlamentos autonómicos (Aja, 2005, pp. 14-16).

No obstante, la transformación del Senado en un órgano integrado por los gobiernos autonómicos, modificaría la naturaleza parlamentaria del Senado. Es decir, el Bundesrat es un órgano intergubernamental, no una cámara representativa, porque como su propio nombre indica, no es una cámara sino un consejo (Martínez, 2003, p. 75). En consecuencia, la adopción de dicho modelo atentaría de forma directa contra la voluntad del constituyente, que constituyó el Senado como una Cámara de representación del pueblo en su conjunto y una Cámara de representación territorial (Cidoncha, 2011, p. 177).

Además, y teniendo en cuenta el contexto político y social de España, el riesgo que entrañaría la conversión del Senado en un órgano intergubernamental, es que, en aquellos casos en los que el Presidente del Gobierno no contase con mayoría absoluta, el gobierno real del país acabaría en manos de dicho órgano. Como bien indica MARTÍNEZ SSOPEDEA: *“Un Presidente sin mayoría absoluta en el Congreso difícilmente podría hallarse en un posición política suficientemente sólida como para tener la seguridad de triunfar en un eventual conflicto sobre orientaciones políticas globales con los Presidentes autonómicos [...]”* (Martínez, 2003, p. 94).

Esto dificultaría enormemente la gobernabilidad del Estado. En palabras de ALBERTÍ, dicho sistema dificultaría el gobierno y supondría una pérdida de agilidad, produciéndose

un vaciamiento de capacidad de decisión del gobierno sobre sus propias competencias; y eliminándose la oposición parlamentaria autonómica.

Asimismo, otro de los elementos que incrementaría estas dificultades de gobierno, sería que, el consentimiento del Senado devendría condición necesaria para poder implementar de forma pacífica cualquier política pública (Martínez, 2003, p. 83). Es decir, en Alemania, a raíz de la interpretación extensiva de los supuestos en los que se requiere del asentimiento del Consejo Federal, su consentimiento se ha convertido en requisito indispensable para poder adoptar e implementar pacíficamente cualquier política pública (Martínez, 2003, p. 83).

A su vez, como ha indicado el Consejo de Estado sobre propuestas para modificar la Constitución Española, es improcedente adoptar dicho modelo puesto que es inevitable que los miembros integrantes del Bundesrat y que representan a los respectivos Länder, actúen más que por los intereses del territorio que representan, en provecho del partido que gobierna el Länder (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 253).

Por último, hay que tener en cuenta que en España “*primero fue el Estado y después las Comunidades Autónomas*” (Martínez, 2003, pp. 88-89). Tal y como apunta MARTÍNEZ, las CCAA no gozan de la autoritas de las que disfrutaban los Länder ni pueden ser responsables de la administración ordinaria de las normas territoriales y estatales. Hay una ausencia de la tradición histórica que existe en Alemania y que justificaría la adopción de dicho modelo (Martínez, 2003, pp. 88-89).

En conclusión, partiendo de la ausencia de los presupuestos políticos y constitucionales necesarios, y teniendo en cuenta el contexto social y político de España, resultaría improcedente transformar el Senado en un órgano intergubernamental como lo es el Bundesrat.

## **2. El Senado Italiano**

Con el objeto de analizar la posibilidad de adoptar o no un modelo bicameral perfecto, convirtiendo al Senado en una cámara en igualdad de condiciones que el Congreso, es

relevante estudiar la naturaleza del Parlamento italiano, y los retos y problemas a los que se enfrentó desde su constitución en 1949.

En la Constitución Italiana de 1949, el Sistema parlamentario italiano se concibió como un modelo bicameral perfecto (Arena, 2020, p. 295). Es decir, se optó por un sistema que atribuía a ambas Cámaras el mismo peso en el ejercicio de las competencias atribuidas a ellas por la Constitución (Codes Calatraba, 2014, pp. 143-144).

Actualmente, los únicos elementos que distinguen ambas Cámaras en relación a su composición son: el número de miembros (400 diputados y 200 senadores elegidos); la edad mínima requerida para ejercer el sufragio pasivo (25 en el Congreso y 40 en el Senado), y la presencia de un componente no electivo en una de las dos Cámaras (6 senadores vitalicios) (Arena, 2020, p. 298).

Además, como establece el art. 57 de la Constitución Italiana, el Senado es elegido a nivel regional. No obstante, esto *“no la convierte en una Cámara de las regiones”* (Arena, 2020, p. 298) (art. 57 CE).

El Senado Italiano, desde la aprobación de la Constitución en 1949, ha sido objeto de varias reformas. A modo de ejemplo, en 1963 el número de senadores pasó a ser fijo (Arena, 2020, p. 298); y en 1993 se pasó de un sistema electoral proporcional a uno mixto de orientación mayoritaria (este sistema electoral mixto se extendió también al sistema empleado para la Cámara de Diputados) (Altamirano Santiago, 2019, pp. 96-97) (Fernández Esquer, 2020, p. 76).

A su vez, en 2019 se aprobó una reforma constitucional que redujo el número de senadores de 315 a 200 (Buj, 2021), y los escaños de la Cámara Baja de 630 a 400; y en 2021 se rebajó a 18 años la edad para votar a los senadores (Cruz, 2022).

Estas reformas se llevaron a cabo como consecuencia de las numerosas críticas recibidas, y retos surgidos en relación al modelo bicameral perfecto. A modo de ejemplo, WHEARE argumentó que este modelo podía contribuir a debilitar excesivamente al Gobierno, impidiendo y dificultando la gobernabilidad (Arena, 2020, p. 307). Por su parte, LIJPHART criticó el bicameralismo diciendo que, si ambas Cámaras tienen el

mismo color político y los mismos poderes, una de ellas deviene inútil; y si tienen distinto color, puede dificultar la gobernabilidad (Arena, 2020, p. 307).

Asimismo, otros juristas han dicho que *“si las dos ramas tienen los mismos poderes en el procedimiento legislativo, el tiempo requerido para la aprobación de una ley se prolonga sin razón”* (Arena, 2020, p. 308).

En resumen, el bicameralismo italiano ha dado lugar a una ralentización de la actividad legislativa, que, a raíz de la igualdad de poderes de las cámaras, ha quedado reducida *“a una navette tediosa donde termina prevaleciendo la mediación, los compromisos, con perjuicio de la eficacia y la claridad del acto legislativo, que debería ser general y abstracto”*. Es decir, el requerir el consentimiento de ambas Cámaras para la aprobación de cualquier proyecto de ley ha generado retrasos en la toma de decisiones y aprobación de leyes (Frosini, 2006, p. 300).

Por último, para poder resolver sobre la conveniencia o no de adoptar un modelo bicameral perfecto, considero necesario atender a la justificación del Senado en Italia. En Italia, el Senado se concibe como una Cámara de Sabios. Es decir, es una Cámara integrada por senadores de mayor experiencia, que no solo contribuye a mejorar la labor legislativa, sino que tiene un papel moderador, sirviendo de contrapeso a la baja y actuando como *“garante contra los abusos y las acciones mal intencionadas de la Cámara baja”* (Altamirano Santiago, 2019, p. 95). Esta justificación trae como consecuencia que la edad mínima para ser senador sea de 40 años, frente a los 25 requeridos para los diputados (Buj, 2021).

Es importante tener en cuenta esta concepción del Senado italiano; puesto que, a diferencia de lo que requiere España, no es una Cámara de las Regiones. La Cámara Alta en Italia no representa a las entidades territoriales que integran el Estado, siendo esta una de las principales críticas recibidas por el Senado. Autores como CECCANTI han considerado que *“el pacto entre los territorios, no solo entre los partidos, tendría que fortalecerse a través de una segunda Cámara con un sistema de representación profundamente modificado y con una distribución diferente de poderes entre las dos ramas del Parlamento”* (Arena, 2020, p. 304).

En conclusión, y teniendo en cuenta la magnitud del problema de integración territorial existente en España (que se ha visto agravado en los últimos años) y los problemas surgidos en Italia a raíz del modelo, no resulta procedente adoptar un sistema bicameral perfecto. La atribución a ambas cámaras los mismos poderes no solventaría sino agravaría el descontento autonómico. España no necesita de un Senado que tenga el mismo peso que el Congreso, sino de una Cámara Alta que sea una auténtica Cámara de representación territorial.

## V. PROPUESTA DE REFORMA DEL SENADO

Llegados a este punto, tras haber analizado multitud de opiniones doctrinales, y partiendo del contexto político-social existente en España, se concluye la necesidad de reformar el Senado. La transformación del Senado en una verdadera Cámara de representación territorial, que sirviese de integración del Estado con las CCAA, es clave para combatir el problema de integración territorial.

Ya en la introducción se indica que en España hay un descontento autonómico. Tan solo hace falta observar el auge de los nacionalismos para ser consciente de ello. España requiere de una cámara que represente los intereses de sus regiones, y que permita la colaboración y cooperación de las CCAA con el Gobierno Central.

Por lo tanto, la posible reforma constitucional del Senado debe estar dirigida, en palabras de ARROYO, a *“conjugar de manera bien integrada el mantenimiento de la unidad y respeto de la diversidad territorial”*.

No obstante, es necesario ser consciente de las dificultades y reticencias que puede implicar la propuesta de reforma del Senado, y, por lo tanto, de la Constitución Española.

Por todo ello, a pesar de que la reforma del Senado puede ser el primer paso en la “curación” del modelo autonómico “enfermo” que hay en España, es conveniente alejarse lo menos posible de la voluntad del constituyente.

En este punto, es preciso recordar que, el art. 66.2 atribuye a ambas Cámaras las competencias consistentes en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la

aprobación de los Presupuestos y el control de la acción del Gobierno. Es cierto que resulta imposible negar, que las funciones atribuidas al Congreso para el ejercicio de dichas competencias son muy superiores a las funciones reservadas al Senado; no obstante, eso no implica que las competencias atribuidas por el art. 66.2 no sean concedidas a ambas cámaras (art. 66.2 CE).

De la misma manera, el art. 69 define al Senado como una “*Cámara de representación territorial*”; por consiguiente, es posible concluir que la reforma de la Cámara Alta y su fortalecimiento en el ejercicio de las competencias atribuidas por la CE, con el objeto de transformarla en una verdadera Cámara de representación territorial, no es una propuesta totalmente contraria a la voluntad del constituyente (art. 69 CE).

En resumen, y con el propósito de combatir el problema de integración territorial existente en España, se propone reformar el Senado con el objeto de convertirlo en una instancia de cooperación y colaboración que sirva de integración del Estado con las CCAA. Esta propuesta de reforma pasa por la mejora tanto de la composición como de las funciones del Senado; no obstante, al ser consciente de la reticencia y dificultad que puede implicar la propuesta de reforma Constitucional, es necesario alejarse lo menos posible de lo previsto en la CE.

En otras palabras y a raíz del contexto político y social actual de España, lo más apropiado es analizar la reforma desde una óptica conservadora.

A continuación, se va proceder a exponer la propuesta de reforma, que como se ha hecho mención, gira en torno dos cuestiones: la alteración de su composición y la modificación de sus funciones.

## **1. Sobre la composición del Senado**

Respecto a la primera cuestión, el Senado Español, actualmente y en consonancia con el art. 69, se encuentra compuesto por 265 Senadores, de los cuales 208 son escogidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los electores de las provincias, y 57 son designados por las Asambleas Legislativas o por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (art. 69 CE).

Como bien indica AJA, en lo relativo a la forma de elección de los senadores, son tres las opciones que podemos barajar (Aja, 2005, p. 14-15):

1. Elección directa por los ciudadanos, siendo la circunscripción electoral la respectiva CCAA.
2. Elección indirecta por los Parlamentos autonómicos.
3. Elección de los senadores por los gobiernos de las CCAA, lo que responde a un modelo inspirado en el Bundesrat.

AJA, como bien se ha indicado en el presente trabajo, propone un Senado integrado por miembros de los gobiernos autonómicos, pues considera que solo mediante la adopción de un modelo similar al Bundesrat alemán es posible transformarlo en una auténtica cámara de representación territorial (Aja, 2005, pp. 14-15).

No se acoge en este trabajo dicha propuesta porque, como ha sido ya mencionado, en España hay una ausencia de los presupuestos políticos, sociales y constitucionales que se dan en Alemania, y que permiten la existencia del Bundesrat. La adopción de este sistema, implicaría la modificación de la naturaleza parlamentaria del Senado, que pasaría de ser una cámara parlamentaria a un órgano intergubernamental. Esta transformación conllevaría el abandono del Sistema Bicameral y, asimismo, no solo no serviría para solventar el problema territorial español, sino que dificultaría enormemente la gobernabilidad (en los que casos en los que el Presidente del Gobierno no contase con mayoría absoluta, el gobierno real del país acabaría en manos de dicho órgano) (Martínez, 2003, p. 94).

En contraposición, conviene recordar, que GARRORENA propone un Senado compuesto en su mayoría por senadores designados por los Parlamentos autonómicos. El autor no considera viable la transformación del Senado en un órgano intergubernamental, y es de la creencia de que el Senado debe estar compuesto por senadores designados mediante un sistema de elección indirecta, es decir, por los Parlamentos autonómicos mediante un sistema mayoritario.

Según el autor, esta forma de elección de los senadores permitiría a cada CCAA manifestar su voluntad, coincidente con la mayoría que gobierna en la Comunidad, “*pero sin llegar a transformar y reducir el Senado a una dieta de los gobiernos*” (Garrorena, 1995, pp. 31).

Sin embargo, tampoco es convincente esta opción, como sucede con la opinión mencionada del profesor AJA. Un Senado compuesto por miembros designados por los Parlamentos autonómicos, no solventaría el problema de partidismo existente en España, sino que lo aumentaría.

A pesar de ello, es cierto que la designación de los Senadores por la Asamblea Legislativa tiene como ventaja que es una forma de elección ya contemplada por la CE (art. 69.4 CE). En consecuencia, la adopción de este sistema no supondría un cambio tan radical respecto a la voluntad del constituyente.

En el presente trabajo de investigación se concluye que el Senado debería estar integrado en su práctica totalidad por miembros escogidos mediante elección directa. En otras palabras, se considera que los senadores deberían ser designados en cada CCAA por sufragio, libre, igual, directo, universal y secreto.

El sufragio universal, libre, igual y directo es el instrumento más poderoso del que disponemos como Estado social y democrático de Derecho. No hay manera más apropiada de representar los intereses de los territorios, que contando con un Senado cuyos miembros hayan sido designados por los ciudadanos de las propias regiones. Esta forma elección directa se da en varios modelos extranjeros, como Suiza y EEUU (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 298).

Por el contrario, esta forma de elección ha sido recipiente de multitud de críticas por numerosos autores, que consideran que el cambio de circunscripción provincial a autonómica no produciría apenas cambios en los resultados electorales ni evitaría que el Senado se convirtiese en un duplicado del Congreso (a modo de ejemplo: Aja, 2005, pp. 14-15).

Sin embargo, la experiencia muestra otra cosa, tan solo hace falta hacer mención al impacto del Sistema D'Hondt en Cataluña (sistema empleado en España para atribuir escaños) (Delgado-Iribarren García-Campero, 2014, p. 1093).

En Cataluña, la circunscripción electoral es la provincia. Por consiguiente, el Parlamento catalán está compuesto por 135 diputados escogidos en cuatro circunscripciones electorales, que se corresponden a las cuatro provincias (Barcelona, Girona, Lleida, y Tarragona). En relación al número de diputados, a Barcelona le corresponden 85, a Tarragona 18, a Girona 17 y a Lérida a 15.

Como consecuencia, a Barcelona se le atribuyen menos diputados de los que le tocarían por población, y a Lleida, Girona y Tarragona más. Cada escaño equivale al siguiente número de votos:

Provincia	Escaños	Votos de media por escaño
<b>Barcelona</b>	85 diputados	49.358 votos
<b>Tarragona</b>	18 diputados	32.301 votos
<b>Girona</b>	17 diputados	31.285 votos
<b>Lleida</b>	15 diputados	21.019 votos

A raíz de estos datos, se puede observar que el voto de un ciudadano de Lleida cuenta 2,3 veces más que el voto de uno de Barcelona. Por consiguiente, es posible concluir que la conversión de la circunscripción provincial en autonómica sí que produciría cambios en los resultados electorales.

En relación al “temor” de que el Senado acabase siendo un duplicado del Congreso, una manera de reducir este riesgo podría ser mediante la celebración en diferentes años de las elecciones al Senado y al Congreso. Es decir, tanto el Senado como el Congreso seguirían siendo escogidos cada 4 años; no obstante, las elecciones en vez de realizarse al mismo tiempo, tendrían lugar intercalándose (por ejemplo, cada dos años). Esta sería una forma de diferenciar a los ojos del electorado entre una y otra Cámara, además podría incluso servir como una forma de evaluación y de crítica por parte de los ciudadanos de la actividad llevada a cabo por el Congreso y Senado.

Asimismo, es relevante recordar que el propio Consejo de Estado, en su Informe, muestra una preferencia por la elección de todos los senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

No obstante, y a pesar de las ventajas de un Senado compuesto por senadores escogidos mediante elección directa, universal, igual y secreta; hay una figura propuesta por GARRORENA que resulta de interés. Esta figura es la los Presidentes autonómicos como senadores “natos” o por derecho propio (Garrorena, 1995, p. 22).

La atribución a los Presidentes de las CCAA de la condición de senadores natos contribuiría a la integración del Estado con las CCAA y a convertir la Cámara Alta en una Cámara de integración territorial que sirviese de instancia de cooperación y colaboración entre el Estado y las nacionalidades que lo integran. La cesación en el cargo de Presidente autonómico supondría la pérdida de la condición de senador (Garrorena, 1995, p. 22).

Sin embargo, un problema que podría implicar la figura de los senadores natos, es que, como bien menciona el Informe del Consejo de Estado, *“la dedicación del presidente autonómico ha de centrarse en la dirección política de su respectiva Comunidad, por lo que sus funciones como Senador serían previsiblemente soslayadas [...]”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 302).

Una forma de solventar esta situación, sería mediante la figura de los senadores “sustitutos”. Por consiguiente, en aquellos supuestos en los que el presidente de la CCAA no pudiese ejercer las funciones propias de su cargo como senador, designaría a un miembro de su Gabinete para ir en su lugar (Garrorena, 1995, p. 22).

Una vez fijada la forma de elección de los Senadores, conviene determinar cómo ha de ser la representación de las CCAA. Es decir, hay que establecer si se opta por una representación paritaria o se aplica un correctivo por población (Aja, 2005, p. 16). Como ha sido analizado con anterioridad, hay varios autores, entre ellos RUIZ o GARRORENA, que son de la creencia de que si lo que se quiere es convertir al Senado en una Cámara que sirva de integración territorial, lo más apropiado resultaría una

representación paritaria. Es decir, atribuir a cada CCAA el mismo número de senadores. En palabras de RUIZ, “[...] es más coherente con la idea del Senado como cámara de representación territorial e Institución de garantía de las minorías” la atribución a cada CCAA de la misma representación (Ruiz, 2015, p. 60).

No obstante, los autores son consciente de la imposibilidad práctica de fijar una representación paritaria (Garrorena, 1995, p. 23-25). Es evidente el interés de las CCAA más pobladas de ostentar mayor representación que las “más pequeñas”; y por ello, en aras de constituir un Senado que verdaderamente represente a los territorios, es fundamental tener en consideración las grandes diferencias de población, existentes entre las distintas regiones. En consecuencia, se propone atribuir a cada CCAA un número mínimo de senadores (69 CE) y atribuir 1 más por cada millón de habitantes, tal y como se dispone en la CE.

Finalmente, una vez fijada la forma de elección de Senadores y la representación de las CCAA en la Cámara Alta, se va a desarrollar una propuesta sobre el número de Senadores. Con el objeto de mantener en una postura conservadora en relación a la reforma, se opta por atribuir a cada CCAA un mínimo de 10 senadores, asignando 1 más por cada millón de habitantes.

Asimismo, a cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla les corresponderían 2 senadores escogidos por sufragio universal, igual, directo y secreto.

A estos senadores “electos”, se les añadirían los 17 Presidentes de las CCAA y los 2 Presidentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla como senadores “natos”.

En consecuencia, así resultaría la composición del Senado:

CCAA	Población	Total Senadores
Andalucía	8 500 187	(10) + (8) + (1) = 19
Cataluña	7 792 611	(10) + (7) + (1) = 18
Comunidad de Madrid	6 750 336	(10) + (6) + (1) = 17
Comunidad Valenciana	5 097 967	(10) + (5) + (1) = 16

Galicia	2 690 464	(10) + (2) + (1) = 13
Castilla y León	2 372 640	(10) + (2) + (1) = 13
País Vasco	2 208 174	(10) + (2) + (1) = 13
Canarias	2 177 701	(10) + (2) + (1) = 13
Castilla-La Mancha	2 053 328	(10) + (2) + (1) = 13
Región de Murcia	1 531 878	(10) + (1) + (1) = 12
Aragón	1 326 315	(10) + (1) + (1) = 12
Islas Baleares	1 176 659	(10) + (1) + (1) = 12
Extremadura	1 054 776	(10) + (1) + (1) = 12
Principado de Asturias	1 004 686	(10) + (1) + (1) = 12
Comunidad Foral de Navarra	664 117	(10) + (0) + (1) = 11
Cantabria	585 402	(10) + (0) + (1) = 11
La Rioja	319 892	(10) + (0) + (1) = 11
Melilla	85 170	(2) + (1) = 3
Ceuta	83 117	(2) + (1) = 3
		= 234

Es decir, quedaría un Senado compuesto de 234 miembros, de los cuales 17 serían senadores natos y 217 senadores “electos”. La razón por la cual no se considera apropiado reducir de forma considerable el número de senadores es, porque tal y como apunta el Consejo de Estado, una Cámara Alta con un mayor número de miembros es más apropiada para representar los intereses territoriales.

Recordando las palabras del Consejo en su informe, el actual tamaño de la Cámara Alta *“favorece la proporcionalidad de la representación y facilita la de los distintos partidos de cada Comunidad Autónoma”* (Informe del Consejo de Estado, 2006, p. 277).

## 2. Sobre las funciones del Senado

Para poder convertir al Senado en una cámara de representación territorial, resulta fundamental modificar sus funciones.

No obstante, es conveniente volver a recordar que en la presente propuesta de reforma no se pretende una reforma radical de nuestra Constitución; por consiguiente, únicamente se pretende reformar aquellas funciones consideradas esenciales para convertir al Senado en una instancia de cooperación y colaboración, que sirva de integración del Estado con las CCAA.

En consecuencia, lo primero a lo que se ha de hacer mención en lo relativo a las funciones, es la idoneidad de mantener el Sistema Bicameral imperfecto. Es decir, resulta conveniente mantener al Senado en una posición de subordinación del Congreso. No resulta probable que la transformación del modelo bicameral imperfecto en uno perfecto sea la “cura” para el modelo autonómico “enfermo”. En este punto, resulta interesante recordar el análisis realizado en este trabajo sobre el Senado Italiano. Un bicameralismo perfecto no solo dificultaría, sino que impediría la gobernabilidad. El Senado no puede convertirse en un obstáculo para el Gobierno. Asimismo, y como dijo RUIZ: “*O prevalece la legitimidad de una de las cámaras o quiebran las reglas de la forma parlamentaria de gobierno*” (Ruiz, 2015, p. 65).

Sin embargo, sí que podría reducirse e incluso eliminarse esta subordinación en relación a determinadas leyes, convirtiendo en dichos supuestos al Senado en la Cámara de primera lectura. En otras palabras, la presente propuesta gira en torno a incrementar el papel de la Cámara Alta en la aprobación de las leyes que cuenten con un gran impacto en las CCAA.

Dicho esto, ¿cuáles son estas leyes?

En primer lugar, partiendo de las opiniones de diversos autores (AJA, GARRORENA, ALBERTÍ), considero que se debería incrementar el papel del Senado en lo relativo a la legislación “básica”, las leyes marco, los acuerdos de cooperación entre las CCAA, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA,

Comenzando con la legislación “básica”, en numerosas ocasiones el art. 149.1 atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de determinadas materias, correspondiéndole a las CCAA su desarrollo y ejecución. El apartado 17 (Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social), el 23 (Legislación básica sobre

protección del medio ambiente) o el 27 (Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social) son algunos ejemplos de estas ocasiones (art. 17 CE; art. 23 CE; art. 27 CE; Arroyo. Gil, 2019, pp. 146-147).

Con carácter general y como ha reconocido el Tribunal Constitucional (en adelante “TC”) en multitud de pronunciamientos, la regulación de lo básico se realiza a través de ley. Aunque, de forma excepcional, el TC ha permitido que *“pueda haber meros actos de ejecución que también se puedan caracterizar de básicos, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva que responde la competencia estatal sobre las bases”* (Arroyo. Gil, 2019, pp. 148-149; STC 48/1988; STC 49/1988; STC 196/1997; STC 36/2017).

Por consiguiente, para la aprobación de estas leyes, se invertiría el papel del Congreso y el Senado. Es decir, se convertiría el Senado en la Cámara de primera lectura, y aprobada la ley, se sometería a deliberación del Congreso. El Congreso podría oponer su veto o enmendar el texto. Seguidamente el texto se remitiría al Senado, quien podría levantar el veto por mayoría absoluta o por mayoría simple transcurridos dos meses desde la interposición del mismo. En el caso de enmiendas, el Senado habría de pronunciarse sobre las mismas, *“aceptándolas o no por mayoría simple”* (art. 90 CE).

Como dijo AJA, la intervención del Senado en la elaboración y aprobación de estas leyes, contribuiría a reducir en gran medida dichos conflictos, al ser el contenido de la legislación básica determinado de mutuo acuerdo entre el Estado y las CCAA.

Asimismo, también se propone una reforma para el supuesto de que, de forma excepcional, el Gobierno emplease reglamentos para regular “lo básico”. De acuerdo con el art. 26.5 de Ley 50/1997, para la elaboración de reglamentos que puedan *“afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*, es *“además necesario informe previo del Ministerio de Política Territorial”* (art. 26.5 Ley 50/1997).

En este supuesto, se propone. que, en vez de requerirse este informe, el Gobierno requiriese ser informado por la Comisión General de las CCAA. Este informe no sería

vinculante, pero sí preceptivo, y en el caso de que el Gobierno se alejase del informe, sería necesario que lo motivase en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

De esta forma, se estaría llenando de contenido la figura de la Comisión General de las CCAA, figura que fue creada en 1994 con la Reforma del Reglamento del Senado con la idea de potenciar el carácter territorial de la Cámara Alta, y cuya *“actividad ha sido muy reducida desde su creación, a pesar de considerarse la Comisión más representativa de la Cámara territorial”* (López Moreno de la Cala, 2018, p. 706).

En segundo lugar, también resultaría interesante convertir al Senado en la Cámara de primera lectura para la aprobación de las leyes “marco”.

Las leyes marco se encuentran recogidas en el art. 150.1 de la CE: *“Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”* (art. 150.1 de la CE).

En otras palabras, las leyes marco son leyes ordinarias a través de las cuales el Estado habilita a los poderes públicos autonómicos *“para actuar normativamente en materias de titularidad estatal”* en el marco general fijado por la propia ley (Arroyo Gil, 2019, p. 127).

Por consiguiente, son las Asambleas Legislativas de las CCAA las principales destinatarias de estas normas. Son a ellas a quienes se les reconoce la posibilidad de desarrollar y adaptar la normativa estatal a sus necesidades específicas, bien aprobando normas legislativas o, incluso, reglamentos ejecutivos (Arroyo. Gil, 2019, pp. 127-130).

Para la aprobación de estas leyes, al igual que sucedería para la aprobación de la legislación básica, sería el Senado la Cámara de primera lectura.

Finalmente, también propongo fortalecer la posición del Senado en lo relativo al Fondo de Compensación Territorial y los acuerdos de cooperación entre las CCAA.

El Fondo de Compensación Territorial se prevé en el art. 158.2, que, con el fin de “*corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*”, constituye un Fondo de Compensación, “*cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso*” (art. 158.2 CE).

Por su parte, el art. 145.2 dice que: “*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí [...]. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales*” (art. 145.2 CE).

Tanto para la autorización de los acuerdos de cooperación entre las CCAA, como para la distribución de recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA el art. 74.2 prevé que estas decisiones se adoptan por mayoría de cada una de las Cámaras, iniciándose el procedimiento en *el Senado*. No obstante, “[...] *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*” (art. 74.2 CE).

Con motivo de la relevancia e impacto directo de estas decisiones en las CCAA, es fundamental fortalecer el papel del Senado en su aprobación. Es cierto, que el art. 74 ya prevé el inicio del procedimiento en el Senado; sin embargo, en el supuesto de que el Congreso y el Senado no se pusiesen de acuerdo, y el texto propuesto por la Comisión Mixta no fuese aprobado por ambas cámaras, sería el Congreso quien, de nuevo, tendría la última palabra (art. 74.2 CE).

En consecuencia, se propone que sea el Senado, y no el Congreso quién, en el supuesto de que el texto propuesto por la Comisión Mixta no fuese aprobado, decidiese por mayoría absoluta.

En resumen, con el propósito de fortalecer la posición del Senado y convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial, se debería incrementar el papel del Senado en lo relativo a la legislación “básica”, las leyes marco, acuerdos de cooperación entre las CCAA, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA,

### **3. Procedimiento de reforma**

Finalmente, la última cuestión a la que hay que atender en relación a la propuesta de reforma del Senado, es el procedimiento de reforma a seguir.

La CE prevé 2 clases de procedimientos de reforma constitucional. En primer lugar, para aquellos supuestos en los que se propone la reforma total de la Constitución o una reforma parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se prevé el procedimiento de reforma agravado (art. 168 CE).

En segundo lugar, para aquellas reformas no incluidas en el ámbito del procedimiento agravado, el art. 167 prevé el procedimiento de reforma ordinario (art. 167 CE).

La presente propuesta de reforma del Senado implicaría la modificación del art. 69 CE (en relación a la composición del Senado), 74.2 CE (en relación al art. 145.2 y art. 158.2 de la CE), el 90 CE (legislación básica) y el 150.1 CE (leyes marco).

Además, la propuesta también supondría la modificación del art. 26.5 de la Ley 50/1997 y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (elecciones intercaladas, régimen de elección de los senadores, etc), así como de los Reglamentos del Congreso y del Senado (procedimiento legislativo). No obstante, estas modificaciones no implicarían una reforma constitucional (art. 26.5 Ley 50/1997; Ley Orgánica 5/1985; Reglamento del Congreso; Reglamento del Senado).

En consecuencia, al no formar parte ninguno de los arts. mencionados del Título preliminar, del Capítulo segundo de Sección primera del Título I o del Título II; el procedimiento de reforma a seguir es el procedimiento ordinario (art. 167 CE).

El art. 167 establece que:

*“1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*

*2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*

*3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras” (art. 167 CE).*

En consecuencia, para el éxito de la presente propuesta, es necesaria la aprobación por mayoría de 3/5 por cada una de las Cámaras. En caso de desacuerdo, se crearía una Comisión de composición paritaria, que presentaría un texto que sería votado por el Congreso y el Senado. En caso de persistencia del desacuerdo, y habiendo obtenido la propuesta el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso podría aprobarla por 2/3.

Asimismo, en los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras podría solicitar el sometimiento de la propuesta a referéndum.

## **VI. CONCLUSIONES**

A modo de cierre del presente trabajo de investigación, es posible extraer una serie de conclusiones:

- (a) Pese a las múltiples virtudes de la Constitución, y de la ejemplaridad de la Transición, la Constitución erró a la hora de afrontar la cuestión territorial. Esto trajo como consecuencia que, actualmente, haya en España un problema de integración territorial entre el Estado y las diferentes CCAA.

- (b) Uno de los elementos que podría ayudar a una mejor integración de la perspectiva territorial, es la reforma del Senado. No obstante, ha de tenerse presente que esta reforma de la Cámara Alta es tan sólo uno de los elementos que puede ayudar a solventar la cuestión territorial. En España, el sistema electoral favorece una presencia relativamente fuerte (en todo caso, proporcional) de los partidos nacionalistas en el Congreso. Asimismo, el nacionalismo (como el presente en Cataluña o País Vasco) tiene como objetivo a largo plazo la desintegración territorial del Estado.
- (c) El Sistema Bicameral tiene multitud de partidarios, pero también disidentes. La principal justificación del modelo bicameral gira en torno a la necesidad de contar con una segunda cámara que representase los intereses territoriales, distintos a los intereses políticos generales representados por la Cámara Baja. Es decir, la necesidad en los Estados descentralizados de una cámara que represente al Estado en su conjunto, y otra a las entidades territoriales que le integran. Asimismo, el Sistema Bicameral puede ser perfecto o imperfecto.
- (d) En España tenemos un Sistema Bicameral imperfecto. Las CCGG se encuentran integradas por el Congreso y el Senado. A pesar de atribuir la CE las mismas funciones a ambas Cámaras, en relación al ejercicio de las mismas, el Senado está en una clara posición de subordinación respecto al Congreso. En consecuencia, tanto por su composición, como por sus funciones, el Senado no puede ejercer el rol que le atribuye la CE en el art. 69.1: ser una Cámara de representación territorial.
- (e) Consecuentemente, desde la aprobación de la CE en 1978, ha habido múltiples intentos de reformar el Senado. Ninguno de estos intentos ha sido fructífero. Especialmente relevante fue el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006. A pesar de la ausencia de éxito, la mayor parte de la doctrina sigue siendo partidaria de reformar la Cámara Alta y dotarle del carácter de verdadera Cámara de representación territorial.

- (f) Con el objeto de poder desarrollar una propuesta de reforma del Senado apropiada, resultó muy conveniente el análisis de opiniones de autores como Aja, Garrorena, Fernandez-Miranda, Albertí y Rovira. También resultó de gran utilidad el análisis del Informe del Consejo de Estado.
- (g) Por añadidura, también fue significativo el análisis del Senado Italiano, con el objeto de analizar la conveniencia o no de adoptar un modelo bicameral perfecto, así como del Bundesrat alemán, con la intención de resolver sobre la posibilidad de convertir el Senado en un órgano intergubernamental. Tras este análisis, se llegó a la conclusión de la ausencia en España de los presupuestos políticos, sociales y constitucionales necesarios para la adopción del sistema alemán; así como la poca conveniencia de transformar nuestro Sistema Bicameral imperfecto en uno perfecto. Es decir, se llegó a la conclusión de que el Sistema Bicameral imperfecto que caracteriza el Sistema Parlamentario español, no ha de ser un impedimento para la transformación del Senado en una Cámara de representación territorial. Es más, un Sistema Bicameral perfecto únicamente serviría para dificultar aún más la gobernabilidad
- (h) Por todo lo expuesto, se desarrolló una propuesta de reforma de carácter conservador. Es decir, a pesar de la convicción de que la reforma del Senado puede ser el primer paso en la “curación” del modelo autonómico “enfermo”, hay que alejarse lo menos posible de la voluntad del constituyente. Es fundamental mantener un Sistema Bicameral imperfecto, y no modificar las funciones y composición del Senado de forma radical.
- (i) La propuesta de reforma del Senado giró en torno a dos cuestiones: la composición y las funciones. En relación a la composición, se optó por una Cámara Alta integrada por senadores designados en cada CCAA por sufragio, libre, igual, directo, universal y secreto. A pesar de las numerosas críticas recibidas por diversos autores, que consideraban que el cambio de circunscripción provincial a autonómica no produciría apenas cambios en los resultados electorales, se concluyó que dicha forma de elección era la más apropiada. Tan solo fue necesario atender el impacto del Sistema D’Hondt en CCAA como Cataluña para darse cuenta de ello.

- (j) Asimismo, al escoger entre una representación paritaria o un correctivo por población, se optó por la segunda opción. Esto es, atribuir a cada CCAA un número mínimo de senadores (como actualmente fija la CE) y atribuir 1 más por cada millón de habitantes.
- (k) Cada CCAA designaría a un mínimo de 10 senadores y 2 en Ceuta y Melilla (más 1 por cada millón de habitantes) por sufragio libre, igual, directo, universal y secreto. Estos senadores serían complementados por la figura propuesta por GARRORENA de los senadores “natos”. Estos senadores “natos”, serían los Presidentes de las 17 CCAA, y para aquellos supuestos en los que no pudiesen cumplir con sus funciones, se les permitiría designar un sustituto.
- (l) En lo relativo a las funciones, la propuesta de reforma giró en torno a incrementar el papel del Senado en la aprobación de la legislación “básica”, las leyes marco, los acuerdos de cooperación entre las CCAA, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA. Respecto a las leyes marco y la legislación “básica”, la propuesta se basó en convertir al Senado en la Cámara de primera lectura. En lo relativo a los acuerdos de cooperación entre las CCAA, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA, se propuso que fuese el Senado, y no el Congreso, quien en el supuesto de que el texto propuesto por la Comisión Mixta no fuese aprobado, decidiese por mayoría absoluta.
- (m) Asimismo, al implicar la propuesta de reforma del Senado la modificación del art. 69, 74.2, 90, y 150.1 y no formar parte ninguno de estos artículos del Título preliminar, del Capítulo segundo de Sección primera del Título I o del Título II, el procedimiento de reforma a seguir sería el procedimiento de reforma ordinario. Al ser el procedimiento de reforma a seguir el ordinario, y no el agravado, contribuiría a facilitar la consecución de la voluntad política necesaria para aprobar la reforma.
- (n) Por último, la propuesta también supondría la modificación del art. 26.5 de la Ley 50/1997 y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (elecciones

intercaladas, régimen de elección de los senadores, etc), así como de los Reglamentos del Congreso y del Senado (procedimiento legislativo). No obstante, estas modificaciones no implicarían una reforma constitucional.

En conclusión, y con posterioridad al desarrollo del presente trabajado de investigación, es posible llegar a la conclusión de que no solo es posible reformar el Senado, sino que además resulta fundamental para intentar solventar el problema de integración territorial existente en España.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

### **1. Legislación citada**

- Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).
- Constitución de la República Italiana, de 22 de diciembre de 1947.
- Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de mayo de 1949.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 21 de junio de 1985).
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE 18 de diciembre de 1997).
- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (BOE 5 de marzo de 1982).
- Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994 (BOE 13 de mayo de 1994).

### **2. Jurisprudencia citada**

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrero [versión electrónica - base de datos Tribunal Constitucional de España. ECLI:ES:TC:1981:4]. Fecha de la última consulta: 22 de enero de 2023.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/1988, de 22 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 49/1988, de 22 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 196/1997, de 13 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/2017, de 1 de marzo.

### 3. Obras doctrinales

- Altamirano Santiago, M. (2019). El Papel de la Segunda Cámara en el entramado jurídico político: Caso Italia. *Justicia*, 24(35), 83–103. doi:10.17081/just.24.35.3395.
- Álvarez Vélez, M., & Alcón Yustas, M. (2011). El significado político de las segundas Cámaras: el Senado en España ¿un valor para la democracia?. *Revista ICADE*, (83-84), 15-33.
- Álvarez Vélez, M. (2003). La configuración del estado constitucional. Breve estudio sobre el estado de las autonomías y el senado como cámara territorial. *Revista ICADE*, (58), 165-180.
- Aja, E. (2005). La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autonómica. J. Ruiz Ruiz, E. Alberti Rovira & E. Aja (Autores), *La reforma Constitucional del Senado* (pp. 11-33). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Albertí Rovira, E. (2005). La reforma constitucional del Senado a la hora de verdad. J. J. Ruiz Ruiz, E. Alberti Rovira & E. Aja (Autores), *La reforma Constitucional del Senado* (pp. 33-51). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Ruiz, J. J. (2005). Democracia. Mayoritaria e. integración de los intereses territoriales en el Senado (Comentario a la ponencia del Prof. Elíseo Aja sobre la reforma del Senado). J.J. Ruiz, E. Alberti & E. Aja (Autores), *La reforma Constitucional del Senado* (pp. 51-68). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Arena, A. I. (2020). El bicameralismo Italiano: ¿Una anomalía? (Una respuesta muy breve). *Revista De Estudios Políticos*, (190), 289-321. doi:10.18042/cepc/rep.190.10.
- Arroyo Gil, A. (2019). *Distribución y delimitación de competencias*. Madrid: Marcial Pons.
- Astarloa Villena, F. (1998). El Senado en la historia constitucional de España. *Corts: Anuario De Derecho Parlamentario*, (5), 169-184.
- Bertino, M. P. (2012). LOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y LA CUESTIÓN BICAMERAL. *PostData: Revista De Reflexión Y Análisis Político*, 17(1), 195-207.
- Caamaño, F., Jove, D., & Roura Gómez, S. A. (2019). *Bases para el Estudio Del Derecho Constitucional: Organización Constitucional Del Estado*. Democracia y derechos en el entorno digital.
- Cidoncha Martín, A. (2011). El senado y su reforma (un clásico de nunca acabar). *Revista Jurídica De La Universidad Autónoma De Madrid*, (23), 167-206.
- Codes Calatraba, J. M. (2014). El Bicameralismo. *En Diccionario de términos de derecho parlamentario* (pp. 141.145). La Ley.
- Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2014). El Sistema Electoral. *Diccionario de términos de derecho parlamentario* (pp. 1090-1096). La Ley.
- Fernández Esquer, C. (2020). El Maremágnum de las reformas electorales en Italia: Una necesaria Recapitulación. *Revista De Estudios Políticos*, (187), 71-100. doi:10.18042/cepc/rep.187.03
- Fernández-Miranda, A. (2014). Sobre la reforma del Senado en el contexto de la reforma de los Estatutos de Autonomía. *Revista Jurídica De Castilla Y León*.

- Frosini, T. E. (2006). La Reforma del Senado Italiano: Luces y Sombras. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (17), 299-310. doi:10.5944/trc.17.2006.6709.
- García-Escudero, P. (2015). La reforma constitucional del Senado. *Corts. Anuario De Derecho Parlamentario*, (28), 19-41.
- Garrorena Morales, Á. (1995). Una propuesta para la Reforma Constitucional del senado. *Revista De Las Cortes Generales*, 7-49. doi:10.33426/rcg/1995/34/665.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- López Moreno de la Cala, M. (2018). La Comisión general de las Comunidades autónomas y la Reforma del Senado. *Revista De Las Cortes Generales*, (103), 679-708. doi:10.33426/rcg/2018/103/121
- Martínez Sospedra, M. (2003). El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o porqué no es procedente el Bundesrat como modelo). *Cuadernos Constitucionales De La Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (40), 76-98.
- Matos Navarro, F., & Guillén Velasco, R. (2003). La Administración Autónoma. *En Auxiliares Administrativos de la Administración General de la Diputación Provincial de Valencia* (pp. 111-112). MAD.
- Oeter, S. (2005). La Posición del Bundesrat en el Sistema constitucional alemán (M. Salvador Martínez, Trans.). *Teoría Y Realidad Constitucional*, (16), 181-209. doi:10.5944/trc.16.2005.6688.
- Portero Molina, J. (1995). Contribución al debate sobre la reforma del Senado. *Revista De Estudios Políticos {Nueva Época}*, (87), 81-105.
- Rauer, G. (2018). *Datos, El Bundestag de un Vistazo*. Deutscher Bundestag.

- Reuter, K. (2006). *El Bundesrat y el Estado Federal*. El Director del Bundesrat.
- Romero Díaz, D. (2019). Breve historia del Bicameralismo-Unicameralismo en España. *La razón histórica*, (42), 261-270.
- Rubio Llorente, F. (2004). La necesidad de la reforma constitucional. En *La reforma constitucional* (pp. 25-44). Ministerio de Justicia.
- Sáenz Royo, E. (2018). El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (40), 507-526. doi:10.5944/trc.40.2017.20912
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2007). Los derechos fundamentales en la España del siglo XX. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (20), 473-493. doi:10.5944/trc.20.2007.6766

#### 4. Recursos de Internet

- Bicameralismo. (2023). En *Diccionario panhispánico del Español jurídico*. Santillana Educación.
- Buj, A. (2021, 9 de julio). Italia rebaja de los 25 a los 18 años la edad para votar a los senadores. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210709/7588098/italia-rebaja-25-18-anos-edad-votar-senadores-senado-reforma-constitucional-anomalia-mayorias-italia-draghi.html>.
- Cruz, J. D. (2022, 1 de abril). La noticia viral acerca de un «tijeretazo» de parlamentarios en Italia: Es un art. de 2019 y la reducción de diputados y senadores entrará en vigor en 2023. *Newtral*. <https://www.newtral.es/tijeretazo-italia-politicos/20220401/>.

- Von Hellfeldt, M. (2021, 6 de abril). ¿Cómo funciona el federalismo alemán?  
<https://www.dw.com/es/c%C3%B3mo-funciona-el-federalismo-alem%C3%A1n/a-57112590>

## 5. Otras fuentes

- Consejo de Estado Español (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>