



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**DE LA NECESIDAD DE REFORMA DE LA
COMPOSICIÓN DEL SENADO**

Autor: RAFAEL GIL CASTELLANO

5º E-3 B

Derecho Constitucional

Tutor: MARÍA ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ

Madrid

Abril 2020

Índice de contenidos

DE LA NECESIDAD DE REFORMA DE LA COMPOSICIÓN DEL SENADO ...	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. REVISIÓN DE LITERATURA	5
1. POSIBILIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN Y LÍMITES DE LA REFORMA	5
2. DE LA POSIBILIDAD DE REFORMAR EL SENADO	6
III. PRECEDENTES Y ACTUAL COMPOSICIÓN DEL SENADO	9
1. PRECEDENTES DEL SENADO Y DEBATE CONSTITUCIONAL	9
2. ANÁLISIS DE LA ACTUAL COMPOSICIÓN DEL SENADO	14
IV. PROPUESTA DE REFORMA	16
1. CIRCUNSCRIPCIÓN Y NÚMERO DE SENADORES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA	16
2. ELECCIÓN DE LOS SENADORES	21
3. COMPATIBILIDAD DE ACTAS DE SENADOR Y MIEMBRO DEL GOBIERNO	26
4. INDISOLUBILIDAD DE LA CÁMARA, VOTO EN BLOQUE Y MANDATO IMPERATIVO	29
V. CONCLUSIÓN	35
BIBLIOGRAFÍA	40

Índice de tablas

Tabla 1. Número de senadores Bundesrat.....	18
Tabla 2. Número de senadores propuestos reforma.....	20

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978, en lo que al modelo territorial se refiere, no definió la concreta configuración del mismo, si bien sí que previó una serie de mecanismos a través de los cuales las distintas regiones de España con determinadas características propias podían llegar a adquirir un cierto grado de autonomía.

Por otro lado, en nuestra historia constitucional, el sistema bicameral había sido el escogido en gran cantidad de ocasiones, si bien en los debates constitucionales previos a la aprobación en 1978 del texto hubo debate sobre cuál tenía que ser, en el contexto de una transición democrática como la que se estaba produciendo, la labor del Senado.

Se decidió optar por un Senado que fuese el órgano “de representación territorial”, si bien a la hora de afrontar la cuestión de la composición y funciones de la Cámara surgió la duda de si dicho sistema iba a permitir hacer efectiva la representación territorial.

Durante el período constitucional actual, la doctrina ha ido proponiendo diferentes posibilidades de reforma del Senado, siendo algunas de gran profundidad, mientras que en otros casos el alcance de la modificación propuesta era menor.

Si bien las funciones del Senado han de ser modificadas de tal forma que, en lo que a asuntos autonómicos se refiere, las Comunidades puedan tener una influencia mayor en la legislación estatal, dicha modificación sirve de poco si no va acompañada de una reforma de la composición en la que los intereses territoriales se vean verdaderamente representados.

Este estudio va a centrarse en un análisis de la composición actual del Senado, así como en la elaboración de una propuesta de modificación de dicha composición a través de la reforma constitucional. El objetivo es hacer cierto lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Constitución, según el cual “El Senado es la Cámara de representación territorial”¹. A modo de conclusión, se describirán aquellas cuestiones de las que debería ir acompañada

¹ Artículo 69.1 C.E.

esta reforma si se quiere mejorar el modelo territorial, principalmente lo relativo a las funciones del Senado.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

1. POSIBILIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN Y LÍMITES DE LA REFORMA

Tal y como se ha expuesto en la introducción que precede, el cauce adecuado para desarrollar una propuesta de modificación de la composición del Senado es la reforma constitucional. Nuestra norma suprema se encuadraría dentro de lo que Tajadura Tejada denomina como “Constituciones rígidas”², ya que la misma no puede ser reformada de la misma manera que una ley ordinaria. La posibilidad de reforma dice Tajadura, permite adaptar la Constitución a los distintos cambios históricos que se van produciendo con el paso del tiempo. Sin embargo, este mismo autor afirma que es la unidad de la Nación uno de los principios esenciales de nuestra Carta Magna, lo cual implica la imposibilidad de “incluir en el texto constitucional ninguna cláusula de secesión”³. Si bien parece esto una cuestión evidente, existen autores, tales como Aláez Corral, que ya se han encargado de proponer la posibilidad de incluir un derecho de secesión en nuestra Constitución.

Pues bien, en este punto merece la pena analizar un concepto estudiado por numerosos autores, entre ellos Tajadura, como es el de mutación constitucional. Debido a la dificultad evidente que presenta el proceso de reforma, los cambios en nuestra Constitución se han ido produciendo a través de leyes y Sentencias del Tribunal Constitucional⁴. Tajadura es ciertamente crítico con esta posibilidad, alegando que en cierto modo se intenta evitar seguir los cauces que se consensuaron para poder reformar la Carta Magna. A efectos del presente trabajo, resulta de especial interés el análisis que hace el autor de la “desconstitucionalización parcial del modelo de descentralización política”⁵. Advierte Tajadura de la erosión que ha producido en la Constitución dicho proceso, en el que se han llegado a modificar a través de la mutación constitucional artículos tan relevantes como el 149, que establece aquellas materias que de manera exclusiva se atribuyen al Estado, defraudando de manera absoluta los procedimientos de reforma que, si bien son estrictos, parece ello razonable por la necesidad de permanencia en el tiempo de determinados preceptos. La mutación constitucional, si bien ha sido útil

² Tajadura Tejada, J., *La reforma constitucional: procedimientos y límites*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 22.

³ Cf. Ídem, p.143.

⁴ Cf. Ídem, p.48.

⁵ Cf. Ídem, p.50.

en algunos casos, ya que el Tribunal Constitucional ha llegado a aclarar algunas cuestiones relativas a la delimitación de competencias, no ha permitido resolver completamente el problema que genera esta falta de claridad, y son muchas las voces que reclaman la reforma del Senado para, una vez convertido en cámara territorial, permitir que esta delimitación de competencias sea correctamente debatida en una Cámara de ámbito estatal.

En lo que se refiere a los límites que se han de tener en cuenta a la hora de proponer una reforma de la estructura territorial prevista en la Constitución, resulta de gran interés el análisis efectuado por Aláez Corral, quien propone una diferenciación entre aquellas modificaciones que entrarían dentro de la reforma ordinaria del artículo 167 y aquellas modificaciones sustanciales que, por afectar al núcleo esencial del estado autonómico, tendrían que efectuarse a través del artículo 168⁶. Para el autor, no solo la reforma directa del artículo 2 ha de ser considerada como reforma sustancial, sino aquellas reformas que dejen sin efecto el principio de Estado autonómico; por ejemplo, si se eliminase por completo la posibilidad de creación normativa por parte de las CC.AA. El problema estaría, según Aláez, en diferenciar qué aspectos entran dentro de dicho núcleo esencial y cuáles no. Por ello, y a efectos del análisis que se va a realizar en el presente trabajo, se ha de tener en cuenta que una reforma del Título VIII que incluyese, por ejemplo, nuevas funciones del Senado en el ámbito territorial, permite modificar y completar el reparto competencial actual a través de una reforma ordinaria siempre y cuando no se vean vulnerados los principios esenciales de nuestro ordenamiento, en nuestro caso el principio de Estado autonómico. Por ello, la mayoría necesaria sería la de tres quintos tanto del Congreso como del Senado, ya que así lo establece el artículo 167.

2. DE LA POSIBILIDAD DE REFORMAR EL SENADO

En las diversas obras que tratan la problemática territorial es ciertamente recurrente la alusión a la reforma del Senado que lo convierta en verdadera cámara de representación territorial. Guillén López refleja este espíritu de reforma de la institución en su propuesta de modificación del artículo 74 de la que sería la nueva norma suprema (dicho artículo

⁶ Cf. Aláez Corral, B, *Los Límites Materiales a la Reforma de la Constitución de 1978*, Estudios Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 356 y ss.

equivaldría al actual artículo 69). El autor propone una definición del Senado como “órgano de representación, coordinación y articulación de los intereses de las Comunidades y Ciudades Autónomas”⁷. Propone a su vez una modificación sustancial de la composición del Senado, otorgando una importancia mayor al elemento de territorialidad, de tal manera que aquellas Comunidades Autónomas cuya población sea menos puedan acceder a una representación relevante.

De forma paralela a esta nueva composición, distintos autores proponen dotar al Senado de una serie de funciones de calado en el ejercicio de la representación territorial. Como modelo más directamente comparable encontramos la reforma que se produjo en el año 2006. Arroyo Gil efectúa un análisis detallado de dicha reforma, la cual se produjo por la necesidad de establecer una clara diferenciación entre las funciones de la Dieta Federal y el Consejo Federal (siendo este último el órgano de representación de los Länder). Arroyo Gil analiza las ventajas que esta clarificación de competencias puede suponer tanto para el gobierno federal como para los Länder⁸. En palabras del autor, “La Dieta Federal ve fortalecida su posición, en tanto en cuanto en el futuro le corresponde de nuevo la competencia única para dictar leyes sobre diversos ámbitos materiales antes sujetos a la aprobación del Consejo Federal” y el Consejo Federal “encuentra su compensación en un paralelo incremento o fortalecimiento de las competencias propias de éstos”.

Como se puede observar, el problema que tenía Alemania residía en la excesiva injerencia de un órgano de marcado carácter territorial (aquello en lo que se pretende convertir al Senado con la presente propuesta de reforma) en asuntos de ámbito federal (nacional). La solución por la que se ha optado en Alemania puede ser ciertamente esclarecedora a efectos de elaborar una propuesta de reforma ya que, si bien los problemas de España y Alemania no son iguales, es cierto que la reforma que aquí se va a plantear guarda estrechas relaciones con la efectuada en Alemania en el sentido de querer delimitar de forma clara qué competencias recaerían en el Congreso y cuáles en el Senado reformado, además de intentar delimitar de forma clara las competencias que específicamente tendrán las distintas Comunidades Autónomas.

⁷ Guillén López, E., *Título III, De las Cortes Generales*, Gómez Sánchez, Y, *Estudios sobre la Reforma de la Constitución Española de 1978 en su cuarenta aniversario*, Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 182 y ss.

⁸ Arroyo Gil, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2009, p. 37.

De gran relevancia a la hora de tratar la reforma del Senado es el Informe del Consejo de Estado del año 2006. Atiende a dos cuestiones como son su composición y sus funciones. Propone el informe atender a dos criterios en cuanto a su composición: la población y el territorio⁹, considerando la importancia que tiene este segundo criterio en un órgano en el que estarían representados, tras la reforma, las Comunidades Autónomas como entes autónomos. En lo que respecta a las funciones que desempeñaría este nuevo Senado reformado, el Informe del Consejo de Estado incide en la necesidad de una mayor implicación de la Cámara Alta en aquellas cuestiones de mayor incidencia autonómica, proponiéndose, por ejemplo, que la primera lectura se realice en el Senado para dichas cuestiones¹⁰.

⁹ Cf, Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, 2006 p. 241.

¹⁰ Cf, Ídem, pp. 244 y ss.

III. PRECEDENTES Y ACTUAL COMPOSICIÓN DEL SENADO

Uno de los puntos esenciales de este estudio radica en la necesidad de reformar la institución del Senado para convertirlo en un verdadero órgano de representación territorial. El objetivo último sería que, a través de la necesaria modificación de la composición de la Cámara, se convirtiese al Senado en una institución en la que las Comunidades Autónomas participen de algún modo en la legislación básica del Estado, introduciendo en la legislación estatal una cierta “sensibilidad autonómica”¹¹.

Una reforma completa habría de girar sobre dos ejes fundamentales: la composición y las funciones del Senado. Destacan autores como Castellà Andreu para quien, en el caso del Senado, “cualquiera de las opciones por las que se opte en la reforma ha de tener en cuenta que no cabe modificar las funciones del Senado sin cambiar su composición”¹²

En efecto, si lo que se quiere es otorgar al Senado competencia en determinadas cuestiones de carácter autonómico, la forma de elección del Senado ha de verse modificada. Dicha modificación ha de ser, en todo caso, sustancial. Analicemos, en primer lugar, los precedentes a la composición actual y los debates constitucionales que llevaron a ella.

1. PRECEDENTES DEL SENADO Y DEBATE CONSTITUCIONAL

Cuando estudiamos el Senado desde una perspectiva histórica, observamos que, dependiendo del momento en el que nos encontremos, la configuración de la Cámara Alta ha ido variando.

La primera cuestión que destacar es la clara preferencia que ha existido en nuestra historia constitucional por un sistema bicameral. Las únicas dos constituciones que han previsto un sistema unicameral han sido la de 1812 y la de 1931, así como durante el régimen de Franco también mantuvo esta clase de sistema, si bien sin existir Constitución alguna.

¹¹ Cf, Punset Blanco, R, “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma de la Constitución”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 17, Madrid, 2006.

¹² Castellà Andreu, J, *Estado Autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 122.

Para el caso de nuestra primera Constitución, se quería evitar que se convirtiera en “refugio de aristocracia, clero y nobleza, refractarias a las reformas pendientes en el albor de toda nueva etapa”¹³. Al fin y al cabo, tradicionalmente el Senado había sido una Cámara aristocrática, que servía de freno al Congreso como expresión de la voluntad democrática, por lo que es entendible que también en momentos como la Segunda República hubiese reticencias al mantenimiento de esta Cámara, salvo que se produjese un cambio relevante en su composición y funciones.

Concretamente, Astarloa analiza la solución corporativa que se le dio al Senado en el anteproyecto de la Constitución republicana, donde estuviesen representados los distintos grupos e intereses sociales, como organizaciones empresariales u organizaciones obreras, siendo ello entendible por el auge del Estado Social en esta época¹⁴. Lo que se planteaba, y con razón, era que, si no se configuraba el Senado de una forma que cambiase completamente el sentido que había tenido en la época del Estado Liberal, el Senado se cerraría. De hecho, el anteproyecto que preveía dicha configuración corporativa no vio la luz, optándose, como ya se ha dicho, por un sistema unicameral. Decía la Comisión redactora de la constitución de 1931, que recoge Astarloa, “el bicameralismo era nocivo, obstaculizador de las leyes progresivas, e incompatible con el sistema democrático”¹⁵ Si bien esta afirmación resulta algo exagerada, lo que si comparto es que el Senado, configurado como lo había estado hasta ese momento, presentaba un carácter marcadamente antidemocrático.

En el resto de las Constituciones el sistema elegido fue el bicameral. Partiendo de un carácter aristocrático en Constituciones como la de 1845, texto a todas luces conservador, en otras ocasiones se había optado por una solución electiva, como los textos de 1837 y 1876¹⁶.

A efectos de nuestro estudio, es necesario destacar el caso del proyecto de Constitución de 1873, el cual preveía un Estado Federal. En este proyecto se establecía un Senado de carácter territorial, en el que el número de senadores por Estado sería exactamente el

¹³ Astarloa Villena, F., El Senado en la historia constitucional de España, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.5, 1998, p. 170.

¹⁴ Cf, Ídem, p. 170.

¹⁵ Ídem, p.171.

¹⁶ Cf, Ídem, p. 174.

mismo (cuatro). Tal y como describe Astarloa, una de las características más sorprendentes de este texto es que preveía una edad mínima para ser Senador de 40 años¹⁷, en un país donde la esperanza de vida no era mucho mayor.

Lo que sí parece claro es que, durante todas las épocas en las que ha existido Senado, este ha tenido algún elemento que le ha restado de alguna manera carácter democrático. Incluso en 1869, a pesar del carácter democrático del texto, se establecían determinadas restricciones al sufragio pasivo, siendo necesario pertenecer a determinados grupos, como por ejemplo la aristocracia, para poder adquirir tal condición¹⁸.

La Constitución actual de 1978 pretende dar un giro a lo que había sido la tónica del constitucionalismo español. Si bien mantiene un sistema bicameral, pasa a definir al Senado como la cámara de representación territorial. Sin embargo, a la hora de determinar la configuración de la Cámara, cuestiones como la circunscripción provincial ponen en tela de juicio que efectivamente pueda llegar a ser un órgano donde las cuestiones territoriales, en el nivel de Comunidad Autónoma, puedan ser tratadas con efectividad. A modo de ejemplo destacamos el discurso del dirigente de Unión Democrática de Cataluña en el Congreso durante los debates constitucionales, donde dijo: “Estamos por la representación proporcional, pero si bien aceptamos la bicameralidad, en cambio, consideramos que se debe reforzar el concepto de que el Senado es la auténtica Cámara de las nacionalidades y regiones, partiendo no de las provincias, sino de las comunidades autónomas”¹⁹.

En esa misma sesión, otros diputados tales como Gastón Sanz, del P.S.O.E, criticaban la forma en la que el Senado quedaba configurado según el texto final: “En realidad, han comenzado ya algunas diferencias en cuanto al tratamiento real en estos momentos. Han surgido algunos obstáculos en algunos artículos que estaban muy bien redactados en cierto momento, como era, por ejemplo, el relativo al Senado, que era un artículo verdaderamente representativo de los intereses de las Regiones, y el Senado era una Cámara auténtica de las Regiones, y ahora, tal como ha quedado, entendemos que no lo

¹⁷ Cf, Ídem, p. 182.

¹⁸ Cf, Ídem, p. 182.

¹⁹ Canellas Balcells, A., *Sesión plenaria número 32*, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, p. 3765.

es”²⁰ Parece claro que no se equivocó. El Senado se ha mostrado, en lo que a las cuestiones territoriales se refiere, altamente ineficaz, tanto por su composición como por sus funciones. Otros autores posteriores confirman lo que Gastón Sanz afirmó en su día destacando que, si bien el principio territorial en el Senado se reconocía expresamente, “no se ha acompañado, sin embargo, de una configuración inequívoca de la Cámara, de tal modo que se reconociera pacíficamente que tal carácter territorial debía traducirse en una determinada composición y unas determinadas funciones”²¹.

Para entender de forma clara a qué se referían diputados como el del P.S.O.E, hemos de acceder al Anteproyecto de Constitución, el cual posteriormente fue modificado de forma clara. Dicho artículo establecía, en su artículo 60, lo siguiente²²:

- 1. El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España.*
- 2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio.*
- 3. Cada Territorio Autónomo designara diez Senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo.*
- 4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España.*

Si leemos la disposición, podemos apreciar que la configuración que preveía se asemejaba más a la de un Estado Federal que la que finalmente quedó plasmada en el texto. No se incluía ningún método de elección directa, sino que la mayoría de los senadores pasarían

²⁰ Gastón Sanz, E., *Sesión plenaria número 32*, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, p. 3766.

²¹ Albertí Rovira, E., “La Reforma Constitucional del Senado”, *Ante el Futuro del Senado*, Institut d’Estudis Autònòmics Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996, p. 28 (21-303).

²² Anteproyecto de Constitución, Congreso de los Diputados, BOE n. 44, Madrid, 5 de enero de 1978.

a ser elegidos por las Asambleas Legislativas, con la excepción de los veinte senadores elegidos por el Congreso. Mantenían, del mismo modo que países como Alemania, un equilibrio entre el principio de proporcionalidad y federal, previendo un mínimo de dos senadores por territorio autónomo y prohibiendo que un territorio pudiese doblar a otro en número de representantes, lo cual suponía una verdadera atenuación del principio de proporcionalidad, más aún si tenemos en cuenta que el mínimo de senadores por territorio era muy elevado. Tratándose de un sistema indirecto, se decidía optar por un sistema de elección parlamentario, en contraposición a otras opciones de derecho comparado, como es el caso de Alemania, que más adelante iremos analizando.

El resultado habría sido un Senado ciertamente numeroso (al igual que el que finalmente se configuró), pero un Senado donde el carácter territorial habría estado muy presente, al menos en lo que a la composición se refiere.

Tras la publicación del anteproyecto, el anexo al Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 preveía que el Senado pasara a componerse de “los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica”²³. En este caso, se dejaba al legislador la potestad para determinar la específica composición, si bien ponía como límite que fuesen los representantes de las entidades autónomas que se iban a formar quienes conformasen la Cámara Alta, dotándola por tanto de un cierto carácter territorial en cuanto a su composición, si bien provocando cierta incertidumbre sobre cuál sería la composición final.

Tras este informe, el proceso constitucional dio un viraje claro, y tanto el dictamen del Congreso como del Senado mantuvieron una composición similar a la que finalmente quedó plasmada en el texto definitivo, previendo un sistema de elección directa para la mayoría de los senadores.

²³ Anexo al Informe de la Ponencia, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, p. 1627.

2. ANÁLISIS DE LA ACTUAL COMPOSICIÓN DEL SENADO

Tras analizar los precedentes a nuestro Senado, así como los debates constitucionales, pasamos a estudiar la configuración final que se dio al Senado en nuestro texto constitucional.

El artículo 69 de nuestra Constitución establece cuál ha de ser la composición del Senado. En primer lugar, se decanta por una circunscripción electoral provincial, eligiéndose en cada provincia hasta cuatro senadores y modificándose la circunscripción en el caso de las islas, en las que cada una conforma una única circunscripción. Además, cada Comunidad Autónoma elige un Senador más y otro adicional por cada millón de habitantes. De esta forma, pese a que se introduce el elemento de territorialidad a través de la elección por las Comunidades Autónomas, este es apenas significativo en comparación a la elección directa en el caso de la mayor parte de los senadores. La representatividad del Congreso y el Senado es esencialmente la misma, residiendo la diferencia en la distribución de escaños, como consecuencia de la distinta fórmula electoral utilizada²⁴. Como iremos repitiendo a lo largo del presente estudio, uno de los objetivos de la reforma es dotar al Senado de una representatividad distinta a la del Congreso, una representatividad territorial.

La razón por la cual, en el caso de los senadores de elección directa, estos no permiten una representación verdaderamente territorial es simple, y se resume de forma clara por Punset Blanco: “los Senadores elegidos en las provincias no representan a ente territorial alguno, puesto que su elección compete al cuerpo electoral nacional, que es un órgano del Estado”²⁵.

En un Senado de carácter territorial, las Comunidades Autónomas habrían de estar políticamente representadas en las Cortes; sin embargo, no es este el caso ya que, como afirma Punset Blanco, solo están jurídicamente representadas²⁶. No existen una serie de senadores que defienden en las Cortes los intereses de una Comunidad Autónoma, ya que la mayoría de los Senadores son de elección directa. El propio Punset argumenta que ni

²⁴ Cf, “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma de la Constitución”, cit, p. 109.

²⁵ Ídem, p. 109.

²⁶ Cf, Ídem, p. 111.

siquiera la elección que hoy en día existe de determinados senadores por las Comunidades Autónomas permite una verdadera representación territorial, ya que esta exige, en opinión generalizada de la doctrina, entre otros Albertí Rovira, Aja o el propio Punset, tener un carácter unitario. Es cierto que, desde el momento que se permite la fragmentación del voto dentro de la Comunidad Autónoma -como puede suceder con el sistema actual- la representación territorial se ve sensiblemente atenuada.

Por lo tanto, la actual composición carece hoy de fundamentación alguna, más aún cuando todas las reformas de la institución que se proponen pretenden convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial, entendiendo como territorios las diecisiete Comunidades Autónomas ya constituidas. En este sentido, también Albertí Rovira habla de la necesidad de “traer al Parlamento estatal la posición de las Comunidades Autónomas, para que puedan hacer oír su voz, hacer presentes sus intereses y participar en la elaboración y la decisión de los asuntos que las afectan”²⁷.

²⁷ Albertí Rovira, E., “La Reforma Constitucional del Senado a la hora de la verdad”, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 41-42.

IV. PROPUESTA DE REFORMA

1. CIRCUNSCRIPCIÓN Y NÚMERO DE SENADORES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

El primer problema que se encuentra en esta forma de elección reside en la circunscripción. Es entendible que el legislador constitucional previese la provincia como circunscripción tanto para el Congreso como para el Senado, ya que las Comunidades Autónomas no estaban aún constituidas y se preveía como posibilidad que algunas provincias no llegasen a formar parte de una Comunidad Autónoma; sin embargo, pasados cuarenta años en ninguna de las Cámaras tiene sentido mantener esta entidad territorial como circunscripción, debido a la falta de representatividad de la que adolece. Siendo la circunscripción del Congreso una cuestión que mencionaré en la conclusión, analizamos ahora el caso del Senado.

Si analizamos el Derecho comparado vemos que, en el caso de los Estados Federales, la entidad territorial que se utiliza como base es la equivalente a lo que en España serían las Comunidades Autónomas. Basta observar en este punto, a modo de ejemplo la forma en la que opera el Bundesrat (Consejo Federal) en Alemania. En efecto, es el Länder la entidad territorial representativa y, por lo tanto, la que va a servir de base a la hora de elegir a los senadores. Según la Constitución alemana el Bundesrat es “el instrumento para que los Länder participen en la legislación y en la administración Federal y en los asuntos de la Unión Europea”²⁸.

Como iremos repitiendo, el nuevo Senado en España que se quiere articular en el presente estudio, más que una Cámara de segunda lectura, será la manera en que las Comunidades Autónomas participen en determinados asuntos estatales con incidencia territorial, por lo que tiene sentido que el ente territorial base de la composición del nuevo Senado sean las propias Comunidades Autónomas, cuestión en la que están de acuerdo todos los autores que abogan por reformar el Senado para convertirlo en verdadera Cámara territorial.

De hecho, al respecto, el Informe del Consejo de Estado de 2006 destaca que dicha opción quedó ya reflejada en uno de los anteproyectos de nuestra Constitución, subrayando que

²⁸ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 50.

“las razones que habitualmente se indican como causa de que no se adoptara finalmente esa configuración (relacionadas con la indefinición, en aquel momento, del modelo autonómico) habrían desaparecido hoy”²⁹

Tal y como sigue exponiendo dicho informe, siempre que las funciones que se vayan a atribuir a las distintas Comunidades Autónomas sean de carácter territorial, está justificada una composición con base autonómica³⁰

Es cierto que el propio Informe valora la posibilidad de otorgar cierta relevancia a las provincias, afirmando que “puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de Senadores. Esta toma en consideración refleja la evolución jurídico-política del Estado de las Autonomías y valora la concepción constitucional de aquéllas como agrupaciones de municipios”³¹ Sin embargo, la experiencia de la circunscripción provincial, tanto en el Congreso como en el Senado, parece demostrar que no ha otorgado una mayor representatividad de las provincias, produciéndose multitud de casos en los que el representante de una provincia apenas tenía relación con dicha provincia. Por ello, considero conveniente que la base territorial sea únicamente la Comunidad Autónoma, en la forma en la que se expone más adelante.

Concluido que será la Comunidad Autónoma la base territorial del nuevo Senado, pasamos ahora a analizar el número de Senadores que deberán componer la Cámara Alta.

Si observamos el caso del Bundesrat alemán, cada Länder tiene un número de votos que varía según su población. Por lo tanto, se combina el principio de territorialidad con el de proporcionalidad, si bien se relativiza de forma clara este último. Tal y como establece la Ley Fundamental alemana, cada Länder tiene un mínimo de tres sufragios, si bien el número aumenta conforme lo hace la población de cada Länder. Concretamente, atendiendo al artículo 51 de la Ley Fundamental, la composición según población es la siguiente.

²⁹ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 274.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem, 276.

Tabla 1. Número de senadores Bundesrat

Población	Número de miembros
Menor a dos millones	Tres
Entre dos y seis millones	Cuatro
Entre seis y siete millones	Cinco
Más de siete millones	Seis

De igual manera, en el caso de España, el principio de proporcionalidad se tiene que ver relativizado. El objetivo con la reforma del Senado en nuestro caso es que, en cuestiones que puedan afectar al ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas tengan una mayor relevancia de la que tienen hoy. Por ello, no tendría sentido que Comunidades con población muy diferente como pueden ser Andalucía y La Rioja tuviesen un número desigual de votos, ya que ello implicaría condenar a la irrelevancia a las Comunidades de menor población, cuando el objetivo es la consecución de consensos entre Comunidades ante los conflictos territoriales que se presenten.

Las posturas doctrinales van desde otorgar un mínimo a cada Comunidad Autónoma y añadir más en proporción a la población, hasta poner topes que eviten que un territorio pueda llegar a doblar a otro en número de senadores³². Como vamos a exponer a continuación, consideramos que es necesario atenuar de manera clara el principio de proporcionalidad del nuevo Senado. Ahora bien, tal y como expone el Informe del Consejo de Estado, si bien atribuir el mismo número de Senadores a cada Comunidad Autónoma permite cumplir con el principio de igualdad entre territorios, fundamental si la reforma va dirigida hacia la conversión en un órgano federal, también reconoce la dificultad de que proponer una estricta igualdad, por lo que reconoce la posibilidad de flexibilizar dicho criterio, permitiendo diferencias entre Comunidades Autónomas con poblaciones muy distintas³³. Es por ello por lo que lo que aquí se va a proponer es un principio de proporcionalidad muy atenuado que se acerque lo más posible a la igualdad entre territorios.

³² Ripollés Serrano, M. R., “Reflexiones sobre el futuro del Senado”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, n.4, 1997, p. 305.

³³ Cf, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, pp. 279-280.

Una de las razones por las que coincidimos con el Consejo de Estado en la necesidad de flexibilizar el criterio de igualdad radica en la dificultad práctica de llevar a cabo la reforma constitucional, ya que los ciudadanos y parlamentarios de aquellos territorios con grandes poblaciones difícilmente aceptarían una reforma de este calado, si no se flexibiliza en cierta medida el principio de igualdad, teniendo en cuenta la población de cada territorio.

Tal y como exponíamos en la revisión de la literatura, Guillén López propone, siguiendo la composición del Bundesrat, otorgar un mínimo de dos votos a cada Comunidad Autónoma y de uno a cada Ciudad Autónoma, otorgándose uno más a las Comunidades de más de tres millones de habitantes, otro más para las de más de seis y hasta cinco en total para las que tuviesen una población superior a siete millones. Es este un práctico calco del Consejo Federal alemán, salvo que, en este último, se parte de tres representantes mínimo, llegando a alcanzar hasta seis.

Una clara diferencia entre los territorios que conforman el Estado Federal en Alemania y el de las Comunidades Autónomas en España es que el número de habitantes entre los territorios es más desigual en el caso alemán. Concretamente, si accedemos al estudio de Konrad Reuter acerca del Bundesrat, ofrece una serie de datos de población en los que se observa que, mientras el Estado más poblado, Renania del Norte-Westfalia, supera los dieciocho millones de habitantes, el menos poblado, Bramen, no llega al millón.

En España, por el contrario, en julio de 2019 y según datos del Instituto Nacional de Estadística³⁴, la región más poblada es Andalucía, la cual apenas alcanza los ocho millones cuatrocientos mil. Mientras tanto, regiones como La Rioja y Cantabria superan los trescientos mil y quinientos mil, respectivamente.

Lo que se quiere hacer ver con este análisis es que la diferencia entre la población de uno y otros territorios es más acusada en Alemania que en España, por lo que, si queremos imitar la composición del Consejo Federal alemán (tres, cuatro, cinco y seis representantes según la población), no parece necesario en España, teniendo en cuenta

³⁴ INE, julio 2019.

que el mínimo de senadores se va a establecer en dos, otorgar más de cuatro senadores para el caso de las Comunidades más pobladas.

Concretamente, se propone lo siguiente:

Tabla 2. Número de senadores propuestos reforma

Ciudades Autónomas	1
Mínimo Comunidades Autónomas	2
Más de dos millones	3
Más de seis millones	4

Algunos autores proponen como base para delimitar la nueva composición del Senado en cuanto al número por Comunidad Autónoma el actual artículo 69.5CE. Es el caso de Eliseo Aja, quien habla de otorgar hasta diez votos a las Comunidades de más de siete millones³⁵; sin embargo, es él mismo quien hace notar que la composición específica de este nuevo Senado no será tan relevante como la capacidad de cada Comunidad Autónoma de “iniciativa y negociación”³⁶. El mismo Aja afirma, que la composición del nuevo Senado ha de ser reducida, ya que las nuevas funciones que tendría la Cámara “no requieren una Cámara numerosa”³⁷. Además, tal y como afirma Ripollés Serrano, si se sigue un modelo como el del Bundesrat alemán, el número de senadores tendría que verse reducido³⁸.

Por otro lado, afirma el Consejo de Estado en relación con la población adicional necesaria para obtener un Senador más que, “cuanto mayor sea esa fracción, la composición resultante responderá en mayor medida al principio territorial (ejemplo ilustrativo sería el alemán), mientras que, cuanto menor sea aquella fracción, la tendencia será hacia la igualdad del voto”³⁹, refiriéndose en último caso a una igualdad de voto entre ciudadanos, una representación más proporcional. En nuestro caso, se han escogido fracciones mayores para responder al principio territorial al que alude el informe.

³⁵ Cf, Aja, E., “La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autonómica”, *La Reforma Constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 29.

³⁶ Ídem, p. 28.

³⁷ Ídem, p. 29.

³⁸ Reflexiones sobre el futuro del Senado, cit, p. 305.

³⁹ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 281.

Es importante recordar en este punto que, pese a que en el presente estudio se está analizando únicamente la composición del Senado, ésta ha de depender de las funciones que se le vayan a atribuir, las cuales necesariamente habrían de ser modificadas, ya que es evidente que no tiene sentido modificar la composición del Senado si no se modifican sus funciones. Por ello, una composición reducida tiene sentido desde el momento en que “el menor tamaño de la Cámara Alta, en relación con la baja, se identifica con una mayor impronta territorial”⁴⁰.

2. ELECCIÓN DE LOS SENADORES

A continuación, es necesario analizar una cuestión de gran relevancia: ¿quiénes van a elegir a los senadores? Hasta ahora, a efectos de atribuir un número determinado de senadores, hemos mirado hacia el modelo alemán, que permite conseguir varios objetivos, como son: aplicar el principio de representación territorial, así como el principio de proporcionalidad atenuado y, en última instancia, reducir el número de senadores, excesivo hoy en día.

Ahora bien, no queda claro cuál ha de ser la forma concreta en que sean elegidos los senadores. Las tres opciones que se podrían plantear y que existen en Derecho comparado son: elección por sufragio de los ciudadanos, elección por el parlamento autonómico y elección por el gobierno autonómico. En relación con esta cuestión, explica Morales Arroyo que existen dos posturas diferenciadas. Por un lado, la postura del Consejo de Estado que habla, según el autor, de una reforma atenuada que mantenga cuestiones como el sufragio universal en la elección. En el otro extremo, menciona la propuesta surgida desde fundaciones socialistas, abogando por una reforma de corte federal inspirada en el Consejo Federal alemán⁴¹, en la que son los consejeros de gobierno quienes conforman el Senado. En un punto intermedio es donde encontramos la posibilidad de que sean los parlamentos autonómicos los que elijan a los senadores.

⁴⁰ Ídem, p. 277.

⁴¹ Morales Arroyo, J. M., *Una Segunda Cámara como elemento necesario en la arquitectura constitucional*, Freixes Sanjuán, T., *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 135 y ss. (131-150).

Albertí Rovira es tremendamente crítico con la posibilidad de un Senado gubernamental. Argumenta que una reforma así provocaría que las decisiones tomadas en el seno de la Cámara no serían sino la decisión de “la mancomunidad de los gobiernos de las Comunidades Autónomas”⁴². El autor muestra un claro rechazo a que una Cámara que toma decisiones en el ámbito estatal únicamente se mueva por los intereses propios de las Comunidades Autónomas. Por ello, Rovira propugna el mantenimiento de un sufragio universal directo, si bien propone modificaciones.

En contraposición a lo que expone Albertí, hemos de decir que la reforma que aquí se propone es de carácter más profundo. Lo que se pretende con ella es modificar la Cámara Alta de tal manera que lo que se debata sean precisamente los intereses de las Comunidades Autónomas, así como los problemas de administración que puedan surgir en el seno de estas y los conflictos en el marco de la distribución de competencias entre las mismas y el Estado. Al fin y al cabo, lo que se busca con la reforma es conseguir tener un Senado eficaz, y esto, considero, solo puede conseguirse a través de una cierta atenuación del principio de representatividad. Como señala Ripollés, “es cierto que esta opción, realista y fuerte, implica una preferencia del elemento de eficacia sobre el de representatividad”⁴³. Para lograr dicha eficacia, se puede atender a lo que expone el profesor Aja, “los sistemas políticos actuales se mueven bajo el claro liderazgo de los gobiernos y, aunque los debates parlamentarios son fundamentales para asegurar el pluralismo y la democracia de las decisiones políticas, los programas legislativos actuales dependen más de los gobiernos que de los propios Parlamentos porque normalmente derivan del compromiso político establecido en la investidura que inicia cada legislatura”⁴⁴. Como repite en otros artículos escritos, “yo creo que sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos porque estos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas CC AA”⁴⁵. Por ello, parece claro que la opción de un Senado de elección gubernamental es la que de mejor forma asegura la eficacia en su funcionamiento. Sería, además, un Senado cuyos miembros, normalmente, serían los consejeros de gobierno de las Comunidades Autónomas, si bien

⁴² La Reforma Constitucional del Senado a la hora de la verdad, cit, p. 44.

⁴³ Reflexiones sobre el futuro del Senado, cit, p. 304.

⁴⁴ La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autonómica, cit, pp. 27-28.

⁴⁵ Aja, E., “De los Gobiernos autonómicos”, *El País*, 2 de mayo de 2004, https://elpais.com/diario/2004/05/02/opinion/1083448808_850215.html

esto último, como expondremos más adelante, no tiene por qué configurarse como una obligación.

Es cierto que, si se efectúa una reforma que trate de asemejar nuestro Senado al Bundesrat alemán, la Cámara Alta tendría que dejar de ser entendida como una Cámara de representación de los ciudadanos españoles. En efecto, tal y como afirma Martínez Sospedra, “el *Bundesrat* es, en esencia, una conferencia intergubernamental, como las reglas que ordenan la composición y modo de votación en su seno ponen de relieve” y añade “la Ley Fundamental de Bonn es bien clara cuando afirma que el Consejo Federal está formado por miembros de los Gobiernos de los *Länder*, quienes los nombran y los cesan, para luego agregar que éstos podrán “ser representados por otros miembros de sus Gobiernos”⁴⁶.

Es este el objetivo que se persigue con la reforma aquí propuesta. El Senado en la historia de España se ha mostrado, tal y como hemos visto más arriba, como un órgano, o bien de poca utilidad, o bien de refugio de clases privilegiadas. Por ello, la única alternativa al cierre total de la Cámara, en un contexto de conflictos territoriales, es convertirlo en un órgano eficaz de comunicación interterritorial y de participación en las decisiones estatales.

El Consejo de Estado, en su informe de 2006, es cierto que se mostraba reticente a aceptar la existencia de un Senado gubernamental, si bien proponía, a cambio, la posibilidad de que el Senado pudiese pedir la asistencia de los miembros del ejecutivo autonómico para ser oídos⁴⁷, aceptando el efecto positivo que la intervención de miembros del ejecutivo autonómico en el Senado podría tener.

Si comparamos el Senado de elección gubernamental con otros posibles sistemas, no parece conveniente, por ejemplo, el mantenimiento del sufragio directo como modo de elección del Senado. Los ciudadanos tienen la oportunidad de ejercer su derecho de voto tanto en las elecciones generales como en las autonómicas para elegir a aquellos que, a

⁴⁶ Martínez Sospedra, M., “El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o porqué no es procedente el Bundesrat como modelo)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n. 40, 2002, p. 81.

⁴⁷ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 265.

su juicio, mejor los va a representar para cuestiones de carácter estatal y regional, respectivamente; sin embargo, para cuestiones relativas a las necesidades que presentan las Comunidades Autónomas, tiene razón el profesor Aja cuando afirma que los miembros del gobierno, por su mayor conocimiento de la administración autonómica, en contraposición a la formación más “generalista” de los parlamentarios elegidos por sufragio, pueden afrontar de una manera más eficaz los conflictos territoriales⁴⁸.

Es cierto que los gobiernos autonómicos, al ser elegidos por los parlamentarios, pueden responder a intereses partidistas, siendo la partitocracia uno de los principales problemas de la democracia representativa; sin embargo, ello ocurriría en mayor medida si los senadores fuesen elegidos por sufragio directo o, incluso, por los propios parlamentarios autonómicos. Al fin y al cabo, los parlamentarios son vistos por la sociedad como meros representantes de determinados intereses partidistas, que en pocas ocasiones actúan conforme a lo que el interés general requiere.

Tal y como expone la profesora Álvarez Vélez, “los representantes políticos no ceden frente al otro, porque su misión se ha convertido en lograr el máximo interés partidista, un trabajo que el ciudadano contempla defraudado y, en muchas ocasiones, dolido y enfadado”⁴⁹.

Los miembros del gobierno, aunque puedan mantener cierto interés partidista, son los encargados de la administración del territorio y, por lo tanto, son enjuiciados por la sociedad en general en su actuación, lo que les obliga en numerosas ocasiones a apartarse de lo que más le conviene al partido y a tomar decisiones que van incluso en contra de su propia ideología. Tal y como afirma Gude Fernández, refiriéndose al Bundesrat alemán, “los intereses de los Estados federados se sitúan por encima de los específicos de los partidos y son estos intereses los que conducen a realizar alianzas entre aquellos que poseen los mismos objetivos y fines”⁵⁰.

⁴⁸ Cf, La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autonómica, cit, p. 27.

⁴⁹ Álvarez Vélez, M. I, *Reforma de la Constitución: ¿Necesidad, oportunidad o riesgo?*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015, p. 34.

⁵⁰ Gude Fernández, A., “A propósito de la Reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat Alemán”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.11, 2001, p. 131.

Además, los miembros del gobierno autonómico presentan una preparación técnica de mayor calado como consecuencia de la labor que realizan al frente de las Comunidades Autónomas.

En resumen, destacamos la cita del profesor Aja cuando afirma: “En cambio, una Cámara o Consejo integrado por miembros de los gobiernos autonómicos, también seguirá las grandes orientaciones de los partidos, pero matizadas por las necesidades y los intereses de las CCAA que gobiernan y, además, serán expertos en las diferentes materias que deban aprobar, porque son las propias de su departamento en la CA”⁵¹. Además, afirma Punset Blanco, para el caso de la reforma del Senado hacia una Cámara formada por consejeros autonómicos o parlamentarios autonómicos que, “cuando los partidos hegemónicos en las Comunidades Autónomas son de ámbito nacional la polifonía disminuye, pero ésta es una consideración política del problema, no distinta de la que puede merecer la relativización de la división horizontal y vertical de poderes a causa de la acción uniformizadora de las organizaciones partidarias”⁵². Al fin y al cabo, es la partidocracia un problema propio de la democracia representativa, que nunca va a desaparecer del todo sea cual sea la dirección que tome la reforma del Senado.

Además de este mayor interés partidista de los parlamentarios en comparación a los miembros del gobierno, el profesor Aja resume el problema de la elección por sufragio o por los parlamentarios argumentando que “el Senado respondería a los partidos políticos que promueven a los senadores y éstos son sustancialmente los mismos que en el Congreso de los Diputados”⁵³ Como hemos expuesto ya anteriormente, lo que se quiere evitar es que el Senado sea una réplica del Congreso en cuanto a su composición.

Es cierto que se critica desde cierto sector de la doctrina la falta de transparencia que podría derivar de un Senado conformado únicamente por miembros del gobierno. Asimismo, se muestra cierto rechazo ante lo que Albertí Rovira denomina como “choque de legitimidades”⁵⁴, es decir, la diferencia entre la legitimidad directa que tiene el Congreso frente a la legitimidad indirecta que tendría el Senado.

⁵¹ Cf, La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autónoma, cit, p. 26.

⁵² Punset Blanco, R., “La Territorialización del Senado y la Reforma de la Constitución”, *Revista española de derecho constitucional*, n. 13, 1993, p. 85.

⁵³ La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autónoma, cit, p. 15.

⁵⁴ La Reforma Constitucional del Senado a la hora de la verdad, cit, p. 46.

La cuestión es, tal y como se ha expuesto más arriba que, si se quiere convertir al Senado en una Cámara territorial de debate y consenso entre las Comunidades Autónomas, es conveniente elegir una composición que no reproduzca la del Congreso, otorgándole un tipo de representatividad diferente de la de la Cámara Baja. Así lo expone de forma clara el profesor Aja: “Debe quedar claro que, a diferencia del Senado actual, la nueva Cámara autonómica tendría unos caracteres muy distintos a los del Congreso (carecería del control sobre el gobierno, sería de composición más reducida, tendría carácter permanente y sus miembros variarían según las sesiones, etc.), porque justamente su función no es duplicar a la Cámara baja representativa del conjunto de los ciudadanos de España sino resolver los problemas políticos en un Estado que junto al Parlamento y al Gobierno centrales tiene otros poderes autonómicos”⁵⁵.

Por supuesto, ello va a generar cierta discrepancia entre ambas Cámaras. En efecto, Aja alerta del “peligro de que una composición política diferente de la mayoría de esta Cámara en relación con el Congreso de los Diputados pueda significar un colapso del programa legislativo”⁵⁶, si bien es un riesgo que es necesario asumir si le queremos otorgar al Senado una verdadera representatividad territorial. La solución a dicho problema pasaría por articular las funciones del nuevo Senado de tal forma que se evite, en la medida de lo posible, un bloqueo parlamentario. En lo que a la transparencia se refiere, siempre es posible articular mecanismos de transparencia dentro de los parlamentos autonómicos, que controlen la labor de los gobiernos, también en cuanto a su actuación en la Cámara Alta.

3. COMPATIBILIDAD DE ACTAS DE SENADOR Y MIEMBRO DEL GOBIERNO

Una cuestión que ha sido debatida dentro de la posibilidad de un Senado gubernamental, si bien a lo largo del presente estudio dicha cuestión se ha dado por sentada, es la conveniencia o no de que se pueda ostentar al mismo tiempo la condición de Senador y miembro del ejecutivo autonómico. ¿Puede el gobierno elegir como senadores a

⁵⁵ La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autonómica, cit, p. 28.

⁵⁶ Ídem, p. 31.

miembros de su propio gobierno o, por el contrario, han de elegir a personas externas al mismo?

Autores como Punset Blanco son partidarios de esta segunda opción, para el caso de optarse por un Senado de este tipo, si bien en este punto considero conveniente imitar al Bundesrat alemán, por lo que parece conveniente que nuestra Carta Magna no prevea ninguna clase de incompatibilidad de cargos en este punto.

Si, verdaderamente, el objetivo con la reforma del Senado es dotarlo de una mayor eficacia, el hecho de que un miembro del ejecutivo autonómico sea, a su vez, senador, permite que este aplique su mayor conocimiento de la gestión autonómica al servicio de la consecución de acuerdos que van a afectar a dicha autonomía.

Es cierto que la Constitución no prevé incompatibilidad alguna entre ser miembro del Senado y de los parlamentos autonómicos, ni con los miembros del ejecutivo en su artículo 67. De hecho, según la legislación autonómica, los senadores de designación autonómica pueden tener que ser necesariamente miembros de la Asamblea Legislativa que los designa, ya que el propio artículo 69.5 prevé su designación conforme lo que establezcan los Estatutos de Autonomía del territorio correspondiente.

Podría argumentarse que, con el cambio de una elección mayoritariamente directa como es la actual a un sistema indirecto, tendría sentido incorporar una incompatibilidad de este tipo; sin embargo, tal y como advierte el Consejo de Estado, la incompatibilidad de actas “podría afectar negativamente a la sintonía entre los Parlamentos autonómicos y el Senado, y perjudicar la fluidez de las relaciones entre unos y otro aconsejada por los objetivos de la reforma”⁵⁷.

Esto lo dice el Consejo de Estado en la defensa de la posibilidad de elección de parlamentarios autonómicos, si bien añade en el siguiente párrafo del informe que, para el caso de los miembros del ejecutivo autonómico, “no tendrían por qué derivarse de esta acumulación los mismos efectos negativos que en el caso anterior (entre ellos, el detrimento de la dedicación). Es razonable pensar, en cambio, que pudiera beneficiar la

⁵⁷ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 305.

mejor armonía entre la legislación estatal y la ejecución autonómica y reforzar al Senado como Cámara de representación territorial, al concurrir en aquel miembro cualificado de los ejecutivos autonómicos”⁵⁸.

Coincido plenamente en esto con el Informe del Consejo de Estado. La mejor armonía de la que se habla en el Informe implica una mayor eficacia, derivada del conocimiento y experiencia que aportaría un consejero autonómico que participase en la elaboración legislativa de un órgano estatal. Se ha de tener en cuenta, además, que el Consejo de Estado valora como positivo dicha compatibilidad aun cuando rechaza la existencia de un Senado elegido por los ejecutivos autonómicos. Por tanto, en nuestro caso, siendo los gobiernos regionales los encargados de elegir a dichos senadores, parecer tener aún más sentido la existencia de dicha compatibilidad.

Otra cuestión distinta es si, además de existir dicha compatibilidad, existe también la obligación de que todos los miembros del Senado sean miembros también del gobierno autonómico. En el caso alemán, “posibles mandatarios en el Bundesrat son en consecuencia todos aquellos que según las Constituciones de los Länder son miembros del Gobierno”⁵⁹ No considero, sin embargo, que en el caso de nuestro Senado sea necesario prever una obligación así. Desde el momento en que, como se expondrá más abajo, los gobiernos autonómicos podrían ejercer mandato imperativo sobre los miembros del Senado, parece conveniente que sean éstos quienes, según el criterio que decidan, y pudiendo buscar fuera del gobierno regional, escojan a quienes mejor vayan a representar los intereses territoriales.

Repetimos en este momento que no se busca tanto una plasmación en la Cámara de una determinada ideología y de un interés partidista, como una representación de los intereses autonómicos, que se vean de alguna manera plasmados en la legislación básica estatal que en muchos casos han de desarrollar.

⁵⁸ Ídem, p. 305.

⁵⁹ A propósito de la Reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat Alemán, cit, p. 146.

4. INDISOLUBILIDAD DE LA CÁMARA, VOTO EN BLOQUE Y MANDATO IMPERATIVO

Un Senado como el que aquí proponemos ha de ser una Cámara permanente, cuya composición variaría según se vea modificado el ejecutivo autonómico ya que, como se ha expuesto, este tipo de Senado estaría compuesto por miembros del gobierno autonómico. Tal y como afirma Punset Blanco, si se quiere reformar el Senado siguiendo el modelo alemán, “un Senado compuesto de semejante manera no podría ser objeto de disolución, que es un mecanismo únicamente inteligible en el marco de las relaciones entre el Gobierno y una Cámara de representación política”⁶⁰.

A pesar de esto, en lo que sí coinciden quienes se decantan por un Senado de estas características, es en la necesidad de que se suspenda el período de sesiones: “sería pues, el Senado una Cámara permanente y no disoluble en ninguna circunstancia, sin perjuicio de que concluyera automáticamente su período de sesiones al finalizar la legislatura congresual, en aplicación de una regla del bicameralismo clásico: el principio de simultaneidad de sesiones”⁶¹

Aquellos autores partidarios de una reforma del Senado en la que los miembros del ejecutivo autonómico pasen a conformar la Cámara tienen en un primer momento claro que es necesario que todos los votos de los Senadores de una misma C.A han de ir en la misma dirección, si bien aluden a la necesidad de tener en cuenta aquellos supuestos en los que pueda surgir un conflicto.

Así, afirma el profesor Aja: “Lógicamente todos los votos de cada C.A tendrían en las votaciones de la Cámara el mismo sentido, porque reflejarían la posición del mismo gobierno, pero convendría regular (para evitar problemas) la posibilidad de que se expresara una posición diferente cuando existan gobiernos de coalición⁶².” En efecto, afirma el profesor Aja que, como consecuencia de la existencia de gobiernos de coalición, si se permitiese que las minorías dentro de dicho gobierno votasen diferente, hasta en diez casos se podría producir un cambio de voto⁶³. De hecho, si nos fijamos en la Ley

⁶⁰ La Territorialización del Senado y la Reforma de la Constitución, *cit*, p. 85.

⁶¹ De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma de la Constitución, *cit*, p. 127.

⁶² La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autónoma, *cit*, p. 30.

⁶³ *Ídem*, p. 30.

Fundamental de la República de Alemania, podemos comprobar que su artículo 51.3 afirma de forma rotunda que los votos de un Land pueden ser emitidos únicamente en bloque, sin admitir por lo tanto votos en diferentes direcciones aun estando ante un gobierno de coalición. Tal y como afirma Gude Fernández: “todos los votos del Land tienen que manifestarse en el mismo sentido: afirmativos, negativos o abstenciones. En caso de producirse divergencias, todos se declararían nulos”⁶⁴.

Uno de los posibles mecanismos que se podrían utilizar para el caso de los gobiernos en coalición es prever, para el caso de falta de acuerdo entre los senadores de una misma CA, que ello equivalga a una abstención. De esta manera se conseguiría, por un lado, fomentar el que exista acuerdo que refleje, ya sea a través del voto negativo o positivo, el mejor interés de dicha Comunidad. En segundo lugar, se evitarían discrepancias de voto dentro de una misma CA para el caso de no alcanzarse acuerdo, cuestión que, como resalta el profesor Aja, es esencial si se quiere proceder a una reforma como la que se está exponiendo en este trabajo. Es cierto que, teniendo en cuenta que las mayorías necesarias del Senado suelen ser absolutas, la abstención tendría el mismo efecto que el voto negativo, por lo que otra opción sería dar prioridad, en el caso de discrepancia, al sentido de voto decidido por el partido mayoritario de la coalición, pues no parece conveniente contemplarse una discrepancia de voto.

A pesar de todo esto, si nos fijamos en el caso del Bundesrat alemán, “debido al amplio número de Gobiernos de coalición existentes en los Länder es muy habitual la realización de pactos con motivo de las votaciones en el Bundesrat. Se trata según Posser de no dejar en minoría a los integrantes de las coaliciones que declaren su oposición al acuerdo de la mayoría”⁶⁵. La consecuencia de un posible desacuerdo en estos casos es, según el autor, disolver el gobierno de coalición. Tiene ello sentido desde el momento en que lo primordial es que esa unidad de voto en ningún caso se rompa.

La cuestión del voto en bloque guarda muy estrecha relación con otra de gran relevancia como es la de la prohibición del mandato imperativo del artículo 67.2. Si accedemos a la sinopsis de dicho artículo realizada por la Letrada de Cortes Alba Navarro, observamos que dice: “Como consecuencia de lo anterior, la relación representativa que cada diputado

⁶⁴ A propósito de la Reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat Alemán, cit, p. 135.

⁶⁵ Ídem, p. 134.

o senador como miembros de las Cortes Generales tiene, proviene de sus electores, pero en el ejercicio de su función representativa no cabe la imposición de ninguna mediación ni de carácter territorial ni de carácter partidario. De ahí la prohibición del mandato imperativo⁶⁶.”

De hecho, en determinadas reformas, como es el caso de las posibles reformas planteadas por el Consejo de Estado, se propone el mantenimiento del mandato imperativo, afirmando que “la supresión de dicha prohibición no resulta coherente con el modelo que se viene esbozando”⁶⁷; sin embargo, ya se ha visto como la propuesta aquí planteada es sustancialmente distinta a la del Consejo de Estado.

Pues bien, en una Reforma del Senado como la que se plantea, puede ser necesario una modificación del mandato imperativo. El principio de representatividad del Senado, además de atenuarse, como se expone más arriba, en favor del principio de eficacia, no tiene su origen directo en los electores. Se opta en este estudio por proponer un modelo de elección indirecto, en el que son los ejecutivos autonómicos quienes eligen, generalmente dentro del propio gobierno, a los miembros que pasaran a formar parte de la Cámara Alta. Por ello, tiene sentido que los ejecutivos autonómicos puedan ejercer cierto control sobre los senadores, máxime cuando se pretende mantener la unidad de voto dentro de cada CA.

Tal y como afirma Punset Blanco tal prohibición, establecida en el artículo 67.2 CE, “carecería de sentido cuando se tratase de asegurar la presencia unitaria de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara, presencia que demanda una relación fiduciaria permanente entre los órganos designantes y los parlamentarios designados y, por consiguiente, la eventual impartición de instrucciones a éstos, su igualmente permanente revocabilidad y la vinculación de la duración de su mandato a la de las funciones de aquellos órganos”⁶⁸.

Si bien se refiere el autor en esta cita a un Senado elegido por los Parlamentos autonómicos, aclaramos en este punto que realiza la afirmación con relación a cualquiera

⁶⁶ Alba Navarro, M., *Sinopsis artículo 67*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

⁶⁷ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 307.

⁶⁸ *De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma de la Constitución*, cit, p. 126.

de los dos métodos indirectos que analiza, siendo el segundo el Senado elegido por el ejecutivo autonómico. De hecho, Morales Arroyo, cuando estudia la posibilidad de un Senado de carácter gubernamental, trata como uno de los problemas del mismo que el mandato de los senadores pasaría a encontrarse “vinculado a la voluntad de los gobiernos que los nombran y sometidos a sus instrucciones”⁶⁹.

Si bien sería necesaria la modificación de la Constitución en este sentido, no se puede visualizar una Cámara de representación territorial en la cual los senadores son miembros del ejecutivo autonómico si no es admitiendo la posibilidad del mandato imperativo. No tendría sentido prohibir el mismo cuando la legitimidad de los mismos no proviene, como hemos mencionado ya, de la elección por parte de los ciudadanos.

Cuestión distinta es si esta posibilidad de mandato imperativo tiene que evolucionar hacia una obligación del mismo. En el caso de Alemania, la votación que se realiza en el Bundesrat, si se efectúa en contra de las instrucciones de los Länder, sigue teniendo plena eficacia y solo tiene efectos en la relación entre los miembros del Bundesrat y los gobiernos de los Länder. Además, en ciertas ocasiones se puede llegar a conceder cierta realidad a los miembros de la Cámara si las circunstancias así lo aconsejan⁷⁰.

También en el caso del Senado en España el mandato imperativo, considero, tendría que mantenerse como una posibilidad y no como una obligación. El objetivo de permitir que los gobiernos de las Comunidades Autónomas controlen la actividad de los senadores es conseguir una verdadera representación en la Cámara Alta de las mismas, pero, ello no quita que, tanto si los gobiernos autonómicos deciden otorgar mayor libertad en el voto a los senadores, como si estos desobedecen las instrucciones de aquella, estas son cuestiones que tendrán que resolverse en el seno del gobierno regional, no afectando por tanto a la validez del voto.

En el caso del Bundesrat alemán, la doctrina propone que se impongan determinadas sanciones por parte de los Länder para el caso de desobedecer el mandato imperativo, tales como la separación del gobierno del Länd⁷¹. En el caso de España, hemos de tener

⁶⁹ Morales Arroyo, J. M., *Informe sobre la reforma del Senado*, Sevilla, 2005, p. 63.

⁷⁰ Cf, A propósito de la Reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat Alemán, cit, p. 143.

⁷¹ Cf, Ídem, p. 150.

en cuenta que no necesariamente los senadores serían miembros del gobierno autonómico, si bien siempre elegidos por el mismo, como más abajo se explica. Por ello, sería necesario prever otro tipo de sanciones, económicas, por ejemplo, para el caso de que los senadores desobedeciesen el mandato imperativo.

Por otro lado, una cuestión adicional que surge cuando se trata la cuestión del mandato imperativo es la relativa a quién realiza ese mandato.

Pese a que, en un primer momento, todo parece indicar que la facultad de mandato imperativo recaería en el gobierno autonómico correspondiente, y así lo hemos dado por hecho hasta ahora, si nos fijamos en el caso del Bundesrat alemán, autores como Hanikel sostiene que es la Constitución de cada L nder la que decide de manera discrecional cual es el órgano capaz de ejercer dicha facultad⁷². Aun así, si se procediese a reformar la Constitución, y a efectos de mantener una cierta uniformidad entre los senadores de cada Comunidad Autónoma, considero que esta facultad de mandato imperativo habría de recaer sobre el gobierno de la Comunidad Autónoma, en consonancia con el tipo de Senado (gubernamental) que se quiere conformar.

Cuestión ligada al mandato imperativo y que parece necesario tratar es la obligación de envío de todos los mandatarios por parte del gobierno de las Comunidades Autónomas. En efecto, si observamos el Bundesrat alemán, podría plantearse la duda de “si hay un deber por parte de los Gobiernos de los L nder de enviar a cada sesión igual número de mandatarios que votos le corresponden al Land: tres, cuatro, cinco, o, seis mandatarios. O si ese deber se limita exclusivamente a enviar un mandatario para garantizar la representación”⁷³. De igual manera, nos tendríamos que plantear si el gobierno de las Comunidades Autónomas tendría que enviar un número de miembros del gobierno equivalente al número de votos que ostentase tras la reforma.

La práctica parece demostrar que, en el caso de Alemania, un único mandatario puede emitir todos los votos de un mismo Land, no oponiéndose a ello ni la Ley Fundamental ni los reglamentos parlamentarios. Ello tendría que ser igual en un Senado como el que aquí se propone. El mandato imperativo y la necesidad de voto en bloque implican que

⁷² Cf,  dem, p. 135.

⁷³  dem, p. 141.

es el gobierno autonómico en su conjunto el que decide cuál será la dirección de voto del Land. Por ello, parece irrelevante si ese voto, ya decidido desde las instituciones autonómicas, es emitido por tantos miembros del gobierno como votos ostenta el Land o por solo uno de ellos.

Es necesario entender que, con esta reforma el bicameralismo, entendido como la existencia de dos Cámaras que representan a los ciudadanos se vería sustancialmente modificado. La Cámara Alta pasaría a ser un organismo sui generis, al igual que lo es en Alemania, que cumple el objetivo específico de permitir la colaboración entre las instituciones autonómicas y su intervención en las cuestiones estatales. De hecho, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 1973 negó al Bundesrat, órgano de referencia para la presente propuesta de reforma del Senado, “el carácter de segunda Cámara de un único legislador. Y ello obedece a que en su seno no se desarrollan funciones de deliberación, discusión o votación propias de las Cámaras representativas, ni tampoco sus miembros disponen de mandato electoral, sino que forman parte de un órgano constitucional permanente que no conoce de períodos de Legislatura”⁷⁴.

⁷⁴ Ídem, p. 130.

V. CONCLUSIÓN

En el presente estudio se ha esbozado una propuesta de reforma del Senado, concretamente en lo que respecta a su composición.

El Senado es, según declara nuestra Carta Magna, una Cámara de representación territorial y, tal y como se ha ido viendo, y en ello coincide gran parte de la doctrina, el Senado tal y como se configura no es, ni en su composición ni en sus funciones, una cámara territorial.

Para plantear la reforma, he escogido el modelo del Bundesrat alemán, Cámara *sui generis* que, pese a las críticas que pueda recibir, nadie duda de su carácter territorial.

Si bien gran parte de la doctrina en nuestro país no parece optar por un modelo como el alemán, en muchos casos por considerar que se aleja excesivamente de las características propias del parlamentarismo español, se ha apoyado desde este estudio la obra de Eliseo Aja como principal defensor de esta opción. Comparto la conclusión de que un Senado compuesto o, al menos, elegido por los miembros del gobierno autonómico que disfrutan de un mandato imperativo sobre los mismos es, ante todo, eficaz, y no es sino la eficacia aquello que se busca conseguir en un órgano que se ha mostrado ciertamente mucho menos eficaz en su actuación que la que ha mostrado el Congreso de los Diputados.

Además, tal y como se ha ido repitiendo a lo largo del trabajo, un Senado con la composición aquí presentada permitiría la correcta representación de los territorios (no de los ciudadanos), que podrían defender sus intereses y coordinarse con el resto de territorios participando en la elaboración de normas estatales que afecten a las Comunidades Autónomas.

Pero, tal y como se expuso más arriba, la reforma de la composición del Senado, por sí sola, carece de efectos si no va acompañada de una reforma que alcance también a las funciones de la Cámara Alta. Entramos por ello a analizar brevemente la segunda cuestión en la que ha de verse reformada la Cámara Alta: las funciones.

Uno de los problemas a los que se enfrenta nuestro sistema actual es la falta de claridad en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay gran cantidad de materias en las cuales el Estado sienta las bases, mientras que el desarrollo y ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas; sin embargo, en opinión de parte de la doctrina, el Estado se extralimita en sus competencias. Concretamente, Eliseo Aja advierte: “las CCAA consideran, a menudo con razón, que el Estado se extralimita al aprobar las bases e invade ámbitos que corresponden a las CCAA”⁷⁵. Continúa dicho autor exponiendo que, a pesar de que hasta ahora los conflictos que se han presentado han sido resueltos a través de la doctrina del Tribunal Constitucional, no se ha podido construir una “teoría general”, por lo que propone que el Senado, como cámara territorial, participe en la elaboración de las bases, ya que “su aprobación significaría el acuerdo de los gobiernos autonómicos en la delimitación de lo básico”⁷⁶.

Una de las cuestiones que más dudas suscitan en el debate sobre la reforma del Senado es la forma en la que se pretende otorgar mayor importancia a la Cámara. El Informe del Consejo de Estado de 2006, entre otros, ha advertido que, si bien tanto el Congreso como el Senado son depositarios de la representación de todos los españoles “en la ordenación compleja y compuesta de esa representación, la del pueblo como un todo se expresa con vigor legitimador preeminente en el Congreso, por lo que le debe corresponder la decisión final de la orientación política estatal”⁷⁷.

Cualquier reforma que se plantee en el Senado ha de tener en cuenta esta cuestión. La reforma de las funciones del Senado ha de pretender dotarle de mayor fuerza para tener verdadera voz en cuestiones de ámbito territorial, pero, incluso en dichas cuestiones, la última palabra en caso de bloqueo ha de ser del Congreso.

Por ello, se proponen aquí dos vías a través de las cuales el Senado puede adquirir mayor relevancia sin destruir la preeminencia del Congreso, las cuales tendrían que ser analizadas más detalladamente, si bien no ha sido ese el objeto del presente estudio.

⁷⁵ La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autónoma, cit, p. 18.

⁷⁶ Ídem, p. 19.

⁷⁷ Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, p. 248.

1. En primer lugar, establecer, para determinadas materias, que la primera lectura se haga en el Senado en lugar de en el Congreso.
2. En segundo lugar, para determinadas cuestiones donde el Congreso siga siendo la cámara de primera lectura, establecer que, en caso de vetar el Senado la decisión del Congreso sea necesaria una mayoría cualificada para levantar dicho veto.

A continuación, se procedería a exponer el conjunto de materias que se le atribuirían a este Senado reformado, materia que como decimos queda fuera de este estudio.

Una cuestión que, a mi entender, tendría que acompañar a la reforma del Senado que aquí se ha planteado, sería una reforma en la forma de elección del Congreso de los Diputados. Tras reformar el Senado en el sentido de que tanto su composición como sus funciones reflejen la representación territorial que este ostenta, es necesario entender que, en contraposición, el Congreso de los Diputados es la cámara que representa a la ciudadanía española en su conjunto.

Por ello, el principio de representación proporcional, y no el de territorialidad, tendría que ser el que primase en la elección de los diputados. Ello ha de llevar necesariamente a una reforma de la Constitución que modifique la actual circunscripción provincial, pasándose a una circunscripción nacional. Es cierto que ello implicaría un cambio radical en la representación de determinados partidos en la Cámara, perdiendo poder los partidos nacionalistas y regionalistas, si bien este es el objetivo de trasladar al Senado la representación territorial, de tal manera que en el Congreso se debata la elaboración y aprobación de normas sin las injerencias que ha supuesto, a lo largo de los últimos cuarenta años, la sobrerrepresentación de partidos con intereses puramente territoriales.

Por otro lado, una reforma del Senado como la que aquí se plantea, y en la que las Comunidades Autónomas aumentan su poder de manera sustancial en la Cámara Alta, habría de ir acompañada de una definición clara de los principios constitucionales de solidaridad e igualdad.

Uno de los principios claves del Estado Autonómico en España es el principio de solidaridad entre territorios, previsto en el artículo 138 de la Constitución.

Concretamente, se habla del “*establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*”. El Consejo de Estado ha recomendado la revisión de este principio, por considerar que los preceptos que a él hacen referencia no llegan a aclarar la función del Estado a la hora de promover el cumplimiento efectivo de dicho principio⁷⁸.

Mayor conflictividad incluso ha llegado a suponer la interpretación del principio de igualdad. Frente a quienes propugnaban una absoluta igualdad entre las distintas Comunidades Autónomas, destacamos que el Tribunal Constitucional, en su sentencia sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, y tal y como muestra el informe del Consejo de Estado de 2006, rechazó que el principio de igualdad implicase una igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas, ya que el Estado Autonómico se basa, en palabras del Tribunal Constitucional, en un “*equilibrio entre la homogeneidad y diversidad*”. Acaba concluyendo el Tribunal que una interpretación razonable del principio sería considerar que todos los ciudadanos españoles tienen que poder acceder a un contenido mínimo de derechos, pudiendo las Comunidades Autónomas mejorar los mismos.

Si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite ciertas diferencias en los derechos de los ciudadanos residentes en diferentes Comunidades Autónomas, sería conveniente estudiar hasta qué punto la diversidad puede primar sobre la homogeneidad, de tal forma que sepamos cuál es el límite de actuación de las Comunidades Autónomas, tanto en el ejercicio de sus competencias como en las nuevas funciones que adquirirían a través del Senado reformado.

Por todo lo anterior, es necesario entender que el estudio que aquí se ha efectuado es un estudio parcial. Es necesaria una reforma de la composición del Senado, que convierta a esta cámara, en gran medida poco valorada y con escaso relieve, en una verdadera cámara de representación territorial.

Sin embargo, es necesario también entender que la reforma de la composición ha de ir acompañada de una serie de cuestiones que llevarían a una reforma más profunda y plena

⁷⁸ Cf, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit, pp. 188 y ss.

de la Carta Magna. Las funciones del nuevo Senado, así como la elección del Congreso de los Diputados y la concreción de los principios de solidaridad e igualdad entre territorios son cuestiones que necesariamente han de ser abordadas, así como, por ejemplo, una reforma en la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas que aclare determinadas cuestiones en cuanto al reparto.

Todo ello supondría, siempre y cuando la voluntad política así lo permitiese, una posible solución para el problema territorial al que España se lleva enfrentando desde hace años. Una Cámara de resolución de problemas de ámbito nacional (El Congreso), una Cámara de resolución de problemas de ámbito autonómico (el Senado) y una correcta distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De esta manera, se podría llegar a suavizar la tensión existente entre quienes buscan ir más allá de reformas de corte federal (secesionistas) y quienes, en respuesta a estas últimas, proponen la desaparición del Estado Autonómico actual.

BIBLIOGRAFÍA

1. Legislación

Constitución Española 1978

Anteproyecto de Constitución, Congreso de los Diputados, BOE núm 44, Madrid, 5 de enero de 1978.

Anexo al Informe de la Ponencia, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, p. 1627.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 50.

2. Obras doctrinales

Aja, E., “La Reforma Constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara Autónoma”, *La Reforma Constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 11-32.

Aja, E., “De los Gobiernos autonómicos”, *El País*, 2 de mayo de 2004, https://elpais.com/diario/2004/05/02/opinion/1083448808_850215.html.

Aláez Corral, B, *Los Límites Materiales a la Reforma de la Constitución de 1978*, Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

Alba Navarro, M., *Sinopsis artículo 67*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

Albertí Rovira, E., “La Reforma Constitucional del Senado”, *Ante el Futuro del Senado*, Institut d’Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996, págs 21-303.

Albertí Rovira, E., “La Reforma Constitucional del Senado a la hora de la verdad”, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 33-50.

Álvarez Vélez, M. I, *Reforma de la Constitución: ¿Necesidad, oportunidad o riesgo?*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015.

Arroyo Gil, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2009.

Astarloa Villena, F., El Senado en la historia constitucional de España, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.5, 1998, págs. 169-184.

Canellas Balcells, A., *Sesión plenaria número 32*, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1978.

Castellà Andreu, J., *Estado Autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, 2006.

Gastón Sanz, E., *Sesión plenaria número 32*, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1978.

Gude Fernández, A., “A propósito de la Reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat Alemán”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.11, 2001, págs. 129-152.

Guillén López, E., *Título III, De las Cortes Generales*, Gómez Sánchez, Y, *Estudios sobre la Reforma de la Constitución Española de 1978 en su cuarenta aniversario*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

Martínez Sospedra, M., “El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o porqué no es procedente el Bundesrat como modelo)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.40, 2002, págs 75-98.

Morales Arroyo, J. M, *Una Segunda Cámara como elemento necesario en la arquitectura constitucional*, Freixes Sanjuán, T, *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, págs. 131-150.

Punset Blanco, R, “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma de la Constitución”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 17, Madrid, 2006, págs 107-142

Punset Blanco, R., “La Territorialización del Senado y la Reforma de la Constitución”, *Revista española de derecho constitucional*, n.13, 1993, págs 81-90.

Ripollés Serrano, M. R., “Reflexiones sobre el futuro del Senado”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, n.4, 1997, págs. 301-316.

Tajadura Tejada, J., *La reforma constitucional: procedimientos y límites*, Marcial Pons, Madrid, 2018.