

# LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

---

EN PARTICULAR EL SENADO ESPAÑOL

ALUMNO: LUIS PALLARÉS ARNAL  
DIRECTOR: PEDRO LUIS MARTINEZ PALLARÉS

## Contenido

I. INTRODUCCION .....	3
1. LA REPRESENTACION TERRITORIAL Y EL SENADO ESPAÑOL .....	3
2. ¿POR QUE ESTE TEMA? .....	3
3. MÉTODO DE TRABAJO .....	4
II. EL PORQUE DEL BICAMERALISMO. EN PARTICULAR LA RELACION ENTRE BICAMERALISMO Y REPRESENTACION TERRITORIAL .....	4
III. LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN EL FEDERALISMO COMPARADO.....	8
1. ESTADOS UNIDOS.....	8
1.1 CIRCUNSCRIPCIÓN.....	9
1.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?.....	9
1.3 ELECCIÓN .....	9
1.4 FUNCIONES .....	9
2. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA.....	10
2.1 CIRCUNSCRIPCIÓN.....	10
2.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?.....	10
2.3 ELECCIÓN .....	11
2.4 FUNCIONES .....	11
3. LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA .....	13
3.1 CIRCUNSCRIPCIÓN.....	13
3.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?.....	13
3.3 ELECCIÓN .....	13
3.4 FUNCIONES .....	14
IV. ¿REALMENTE CUMPLEN LAS SEGUNDAS CÁMARAS CON SU FUNCIÓN DE REPRESENTACION TERRITORIAL?.....	15
V. EL SENADO ESPAÑOL.....	17
1. EVOLUCION HISTÓRICA .....	17

2. CONFIGURACION DEL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1978 .....	17
3. LAS FUNCIONES DEL SENADO .....	19
VI. LA REFORMA DEL SENADO. EN PARTICULAR DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO Y DEL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO. ....	22
VII. POSICIONES DOCTRINALES .....	25
VIII. CONCLUSIONES.....	30
BIBLIOGRAFÍA.....	32

## **ABREVIATURAS**

CCAA = Comunidades Autónomas

CE = Constitución Española

# **I. INTRODUCCION**

## **1. LA REPRESENTACION TERRITORIAL Y EL SENADO ESPAÑOL**

En este Trabajo de Fin de Grado se aborda la adecuación del Senado a su caracterización constitucional como cámara de representación territorial. Para ello se efectúa inicialmente un estudio de los instrumentos de participación de los diferentes territorios que conforman un estado compuesto en la formación de la voluntad de éste y su articulación por antonomasia, que no ha sido otra que el bicameralismo.

En primer lugar trataremos la relación de la representación territorial con el bicameralismo desde un punto de vista histórico y teórico, para poder comprender de donde procede este concepto y en que consiste realmente. Posteriormente se procederá a analizar el bicameralismo federal en el Derecho Comparado analizando tres cámaras de representación territorial que, a nuestro juicio, son muy representativas: el Senado de los Estados Unidos, el Bundesrat en la República Federal Alemana y el Ständerat en la Confederación Helvética. Más adelante y de manera más detenida se analizará el caso del Senado español, en particular si su composición y funciones son las propias de una cámara territorial y los intentos y actos de reforma habidos, con especial incisión en el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del Senado y las sucesivas reformas del Reglamento del Senado.

Por último, antes de hacer unas consideraciones finales, se profundizará en las diferentes posiciones que la doctrina ha adoptado respecto al Senado, pues no solo se plantea su reforma sino que hay sectores que defienden su supresión o el mantenimiento de la actual configuración de la cámara.

## **2. ¿POR QUE ESTE TEMA?**

Sin duda la existencia de las segundas cámaras es un tema de actualidad, que afecta a aquellos Estados Compuestos/Federales que pretenden que los diferentes territorios que los componen puedan intervenir en la formación única de la nación.

Aún más interesante resulta en nuestro país, debido a la polémica situación en la cual se encuentra el Senado español, sobre el cual se ha pronunciado sobradamente la doctrina, como veremos. Son muchos los interrogantes que giran en torno al futuro de

nuestra Segunda Cámara. Esta compleja situación, junto a la relevancia que la representación territorial *per se* ocupa en un Estado compuesto como el nuestro, hace que resulte de gran interés tratar este asunto y por ello haya decidido hacerlo en mi Trabajo de Fin de Grado.

### **3. MÉTODO DE TRABAJO**

Este trabajo ha sido elaborado a través de varias fases. En primer lugar mediante un trabajo de recopilación de libros y artículos de carácter básico e introductorio para su posterior análisis, que me permitió conocer más profundamente el tema que se aborda en el trabajo. Tras haber realizado un trabajo de documentación y análisis básico para la comprensión se procedió a elaborar un sumario en el cual plasmar las ideas básicas sobre las que versaría el trabajo y su posterior estructuración, organizándolo de una manera lógica, sistemática y que facilite su comprensión. Una vez realizadas las lecturas básicas y establecido el guion del trabajo se procedió a realizar un segundo trabajo de documentación, esta vez con una bibliografía más específica.

El primer acercamiento a la materia se realizó a través del libro de PUNSET BLANCO R. con *El Senado y las Comunidades Autónomas* que me permitió hacerme con una idea general de la configuración del Senado en la Constitución Española. Una vez realizada esta primera lectura se procedió a profundizar en artículos que giraban en torno a tres temas principales: la representación territorial, Derecho Comparado y el Senado Español.

## **II. EL PORQUE DEL BICAMERALISMO. EN PARTICULAR LA RELACIÓN ENTRE BICAMERALISMO Y REPRESENTACION TERRITORIAL**

En primer lugar, y antes de comenzar a profundizar en materia, debemos de entender y conocer mejor los conceptos de bicameralismo y representación territorial, y la relación existente entre ellos

El bicameralismo es un concepto que ha evolucionado con el paso del tiempo, y que a su vez ha ido desarrollando dos tipos bien diferenciados de bicameralismo, el bicameralismo social y el bicameralismo federal.<sup>1</sup>

El bicameralismo social pretende dar representación a diferentes sectores sociales, de forma que en cada cámara se pretende la representación de colectivos sociales diferentes, con la pretensión inicial de que la cámara alta, de composición aristocrática, embride y controle las iniciativas de la cámara baja, de composición popular. Un ejemplo muy claro es el de Inglaterra, donde inicialmente existían la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, representando aquella el elemento aristocrático y ésta a la burguesía ascendente. Obviamente esto ha cambiado con la aparición y desarrollo de los Estados democráticos, sin embargo, en Inglaterra a día de hoy todavía se conserva este modelo de bicameralismo pero de una manera meramente simbólica.

Este modelo de bicameralismo surge en un contexto no democrático, en el cual las monarquías poseían todavía un gran poder, sin embargo con la expansión de las democracias el bicameralismo social deriva en un bicameralismo con unas funciones muy diferentes. En este nuevo contexto se le pretende dar un nuevo significado a la existencia de las Segundas Cámaras, pues en dicha situación pierde todo sentido que se pretenda representar a diferentes estratos sociales con legitimación política diferente. En un estado democrático el sujeto político soberano a representar es el pueblo.

En un contexto democrático, las funciones de las segundas cámaras cambian totalmente. Justificándose la existencia de una segunda cámara, en su caracterización como una cámara de enfriamiento o de reflexión. El bicameralismo de reflexión, trata de configurar la segunda cámara como un órgano de segunda lectura, que cuestione y reflexione sobre lo realizado en la Cámara baja. Por su parte el bicameralismo como método de enfriamiento, consistente en configurar la Cámara alta de tal manera que su función sea la de frenar las aspiraciones de la Cámara baja, conectando con ello con la vieja idea aristocrática de que la cámara alta doma las pasiones que informan la

---

<sup>1</sup> Para conocer con detalle los tipos de bicameralismos: CIDONCHA MARTIN A. «El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)» en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº23, 2011-I, p. 168-173.

actuación de la cámara baja. El bicameralismo social ha devenido en bicameralismo funcional.

En cambio, el bicameralismo federal pretende representar por un lado al pueblo de la nación, como un conjunto, de una manera unitaria, y por otro pretende representar a las comunidades políticas territoriales o entidades representativas de éstas como parte integrada pero diferenciada del conjunto del demos nacional. Por ello, configura una segunda Cámara donde están representados los diferentes territorios del Estado federal. Lo que pretende el bicameralismo federal es que los ciudadanos de los diferentes territorios participen en la formación de la voluntad del Estado, tanto en su condición de integrantes del demos federal como de los respectivos demos territoriales, por ende, que los diferentes territorios influyan en el resultado final, que sería una voluntad única y unitaria en todo el Estado federal, para todos los diferentes territorios que la conforman.

Como hemos visto, el bicameralismo funcional pretende justificarse a través de los conceptos de enfriamiento o de reflexión, como funciones de su segunda Cámara, sin embargo, el bicameralismo federal se justifica a través de la representación en el orden institucional federal de la voluntad de los ciudadanos, en tanto que ciudadanos de las entidades políticas descentralizadas. Es por ello que resulta necesario definir el contenido y alcance de esta «representación territorial».<sup>2</sup>

Por definición toda representación tiene una base territorial. Incluso la representación popular global existente en las primeras Cámaras, que pretenden la representación del pueblo en su unidad, lleva consigo la presencia de intereses territoriales, en la medida en que toman como base circunscripciones electorales. Pero en este caso éstas, no constituyen un colectivo con poder político diferenciado, al contrario, son una forma de organizar un cuerpo electoral único, que tiene como objeto la representación general y unitaria de la población.

La representación territorial supone algo cualitativamente diferente. Supone admitir que la existencia en el seno del estado de una pluralidad de entidades de carácter estatal que forman parte de la unidad federal, conlleva el reconocimiento de una pluralidad de pueblos que conforman el pueblo federal. De forma que se hacen

---

<sup>2</sup> En particular: ALBERTI ROVIRA E. «La representación territorial» en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº3, 2004.

presentes en los mecanismos de decisión del Estado unas instancias, con base poblacional propia, a las que se reconoce como algo diferenciado del pueblo federal en el que se integran. En palabras del Consejo de Estado “a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única”.

Pero ¿es posible establecer en el nivel general de gobierno una representación política distinta de la expresada por el conjunto de los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho de sufragio? Aquellos que consideran que si lo es, que es compatible en el mismo nivel general de gobierno, una representación del conjunto del demos federal, con una representación de otros sujetos con entidad diferenciada pero integradas en el conjunto federal, recurren al concepto de representación compuesta. Armonizando con ello el todo o pueblo federal y las partes que lo integran, pero que no se disuelven en él. La representación compuesta supone admitir que el principio de unidad de representación, propio de todo estado federal/compuesto, supone unidad de decisión pero no unidad de deliberación. El estado compuesto exige que éste pueda formar una voluntad propia y autónoma, pero en el proceso de formación de ésta pueden intervenir diversas instancias. Es compatible la presencia de instancias diversas, en el mecanismo de decisión federal y la autonomía de éste respecto de las partes.<sup>3</sup>

La representación compuesta se funda en dos ideas fuerza: la integración, unidad formada a partir de la diversidad, y la limitación, de forma que el pueblo federal no anula a los pueblos de las entidades territoriales. El federalismo conlleva la existencia de un pueblo federal a partir del que se forma la voluntad federal unitaria, pero el pueblo federal no es la simple acumulación de ciudadanos federales, también refleja su pluralidad y diversidad. Por ello para formar la voluntad federal debe contar con la voluntad de sus diversas partes, articulando para ello mecanismos que garanticen la representación de éstas. En el proceso federal de decisión están presentes las entidades territoriales y ello se articula esencialmente mediante la existencia de segundas cámaras parlamentarias que pretenden representar la voluntad de aquellas. Y decimos esencialmente porque no son el vehículo exclusivo ya que existen otros instrumentos para garantizar la representación y participación territorial como las relaciones intergubernamentales, si bien en sede ejecutiva y no parlamentaria.

---

<sup>3</sup> De nuevo: ALBERTI ROVIRA E. «La representación territorial» *op. cit.*, p. 4-8.

Cuestión distinta es si efectivamente esa representación territorial es efectiva en las segundas cámaras existentes en los diversos estados compuesto, e incluso si es realmente posible en el seno de las democracias de partidos. A ello dedicaremos nuestra atención mas adelante.

### **III. LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN EL FEDERALISMO COMPARADO**

No existe un patrón único y homogéneo de articulación de los Estados federales, se dice incluso que hay tantos federalismos como Estados federales. Por ende, no existe un único modelo de cámara de representación territorial. No obstante, en este trabajo vamos a analizar los tres modelos de bicameralismo que más nos han llamado la atención y de los que mayores consecuencias podemos deducir: el bicameralismo de los Estados Unidos, el de la Republica Federal de Alemania y el de la Confederación Helvética. Se trata de tres modelos diferentes y de gran importancia, que ilustran cuales son las posibles opciones que se pueden adoptar para proceder a configurar las segundas cámaras en el seno de los estados compuestos.

En ellos analizaremos cuatro aspectos fundamentales: circunscripción, proporcionalidad, elección y funciones.

#### **1. ESTADOS UNIDOS**

En Estados Unidos, tras la independencia de las colonias británicas, la Constitución americana configura un Congreso de los Estados Unidos bicameral, integrado por la Cámara de los Representantes y el Senado. Aquella es la cámara baja, donde está representado el pueblo americano en su conjunto, son representados como ciudadanos estadounidenses. Es por ello que en la composición de esta cámara rige la regla de la proporcionalidad, de forma que los ciudadanos de cada Estado, en cuanto que integrados en una mera circunscripción electoral, elegirán un determinado número de representantes en función de la población existente.<sup>4</sup>

La segunda cámara es el Senado, donde se verán representadas las diferentes comunidades políticas territoriales como una parte diferente del conjunto. En esta

---

<sup>4</sup> El modelo bicameral americano se expone de manera muy comprensible en: BLANCO VALDÉS R.L. *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 134-137.

cámara el pueblo es representado no en cuanto que ciudadanos de la federación, sino como ciudadano del Estado o comunidad política territorial a la que pertenece.

### 1.1 CIRCUNSCRIPCIÓN

Los Senadores son elegidos mediante votación en cada uno de los Estados integrantes de la unión federal, procediendo a la elección de dos Senadores por cada uno de los Estados que conforman la federación.

### 1.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?

En el Senado de los Estados Unidos nos encontramos ante una Cámara con total paridad, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara de Representantes donde rige el principio de proporcionalidad. A cada uno de los Estados federados se le otorga el mismo número de Senadores, dos. El tener una Cámara con total paridad les permite dotar de una gran territorialidad al Senado, puesto que todos los Estados federados, independientemente de su población se encuentran representados de manera igualitaria en la cámara, acercándose de esta manera a una mejor representación territorial.

No debemos de olvidar que Estados Unidos es una nación con grandes diferencias, en lo que a número de población se refiere, entre unos Estados y otros.

### 1.3 ELECCIÓN

Respecto a la elección, los Senadores serán elegidos por los ciudadanos del Estado y no por entidades representativas de éstos. El periodo de mandato de cada Senador será de seis años, teniendo que elegir Senadores cada tantos años. Cada Senador puede emitir un voto y no existe mandato vinculante alguno, se trata de un mandato libre, no reciben mandato imperativo ni de la ciudadanía que lo ha votado ni tampoco por los órganos e instituciones del Estado al que representa.

### 1.4 FUNCIONES

La Constitución configura las competencias y funciones dentro del Congreso de manera casi igualitaria, la Cámara de Representantes y el Senado comparten casi las mismas competencias, de manera que los diferentes territorios a través del Senado pueden deliberar y participar en la función de la voluntad federal, única y unitaria, de la que hablábamos en epígrafes anteriores.

Ambas cámaras ostentan la iniciativa legislativa y ambas participan en el proceso de deliberación y decisión. También pueden enmendar o frenar los proyectos

que procedan de la otra cámara. En caso de enmienda entra en juego un comité mixto que media buscando una solución intermedia que sea del agrado de ambas partes y facilitando de esta manera que el proyecto pueda aprobarse, convirtiéndose en ley. Existen excepciones a esta igualdad en las funciones de las dos cámaras, como es el ejemplo de la iniciativa legislativa en tema de recaudación impositiva, que queda reservada exclusivamente para la Cámara de Representantes.

Por otra parte, hay materias que son competencia exclusiva del Senado, como por ejemplo, la ratificación de tratados internacionales. El Senado tiene también competencia exclusiva para ratificar nombramientos de altos cargos y embajadores propuestos por el Presidente. En estas materias la negativa por parte del Senado supone que no prospere la propuesta legislativa. El Senado también ejerce de manera exclusiva la competencia para realizar juicios políticos contra políticos federales.

## **2. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA**

En la República Federal Alemana encontramos una segunda cámara, el Bundesrat, que no se configura como una Cámara parlamentaria, como ocurría en el caso estadounidense. Se trata de una cámara muy especial, pues más que una cámara de representación territorial se trata de una representación gubernamental, el Bundesrat es una especie de segundo gobierno, en esta cámara se encuentran representados los gobiernos de los diferentes territorios de la República Federal Alemana, los Lander.

### **2.1 CIRCUNSCRIPCIÓN**

Como hemos dicho en la breve introducción al Bundesrat, no se trata de una cámara de representación territorial, sino que es una cámara a la que cada Lander envía sus propios ejecutivos. Es una cámara de representación de los gobiernos por lo que no existe propiamente una circunscripción para proceder a la elección de los representantes. Estos no son elegidos ni por los ciudadanos ni por los parlamentos de los Lander, son designados por los respectivos ejecutivos territoriales.

### **2.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?**

A diferencia del Senado norteamericano el número de representantes de cada Land va a variar en función de la población de los mismos. Se otorga un mínimo de 3 votos a cada Land, aquellos que tengan más de 2 millones de población cuatro votos, más de seis millones tendrán 5 votos y aquellos con más de 7 millones de población

tendrán 6 votos. Cada gobierno podrá enviar tantos delegados o representantes como votos le correspondan

### 2.3 ELECCIÓN

Como ya hemos mencionado no se produce una elección en sentido estricto, en puridad se produce una designación por cada ejecutivo territorial representado. No tiene por qué ir siempre el mismo delegado o representante del Land, podrán variar en cada pleno, en función de las materias que se vayan a tratar u otros factores de forma que el gobierno enviará a aquél que mejor le convenga o pueda intervenir más satisfactoriamente. Como vemos se trata de un sistema muy particular, pero además tiene dos peculiaridades y es que los votos del Land deben ser emitidos de manera unitaria, una misma voluntad, sin haber la posibilidad de emitir votos en direcciones diferentes. La segunda peculiaridad es que los delegados o representantes del Land en la Cámara no poseen libertad de mandato sino que son portadores de un mandato que han de cumplir, que les viene impuesto por el ejecutivo del Estado del que proceden.

### 2.4 FUNCIONES

El Bundesrat posee gran relevancia en relación a las distintas funciones del Estado, siendo requerido el concurso de la Cámara Federal tanto en materia legislativa como ejecutiva, pero es en el ejercicio de la potestad legislativa en el que ha adquirido una especial relevancia.

El principio básico, establecido por la Ley Fundamental de Bonn es que la legislación es tarea de los Lander, salvo que la Constitución disponga lo contrario, y que la ejecución de las leyes tanto federales como estatales, con carácter general, le corresponde a aquellos. Atribuye a la Federación la competencia legislativa exclusiva sobre las materias que expresamente determina, así como la posibilidad de legislar sobre materias objeto de competencia legislativa concurrente, excluyendo en dichos supuestos, en caso de ejercerse, la competencia legislativa de los Lander sobre ellas.

La ampliación de las materias sobre las que podía utilizarse la cláusula de imprescindibilidad que habilitaba la legislación concurrente, junto con la práctica cada vez más extendida de que la Federación al legislar sobre una materia regulara aspectos de organización y procedimiento administrativo que incidían directamente sobre la organización y procedimiento de los Lander que debían ejecutarla, ha conllevado una evidente ampliación competencial de la Federación en detrimento de los Lander. Para

compensar todo ello se reforzó el papel de los Lander en el procedimiento legislativo federal mediante la ampliación de los supuestos de leyes que para su aprobación necesitaban el consentimiento del Bundesrat. De esta forma hasta el año 2006 al menos el 60% de las leyes aprobadas necesitaban dicho consentimiento, de forma que de facto el Bundesrat ha ejercido un derecho de veto sobre el grueso de la legislación federal, con su incidencia perturbadora en la agilidad legislativa y en la gobernabilidad de la Federación.

Junto a ello, incluso en los supuestos de leyes federales en los que no es necesario el asentimiento del Bundesrat su papel es decisivo, de forma que si se ha opuesto a la aprobación del texto aprobado por el Bundestag, una vez agotado el recurso a la comisión mixta de mediación, es necesario que éste en nueva votación lo apruebe por mayoría absoluta. Incluso si dos tercios del Bundesrat se oponen a un proyecto de Ley el Bundestag necesitará ratificarlo con el voto a favor de dos tercios de la cámara

La reciente reforma constitucional de 2006 pretende evitar la sobrerrepresentación del Bundesrat en el procedimiento legislativo, así como intenta introducir mayor transparencia en el mismo dado el especial protagonismo que adquiere en el mismo la comisión de mediación Bundestag/Bundesrat con la opacidad que conlleva. Para ello, junto con una redistribución competencial más clara y favorable a los Lander, ha reducido los supuestos de legislación concurrente en la que es necesario para su adopción la declaración de imprescindibilidad y, lo que es más importante, ha eliminado el requisito del asentimiento del Bundesrat en los casos de legislación federal que los Lander han de ejecutar como asunto propio que incide en instituciones administrativas o procedimientos administrativos de éstos. Como contrapartida, en su caso, los Lander podrán aprobar lo que se ha denominado legislación divergente. Con ello las leyes que en todo caso necesitan la aprobación del Bundesrat se han reducido hasta el 35%, pero se ha introducido un mecanismo, la legislación divergente, de imprevisibles consecuencias.<sup>5</sup>

En materia de reforma constitucional y de financiación de los Lander se mantiene en la actualidad la exigencia del concurso y consentimiento del Bundesrat. Así

---

<sup>5</sup> Así se explica en: MARTIN VIDA M.A. “La reforma del federalismo alemán. Una visión general” en *Teoría y realidad constitucional*, número 18, 2006; ARROYO GIL A. *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Institut de Estudis autonòmics, Barcelona, 2009.

en relación con la reforma de la Constitución debe de aprobarse por al menos dos tercios de las cámaras, tanto en el Bundesrat como en el Bundestag, y es necesario el voto favorable del Bundesrat para la aprobación de leyes federales sobre impuestos que en todo o en parte correspondan a los Lander o a los municipios. En todo caso el Bundesrat es titular de la iniciativa legislativa en el seno del Parlamento federal.

El Bundesrat también ejerce funciones en materia ejecutiva. Es necesaria la aprobación de la Cámara Federal para la adopción de reglamento que desarrollen leyes generales que para su aprobación hubieren necesitado el consentimiento del Bundesrat.

Por último, particular protagonismo le corresponde al Bundesrat en el caso de que se tomen acciones coactivas contra uno de los Lander, por incumplimiento de la Ley Fundamental o de una Ley Estatal, ya que el ejercicio de la denominada cláusula de coacción federal le corresponde al mismo.

### **3. LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA**

Por último procederemos a analizar el caso del bicameralismo suizo. En este federalismo encontramos la Asamblea Federal, la cual está formada por el Nationalrat, que sería la Cámara baja, y el Ständerat, que sería la Cámara Alta.

#### **3.1 CIRCUNSCRIPCIÓN**

Las votaciones para el Ständerat se realizan por los ciudadanos como parte de un ente territorial concreto, es decir como ciudadanos de los cantones.

#### **3.2 ¿PROPORCIONALIDAD O PARIDAD?**

En el Ständerat rige el principio de paridad corregida, correspondiendo dos senadores por cada cantón, a excepción de lo que se conoce como semi-cantones o cantones divididos, los cuales les corresponde un senador a cada uno. En conclusión, el reparto de senadores en el Ständerat es totalmente independiente de la población del cantón, siendo una cámara con prácticamente total paridad, a excepción de esos Cantones divididos que comentábamos antes.

#### **3.3 ELECCIÓN**

La cuestión de la elección de los miembros del Ständerat es muy peculiar, puesto que la manera de elegirlos es competencia de cada Cantón, en lo que respecta a sus dos senadores. Por lo que cada Cantón determinará el sistema mediante el cual elegirán a sus representantes en el Ständerat.

Lo cierto es que en la práctica la mayoría de los Cantones han elegido unos sistemas similares de elección de sus senadores, mediante un sufragio universal directo y una fórmula de mayoría a doble vuelta.

Respecto al momento en que son elegidos los miembros del Ständerat, 41 de los 46 que son en total, son elegidos a la vez que los diputados del Nationalrat, otros cuatro son elegidos un año antes, y uno último de manera previa a las elecciones nacionales.

### 3.4 FUNCIONES

En el bicameralismo suizo existe una igualdad en funciones respecto a ambas cámaras, lo que se conoce como bicameralismo perfecto. Esta igualdad en competencias no se limita a la función legislativa, sino que comprende también materia de control, política exterior y cooperación entre la Confederación y los Cantones.

A pesar de esta igualdad en competencias, las cámaras desempeñan sus funciones por separado, es decir, cada una desarrolla sus sesiones de manera independiente, a excepción de algunas materias que son tratadas de manera conjunta. Las materias que no necesitan de un trato conjunto por ambas cámaras son examinadas de manera sucesiva, si bien para su reparto deberán reunirse los presidentes de ambas cámaras y decidir en cual se examinará primero. En caso de desacuerdo entre los presidentes se sorteará que cámara conocerá en primer lugar la materia en cuestión.

Es en el texto constitucional suizo donde se configura la Asamblea Federal como un bicameralismo perfecto, y se puede observar cómo se dota al Ständerat de una posición de gran relevancia. Sin embargo el Ständerat, a diferencia de otras cámaras, no responde a una función de representación territorial. No se pretende que el Ständerat represente a los Cantones en la Asamblea Federal ni que estos participen en la formación de la voluntad única de la nación a través de la cámara. El Ständerat ocupa una función de cooperación dentro de la Asamblea Federal y no de representación territorial.

La Constitución Suiza prevé otros mecanismos para garantizar que los Cantones puedan actuar en defensa de sus intereses e interactuar con el Gobierno central. Son dos los principales instrumentos que se les ofrecen a los Cantones para poder representar a sus territorios, en primer lugar se les otorgan funciones legislativas en materias que la

Federación no pueda legislar, y en segundo lugar la Conferencia de Gobiernos cantonales, una institución que se ha convertido en el principal interlocutor entre los Cantones y la Federación.<sup>6</sup>

#### **IV. ¿REALMENTE CUMPLEN LAS SEGUNDAS CÁMARAS CON SU FUNCIÓN DE REPRESENTACION TERRITORIAL?**

En los últimos años se ha producido en la doctrina un cuestionamiento del efectivo funcionamiento de las segundas cámaras como cámaras de representación territorial, al observarse que en ellas se reproduce la misma dinámica partidaria de la primera Cámara. Incluso se duda de la posibilidad de la representación territorial en el seno de las democracias de partidos existentes.

En el supuesto del Senado americano se destaca que los senadores, recuérdese elegidos directamente por los ciudadanos, no pertenecen a los estados en cuanto que territorios sino a los partidos existentes en el seno de la Cámara. Desde esta perspectiva los senadores no son representantes de los gobiernos estatales, no defienden el autogobierno por principio, defendiendo incluso una visión de los intereses federales opuesta a la que sustenta el gobierno y el parlamento estatal. De forma que el Senado de EEUU nunca ha funcionado con arreglo a criterios de representación territorial.<sup>7</sup>

En el supuesto del Bundesrat alemán, a pesar de su caracterización como consejo a través del cual los gobiernos de los Lander participan en la decisión estatal, su instrumentalización en la lucha partidaria de los partidos a nivel federal le ha llevado a ser caracterizado como “el ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal”. Desempeñando de esta forma un rol de contraparlamento, ajeno a la representación de intereses estrictamente territoriales.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> PRESNO LINERA M.A. «Las Cámaras de representación territorial en el derecho comparado» en *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. Bosch, Barcelona, 2005, p. 13-16.

<sup>7</sup> Véase: GARRIDO LOPEZ C. y SÁENZ ROYO E. «Razones para plantear la supresión del Senado» en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº7, 2014, p. 61.

<sup>8</sup> De nuevo: GARRIDO LOPEZ C. y SÁENZ ROYO E. *Razones para plantear la supresión del Senado op. cit.* p. 61-62.

Por último el Standerat suizo, tal y como ya hemos resaltado, desempeña una labor de cooperación en el seno del Parlamento Federal, efectuándose la efectiva participación de los cantones en la formación de la voluntad federal a través de los instrumentos de relación intergubernamental.

Junto a ello, la existencia de estados compuestos con parlamentos unicamerales, como es el caso de Nueva Zelanda y Micronesia, y el cuestionamiento de su existencia en otros como Australia y Canadá, acentúan el cuestionamiento de la imprescindibilidad de las segundas cámaras como mecanismos de integración de las entidades territoriales en la formación de la voluntad federal. De forma que, para un cierto sector doctrinal, los estados compuestos no propiciarían la participación de las entidades territoriales en las instituciones comunes, sino un mayor o menor grado de integración de intereses políticos en la decisión común, no exigiéndose para ello la existencia de una segunda cámara.

Esta constatación podría llevar a cuestionar la virtualidad de la representación territorial, llegándose incluso a negar que sea posible en la democracia de partidos existente, dado que la voluntad política de un territorio «es plural por su propia naturaleza en un sistema democrático»,<sup>9</sup> y solo puede ser expresada por sus ciudadanos a través de la mediación de los partidos, produciéndose la integración de los intereses territoriales en la voluntad común esencialmente a través del sistema de partidos, es decir de la fuerza que las estructuras partidarias territoriales tengan en las estructuras partidarias comunes.

La impugnación radical de las tesis expuestas de la necesaria existencia de una segunda cámara en los estados compuestos, podrá ser o no acertada, pero responde a la constatación del efectivo funcionamiento de dichas Cámaras, y a la pluralidad de instrumentos existentes, al margen de las mismas, para la integración de la voluntad territorial en la formación de la voluntad federal. El debate está servido.

---

<sup>9</sup> BLANCO VALDÉS R. L. *Los rostros del federalismo op. cit.* p. 151-159.

## **V. EL SENADO ESPAÑOL**

### **1. EVOLUCION HISTÓRICA**

Si analizamos la evolución histórica de España y sus Cámaras observamos que el bicameralismo ha sido la regla durante la gran mayoría del tiempo, a excepción de dos momentos, nuestra primera constitución en 1812 que residenció la voluntad de la nación en una única cámara, y durante la Segunda República la Constitución de 1931, que a pesar de posibilitar un estado descentralizado, también optó por el monocameralismo.

La historia constitucional española comienza en 1812 con su primera Constitución, configurando un sistema unicameral, debido a que sus inspiradores defendían que si la voluntad de la nación era única e indivisible no tenía sentido la existencia de dos cámaras, sino que debía de existir solo una cámara.

Más tarde la Constitución Española de 1834 establece un sistema bicameral, que tiende hacia el modelo bicameral británico, que responde a una necesidad de representar a diferentes estratos de la sociedad. Durante esta época el Senado tuvo una influencia de la realeza muy importante a pesar de que con el tiempo ésta se fue reduciendo, pero no desapareció, encuadrándose con ello dentro de lo que hemos denominado bicameralismo social. Este modelo bicameral estará vigente hasta 1923 cuando Primo de Rivera tras dar un golpe de Estado, dio por finalizada esta fase del bicameralismo español, circunstancia que se vio confirmado por la opción unicameral de la Constitución de 1931.

La Ley de Reforma Política, que tiene una clara vocación de transitoriedad, rehabilita el Senado y sus previsiones van a tener una especial influencia en la opción bicameral, y en la regulación de la misma, que se efectúa en la Constitución de 1978, que analizaremos a continuación.

### **2. CONFIGURACION DEL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1978**

El artículo 66.1 de la Constitución Española establece que las Cortes Generales, Congreso y Senado, representan la soberanía de la nación, sin embargo al mismo tiempo

el artículo 69.1 CE configura el Senado como Cámara de representación territorial. Esta dualidad de representación suscita entre la doctrina serias dudas, pues se cuestiona la posibilidad de que una misma cámara pretenda abarcar ambos tipos de representación.

Los miembros que componen el Senado son elegidos de dos maneras diferentes. En primer lugar los Senadores elegidos mediante sufragio universal directo, es decir, por los ciudadanos españoles de la misma manera que ocurre con los miembros del Congreso de los Diputados. En segundo lugar, los Senadores elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o en su caso por los gobiernos autonómicos. Los Senadores electos por las Asambleas legislativas tan solo suponen un quinto de la Cámara, estando el grueso del Senado compuesto por Senadores electos de manera similar a los Diputados de la Cámara Baja.

Dentro del Senado se da la posibilidad de que se formen grupos territoriales, ex art. 32 del Reglamento del Senado, sin embargo esta es una posibilidad limitada puesto que solo podrán formarse dichos grupos dentro de los grupos parlamentarios, por lo que no cabe la posibilidad de que Senadores provenientes de una misma Comunidad Autónoma se agrupen a no ser que pertenezcan al mismo partido.

En el artículo 69.5 CE se regula lo concerniente a los Senadores autonómicos, cuya elección se otorga a las Asambleas Legislativas de cada CCAA. Sin embargo se establecen dos límites para la asignación de los Senadores autonómicos. En primer lugar el número máximo de Senadores por CCAA, correspondiendo un Senador por Comunidad más otro por cada millón de habitantes. En segundo lugar se establece que ha de regir un principio de representación proporcional en la elección de los Senadores autonómicos, con la finalidad de que exista una mayor pluralidad política entre ellos, lo que conlleva que la representación territorial en el Senado no se realice de una manera unitaria, de forma que en la práctica el Senado se articula mediante alineamientos ideológicos partidarios y no territoriales.<sup>10</sup>

En relación a la composición del Senado, apreciamos que a pesar de su caracterización como Cámara de representación territorial, solo un quinto de sus miembros son elegidos por las Comunidades Autónomas. Esto hace que nos

---

<sup>10</sup> PUNSET BLANCO R. *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 128-160.

cuestionemos si el reducido número de Senadores autonómicos responde a las expectativas de representación territorial que se desprenden de esta Cámara.

Cuestionamiento que se acentúa si observamos la extracción de los Senadores que suponen la mayoría de la Cámara y que son elegidos de manera similar que los miembros de la Cámara Baja, por lo que nos encontramos ante un Senado que reitera en su mayoría lo ya representado en el Congreso de los Diputados.

### **3. LAS FUNCIONES DEL SENADO**

El Senado español ocupa una posición totalmente subordinada al Congreso de los Diputados, atribuyéndosele asimismo escasas competencias específicas en relación con las CCAA. No obstante encontramos excepciones a esta regla general en las que la segunda Cámara ocupa un puesto de mayor relevancia.

Así corresponde al Senado tomar medidas contra las Comunidades Autónomas por razón del incumplimiento de las obligaciones que la Constitución Española y las leyes les imponen o por actuar en contra del interés general. El Senado ocupa en esta situación una posición garantista.

De una manera igualitaria, el Congreso de los Diputados y el Senado han de apreciar la necesidad de dictar leyes de armonización, pues como expresa el art. 150.3 CE, le corresponde esta función a las Cortes Generales, siendo necesaria una mayoría absoluta en ambas cámaras. Como se recoge en el artículo 141 del Reglamento del Senado, podrán proponer al Senado apreciar la necesidad de ley de armonización el Gobierno, la Comisión General de las CCAA y una quinta parte de los diputados y 25 Senadores. Una vez comenzado el procedimiento legislativo no se admite que pueda vetarse el procedimiento armonizador puesto que esto sería una contradicción tras haber aceptado por mayoría absoluta la necesidad de la ley.

De igual forma la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y la distribución de los fondos del Fondo de Compensación Interterritorial corresponden a ambas Cámaras. A pesar de compartir esta competencia de manera desigual a favor del Congreso de los Diputados, el Senado sigue teniendo una relevancia superior a la que acostumbra, de forma que la Ley de Fondos de Compensación Interterritorial es la única materia cuya iniciativa legislativa se inicia en

el Senado, junto la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades autónomas, *ex art.* 145.2 CE.

En relación con el ejercicio del grueso de las funciones parlamentarias su posición está claramente subordinada al Congreso de los Diputados. Esta subordinación se manifiesta especialmente en el ejercicio de la función legislativa, sin contar con especificidad alguna en relación con aquellas iniciativas legislativas que puedan tener una especial incidencia en las CCAA, a excepción de las mencionadas.

Así si bien es titular de la iniciativa legislativa, una vez es tomada en consideración la proposición de ley debe ser remitida al Congreso para su tramitación. La tramitación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno no puede ser iniciada en la Cámara sino en el Congreso de los Diputados, como podemos apreciar en los artículos 87.1 y 89.2 de la Constitución Española, art. 125 del Reglamento del Congreso y art 108 del Reglamento del Senado. Es en el Congreso donde se inicia el proceso y donde se tramita El Senado ocupa una posición de cámara de segunda lectura, puesto que sus vetos o enmiendas a las propuestas de la Cámara Baja tan solo van a lograr retrasar un tiempo su aprobación. El Congreso de los Diputados puede aceptar o rechazar las enmiendas que haya realizado el Senado con una mayoría simple. En el caso de que el Senado vete la iniciativa legislativa del Congreso de los Diputados, éste puede rechazarlo en primera instancia por una mayoría absoluta, o tras el paso de dos meses por mayoría simple.

Respecto a la función legislativa y las enmiendas y vetos que realiza el Senado, es interesante mencionar que no existe ningún instrumento para que el Senado pueda dialogar con el Congreso de los Diputados y hacer defender sus propuestas.

En materia presupuestaria la situación es similar a la legislativa, sin embargo en esta materia el Senado no ostenta la iniciativa presupuestaria, puesto que esta función la ejerce en exclusiva el Gobierno.

En lo que se refiere a la función de control político el Senado se encuentra subordinado al Congreso, puesto que a pesar de tener aquél competencias en materia de control, no puede utilizar instrumentos de control que supongan responsabilidad política, al contrario del Congreso que si podrá pedir responsabilidades políticas al Gobierno. De esta manera el Senado podrá plantear instrumentos específicos de

información y de control ordinario del Gobierno, como preguntas e interpelaciones o las Comisiones de Investigación, pero no conocer de la moción de censura ni de la cuestión de confianza.

Analizado el reparto de las funciones legislativa, presupuestaria y de control, encontramos otros aspectos en los cuales también vemos que existe un monopolio por parte del congreso, como la convalidación de decretos leyes, la autorización de la convocatoria del referéndum o la intervención en los estados de alarma, excepción o sitio. Sin embargo en materias como los tratados internacionales no es competencia exclusiva del Congreso, sino que interviene también el Senado.

Existen ciertas materias de igual relevancia en las cuales el Senado ocupa una posición igualitaria junto al Congreso de los Diputados. Para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional participan ambas cámaras de manera parigual escogiendo cada cámara a cuatro de los miembros. También para la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, proponiendo a 10 miembros cada cámara. A la hora de presentar un recurso de inconstitucionalidad es necesario para interponerlo 50 diputados o 50 senadores, teniendo pues una posición igualitaria en esta materia. Para el ejercicio de funciones no legislativas de las Cortes ambas cámaras han de actuar de manera conjunta en la misma sesión. En el caso de reforma constitucional el Senado ocupa una posición con casi total igualdad junto al Congreso de los Diputados, siendo absolutamente igualitaria en el caso de que se proceda a través del procedimiento agravado.

Para concluir, es evidente que el Senado ocupa una posición de subordinación respecto al Congreso de los Diputados, circunstancia ésta que se produce en relación con el conjunto de las funciones de las que es titular. Subordinación que, salvo en supuestos estrictamente tasados, se reproduce en relación con todos aquellos asuntos que pudieran tener una especial incidencia en las Comunidades Autónomas, cuestionando directamente con ello la veracidad de su caracterización como Cámara de representación territorial.

## **VI. LA REFORMA DEL SENADO. DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO AL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Como se ha podido observar tras el análisis de la composición y funciones del Senado, esta Cámara no cumple con su función de representación territorial, puesto que se encuentra totalmente subordinada al Congreso de los Diputados, y todo ello agravado por el escaso peso que tienen los Senadores autonómicos dentro de la Cámara. Esta situación derivó en una serie de sucesivas reformas con la pretensión de dotar al Senado de una mayor eficacia.

Se intentó potenciar la función territorial del Senado sin tener que recurrir a la reforma constitucional, a través de la reforma del Reglamento del Senado. Antes de comenzar con esta labor, ya se tuvieron en cuenta las limitaciones que tendría esta reforma, puesto que solo podría afectar a materias de organización interna de la Cámara. Cualquier intromisión de la reforma en materia constitucional supondría su invalidez.

El 11 de enero de 1994 se llevó a cabo una reforma del Reglamento del Senado a través de la cual se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Se trata de un órgano que es informado e informa en materia de asuntos autonómicos. Resulta de gran importancia la capacidad que tiene esta Comisión para poder llevar a cabo iniciativas legislativas, así como informar en el Senado de las leyes con incidencia autonómica. La creación de este órgano pretende dar una mayor relevancia a las Comunidades Autónomas dentro del Senado.

Aparte de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se han llevado a cabo dos reformas más del Reglamento del Senado, una con la finalidad de potenciar el uso de las diferentes lenguas existentes en las CCAA y la otra reforma en relación a la intervención de las Comunidades Autónomas en la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que son elegidos por el Senado, pudiendo los Parlamentos Autonómicos presentar cada uno dos candidatos, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos para poder formar parte del Tribunal Constitucional.

Como ya se había vaticinado, la Reforma del Reglamento del Senado resultó escasa para el objetivo que se perseguía, dotar de una mayor representación territorial al Senado. A pesar de resultar infructuosa, esta reforma supuso un primer avance hacia la

mayor representación territorial en la Cámara. Tras estas tímidas reformas se sucedieron una serie de intentos de reforma del Senado, y en su caso de la Constitución, de escaso contenido y nulo éxito. Fue la consulta que, como consecuencia de su discurso de investidura, planteó el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ante el Consejo de Estado sobre una posible reforma de la Constitución para abordar, entre otras, la transformación del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, la que dio un verdadero impulso político a esta cuestión.<sup>11</sup>

Se presentó un informe por parte del Consejo de Estado donde se encauzaba una posible dirección para la reforma del Senado. En este informe además de abordarse la posible reforma del Senado, se trataban otros tres temas: nombrar las Comunidades Autónomas en la Constitución Española, eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona y hacer mención de la Constitución Europea.

La diferencia de este intento de reforma constitucional con los anteriores radica en que en esta ocasión se realiza a través de una consulta al Consejo de Estado, y sería este informe del Consejo de Estado el que configuraría la propuesta futura. Se pretende que el Consejo de Estado responda a una serie de cuestiones en relación al funcionamiento del Senado como Cámara de representación territorial.

El Consejo de Estado emite un informe en el que expresa su opinión actuando de manera prudente, concluyendo que el Senado debe de ser, como hasta ahora, una Cámara legislativa, desechando con ello el modelo de consejo alemán, manteniendo su doble función representativa (del pueblo español y de representación territorial) si bien reforzando su posición en el procedimiento legislativo de las leyes con incidencia autonómica y subordinado al Congreso de los Diputados.

Desde un punto de vista funcional, el Consejo de Estado pretende tanto aumentar las competencias que ya tiene como darle competencias nuevas en otras materias. Todo ello sin olvidar que en el informe se expresa la intención de seguir manteniendo la Segunda Cámara subordinada al Congreso de los Diputados. Se aboga por potenciar la faceta como cámara de reflexión, así como de las cuestiones de índole territorial. El Informe va a seguir defendiendo la doble dualidad funcional del Senado. Por otro lado, respecto a la composición del Senado, el Consejo de Estado manifiesta en el informe su

---

<sup>11</sup> CIDONCHA MARTÍN A. *El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)*. op. cit. p. 183-189.

apoyo a una mayor relevancia de los Senadores de carácter autonómico, no con la finalidad de convertirse en una cámara exclusivamente autonómica, pero si poder diferenciar su composición de la del Congreso de Diputados, con la cual a día de hoy no existen apenas diferencias.<sup>12</sup>

En concreto respecto de la composición del Senado: considera que la circunscripción para su elección o designación debiera ser la CA, si bien sería aconsejable no marginar las diversidades territoriales existentes en las distintas CCAA. No obstante considerar adecuada una cámara paritaria, entiende que al objeto de evitar posibles inconvenientes, como una excesiva sobrerrepresentación de las regiones menos pobladas, podría modularse atribuyendo un número de senadores en función de la población y del número de provincias en cada CA. Propone, por último, dos fórmulas para determinar el sistema de elección/designación de sus miembros, o bien elegidos directamente por el cuerpo electoral de la CA, o bien en cada provincia los ciudadanos elegirían directamente un Senador por el sistema mayoritario y el resto designados por el parlamento autonómico, garantizando la representación proporcional y sin mandato imperativo.

En relación con las funciones a desempeñar: El Senado debiera intervenir en la tramitación de todas las leyes pero con especial posición en relación con las que tengan incidencia autonómica. Entre estas se encontrarían las leyes del artículo 150.2 CE, las que afecten a la financiación de las CCAA, con matices la legislación básica, con una clausula residual que permita al gobierno remitir a ese procedimiento especial aquéllas cuya relevancia autonómica lo justifique.

Respecto de la posición del Senado en el procedimiento legislativo propugna la ampliación del plazo de discusión de todo tipo de leyes que pasaría a 4 meses y 20 días como mínimo para los proyectos urgentes. El procedimiento legislativo se iniciaría en el senado en las leyes de incidencia autonómica, salvo las leyes básicas, si bien el presidente del Gobierno tendría la capacidad de reanudar la tramitación en el Congreso en caso de bloqueo. En este tipo de leyes, en caso de discrepancia entre congreso y senado se constituiría una comisión mixta paritaria al objeto de presentar un texto de consenso, decidiendo en última instancia el Congreso por mayoría absoluta.

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, nº E 1/2005, 2006, p. 222-333.

Por último el informe pretende un Senado dotado de mayor independencia respecto al Congreso de los Diputados, desvinculando la duración de su mandato de la de los miembros del Congreso de los Diputados, de forma que su disolución fuera independiente de la del Congreso.

El informe del Consejo de Estado apunta que la modificación del Senado no solo afecta a la institución en sí, sino que debido al peso que tiene este órgano, una modificación sobre él afectaría a todo el sistema. Además el informe recuerda que no se trata de dar mayor relevancia a una cámara u otra, sino que se trata de mejorar el sistema.

En definitiva, el Consejo de Estado, en su informe, aboga por un Senado independiente del Congreso de los Diputados, con un peso mayor del que posee ahora pero siguiendo en esa posición de subordinación, a la vez que se propone modificar la composición y la funcionalidad del Senado para orientar la Cámara hacia una mayor implementación de la voluntad de las Comunidades Autónomas en la voluntad de la nación, logrando así una mayor representación territorial.

## **VII. POSICIONES DOCTRINALES**

Respecto de la configuración del Senado español actual la doctrina se ha posicionado de maneras distintas proponiendo soluciones muy diferentes. A pesar de las diferencias entre la doctrina, y salvando a aquéllos que abogan por no modificar el Senado o por su supresión, existe coincidencia en la determinación de las cuestiones controvertidas. Son tres puntos principales sobre los que gira el debate, la naturaleza, la composición del Senado y sus funciones. En primer lugar comentaremos las posibilidades de reforma del Senado que se plantean, para después finalizar con un análisis de aquella parte de la doctrina que opina que la reforma es un esfuerzo innecesario y que la solución es la supresión de la cámara.

Antes de comenzar a analizar los diferentes caminos que la doctrina plantea para el bicameralismo español se ha de avisar de la importante influencia que ha tenido el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del Senado, al que ya hemos hecho referencia, así como el derecho comparado

El primer punto que analiza la doctrina es la naturaleza del Senado, si se trata de una institución parlamentaria, y por ello representativa del conjunto de la nación, o de

un órgano intergubernamental, representativo de los gobiernos descentralizados, permitiendo participar a estos no solo en la legislación sino también en la administración estatal y en los asuntos de la UE. La posición mayoritaria se inclina por configurar el Senado como un órgano parlamentario, si bien autores como E. AJA apuestan decididamente por el modelo Bundesrat y defiende su consideración como consejo federal.

La segunda cuestión debatida afronta la composición del Senado y sobre ésta se plantea tres cuestiones: la circunscripción utilizada para la elección de los representantes; la distribución de los escaños del Senado entre las Comunidades Autónomas; y por último, el modo de la elección de los Senadores.

Respecto a la circunscripción utilizada la doctrina muestra una posición unánime en torno a las Comunidades Autónomas como bases territoriales de la representación.

En relación con la distribución de los escaños entre las Comunidades Autónomas, la doctrina ya no es coincidente. Como hemos visto en el apartado de derecho comparado hay distintas formas de organizar dicha distribución. La doctrina opta por dos opciones, por un lado se aboga por una distribución paritaria corregida poblacionalmente (GARRORENA, AJA), y por otro lado por una distribución proporcional atendiendo a la población y también teniendo en cuenta el número de provincias que componen el territorio (PUNSET, SOLOZABAL).

En relación con la composición del Senado, se discute por parte de la doctrina el método de elección/designación de los Senadores. Atendiendo al derecho comparado, ya tratado en su respectivo apartado, encontramos tres modelos a seguir y respecto a los cuales la doctrina articula su discurso. Recordemos que en EEUU y Suiza eligen a sus Senadores a través de la elección directa de los ciudadanos, en Alemania son designados por los ejecutivos de los Land y en el caso de Austria son elegidos por las asambleas legislativas de los territorios.

Ante esta discusión en torno al modelo de elección de los miembros del Senado, encontramos tres posibles opciones sobre las cuales se orientan la gran parte de la doctrina: Optar por un sistema de elección directa por parte los ciudadanos, optar por la designación por parte de cada gobierno autonómico, o en ultimo termino por una elección por los Parlamentos autonómicos a través de un sistema mayoritario, es decir,

que quien tenga mayoría en el Parlamento autonómico elija la totalidad de los Senadores de la Comunidad Autónoma.

Abordado el tema de la composición del Senado nos corresponde ahora seguir con las funciones del Senado. Respecto a este asunto el debate de la doctrina gira en torno a dos aspectos, en primer lugar si el Senado debe asumir funciones específicas de carácter territorial, y en segundo lugar que peso se le debe de otorgar al Senado respecto la Cámara Baja, el Congreso de los Diputados.

Respecto al primer punto, la especificidad de las funciones del Senado, el grueso de la doctrina tiende a la opción de dotar al Senado de mayores competencias en funciones de índole territorial. Sin embargo hay autores que rechazan esta opción, como PUNSET que como hemos visto si bien aboga por un cambio en la composición del Senado no lo hace respecto a la mayor especificidad de las funciones. Esta parte de la doctrina, apoyados por el Consejo de Estado, en su mayoría apuntan que las competencias que se le otorguen deben de añadirse sobre las que ya tiene actualmente y que el Senado a pesar de necesitar mayores competencias debe de conservar la posición de subordinación respecto al Congreso de los Diputados.

Entre los que apoyan la mayor especificidad de las funciones del Senado la mayoría coinciden en que se ha de atribuir un mayor peso en el procedimiento legislativo, sobre todo en materias de incidencia autonómica o territorial y de especial trascendencia autonómica. Respecto a este mayor peso en el procedimiento legislativo algunos autores abogan por que el Senado se ocupe exclusivamente de esta materia específica (AJA, GARRORENA), por otra parte la gran mayoría de la doctrina junto al Consejo de Estado defienden que el Senado debe intervenir en el procedimiento legislativo en todas las materias pero con especial énfasis en las de índole autonómico. Vemos en estas dos diferentes opiniones dos ideas muy claras, los primeros entienden la Segunda Cámara como un órgano exclusivamente de corte territorial o autonómico, mientras que los segundos lo contemplan de una manera dual, pretendiendo que albergue una representación doble, la voluntad de las CCAA y la de la nación.

Siguiendo con la especificidad en el procedimiento legislativo se debe de aclarar también cuales son las materias a las que la doctrina se refiere al hablar de incidencia autonómica. Estas materias son los Estatutos de Autonomía, las leyes recogidas en el art. 150 CE, las que afecten a la financiación de las CCAA y las leyes básicas. Resulta

interesante la demarcación que hace la profesora BIGLINO que realiza una división entre las materias que afectan a la financiación de las CCAA y las que no, las primeras serán las de incidencia autonómica.

Para finalizar con la especificidad del Senado en materias de incidencia autonómica, se debe tratar a que se refiere concretamente la doctrina con una mayor intervención del Senado. El grueso de la doctrina propone tres medidas que mejorarían la situación del Senado, dándole mayor protagonismo, pero manteniendo la posición de subordinación. En primer lugar aumentar el plazo de discusión de las leyes en el Senado. En segundo lugar se aboga por que el procedimiento legislativo en materias de incidencia autonómica se inicie en el Senado, dejando así de ser una cámara de segunda lectura. La tercera y última propuesta de la doctrina consiste en extender la intervención de la Comisión Mixta, ex art. 74.2 CE, a todas las materias de incidencia autonómica, que actualmente solo se prevé su aplicación en contadas ocasiones de discrepancia entre el Senado y el Congreso de los Diputados.

Como se ha dicho con esta mayor intervención en materias de incidencia autonómica o territorial se pretende potenciar el papel del Senado pero manteniéndose subordinado al Congreso. Sin embargo esta opinión no es compartida por toda la doctrina. AJA propone que en última instancia en el Congreso sean necesarias tres quintas partes de los votos en materias de leyes básicas y leyes de financiación o Estatutos de Autonomía. BLANCO VALDÉS sobrepasando a AJA, defiende que se le otorgue al Senado capacidad para vetar en materias como leyes de armonización o financiación autonómica. GARRORENA, sobrepasando a los dos anteriores, aboga por que la decisión del Senado prevalezca respecto a la del Congreso en determinadas materias.

Existe cierto conflicto también en torno a la falta de coordinación y cooperación existente en España y tan necesaria en un país tan descentralizado como el nuestro. La CE no regula prácticamente nada acerca de esto, ha sido más tarde a través del Tribunal Constitucional que ha sentado doctrina al respecto y también a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, donde se regulan ciertos instrumentos de cooperación. En relación a la posibilidad de que el Senado pudiera cumplir funciones de coordinación y cooperación a nivel autonómico, su configuración como cámara parlamentaria no lo

aconseja, de esta manera y a modo de ejemplo, una configuración como la del Bundesrat, en el cual se encuentran los ejecutivos de cada uno de los Land, resultaría más idónea para lograr estos objetivos de cooperación y ordenación.

Como vemos gran parte del debate sobre el Senado se desarrolla respecto a la posibilidad de reforma, aunque también hay autores que abogan por mantener el Senado tal y como se encuentra. Se trata de una reacción ante los intentos de reforma que contempla de manera temerosa los posibles cambios que se produzcan y de cómo éstos pueden afectar al sistema. Estos autores critican los efectos negativos que pudiera tener o bien una reforma o bien una supresión, y ante esto abogan por mantener el Senado actual, evitando así posibles riesgos. No debemos olvidar los efectos que tiene una Segunda Cámara con unas competencias excesivas, que puede derivar en dificultades a la hora de gobernar el país, o los efectos de la supresión del Senado, que pueden dificultar las relaciones entre los diferentes territorios con el Estado central. Ante este panorama de incertidumbres sobre las reacciones que pudiere ocasionar la modificación del actual sistema bicameral, este sector doctrinal reacciona de esta manera, mostrándose escépticos a la posibilidad de una modificación del actual Senado.

Sin embargo encontramos una tercera vía que aboga por su supresión, que aunque sea menos numerosa, resulta de gran interés.<sup>13</sup> Estos autores critican la posibilidad de reformar el Senado partiendo de la base del rechazo a la idea de representación territorial. Ponen en tela de juicio la posibilidad de que se logre una representación territorial más allá del sistema de partidos en el que nos encontramos, es decir, que cualquier intento de representación territorial va a acabar siendo dominado por la lógica partidaria y no territorial. De esta manera, otorgando una mayor fuerza al Senado respecto al Congreso de los Diputados no se va a lograr una cámara de representación territorial si no que será una cámara duplicada que se regirá por los misma dinámica que la Cámara Baja y que además tendrá suficientes competencias como para dificultar la actividad que se lleva a cabo en el Congreso de los Diputados. La supresión del Senado no supondría una merma en la influencia de las Comunidades Autónomas en la conformación de la voluntad única del Estado puesto que se establecerían mecanismos alternativos para lograrlo, a través de las relaciones

---

<sup>13</sup> GARRIDO LOPEZ C. y SÁENZ ROYO E. “Razones para plantear la supresión del Senado” *op. cit.* p. 57-69.

intergubernamentales, de la dinámica creada por la presencia de los partidos nacionalistas y regionalistas en el Congreso de los Diputados y la presencia de los denominados “barones territoriales” de los partidos en las direcciones nacionales de sus partidos.

## **VIII. CONCLUSIONES**

En la actualidad, perdida en gran parte la justificación del denominado bicameralismo social, la razón principal de la existencia de las segundas Cámaras es su papel como mecanismo de participación de los territorios, en cuanto que entes dotados de poder político que componen un Estado compuesto, en la formación de la voluntad única de éste. El bicameralismo encuentra actualmente su fundamento en ser cauce por antonomasia de la denominada representación territorial.

No obstante, a pesar del carácter mayoritario de la afirmación anterior, ciertos autores comienzan a plantearse si realmente es posible lograr una representación territorial específica, diferente a la ya existente en la primera Cámara, en el seno de la democracia de partidos. Se cuestiona con ello que pueda haber una representación de los territorios obviando la composición plural de su población, y que en las democracias partidarias sea posible crear en el seno de la segunda cámara una lógica exclusivamente territorial, dado que los ciudadanos manifiestan sus preferencias políticas a través del alineamiento partidario. La constatación de que las segundas Cámaras tienden a funcionar mediante una lógica partidista en vez de territorial, ratificaría su posición. La finalidad a alcanzar en los estados compuestos sería, no tanto la participación de las entidades territoriales en las instituciones comunes, como la integración de los intereses de éstos en la voluntad federal, y esa tarea podría articularse mediante otros medios.

Del análisis de la integración y de las funciones del Senado se desprende que la caracterización constitucional como Cámara de representación territorial está muy lejos de alcanzarse. Ante el papel indefinido y claramente subordinado a la voluntad del Congreso de los Diputados, carente de sustantividad propia y nula significación en relación con las materias de interés autonómico, tanto desde ámbitos políticos como académicos se cuestiona su actual regulación y se aboga por una reforma del mismo.

Se plantean tres posibles alternativas: en primer lugar el mantenimiento del Senado tal y como se encuentra actualmente, justificándose como un mal menor; en segundo lugar su

modificación, con la finalidad de dotar a la Cámara de capacidad para cumplir con su finalidad de cámara de representación territorial; en tercer y último lugar se plantea la posibilidad de suprimir el Senado, justificándose a través del cuestionamiento del concepto de representación territorial.

En este sentido, la mayor parte de la doctrina, y con ella el Consejo de Estado, aboga por su reforma, y por su configuración como una cámara de representación territorial. Girando en torno a tres cuestiones: la naturaleza de la cámara, su composición y sus funciones. Estas variables se tratan de orientar de tal manera que el Senado cumpla realmente con la función que se pretende. La controversia sobre su concreta articulación radica en determinar a quién corresponde designar/elegir a sus integrantes, a los ciudadanos de las distintas entidades territoriales, a sus asambleas o a los ejecutivos, en fijar los criterios de representación de cada Comunidad Autónoma y en dotarle de un particular protagonismo en aquellas materias que puedan tener una especial relevancia autonómica, sin desdoro de garantizar la viabilidad de la acción parlamentaria y de la gobernabilidad del Estado.

Para finalizar y tras haber analizado la situación del Senado español y como se posiciona la doctrina, podemos observar que hay razones de peso por parte de todos los sectores y todos ellos plantean argumentos muy válidos. Sin embargo, en mi opinión en el momento en el que nos encontramos actualmente lo más sensato sería llevar a cabo una reforma del Senado tratando de dotarlo de las competencias necesarias para la consecución de sus objetivos constitucionalmente establecidos, mediante la reforma de los preceptos constitucionales afectados. En todo caso el modelo del Bundesrat, que ya hemos descrito, pudiera ser el más adecuado para la consecución de dicha finalidad, si bien su implantación exigiría renovar un pacto de lealtad constitucional, puesto en entredicho en los últimos años. Una reforma de esta naturaleza, que potenciaría el papel del Senado y la presencia de las Comunidades Autónomas en la gobernabilidad del Estado, solo es viable desde la lealtad y desde la voluntad de configurar un estado eficaz y viable.

Si ello no fuera posible, no debiera desecharse su supresión, sin por ello renunciar a la integración de los intereses autonómicos en la voluntad estatal por otros medios, tal y como minoritarios pero sólidos sectores doctrinales preconizan.

## BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014
- ALBERTI ROVIRA E. «La representación territorial» en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº3, 2004.
- ARROYO GIL, A. *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Institut de Estudis autonòmics, Barcelona, 2009.
- BLANCO VALDÉS R.L. *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 132-159.
- CIDONCHA MARTÍN A. «El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)» en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº23, 2011-I, p. 167-206.
- GARRIDO LOPEZ, C. *¿Puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?*, REDC, en prensa.
- GARRIDO LÓPEZ C. y SÁENZ ROYO E. «Razones para plantear la supresión del Senado» en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº7, 2014, p. 57-69.
- MARTIN VIDA, M.A. «La reforma del federalismo alemán. Una visión general» en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 18, 2006, p. 337-350.
- PRESNO LINERA M.A. «Las Cámaras de representación territorial en el derecho comparado» en *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. Bosch, Barcelona, 2005, p. 1211-1232.
- PUNSET BLANCO R. *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- SOLOZABAL, J.J. «Una propuesta de cambio federal» en *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Biblioteca Nueva, 2014, p. 19-68.