



Universidad
Zaragoza

Trabajo de Fin de Grado

DE CÓMO EL INTERÉS PARTIDISTA INFLUYÓ EN LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO Y DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA Y SUPRESIÓN

Autor

Alberto Benítez Gómez

Directora

Eva Sáenz Royo

Programa Conjunto en Derecho y Administración y Dirección de Empresas
Facultad de Derecho
Julio de 2017

RESUMEN

Las Segundas Cámaras en los Estados políticamente descentralizados como España tienen el objetivo de canalizar la estructura territorial del país para que los intereses de los distintos entes territoriales puedan estar presentes en las decisiones estatales. De hecho, la Constitución Española de 1978 consagra al Senado como una «Cámara de representación territorial». Pero el modelo senatorial español es el resultado de diversas transacciones en el proceso constituyente, que generaron un Senado poco funcional que se ha denominado híbrido. La práctica demuestra que la Cámara Alta ha terminado siendo una duplicidad del Congreso de los Diputados, donde el interés político-partidista liquida al territorial. Por ello, las voces que hoy en día defienden la necesidad de reformar el Senado son ampliamente mayoritarias. Este trabajo refleja cómo ninguna de las opciones que la doctrina maneja para la territorialización de la Cámara Alta conseguiría que los senadores fuesen totalmente ajenos a la deriva partidista, y se adentra no sólo en el concepto de «representación territorial» sino también en la dificultad de su consecución, algo crucial para quienes no proponen únicamente reformar el Senado sino que abogan directamente por su supresión.

Palabras clave

Senado; Representación Territorial; Partidos Políticos; Comunidades Autónomas; Bicameralismo; Interés territorial; Reforma Constitucional.

ABSTRACT

The aim of the second Chamber in politically decentralized states, like Spain, consists of ensuring that enough account is taken of regional communities when making state decisions. In fact, the Spanish Constitution of 1978 reflects the Senate as a “Chamber of regional representation”. Nevertheless, our second Chamber is the result of several arrangements between the constituents, which led to a non-functional and so-called hybrid Senate. In practice, it has become a Congress of Deputies’ duplication where the political and party affairs overwhelm the regional ones. This is the reason why most of the scholars think it should be overhauled. In these pages, the difficulty in “territorializing” the Senate is presented, since none of the proposals of the academics succeeds in turning the parties’ interest away. Also, this paper digs into the “regional

representation” and how complicated it is to achieve, something crucial for those who stand not for a reform of the Senate but for its deletion.

Key words

Senate; Regional representation; Political parties; Autonomous regions; Bicameralism; Regional interest; Constitutional Reform.

ÍNDICE

Listado de abreviaturas	5
I. MOTIVACIÓN Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO	6
II. LA RAZÓN DE SER DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	7
1. LA APUESTA POR LA “CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL” DEL CONSTITUYENTE ESPAÑOL	9
1.1. Modelos de Senado: un vistazo al Derecho Comparado.	9
1.2. La elección del constituyente de 1978.....	11
2. EL MÉTODO DE DESIGNACIÓN DE SENADORES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	12
3. LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	14
3.1. Designación y remoción del Presidente del Gobierno y control extraordinario al Gobierno	14
3.2. Funciones legislativas.....	15
3.3. Otras funciones del Senado	15
3.4. Un modelo senatorial incongruente.....	16
4. LA INFLUENCIA DEL INTERÉS PARTIDISTA EN EL MODELO HÍBRIDO DE SENADO CONFIGURADO CONSTITUCIONALMENTE	17
III. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL.....	20
1. INTRODUCCIÓN.....	20
1.1. Las reformas del Reglamento del Senado	20
1.2. El informe del Consejo de Estado de 2006	22
2. LA ELECCIÓN DE SENADORES POR SUFRAGIO UNIVERSAL.....	23
2.1. El modelo propuesto.....	23
2.2. El rechazo a la propuesta entre la doctrina	25
2.3. La dificultad de conseguir una Cámara territorial que sea representativa.....	26
3. LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES POR LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS	27
3.1. Las bases de la propuesta	27
3.2. Reformas necesarias para el encaje constitucional y legal del modelo	29
3.3. Un modelo <i>sui generis</i> de designación indirecta autonómica: el sistema de doble votación	30
3.4. La designación por las Asambleas Regionales no conseguiría que la voluntad expresada por los senadores trascendiese del interés partidista	31
4. UN SENADO GUBERNAMENTAL: EL MODELO ALEMÁN	32
4.1. El Senado de los Gobiernos de las CCAA	32
4.2. Posiciones doctrinales	33

4.3.	Un Senado de Gobiernos no es ajeno a la deriva partidista.....	36
5.	LA SUPRESIÓN DEL SENADO	38
5.1.	La representación territorial: un concepto utópico	38
5.2.	El Congreso de los Diputados como foro de defensa de los intereses territoriales ..	40
IV.	CONCLUSIONES	41
V.	BIBLIOGRAFÍA	46

Listado de abreviaturas

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UCD	Unión de Centro Democrático

I. MOTIVACIÓN Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Desde hace tiempo, el Senado es visto por la opinión pública como una institución carente de funciones específicas que sirve en muchos casos como lugar de retirada de los políticos. Esta visión de la Cámara Alta es compartida por los ciudadanos: no en vano, según una encuesta de 2004 publicada en el diario *El País*¹, el 47% de los consultados se mostraba favorable a la reforma que el Gobierno pretendía impulsar sobre el Senado, frente a sólo el 8% que no la veía con buenos ojos. Más recientemente, a principios del año actual, otra encuesta de *El Mundo*² recogía que la opción preferida por los votantes de todos los partidos con respecto al Senado era la de su supresión. Ello permite afirmar que la pulsión en relación a la reforma/supresión del Senado es una cuestión transversal a las diferentes ideologías. Es precisamente ese aspecto el que me llevó a cuestionarme por qué todavía no se había tomado ninguna medida para reformar una institución a la que se dedicó en el año 2016 –últimos datos disponibles– más de 52 millones de euros de presupuesto³ a pesar del consenso existente sobre su ineficacia.

En relación a la metodología empleada, ha consistido fundamentalmente en la consulta de diferentes textos académicos que me han permitido adquirir una idea profunda de la razón del Senado actual y los problemas de los que adolece. Después, he centrado mi trabajo en conocer cuáles eran los puntos de vista del Consejo de Estado y de la doctrina sobre las modificaciones que se proponen; y en confrontar las ideas y propuestas de todos ellos. Esto me ha permitido obtener una visión de los puntos fuertes y débiles de las diferentes opciones de reforma del Senado que se han estudiado, para así terminar formando mi propia opinión sobre hacia dónde debería avanzarse en relación a la Cámara Alta.

¹ Puede consultarse aquí: «http://elpais.com/diario/2004/05/30/espana/1085868004_850215.html».

² En el siguiente enlace se encuentran los resultados de la encuesta:

«<http://www.elmundo.es/espana/2017/01/04/586c1adee2704e30528b45b1.html>».

³ En la página web del Senado hay información más detallada y desglosada sobre el presupuesto: «<http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/presupuestosenado/index.html>».

II. LA RAZÓN DE SER DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

«Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado». Con esta breve y aparentemente sencilla frase, la Constitución Española consagra en su artículo 66.1 un **sistema parlamentario bicameral**. Y digo aparentemente sencilla porque detrás de la redacción de este precepto existe todavía hoy un intenso debate doctrinal sobre cuál es la razón de ser del Senado y cuáles deberían ser sus funciones; un debate que también se extiende, prácticamente desde que se aprobó nuestra Constitución, a la clase política española⁴.

Si bien es cierto que, como tendré ocasión de explicar más adelante, durante los trabajos constituyentes hubo un consenso absoluto en el mantenimiento de dos Cámaras legislativas, no lo es menos el hecho de que las razones por las que unos y otros apostaron por el bicameralismo eran bien distintas. Como expresó hace ya tiempo FERNANDEZ SEGADO, «el sistema bicameral fue aceptado desde el primer paso del largo caminar de los debates constituyentes», cuando las discusiones en torno al Senado se suscitaron únicamente «al contemplarse la polémica cuestión de la naturaleza que debía tener la Cámara alta»⁵. Precisamente, ese debate en torno a la naturaleza del Senado constituye, a mi entender, un síntoma que ya anticiparía las dudas que esta institución arrastra hasta nuestros días.

La regulación actual que la Carta Magna contiene sobre el Senado lo define, en el artículo 69.1, como una **Cámara de representación territorial**. Tal expresión ha de ligarse necesariamente con la voluntad del constituyente consistente en permitir la construcción de un **Estado políticamente descentralizado**. En efecto, el título VIII de nuestra Constitución, «De la organización del Estado», no instauro por sí mismo la descentralización del Estado pero la permite. Dicho de otra forma, nos encontramos ante un Título de tipo procedimental más que sustantivo. En fin, si España iba a constituirse a partir de 1978 en un Estado políticamente descentralizado, parecía lógico que fuese el Senado la Cámara que canalizase la voluntad de los distintos entes territoriales integrantes del todo. No obstante, por diversas cuestiones que serán tratadas

⁴ BLANCO VALDÉS, R.L. (2005), ya recoge la persistencia y el carácter transversal de esta cuestión en «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, nº 151, p.41. Según este autor, prácticamente desde la misma aprobación de la Constitución, tanto los partidos nacionales de derecha e izquierda como los nacionalistas han aceptado de pleno la necesidad de una reforma de la Cámara Alta que solucione la inoperancia en la que está sumida.

⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982) «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 6, Septiembre-diciembre, p. 74.

en estas páginas, entre las que se encuentra la forma de elección de los Senadores –la que, a mi juicio, es el ejemplo más paradigmático de la evidente antítesis entre las palabras del constituyente y la Cámara que en realidad se decidió establecer– hay una opinión generalizada de que el Senado no es más que una **duplicidad del Congreso de los Diputados**.

Es por esta duplicidad por lo que la doctrina viene ofreciendo, desde hace tiempo, distintas soluciones posibles a este problema: todas ellas tienen como objetivo dotar al Senado de mecanismos que permitan que se convierta de verdad en la institución que canalice la dinámica territorial de nuestro país. Para ello, no sólo proponen modificaciones en relación a sus funciones –que, en buena lógica, han de ir más allá de la participación genérica en el procedimiento legislativo y extenderse a atribuciones específicas en asuntos relacionados de manera sustancial con las Comunidades Autónomas– sino también en relación a su composición. Tal y como manifiesta GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «la composición de la Cámara y sus funciones son dos cuestiones íntimamente conectadas, que no pueden ser objeto de examen y decisión por separado»⁶. Esta afirmación ya avanza la dificultad de conjugar el **binomio representatividad-territorialidad**, que se ha convertido en una constante en los estudios doctrinales sobre cuál ha de ser el modelo senatorial en nuestro país.

No obstante, antes de analizar las propuestas de reforma más extendidas entre los estudiosos de nuestro modelo constitucional, creo importante exponer sucintamente, en primer lugar, el origen del Senado en nuestro sistema político y cuál es su regulación actual. Ello me llevará a analizar el significado de la expresión «representación territorial» –razón de ser de la Cámara Alta– que contiene nuestra Carta Magna. Por último, me detendré en un breve comentario sobre los intentos de territorializar la Cámara a través del Reglamento del Senado que ya se han llevado a cabo y que, sin duda, serán de gran ayuda para entender las propuestas de reforma a las que haré referencia con posterioridad.

⁶ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2015) «La reforma constitucional del Senado», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 28, p. 21.

1. LA APUESTA POR LA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL» DEL CONSTITUYENTE ESPAÑOL

1.1. Modelos de Senado: un vistazo al Derecho Comparado.

Tradicionalmente, se ha diferenciado entre distintos tipos de Cámaras Altas que en buena parte están íntimamente ligadas a la estructura territorial del Estado. Aunque hay autores que distinguen entre más clases⁷, se hará referencia aquí, por un lado, a aquellas que tienen un fundamento territorial y, por otro, a aquellas que se configuran como Cámaras de reflexión, enfriamiento o segunda lectura.

Y es que aquella es la clasificación más relevante para entender los argumentos a favor y en contra de las distintas opciones de reforma del Senado que se barajan actualmente. Se constata que **cuanto más territorial sea el Senado, menos democrático será su fundamento y viceversa**; cuanto más democrático sea, tanto más expresará la ideología de los electores y menos la voluntad de los territorios. Así piensan autores como GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, que al hablar de las posibilidades de reforma del Senado menciona dos vías excluyentes: o bien la democratización, o bien la territorialización⁸. También comparte esta opinión BLANCO VALDÉS, que manifiesta que la mayoría de los Senados existentes en el mundo no son verdaderamente territoriales y que, cuando lo son, no son instituciones representativas⁹.

Parece, pues, que pueden señalarse dos tipos distintos de Senado: uno que tenga un fundamento territorial por aunar en su seno las voluntades de los territorios y otro que se configure únicamente como una Cámara de segunda lectura o de reflexión. En la

⁷ RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (1993) distingue en «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías» *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 37, pp. 94-95, entre tres tipos de Cámaras: (i) aquellas que se basan en la representación democrática que complementa a las primeras Cámaras (ii) las que tienen un fundamento territorial (iii) y las que representan intereses socio-profesionales. Por otro lado, ASTARLOA VILLENA hace referencia en *El senado en la historia constitucional de España* a hasta cuatro fundamentos de las segundas Cámaras en nuestro constitucionalismo histórico: (i) de origen aristocrático (ii) de tipo electivo aunque con participación real (iii) de tipo corporativo con representantes territoriales, de la patronal, de trabajadores de distintos sectores, de asociaciones profesionales, de universidades, de instituciones culturales y de confesiones religiosas (iv) un último tipo con fundamento territorial.

⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006) «La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 799.

⁹ BLANCO VALDÉS, R.L. (2017) «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de Razón Práctica*, N° 251, pp. 60-71. Para el autor, intentar convertir al Senado en una auténtica Cámara de representación territorial es una afirmación «tan bien intencionada como ingenua», pues tal y como demuestra su relato en las páginas siguientes, los Senados existentes en el mundo «o no son de verdad territoriales o, cuando sí, no son instituciones representativas» (p. 61).

elección de uno u otro tipo de Senado tiene gran incidencia la estructura territorial del Estado: en aquellos **Estados que sean compuestos es donde tendrá mayor acomodo la opción de un Senado territorial** que tenga un fundamento o una razón de ser distinta que la primera Cámara. Este es el argumento que desde los albores del bicameralismo justifica la creación de dos Cámaras distintas dentro de los Estados políticamente descentralizados, pues la legitimidad de ambas Cámaras es diferente: mientras la primera es un reflejo de la unidad del país, del pueblo en su conjunto, la segunda refleja también al pueblo pero **integrado en entidades territoriales**¹⁰. Por ejemplo, en Estados Unidos o Suiza los senadores son elegidos por sufragio universal en cada uno de los Estados; en el caso de países como Austria, son las Asambleas de los territorios las que designan a los senadores¹¹.

En cuanto a los Senados de los Estados Unitarios, en la mayoría de ellos la Cámara Alta es, en realidad, un vestigio de los sectores más reaccionarios de antaño. En estos casos el origen de la segunda Cámara radica, como recuerdan URQUIZU-SANCHO y PENADÉS, en ser una «segunda cámara de signo conservador [...] con el propósito de ofrecer un contrapeso al proceso democratizador y como espacio institucional para una parte de las élites del antiguo régimen»¹². Siguiendo el hilo argumental de SÁENZ ROYO en su estudio sobre el bicameralismo en el derecho comparado¹³, esta concepción del Senado, que obviamente encuentra difícil acomodo en un Estado democrático, hace que el sentido de una Cámara Alta en los Estados Unitarios sólo se pueda justificar por dos razones: bien por ser una Cámara de enfriamiento y mejora de la técnica legislativa, bien por ser la Cámara que corrija los posibles excesos mayoritarios de la primera Cámara. Ejemplo paradigmático de esta transformación es la Cámara de los Lores de Reino Unido, que vive todavía hoy una

¹⁰ Así lo expresa FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2006) en «Sobre la reforma del Senado», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *La reforma constitucional del Senado*, en Rubio Llorente/Álvarez Junco, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit. (p. 763).

¹¹ Que los senadores tengan un origen territorial no garantiza, sin embargo, que los intereses que representan y, por ende, la Cámara a la que pertenezcan, vayan a asumir funciones netamente territoriales. De hecho, como podrá comprobarse a lo largo de estas páginas, los intereses partidistas difícilmente permiten que las decisiones tomadas por el Senado tengan un fundamento territorial porque, de hecho, a la postre los senadores terminan organizados por ideologías y no por territorios. Al respecto, véase SÁENZ ROYO, E. (2017) «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el derecho comparado», *Teoría y realidad Constitucional*, N° 40.

¹² PENADÉS, A. y URQUIZU-SANCHO, I. (2007), *La reforma del Senado*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, p. 8.

¹³ SÁENZ ROYO, E. (2017) «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el derecho comparado», ob. cit.

progresiva democratización; primero con la reducción a un año del veto suspensivo y posteriormente con reformas como la eliminación de los Lores hereditarios o la eliminación de algunas funciones judiciales que todavía conservaba la Cámara.

1.2. La elección del constituyente de 1978

De entre estos dos modelos de Cámaras Altas, el constituyente de 1978 optó, al menos teóricamente, por una Cámara territorial, tal y como se desprende de la redacción del artículo 69.1 de la Constitución al hablar del Senado como Cámara de «representación territorial». Pero ¿qué es la **representación territorial**? ¿Qué pretendía decir el constituyente con esa expresión? Para autores como AGUILÓ LUCÍA, teniendo en cuenta la composición del Senado que se analizará posteriormente, la fórmula utilizada en la Constitución «es una fórmula perfecta para no decir nada»¹⁴.

Lo cierto es que, tal y como tuvo ocasión de manifestar el Consejo de Estado en el Informe de 2006 sobre la reforma de la Constitución Española, el concepto de representación territorial es absolutamente novedoso tanto en nuestra propia historia constitucional como en la del derecho comparado¹⁵. Parece evidente que para que una Cámara sea de representación, dice el Informe, ha de haber una representación política que implica una relación entre representado y representante que se cree mediante la elección. Pero esa representación puede convertirse en territorial cuando, por la forma de elección, se consigue que el territorio tenga voz propia a través de la misma. Es decir, que las **diversas partes del territorio** no sean únicamente las circunscripciones donde se elige al representante sino que, de alguna manera, se conviertan en “**sujetos políticos por sí mismos**”. En definitiva, como afirma GARRIDO LÓPEZ, la representación territorial implica que los Estados particulares han de poder participar en el proceso de formación de la voluntad federal de forma específica; es decir, ha de

¹⁴ FERNANDEZ SEGADO, F. (1984) recoge en «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 38, Marzo-abril, la opinión que AGUILÓ LUCÍA defiende en *Composición y organización de las Cortes* en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, 1979, p. 309.

¹⁵ RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *La reforma constitucional del Senado*, en Rubio Llorente/Álvarez Junco, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 182, que contiene el texto del informe.

existir una representación especial de los territorios más allá de la representación de la totalidad del cuerpo político que forma la nación¹⁶.

Sin embargo, ni si quiera la doctrina encuentra consenso a la hora de determinar **qué ha de entenderse por voluntad de un territorio**. ¿Ha de ser una voluntad única o ha de respetar las diferentes manifestaciones ideológicas existentes en el seno de cada territorio? ¿Qué método de elección de senadores asegura la territorialidad? Es decir, ¿qué método de designación de senadores permite asegurar que la voluntad que expresan en el Senado coincide con los intereses del territorio del que provienen?¹⁷ Todas estas son cuestiones que, necesariamente, han de ser tenidas en cuenta a la hora de proponer modificaciones que, tal y como pretende la práctica totalidad de la doctrina, lleven al Senado a ser una verdadera cámara de representación territorial¹⁸.

2. EL MÉTODO DE DESIGNACIÓN DE SENADORES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Siguiendo el relato de los apartados anteriores, si se pretendía instaurar un modelo de corte federal, la elección de los senadores habría de tener un componente territorial como, por ejemplo, el de la elección por las Asambleas legislativas de las futuras Comunidades Autónomas. Sin embargo, los distintos apartados del artículo 69 configuraron un **sistema de elección mixto**: unos senadores serían elegidos directamente en cada provincia (69.2, 69.3 y 69.4 CE) y otros serían designados por las Asambleas legislativas de las CCAA: uno por cada Comunidad y otro más por cada millón de habitantes que tenga (69.5 CE). Este carácter mixto de nuestro Senado merece, precisamente por esa dualidad, el reproche de gran parte de la doctrina. En

¹⁶ GARRIDO LÓPEZ, C. (2016) expresa estas palabras en «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 107, p. 86.

¹⁷ GARRORENA MORALES, A. (2006) se hace estas preguntas en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos ob. cit.*, pp. 897-929. Parte de que es necesario aclarar qué se entiende por representación territorial para, a partir de ese concepto, estudiar las propuestas de reforma posibles.

¹⁸ Realmente hay una abundante literatura sobre la reforma del Senado, un clásico tema entre los constitucionalistas: como afirma RIPOLLÉS SERRANO, M.R (1993) en «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *ob.cit.*, existe una “convicción generalizada en la doctrina y en las fuerzas políticas de que el actual Senado debe transformarse en una Cámara plenamente territorial” (p. 123). En palabras de CIDONCHA MARTÍN en «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, N° 23 (2011-I), pp. 167-206, ha habido un «incesante esfuerzo doctrinal» sobre una modificación del Senado que sin embargo «no se ha visto todavía coronado con una reforma constitucional» (p. 168).

palabras de FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR nuestra Constitución configura «una Cámara contradictoria que, de un lado, queda definida como Cámara de representación territorial [...] y, de otro, su regulación lo desmiente, configurándola más bien como Cámara de segunda lectura»¹⁹.

A mi juicio, lo más llamativo de la configuración del Senado por el constituyente de 1978 es, precisamente, el doble origen de los senadores: unos -la mayoría- provinciales y otros autonómicos. Los primeros son senadores de representación política, puesto que no son elegidos por las provincias sino en las provincias por el cuerpo electoral nacional; es decir, la provincia actúa únicamente como circunscripción electoral y no como sujeto político representado en el Senado. Por otro lado, los segundos sí que ostentan una representación especial, no ya del cuerpo electoral sino de la Comunidad Autónoma cuya Asamblea Legislativa los designa. El **origen diverso de los senadores constituye un lastre** para la función que la Constitución otorgó al Senado, el de la representación territorial. Si se optó por un Senado que canalizase la representación especial de los territorios, no parece coherente con tal modelo que la mayoría de los senadores sean provinciales y ostenten, por tanto, una representación política y no territorial. Todo ello permite constatar que, en realidad, el constituyente se limitó a proclamar formalmente la especificidad territorial del Senado sin articular mecanismos para que actuase como tal, creando un bicameralismo muy peculiar que «no tiene más función que contribuir a **vaciar de contenido** a la ya de por sí recortada autonomía prevista en el título VIII de la Constitución»²⁰.

Quizás sea la reflexión de ALZAGA VILLAAMIL *et al.* la que mejor sintetiza la **paradójica naturaleza del Senado**, que «no es otra cosa que el fruto de una singular transacción en las constituyentes» cuyo resultado fue una Cámara «de escasa utilidad, cuyas vergüenzas públicamente intentan ser ocultadas [...] bajo una definición

¹⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2006), «Sobre la reforma del Senado», en RUBIO LLORENTE Y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 763.

²⁰ FERNANDEZ SEGADO, F. (1984) recoge en «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *ob.cit.*, la opinión que AGUILÓ LUCÍA defiende en *Composición y organización de las Cortes* en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, 1979, p. 302. Para AGUILÓ LUCÍA, lo ideal sería que el Senado fuese la Cámara que representase de forma igual a las nacionalidades y regiones para, de esa forma, corregir desequilibrios entre unas y otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, la regulación de nuestro Senado impide que tenga esas funciones y lo convierte, en realidad, en una Cámara que no tiene un fundamento territorial.

grandilocuente, que le sirve de velo, Cámara de representación territorial»²¹. En fin, nuestra Cámara Alta nació formalmente como una Cámara territorial en el seno de un futuro Estado descentralizado para terminar reducida a Cámara se segunda lectura.

3. LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Del diseño del Senado como una Cámara de representación territorial cabría esperar una atribución de funciones que, como ya he expresado, tuviese relación directa con la estructura territorial del Estado. Sin embargo, lejos de esa idea, el constituyente de 1978 hizo una apuesta decidida por un bicameralismo con fuerte **preeminencia del Congreso de los Diputados** incluso, como veremos a continuación, en **cuestiones de clara incidencia autonómica**. Todo ello ha llevado a la doctrina a calificar las funciones del Senado como incoherentes e incongruentes no sólo con respecto a su configuración constitucional sino también a su composición²².

3.1. Designación y remoción del Presidente del Gobierno y control extraordinario al Gobierno

En relación a la **investidura del Presidente del Gobierno**, el Senado no participa en absoluto en la misma. Así se desprende del artículo 99 CE y de los artículos 112 a 114 CE, que regulan el control extraordinario al Gobierno. En fin, a pesar de que el artículo 66.1 CE proclama que tanto el Congreso como el Senado representan al pueblo español, el Senado queda desplazado tanto de la investidura como de la cuestión de confianza y de la moción de censura. Aun así, esto no es impedimento para que el artículo 115.1 proclame que el Presidente del Gobierno, al que no ha investido el Senado, pueda sin embargo disolverlo. En realidad, esta es una muestra de cuál es el verdadero carácter de la Cámara Alta: lejos de responder a una dinámica territorial, en

²¹ Una crítica al modelo de Senado actual es la que realizan ALZAGA VILAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J. en Derecho político español según la Constitución de 1978, Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, p. 344.

²² Así lo expresan, por ejemplo, CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) en «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 23, 2011-I, pp. 167-206; y VARELA-SUANZES-CARPEGNA, J. (2006) en «La reforma constitucional del Senado», *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 17, 2006, pp. 143-168.

realidad el Senado es una cámara política, como lo muestra el hecho de que sea el Presidente del Gobierno quien pueda disolverlo siguiendo el ciclo político estatal y con independencia de los avatares políticos de las Comunidades Autónomas.

3.2. Funciones legislativas

En cuanto a la **función legislativa** del Senado, este tiene capacidad de iniciativa legislativa al amparo del artículo 87.1 CE. Sin embargo, las proposiciones de ley que apruebe el Senado, las de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, así como los proyectos de ley del Gobierno se remiten en primer lugar al Congreso de los Diputados (así se regula en los artículos 89.2, 87.2 y 88 de la Constitución, respectivamente). Incluso cuando el Senado veta un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Congreso, el artículo 90.2 establece que la mayoría absoluta de este puede levantar el veto de la Cámara Alta; bastando únicamente la mayoría simple cuando hayan transcurrido dos meses. Esta configuración del procedimiento legislativo podría tener más o menos acomodo si el Senado fuese de verdad una Cámara de representación territorial y si las leyes cuyo veto levanta el Congreso nada tuvieran que ver con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como advierte VARELA SUANZES-CARPEGNA, «entre las leyes ordinarias sobre las que el Congreso tiene la primacía sobre el Senado se encuentran algunas que afectan de manera directa a las CCAA como leyes marco que establece el art. 150,1 de la CE»²³. De hecho, las leyes orgánicas, entre las que se encuentran las que aprueban los Estatutos de Autonomía, requieren la mayoría absoluta del Congreso pero no del Senado (artículos 81.1 y 81.2 CE).

3.3. Otras funciones del Senado

En relación a otras funciones como las de reforma de la Constitución (artículo 166 CE), nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 159.1 CE) o de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.3 CE) el Senado sí que aparece en una posición equivalente a la que tiene el Congreso de los Diputados.

²³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (2006) «La reforma constitucional del Senado», *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 17, p. 155.

3.4. Un modelo senatorial incongruente

En realidad, del estudio del texto constitucional únicamente se desprenden tres tipos de funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas en las que el Senado adquiere cierto protagonismo y que CIDONCHA MARTÍN ha sistematizado de la siguiente forma:

- a) El Senado es el encargado, a la luz del **artículo 155.1 CE**, de autorizar al Gobierno para tomar medidas necesarias cuando una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que las leyes o la Constitución le impongan o actúe en detrimento del interés general. Es la única función en relación a las Comunidades Autónomas que el Senado ejerce en exclusiva.
- b) El Senado aprecia, junto con el Congreso de los Diputados, la necesidad de dictar **leyes de armonización** de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (artículo 150.3 CE).
- c) En la autorización de **acuerdos de cooperación** entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2 CE) y en la distribución del **Fondo de Compensación Interterritorial** entre las Comunidades Autónomas y provincias (artículo 158.2 CE), el Senado es quien tiene la iniciativa. No obstante, ha de señalarse que en caso de desacuerdo incluso tras la constitución de una Comisión Mixta, de nuevo es el Congreso el que decidirá por mayoría absoluta.

En fin, lo que se pone de manifiesto tras el examen de las funciones que el Senado tiene asignadas es la **incongruencia** de las mismas en relación a su **composición y naturaleza**. En cuanto a la composición, y siguiendo el *iter* de VARELA SUANZES-CARPEGNA, si unas cuatro quintas partes de la Cámara Alta son senadores de representación política no tiene sentido que, por ejemplo, el Senado sea excluido de la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116 CE): el Senado está compuesto por senadores elegidos por el cuerpo electoral nacional, igual que ocurre en el Congreso. Tanto unos como otros representan al pueblo español, por lo que la exclusión de la Cámara Alta carece de lógica siguiendo este planteamiento. Lo mismo ocurre con la exclusividad del Senado para activar el artículo 155.1 CE,

precisamente porque, en realidad, esta Cámara apenas tiene una composición autonómica o territorial.

En relación a su naturaleza, si lo que se pretendía era que el Senado fuese un órgano de representación territorial, tampoco tiene mucho sentido que leyes como las que regulan las competencias financieras de las Comunidades Autónomas únicamente requieran la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados por ser leyes orgánicas y no del Senado (artículo 157.3 CE) o la equiparación de las dos Cámaras en cuestiones con tanta incidencia autonómica como la distribución del Fondo de Composición Interterritorial o la autorización de convenios entre Comunidades Autónomas.

Desde mi punto de vista, lo que está claro es que la indefinición de la naturaleza de la Cámara Alta por la duplicidad a la que he aludido en líneas anteriores ha acarreado también una **confusión** de cuál debe ser **la posición del Senado dentro de las Cortes Generales**, pues como afirma CIDONCHA MARTÍN, finalmente quedó configurado como una Cámara que ejerce las mismas funciones genéricas que el Congreso pero en un plano secundario incluso en cuestiones territoriales²⁴.

4. LA INFLUENCIA DEL INTERÉS PARTIDISTA EN EL MODELO HÍBRIDO DE SENADO CONFIGURADO CONSTITUCIONALMENTE

El porqué de esa **dualidad de nuestro modelo senatorial** actual tiene mucho que ver con los **avatares políticos** del momento concreto en el que se aprobó nuestra Constitución. Como ya se apuntó al comienzo, las distintas fuerzas políticas optaron en la etapa preconstituyente por el mantenimiento del Senado pero cada una de ellas por razones diversas.

Los sectores más **conservadores** encontraban en el Senado la oportunidad de contar con una institución que sirviese de contrapeso a la representación popular de la que iba a ser estandarte el Congreso de los Diputados, una verdadera Cámara de enfriamiento, tal y como expresa CHUECA RODRÍGUEZ. En efecto, la especificidad del Senado consistiría en una representación «conservadora, indirecta, mediada» que

²⁴ CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) en «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *ob.cit.*, p. 182.

rectificase los posibles excesos de la Cámara de representación popular²⁵. Por otro lado, había sectores que defendían un Senado que fuese **expresión del futuro Estado de las Autonomías**. Sin embargo, esta opción se encontraba con varios impedimentos: (i) el primero consistía en el territorio que habían de representar los senadores, pues como se ha advertido en líneas anteriores la Constitución Española no creó por sí misma las Comunidades Autónomas sino que únicamente estableció el marco para que se constituyesen como tal en un futuro más o menos próximo, (ii) además, los sectores políticos que abogaban por un Senado de corte federal se desmarcaban de este carácter cuando los sectores más conservadores proponían la igualdad de representación de todos los territorios, esto es, la igualdad de cada sujeto político representado. Si lo que está representado en la Cámara Alta son los territorios como ente con voz propia -pues no es una Cámara de representación popular-, cada uno de esos sujetos políticos habría de ser representado, en pro del principio de igualdad, con el mismo número de senadores y con independencia de la población de los mismos.

La razón que subyace en el fondo era la del **poder político** que todas las formaciones pretendían conseguir a través de la elección de uno u otro Senado, pues eran los partidos de izquierda y los partidos nacionalistas quienes a pesar de defender un senado territorial pretendían aplicar criterios severos de corrección poblacional a la representación territorial, precisamente porque su fuerza era mayor en los territorios más poblados.

La solución a las distintas aspiraciones fue la **opción de consenso** que actualmente conocemos. Los senadores provinciales responden al modelo conservador de Cámara Alta, mientras que los designados por las Comunidades Autónomas responderían a criterios realmente territoriales²⁶. Mientras los sectores de la derecha política conseguían un Senado más conservador, la izquierda conseguía a través del criterio de corrección por la población evitar que la Cámara Alta fuese un freno de la voluntad de la Cámara popular, el Congreso de los Diputados. Sin embargo, el hecho de

²⁵ CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. (1984), en «Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 10, Enero-Abril 1984, pp. 63-90, recoge un completo relato sobre las transacciones durante el proceso constituyente en relación al Senado.

²⁶ Así lo explican AJA Y ARBOS (1980) en «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, N° 17, septiembre-octubre 1980, páginas 27-66. Los autores afirman que el corte conservador del Senado se derivaba, precisamente, de la elección de senadores en provincias. Según dicen, «el sistema mayoritario provoca una gran sobrerrepresentación de los dos mayores partidos, con una ventaja abrumadora para el más conservador de ambos, como consecuencia del predominio de las provincias rurales en la Cámara» (p. 62).

que el **consenso se plasmase únicamente en la fórmula electoral** o de designación de los senadores desvirtuó la funcionalidad del Senado, que no se convirtió exclusivamente en una Cámara de segunda lectura o reflexión pero que, ni mucho menos, puede verse como una institución propia de la representación territorial que sin embargo sí que le arroga, teóricamente, la Constitución Española en el artículo 69.1.

Como en tantas ocasiones ocurre, lo que en realidad primó a la hora de configurar nuestra Cámara Alta fueron las aspiraciones de cada una de las fuerzas políticas y no la voluntad de crear una institución eficaz que canalizase la estructura territorial descentralizada del Estado. Es lo que CHUECA RODRÍGUEZ no ha dudado en denominar la «**coartada territorial**»: bajo la denominación del Senado como una Cámara de representación territorial, lo que en realidad pretendieron las fuerzas políticas era el reparto de poder resultante dentro del Parlamento, que se hace evidente al comprobar que en las discusiones sobre el Senado lo que primero se acordó fue la composición y no las competencias que debía tener este órgano constitucional. Se creó un Senado que por eso se denomina **híbrido**, por ser el **resultado de dos bicameralismos muy distintos**.

Este análisis da muestra de cómo los intereses de los partidos políticos influyeron en el diseño, ampliamente cuestionado, del Senado y me parece fundamental para entender las dificultades que existen actualmente para llevar a cabo una reforma de la Cámara Alta. Una reforma que si bien se ha venido discutiendo desde hace tiempo todavía no se ha puesto en marcha. Ello permite reflexionar sobre **hasta qué punto es verdaderamente posible una representación territorial en el seno de una democracia de partidos**. Este es el argumento que utilizan los autores que, como veremos más adelante, abogan por la supresión del Senado. El acuerdo entre UCD y PSOE²⁷, durante el proceso constituyente, por el que los socialistas aceptaban un Senado muy distinto al que defendían inicialmente a cambio de asegurarse una

²⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1984) ha recopilado todas las enmiendas presentadas en el proceso constituyente en relación al Senado en «La construcción del Senado en el Proceso Constituyente», *ob.cit.* En concreto, el grupo parlamentario de los socialistas presentó y se adhirió a enmiendas como las de designar sólo un senador por territorio y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción de 125.000 (en lugar del millón que finalmente quedó recogido en la CE); elegir un senador por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 (frente a los cuatro por provincia que finalmente se aprobó en la CE) o introducir la transitoriedad de las provincias en la elección de senadores, a la espera de la formación de todas las Comunidades (pp. 69-70). A pesar de defender ese tipo de Senado, finalmente el PSOE aceptó el Senado que hoy en día conocemos «a cambio de lograr la constitucionalización del sistema de representación proporcional en relación con la elección de los miembros del Congreso de los Diputados» (p. 125).

representación proporcional en el Congreso de los Diputados, que les beneficiaba claramente, es un ejemplo paradigmático de cómo los intereses partidistas pasan por encima de otros intereses como los territoriales. Si ahora el Senado es lugar de colocación de muchos políticos²⁸, ¿por qué pensar que ahora los intereses partidistas van a ceder ante intereses de otro tipo? Sin duda, esta es una de las cuestiones que habrán de ser abordadas a la hora de analizar la viabilidad de las propuestas de reforma o supresión.

III. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL

1. INTRODUCCIÓN

Sentadas ya las bases sobre la inoperatividad del actual Senado español y la consiguiente necesidad de reformarlo, es momento de estudiar las alternativas sobre las que tanto ha discutido la doctrina. No obstante, creo importante exponer sucintamente algunas reformas menores que, de hecho, ya se han llevado a cabo para conseguir el tan ansiado objetivo de «territorializar» la Cámara Alta; ambas a través de la modificación del Reglamento del Senado.

1.1. Las reformas del Reglamento del Senado

Ya en 1982, el nuevo Reglamento del Senado incluyó en sus artículos 32 y 33 los llamados **Grupos territoriales**, compuestos por los senadores que dentro de un mismo Grupo Parlamentario provienen del mismo territorio. No obstante, es obvio que la eficacia territorial de estos grupos es ciertamente limitada: se constituyen dentro de los Grupos Parlamentarios, por lo que difícilmente pueden escapar de la dinámica partidista que rige en aquellos. Una representación verdaderamente territorial exigiría rebasar los intereses e ideologías partidistas, lo cual se hace imposible desde el momento en que los Grupos Territoriales no pueden estar constituidos por senadores de diferentes Grupos Parlamentarios y, a la postre, partidos políticos.

²⁸ SAÉNZ ROYO, E. (2012) ahonda en esta cuestión en «Parlamento, partidos y Estado Autonomico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *Revista de Derecho Político*, Nº 85, (p. 192). Así, son las formaciones políticas las más interesadas en el mantenimiento de un Senado que son precisamente ellas las que deben suprimir.

Por otro lado, en 1994 se creó la **Comisión General de las Comunidades Autónomas** (artículos 55 y siguientes del Reglamento del Senado), un órgano del Senado al que pueden asistir todos los senadores de designación autonómica incluso aun sin formar parte del mismo y en el que pueden intervenir tanto el Gobierno de la Nación como los de las Comunidades Autónomas. Este órgano parlamentario, con especialidades no sólo en su composición sino también en relación a su convocatoria – puede convocarse a propuesta de su Presidente, del Presidente del Senado, por iniciativa del Gobierno de la Nación, de los Gobiernos autonómicos o de un tercio de sus miembros- pretendía aunar en su seno los trabajos preparatorios de aquellas **cuestiones de especial relevancia autonómica**. No obstante, la utilidad práctica de esta comisión ha sido prácticamente nula: por ejemplo, a pesar de que el Reglamento dispone que se celebre una vez al año el debate sobre el Estado de las Autonomías en su seno, lo cierto es que la falta de voluntad política ha desvirtuado la pretendida centralidad de esta comisión en asuntos territoriales, bastando para ello ver las contadas veces en que se ha celebrado²⁹. Como afirma RIPOLLÉS SERRANO, «se ha perdido [...] una real posibilidad de ensayar cómo podría ser un Senado plenamente territorial»³⁰.

Como puede observarse, el éxito de estas reformas ha sido realmente limitado, sin conseguir hacer del Senado una verdadera Cámara de representación territorial, lo cual justifica en buena medida la necesidad no sólo de modificar el funcionamiento del Senado sino de introducir variaciones en cuanto a la naturaleza y estructura de la Cámara Alta. Ello exige inevitablemente una reforma de la Constitución³¹.

El estudio de las diferentes **alternativas** de reforma se abordará desde la perspectiva de la **forma de elección de los senadores** y la **posición** que habría de ocupar la Cámara Alta en nuestro sistema constitucional, pues queda constatado que si estas no garantizan una representación específica y distinta a la del Congreso de los Diputados, el Senado, como expresa GARRIDO LÓPEZ, no es más que una

²⁹ De hecho, únicamente ha tenido lugar este debate en 1994 y 1997.

³⁰ RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (2002) «Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Anuario Jurídico de La Rioja*, N° 8, p. 17.

³¹ Comparten esta opinión amplios sectores de la doctrina, que ven imprescindible una reforma de la Constitución después del fracaso de los intentos de territorializar la Cámara a través del Reglamento del Senado. De hecho, se puso en marcha una Ponencia para la reforma constitucional del Senado en el seno de la propia Cámara Alta en 1995. Hubo acuerdo en cuanto a las funciones que el futuro Senado había de tener, pero no así en cuanto a su composición: como manifiesta VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (2006), en «La reforma constitucional del Senado», *ob.cit.*, el asunto de la composición «suscitó posturas mucho más encontradas, pues al fin y al cabo ahí estaba en juego el futuro político de los propios senadores» (p. 160).

reproducción de «la misma dinámica partidista característica de la primera Cámara» al que queda reservado el papel de Cámara de segunda lectura con una intervención «en la mayoría de las ocasiones, irrelevante»³².

1.2. El informe del Consejo de Estado de 2006

El Informe que el Consejo de Estado tuvo ocasión de redactar tras la petición del Gobierno de Rodríguez Zapatero para la reforma constitucional supone un indudable punto de partida para las futuras propuestas de reforma del Senado. Por ello, esquematizaré los principales puntos. No obstante, creo que no resolvió adecuadamente la petición del Gobierno de buscar formas de territorializar la Cámara³³.

- (i) El Informe parte de que no es necesario un Senado que sirva para coordinar los distintos entes territoriales, sino que debe ser una **Cámara Parlamentaria**. En definitiva, debe ser un órgano de las Cortes Generales y no una reunión de los Gobiernos de las CCAA.
- (ii) En cuanto al método de elección de senadores, propone continuar con el **método mixto** que ya tenemos en la actualidad –algunos serán elegidos en las provincias y otros por los Parlamentos Autonómicos- aunque contempla varias posibilidades manifestando preferencia por un número fijo de senadores por CA y por provincia (seis y uno, respectivamente) más otro senador por cada medio millón de habitantes. La única novedad es que configura el Senado como una **Cámara permanente** porque los senadores tendrían un mandato ligado a la legislatura autonómica respectiva.
- (iii) En relación a las **funciones**, propone de manera genérica el fortalecimiento del Senado en aquellas leyes que tienen especial relevancia autonómica pero

³² GARRIDO LÓPEZ, C. (2016) expresa estas palabras en «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 107, pp. 81-82.

³³ El informe puede encontrarse al principio de la obra de RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos ob. cit.* o en <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>.

descarta aumentar los casos en que el Senado se sitúa en situación paritaria con el Congreso³⁴.

El principal problema que creo que tiene el Informe del Consejo de Estado es que no supera la concepción híbrida del Senado que, como he expresado, creo que es el principal aspecto a solucionar del que deberían partir las distintas propuestas de reforma. Así, entiendo que una Cámara parlamentaria, es decir, una Cámara de representación política, es incompatible con la territorialización de la Cámara. No obstante, ha de señalarse que, como recuerda CIDONCHA MARTÍN, la postura del Consejo de Estado es prudente en parte porque el Gobierno, en su solicitud, expresaba que la reforma no pretendía «rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente»³⁵. Todo lo contrario, en mi opinión, es lo que debe considerar cualquier propuesta de reforma: precisamente, un modelo que sea coherente con la pretendida territorialidad de la Cámara Alta.

2. LA ELECCIÓN DE SENADORES POR SUFRAGIO UNIVERSAL

2.1. El modelo propuesto

La primera alternativa de reforma consiste en elegir a la totalidad de los senadores a través de sufragio universal. No es esta una opción que cuente con el apoyo mayoritario entre los estudiosos de nuestro modelo constitucional, precisamente por ser **la que menos aporta al Senado un elemento diferenciador y específico de la territorialidad** de la que pretende ser bandera la Cámara Alta. Una de sus mayores defensoras es BIGLINO CAMPOS, que se apoya fundamentalmente en el necesario carácter representativo del Senado.

BIGLINO CAMPOS parte de que el Senado, para poder tener voz propia en las decisiones que afectan a las Comunidades Autónomas, ha de tener (i) funciones legislativas y así participar en la elaboración de aquellas leyes con incidencia

³⁴ Entre otras, el Consejo de Estado propone cuestiones como ampliar el plazo del Senado para enmendar o votar en el procedimiento legislativo ordinario; o la resolución de divergencias en relación a leyes de especial incidencia autonómica mediante una Comisión Mixta paritaria.

³⁵ CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *ob.cit.*, p. 188.

autonómica; (ii) capacidad de fiscalizar la acción del Gobierno de la Nación en lo que afecte a los intereses de los entes territoriales. Solamente una Cámara representativa puede ostentar tales funciones, lo cual justifica la elección popular de esta Cámara. Sin embargo, en seguida surgen los primeros interrogantes en esta propuesta: si el Senado es elegido de la misma forma que el Congreso de los Diputados, ¿en qué elementos radica su **especificidad territorial**? Para la autora de la propuesta, el pluralismo territorial quedaría representado en el Senado por ser la **Comunidad Autónoma la circunscripción electoral**. Además, dado que, según afirma, la representación la ostentan personas y no territorios, el número de senadores de cada CCAA habría de ser proporcional a su población.

A mi juicio, afirmar que la territorialidad del Senado se deriva de la circunscripción en la que son elegidos los senadores es profundamente errático, pues la experiencia demuestra que **el origen territorial de los senadores no asegura la territorialidad de la Cámara**: como ya se ha explicado, los senadores terminarían organizándose por ideologías y no por Regiones. De hecho, los defensores de esta propuesta aceptan que la elección de senadores mediante sufragio universal conllevaría necesariamente una representación plural y partidista del cuerpo electoral de cada Comunidad Autónoma, aunque terminan argumentando que en modo alguno puede ser vista como negativa en un Estado plural y democrático³⁶. Sin embargo, creo que la única justificación para el mantenimiento del Senado radica en que la representación que ostente la Cámara sea diferente de la del Congreso; es decir, verdaderamente territorial. Si la reforma del Senado se limitase a la elección de las CCAA como circunscripciones en lugar de las provincias, lo único que variaría entre una y otra Cámara sería el sistema electoral, máxime teniendo en cuenta que las elecciones a las

³⁶ De hecho, en «El Senado, cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión europea» en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos ob. cit.*, la propia BIGLINO CAMPOS termina admitiendo que con la elección directa de senadores la Cámara «se formará, prioritariamente, a partir de la voluntad de los Partidos y no de las Comunidades Autónomas». Evidentemente, el pluralismo político –de hecho reconocido como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1 de la Constitución– no puede ser puesto en entredicho en una democracia; pero no es esa la cuestión que debe centrar la reforma del Senado. En efecto, creo que los argumentos de quienes defienden el sufragio universal para la elección de los senadores yerran al poner el foco sobre tal cuestión, pues no hay necesidad de articular una cámara de representación política, con el pluralismo que ello conlleva, cuando es el Congreso de los Diputados el lugar de concertación de las diferentes ideologías. Como ya manifestó el Gobierno de Rodríguez Zapatero en su consulta al Consejo de Estado sobre la reforma de, entre otros aspectos, la Cámara Alta, el objetivo de la reforma es «**potenciar la función territorial** del Senado».

Cortes Generales suelen celebrarse al mismo tiempo y que difícilmente un mismo elector votaría en sentido distinto para cada Cámara en el mismo momento.

Precisamente para evitar esa duplicidad en la representación, hay quienes como CORDERO FUERTES introducen una variante a la propuesta y defienden que, ante la necesidad de elección por sufragio universal, **las elecciones al Senado habrían de coincidir en cada Comunidad Autónoma con las elecciones a la respectiva Asamblea Regional**. Ello conseguiría “nacionalizar” las elecciones autonómicas porque de las mismas dependería la composición de unas de las dos Cámaras de las Cortes Generales. De esta forma «el Senado sería la institución central del Estado en la que se encontrarían las realidades políticas autonómicas, igualmente presentes, por separado, en los Parlamentos regionales». Así, los grupos de senadores de una determinada región llegarían a funcionar, según el autor, «como una especie de segunda Cámara autonómica, con la misma legitimidad [...] que los diputados autonómicos, y con una mayor imbricación en las instituciones centrales del Estado»³⁷. Aun así, esta variante únicamente supondría un cambio en la pluralidad de la representación derivada de la coyuntura política del concreto momento de celebración de las elecciones, nada más. De ninguna forma quedaría solucionado el problema de la duplicidad, teniendo en cuenta que ni si quiera los senadores autonómicos tendrían dependencia orgánica con las instituciones autonómicas. De nuevo, los intereses partidistas primarían en el Senado sobre el origen territorial de los senadores.

2.2. El rechazo a la propuesta entre la doctrina

Como ya he advertido, esta propuesta ha sido ampliamente rechazada por la doctrina³⁸, cuyas opiniones trataré de compendiar a continuación.

- (i) Si bien todos parten del convencimiento de que esta es, sin duda, la opción que más se acomoda a la de una Cámara representativa, constatan que es la

³⁷ CORDERO FUERTES, J.A. (2016) «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, Nº 245, pp. 63-64.

³⁸ Véase, por ejemplo, en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos ob. cit. a*, FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (pp. 751-794), PUNSET BLANCO (pp. 857-896) o GARRORENA MORALES (pp. 897-929). También, CIDONCHA MARTÍN en «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *ob.cit.* Este último ni si quiera tiene en consideración esta propuesta para sus conclusiones, pues parte de que es la que supone una clara duplicidad en relación al Congreso de los Diputados (p. 193).

que refleja en menor grado la territorialidad. Elegir como circunscripción las Comunidades Autónomas «sólo genera una **apariencia o espejismo de territorialidad**» pero no incorpora al Senado la voluntad unitaria de la Comunidad Autónoma³⁹. Ni siquiera hay evidencias de que ese espejismo de territorialidad, por ser la Comunidad Autónoma la circunscripción, impregne el ánimo de los electores, pues en las Comunidades uniprovinciales el sentimiento de estos no refleja diferencias con respecto a aquellas que son pluriprovinciales. Y en cualquier caso, aunque la nueva circunscripción electoral generase efectos en el ánimo de los votantes, la territorialidad de la Cámara dista mucho de depender de ellos, siendo el elemento fundamental el cómo se articula esa representación.

- (ii) Pero además de no solucionar la territorialidad, FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR sólo ve inconvenientes en esta propuesta de elección de senadores porque conllevaría una «**representación esencialmente duplicada**» entre el Congreso y el Senado, que se acentuaría todavía más por la eliminación de los actuales senadores de designación autonómica. Un senado elegido por sufragio universal no resolvería, a su juicio, el problema de la territorialidad y sólo proveería a la toma de decisiones de mayores dificultades por el mayor pluralismo que el Senado albergaría⁴⁰.

2.3. La dificultad de conseguir una Cámara territorial que sea representativa

A mi entender, el talón de Aquiles de esta propuesta es, precisamente, la **imposibilidad de conjugar representación y territorialidad** en su máximo apogeo. Rescatando las palabras de GARRIDO LÓPEZ, la representación territorial es un «enunciado vacío» de imposible realización, un «oxímoron que no puede ser actualizado»⁴¹ que no hace sino constatar que hay que elegir entre representatividad y territorialidad. Si queremos que el Senado no se convierta en una duplicidad del

³⁹ GARRORENA MORALES, A. (2006) «La reforma constitucional del Senado», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 907.

⁴⁰ FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2006) «Sobre la reforma del Senado», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., pp. 785-786.

⁴¹ GARRIDO LÓPEZ, C. (2016) expresa estas palabras en «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», ob.cit., p. 107.

Congreso pero con funciones capitidismuidas, con el consiguiente gasto inútil en tiempo y recursos, parece lógico apostar por un modelo de Cámara Alta que prime su especificidad territorial aun en detrimento de la representatividad, pues para cumplir con tal exigencia democrática ya existe el Congreso de los Diputados. Sólo de esa forma el procedimiento legislativo estaría presidido por las dos legitimidades que en el Estado políticamente descentralizado están llamadas a participar del mismo: por un lado, el pueblo en su conjunto a través del Congreso y, por otro, los entes territoriales como sujetos diferenciados de la población que los integra a través del Senado. Precisamente, las siguientes propuestas que analizaré son las que hacen mayor hincapié, aunque en quebranto de la representatividad, en la territorialidad.

3. LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES POR LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

3.1. Las bases de la propuesta

Otra de las propuestas que ha contado con «gran predicamento» entre políticos, como Manuel Fraga, y también entre la doctrina es la de la elección indirecta de Senadores por los Parlamentos Regionales, es decir, la de extender el modelo del artículo 69.5 CE a la totalidad de los componentes de la Cámara Alta⁴². Si, como se ha concluido, la elección directa por el cuerpo electoral de senadores no es procedente para un Senado verdaderamente territorial, se abre la necesidad de nuevas fórmulas de designación: el Presidente de las Comunidades Autónomas, el Gobierno de las mismas, o las Asambleas Regionales.

De entre estas opciones, la doctrina, entre ellos PUNSET BLANCO, parece descartar de inicio la del nombramiento por los Presidentes Autonómicos por no resultar aconsejable que un órgano unipersonal sea el responsable de tal función⁴³. Comparto, en este sentido, parcialmente la opinión de estos autores. Desde un punto de vista estético, quizás no parezca muy conveniente la acumulación de poder en una sola persona y todavía menos para el nombramiento de los miembros de una Cámara que está llamada a participar en el procedimiento legislativo. Sin embargo, no es menos cierto el hecho

⁴² BLANCO VALDÉS, R.L. (2005) «La reforma del Senado», *ob.cit.*, p. 43.

⁴³ Es esta la opinión, por ejemplo, de PUNSET BLANCO, R. (2006) «De un Senado a otro: reflexiones propuestas para la reforma constitucional», *ob.cit.*, p. 875.

de que en la práctica son los líderes de los Partidos -y habitualmente tendrán tal condición quienes ocupen las Presidencias Autonómicas- los que tienen la última palabra en la toma de decisiones políticas⁴⁴. Aun así, parece lógico que una elección de tal calado recaiga en un órgano colegiado.

La elección por la Asamblea Regional de cada Comunidad Autónoma encuentra su principal virtud en la **legitimidad democrática** de quienes están llamados a designar a los senadores, pues han sido elegidos directamente por los electores de las CCAA. En definitiva, la elección recae en el órgano autonómico «donde la orientación política tiene su sede»⁴⁵.

No obstante, no se acabaría con el problema de diferenciar la representación política y la representación territorial, puesto que, de nuevo, los senadores se adscribirían a Grupos Parlamentarios en función de su ideología, lo que se acentuaría todavía más si los Parlamentos Regionales tuvieran que respetar, como predica el artículo 69.5 CE, «la adecuada representación proporcional» con respecto a la composición de la Cámara Autonómica. Por ello, desde la doctrina se argumenta que si lo que se pretende es que los senadores representen la orientación política dominante en cada una de las Comunidades Autónomas, parece conveniente que cada ente autonómico tenga en el Senado **una sola voz**. Ello implicaría que el sistema de designación de senadores no tendría ya que respetar la proporcionalidad en la Cámara Autonómica, ni si quiera regirse por la formula mayoritaria pero con limitación de voto. El partido o coalición dominante en el Parlamento Regional sería el que elegiría, en la práctica, a los senadores de la Comunidad Autónoma en aplicación del **sistema mayoritario**. De esta forma cada Comunidad Autónoma concurriría en el Senado de forma unitaria.

⁴⁴ Véase, en este sentido, SÁENZ ROYO, E. (2012), «Parlamento, Partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *ob. cit.* Como puede desprenderse del análisis de la vida política de nuestro país, son los llamados barones territoriales los que, con alguna excepción, «proceden a la selección de los candidatos al Congreso» estando los diputados nacionales «sometidos fundamentalmente al aparato burocrático autonómico del partido» (pp. 182-183). En definitiva, la acumulación de poder del líder del partido en el Gobierno hace que pueda incluso hablarse, especialmente cuando hay mayorías absolutas, de un sistema con importantes notas de presidencialismo.

⁴⁵ GARRORENA MORALES, A. (2006) «La reforma constitucional del Senado», en Rubio Llorente/Álvarez Junco (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, *ob.cit.*, p. 912.

3.2. Reformas necesarias para el encaje constitucional y legal del modelo

Naturalmente, esta propuesta implicaría modificar aspectos sustanciales de nuestra Carta Magna, como los siguientes:

- (i) En primer lugar, habría de modificarse la Constitución para **eliminar la prohibición del mandato imperativo** para los senadores. Según la lógica del modelo propuesto, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son las que elegirían por sistema mayoritario a los senadores, que habrían de reflejar la orientación política mayoritaria o dominante del ente autonómico. En consecuencia, PUNSET BLANCO afirma que serían algo así como fiduciarios del órgano designante, manteniendo senadores y Asamblea Regional una relación permanente que permitiría a estas revocar a aquellos para asegurar la presencia unitaria de la Comunidad Autónoma en el Senado⁴⁶.
- (ii) Por otro lado, no deberían existir Grupos Parlamentarios en el Senado, pues estos solamente tienen sentido cuando se habla de representación política. Puesto que todos los senadores de una Comunidad Autónoma representan la misma posición, habrían de reunirse en un mismo grupo. Sólo si los senadores de una cada Comunidad Autónoma constituyen un Grupo propio y diferenciado de los de las otras Comunidades Autónomas podría hablarse del Senado como reunión de los diferentes entes territoriales. En definitiva, sería necesaria una **territorialización los Grupos Parlamentarios** de la Cámara Alta, no al estilo de los actuales Grupos territoriales que prevé el Reglamento del Senado, que se forman en el seno de los Grupos Parlamentarios, sino como sustitución de estos.
- (iii) Por último, esta propuesta implicaría que la Cámara Alta se convertiría en un **órgano permanente** que no podría ser disuelto. Sólo tiene sentido la disolución de una Cámara representativa en relación al Gobierno al que ha otorgado su confianza, pero no en un Senado íntegramente de designación autonómica que reflejaría la voluntad de los entes territoriales y no del pueblo español en su conjunto. Por ello, y con

⁴⁶ PUNSET BLANCO, R. (2006) «De un Senado a otro: reflexiones propuestas para la reforma constitucional», *ob.cit.*, p. 878.

independencia de los períodos de sesiones que, en buena lógica, han de coincidir con los del Congreso de los Diputados, el Senado sería una Cámara Permanente cuya composición iría modificándose conforme van renovándose los Parlamentos Regionales con la celebración de las respectivas elecciones autonómicas.

3.3. Un modelo *sui generis* de designación indirecta autonómica: el sistema de doble votación

Como se desprende de esta propuesta de modelo senatorial, se consigue unidad en la voz que cada Comunidad Autónoma tiene en el Senado pero a costa de “sacrificar” la proporcionalidad en la representación política de cada ente territorial. Precisamente para conjugar en mayor grado representación política y territorialidad, me parece interesante hacer alusión a la original propuesta que hace BLANCO VALDÉS⁴⁷, que tiene como objetivo una «mejor correspondencia entre la voluntad de los territorios autonómicos [...] y la de los senadores que los representan en la Cámara Alta de las Cortes Generales»⁴⁸.

El autor propone que los senadores expresen su voluntad a través de **dos sistemas de votación** diferenciados: por un lado, el voto individual en aquellas cuestiones de interés político-partidista, esto es, continuar con el modelo actual. Pero, por otro lado, determinadas decisiones de especial trascendencia autonómica requerirían una posición unitaria por parte de todos los senadores de cada territorio: el denominado **voto comunitario**. De esta forma, en las cuestiones que se sometiesen al voto comunitario, quedaría asegurada la posición única de cada Comunidad Autónoma y que se correspondería con la de la mayoría de la Asamblea Regional designante.

La ventaja de esta propuesta es que se respetaría la pluralidad política de cada Comunidad Autónoma reflejada en su respectiva Asamblea Legislativa pero se garantizaría que esta cuenta con una única voz, como sujeto con entidad diferenciada de sus integrantes, en cuestiones territoriales. No obstante, aunque entiendo que es una

⁴⁷ No obstante, como tendré ocasión de expresar posteriormente, en la actualidad este autor se decanta más por la supresión del Senado, habida cuenta de todos los problemas que el modelo de designación por las Asambleas Legislativas de las CCAA plantea.

⁴⁸ BLANCO VALDÉS, R.L. (2005) «La reforma del Senado», *ob.cit.*, p. 44.

fórmula interesante para hacer compatible la dicotomía entre representatividad y territorialidad, también encuentro severos inconvenientes. El más obvio de ellos es el de qué materias habrían de considerarse de especial importancia territorial como para merecer el voto único y comunitario de todos los senadores de una Comunidad Autónoma. BLANCO VALDÉS hace referencia a cuestiones como el sistema de financiación de las CCAA, la aplicación del artículo 155 CE o la aprobación de leyes de armonización, entre otras. El segundo inconveniente y, a mi entender, el más relevante es que como explicaré a continuación para toda la propuesta en general, nada hace presuponer que estos senadores, aun en el voto comunitario, actuarían guiados por el interés territorial y no por el partidista, porque, en definitiva, el sentido del voto comunitario dependería en última instancia del partido mayoritario en la Asamblea Regional. Por último, aunque la propuesta que estamos tratando supondría un mayor nivel de representatividad, plantearía tensiones a la hora de acatar el voto comunitario: difícilmente un senador podría sentirse cómodo votando junto con sus compañeros del Grupo Territorial en el sentido que le impone, por tener mayoría, desde la Asamblea Regional un partido político de signo contrario al suyo.

3.4. La designación por las Asambleas Regionales no conseguiría que la voluntad expresada por los senadores trascendiese del interés partidista

Si bien esta forma de designación de senadores tiene las ventajas de que el órgano designante tiene una amplia legitimidad democrática –además, el procedimiento electivo a través de la exposición en la Asamblea de la elección de senadores dotaría de una gran publicidad a las razones de elección de senadores– y de que permite revitalizar el papel de las Asambleas autonómicas, que tendrían un papel mucho más destacado en el Senado⁴⁹, no consigue solucionar los problemas que justifican la reforma del mismo.

Como ya se ha apuntado al explicar la propuesta de BLANCO VALDÉS, **el interés partidista no podría superarse** ni si quiera con el voto comunitario, lo que haría del Senado una Cámara de representación política sin tintes de verdadera territorialidad. Pero además, plantearía el problema de la posibilidad de que, con el voto

⁴⁹ GARRORENA MORALES, A. (2006) «La reforma constitucional del Senado», en Rubio Llorente/Álvarez Junco (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 912.

mayoritario para elección de senadores, el Senado se convirtiese en una Cámara de oposición a la mayoría gubernamental si en la mayoría de los territorios el partido del Gobierno fuese de signo opuesto al del Gobierno de la Nación. De esta forma, el Senado sería una **Cámara de bloqueo** que sólo podría superarse con la preeminencia de las decisiones del Congreso de los Diputados. De nuevo, el Senado sería inútil y la reforma en su composición habría sido en balde.

Asimismo, la inestabilidad en la composición de la Cámara podría suponer otro punto débil de la propuesta, pues la renovación de los senadores conforme se fuesen celebrando las elecciones autonómicas en los distintos territorios dificultaría el trabajo de las comisiones parlamentarias, especialmente ante cambios en la mayoría gubernamental en los territorios. Por otro lado, la designación de senadores a través del sistema mayoritario en las Asambleas Regionales no garantiza la unidad de actuación en el seno de los Grupos Territoriales, pues como recuerda podría pactarse una lista “integradora” entre dos o más partidos sin que esto supusiese pactar unas líneas de actuación conjuntas⁵⁰.

4. UN SENADO GUBERNAMENTAL: EL MODELO ALEMÁN

4.1. El Senado de los Gobiernos de las CCAA

La propuesta quizás más singular de Senado que ha sido objeto de debate en la doctrina es la que ha defendido fundamentalmente el profesor AJA FERNÁNDEZ y en menor medida, ha sido considerada por otros autores como GARRORENA MORALES. Un modelo senatorial elegido por los Gobiernos de los entes territoriales es el que existe, de hecho, en Alemania, donde los gobiernos de los *Länder* se reúnen en el *Bundesrat*. Aun así, es una forma de Senado que no encuentra paragón, a salvo de esa excepción, en el derecho comparado.

Este modelo de Senado parte de que la Cámara Alta habría de estar integrada por miembros de los Gobiernos de las CCAA: según el tema a tratar, los representantes serían los de un ramo ministerial u otro. Todos los miembros de un mismo territorio votarían en el mismo sentido y estarían vinculados por la decisión del Gobierno al que

⁵⁰ PUNSET BLANCO, R. (2006) «De un Senado a otro: reflexiones propuestas para la reforma constitucional», *ob.cit.*, p. 877.

representan. Como puede verse, la principal novedad con respecto a las anteriores es que **no nos encontraríamos ya ante una Cámara representativa**, sino más bien ante un **Consejo** que reuniría a los diferentes Gobiernos Autonómicos.

4.2. Posiciones doctrinales

Precisamente, la falta de carácter parlamentario de la propuesta es la censura más importante que la doctrina hace al modelo. De hecho, GARRORENA MORALES ya advierte que hay que partir de tal consideración: «o bien queremos una Cámara representativa o bien queremos un órgano que ayude a la integración del Estado autonómico»⁵¹. Ya he tenido ocasión de plantear con anterioridad las reticencias que muchos autores, con los que coincido, tienen en relación a un Senado de carácter representativo, precisamente porque difícilmente será entonces territorial. El profesor AJA FERNÁNDEZ hace su propuesta partiendo de la premisa de que, de hecho, la representatividad que consigue un Gobierno es incluso mayor que aquella que consiguen las Asambleas, puesto que *de facto* **los Gobiernos Autonómicos son los grandes interlocutores** con el Estado.

Lo que se consigue con un Senado formado por representantes de los Gobiernos de las entidades territoriales es un órgano que es más **técnico** y **eficaz** que una Cámara parlamentaria. A pesar de que esto pueda ser visto como un argumento en contra de la propuesta, entiendo que esto es justamente lo contrario y comparto plenamente la opinión de quienes la propugnan: la mayor o menor legitimidad de una institución no se deriva únicamente de su origen —y que, aun así, en este caso es profundamente democrático, pues los Gobiernos son elegidos por las Asambleas que el cuerpo electoral ha votado en elecciones— sino también por su mayor o menor eficacia y funcionalidad, siempre que se encuentren, obviamente, dentro de los cánones democráticos. Nadie cuestiona hoy en día la legitimidad de los actuales senadores de designación autonómica, por lo que este argumento se cae por su propio peso. Es más, pienso que una Cámara diferenciada del Congreso de los Diputados y que canalice el hecho

⁵¹ GARRORENA MORALES, A. (2006) «La reforma constitucional del Senado», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 909.

territorial es ya suficiente virtud en sí misma como para poder proclamar su necesidad y legitimidad.

Otro de los puntos de censura del modelo alemán de Senado, y que muchos autores secundan, es el hecho de que nuestra cultura política todavía no está preparada para un Senado de Gobiernos territoriales. En este sentido, hay autores que han tratado de sistematizar las razones por las que este tipo de Senado no tendría encaje en nuestro país, unos argumentos ante los que no puedo sino adoptar una actitud crítica:

- (i) Hay autores que hacen referencia a la **quiebra de la separación de poderes**, puesto que algunos autores aducen que la incorporación de los Ejecutivos Autonómicos en el proceso legislativo federal supone una grieta de tal principio. No obstante, como CORDERO FUERTES admite, «la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo es más bien teórica en las democracias parlamentarias europeas»⁵², por lo que ya existe en la práctica lo que se trataría de institucionalizar con el modelo de un Senado de Gobiernos⁵³.
- (ii) Otra de las críticas se centra en que el modelo alemán no es transportable a España, ya que en nuestro país existió **primero el Estado y después las Comunidades Autónomas**; justo al contrario de lo que ocurrió en Alemania, donde primero había unos *Länder* y después un *Bund*. Ello permitió a los *Länder* alemanes administrar, por su amplia experiencia y tradición, no sólo la legislación territorial sino la federal. Como los territorios alemanes ya contaban, antes de la formación del Estado, con una «organización estatal completa» y una «administración previa de fines generales y competencia universal»⁵⁴, podían asumir la ejecución y administración de todo tipo de legislación; según argumenta MARTÍNEZ SOSPEDRA. Sin embargo, creo que este argumento se desvía del núcleo del debate, pues fácilmente podría superarse este

⁵² CORDERO FUERTES, J.A. (2016) «La reforma del Senado», *ob.cit.*, p. 58.

⁵³ En realidad, el partido gobernante es el que asume gran parte de las iniciativas políticas a través de la aprobación de Proyectos de Ley por el Gobierno, que son respaldados posteriormente por su Grupo Parlamentario. Así, aunque el Parlamento tiene iniciativa legislativa, esta se ha visto en parte desplazada a favor del Gobierno, reservándose el Parlamento un mayor papel de control y fiscalización al Ejecutivo.

⁵⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2002), en «El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o por qué no es procedente el Bundesrat como modelo)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, número 40, 2002, p. 89.

obstáculo con una mejor dotación de medios a los entes territoriales y una distribución de competencias distinta.

- (iii) Otro de los obstáculos para la adaptación del Senado alemán a nuestro país es la **falta de tradición** de una institución de tales características. Para algunos autores, el mayor impedimento de esta propuesta descansa en la enraizada cultura política de una representación senatorial proporcional que existe en España. El hecho de que este Senado no sea una Asamblea Parlamentaria sino una especie de conferencia intergubernamental supondría un problema para que la opinión pública lo aceptase, en parte, argumenta un sector de la doctrina⁵⁵, por el déficit democrático que tendría esta institución. En este aspecto, me remito a las apreciaciones sobre la legitimidad de este Senado que ya se han expuesto, resaltando mi convicción de que lo verdaderamente insostenible para gran parte de los ciudadanos es el mantenimiento de un Senado sin una función propia y diferencial de la que lleva a cabo el Congreso. En una democracia representativa, no puede censurarse que un Gobierno elegido democráticamente participe de la toma de decisiones en asuntos territoriales.
- (iv) Por último, hay sectores de la doctrina que ven muy difícil que este Senado prospere por la **falta de voluntad política** entre las distintas fuerzas, cada una por razones bien distintas. Por un lado, potenciar un Senado de este tipo sería un impulso a la multilateralidad, por lo que encontraría un rechazo entre partidos nacionalistas partidarios del bilateralismo: es lo que CORDERO FUERTES ha denominado falta de «lealtad federal» que hay en España⁵⁶.

⁵⁵ Autores como PUNSET BLANCO, R. (1993), en «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 37, 1993, pp. 81-90; MARTINEZ SOSPEDRA, M. (2002), en «El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o por qué no es procedente el Bundesrat como modelo)», *ob.cit.*, opinan que un Senado a la alemana se encontraría con el fuerte rechazo por la falta de legitimidad de un órgano de estas características: sin representación proporcional de varias fuerzas políticas y sin elección directa del cuerpo electoral. Habría, según ellos, un déficit democrático.

⁵⁶ CORDERO FUERTES, J.A. (2016) «La reforma del Senado», *ob.cit.*, p. 59.

Por otro lado, el partido en el Gobierno Nacional podría encontrar en este Senado un contrapeso importante. Según afirma MARTÍNEZ SOSPEDRA, «el Gobierno nacional podrá admitir con gran resistencia y no menor repugnancia compartir el poder con una Asamblea Parlamentaria, pero compartirla con una Conferencia de Gobiernos locales, a mayor abundamiento inficionada de nacionalismos territoriales, me parece altamente improbable»⁵⁷.

En este sentido, creo que es deber la doctrina proponer un Senado que se ajuste a la naturaleza territorial que la Constitución proclama, más allá de las dificultades prácticas que un modelo u otro puede suponer, a pesar de que estas han de ser obviamente consideradas.

4.3. Un Senado de Gobiernos no es ajeno a la deriva partidista

Un Senado de Gobiernos Autonómicos al estilo alemán cuenta con la clara ventaja de ser el único de los hasta ahora estudiados que permite canalizar una voluntad específica que no está ya representada en el Congreso de los Diputados⁵⁸ y sin necesidad de artificios como los que proponía BLANCO VALDÉS. Aun así, cabe plantearse si esta forma de Senado acaba de verdad con la deriva partidista que tantos quebraderos de cabeza provoca: en realidad, **los Gobiernos siguen siendo Gobiernos de partidos**, por mucho que quiera “disfrazarse” de territorialidad. No existe certeza para afirmar que el interés que defiende el Gobierno de cada Comunidad Autónoma sea un interés verdaderamente territorial y no partidista, aunque al menos se consigue que esa voluntad sea única. Y, por cierto, existe el mismo riesgo de que el Senado se convierta en una **Cámara de bloqueo** que para el caso de un Senado designado por las Asambleas Autonómicas.

Aun así, creo que de este modelo merece la pena recalcar dos aspectos interesantes que suponen un gran avance con respecto a los anteriores. AJA

⁵⁷ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2002) «El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o porqué no es procedente el Bundesrat como modelo)», *ob.cit.*, p. 96.

⁵⁸ En palabras del propio autor de la propuesta en «La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos», en Rubio Llorente/Álvarez Junco (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, *ob.cit.*, «la legitimidad de la nueva Cámara crecerá de no duplicar como ahora al Congreso sino de proporcionar la fórmula más eficaz para resolver los problemas que afectan principalmente a las 17 CCAA» (p. 727).

FERNÁNDEZ cree que lo importante es que la Comunidad Autónoma pueda expresarse con una voz única, independientemente de que esta esté más o menos influida por intereses político-partidistas. De hecho, parte de la consideración de que esta nueva Cámara «sería un **órgano muy político**» por estar integrado por los Consejeros de las CCAA y en ocasiones importantes por los mismos Presidentes⁵⁹. Esto me lleva a la segunda idea que quiero señalar: creo que un Senado gubernamental supondría, en definitiva, la **institucionalización de una realidad política existente**. En la práctica, los grandes acuerdos se fraguan entre los líderes de las formaciones políticas, que son quienes están al frente de los Gobiernos. Sirva como botón de muestra la negociación de los PGE de 2017: el presidente Rajoy pactó con los líderes de País Vasco y de Canarias para sacarlos adelante⁶⁰. Como el profesor AJA FERNÁNDEZ afirma, «en los sistemas parlamentarios actuales el liderazgo de los Parlamentos corresponde, de forma paradójica pero bien conocida, a los respectivos gobiernos»⁶¹.

En fin, esta propuesta permite superar, a mi juicio, parte de los problemas de los que otros tipos de Senado adolecen; pero sigue siendo voluble a la deriva partidista de los Gobiernos Autonómicos. Y es que quizás el problema no sea tanto el cómo articular una verdadera representación territorial sino el descifrar qué es la representación territorial. Ello lleva directamente a cuestionarse si es realmente posible conseguirla. Más bien, a si existe tal representación. Y es precisamente esta pregunta la que se hacen quienes defienden la última de las opciones para el futuro del Senado.

⁵⁹ Esta propuesta no niega el carácter político del órgano. Véase AJA FERNÁNDEZ, E. (2006) «La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 726.

⁶⁰ Así lo reflejó la prensa política que seguía las negociaciones de los PGE en relación a País Vasco («http://politica.elpais.com/politica/2017/05/02/actualidad/1493723309_769437.html») y a Canarias («<http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-clavijo-firmaran-manana-acuerdo-garantiza-si-coalicion-canaria-presupuestos-20170404125540.html>»). En ambas noticias, quienes aparecen como interlocutores en representación de la Comunidad Autónoma son Íñigo Urkullu y Fernando Clavijo, presidentes de País Vasco y Canarias respectivamente.

⁶¹ AJA FERNÁNDEZ, E. (2006) «La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 724.

5. LA SUPRESIÓN DEL SENADO

Ciertamente, la opción de suprimir la Cámara Alta no es la mayoritaria ni mucho menos entre la doctrina, aunque aparecen cada vez más voces en la sociedad que defienden la conveniencia de la supresión⁶². Quienes creen que lo más adecuado es eliminar esta institución, se centran especialmente en dos cuestiones que desarrollaré a continuación. La primera es la imposibilidad de conseguir una verdadera representación territorial; la segunda parte de la consideración de que los intereses territoriales aparecen en el día a día del Congreso de los Diputados, que se convertiría de esa forma en el foro donde, en la práctica, estos se hacen presentes.

5.1. La representación territorial: un concepto utópico

A lo largo de estas páginas, se ha ido alertando de la **dificultad** que existe, especialmente en el seno de una democracia de partidos, **para conseguir la tan ansiada «representación territorial»**. En primer lugar, porque si una Cámara es representativa y, por lo tanto, es reflejo de las sensibilidades ideológicas existentes en un territorio, difícilmente puede afirmarse que sea territorial. Y, en segundo lugar, porque si por voluntad territorial entendemos una voz unitaria, estaríamos haciendo una simplificación: al igual que ocurre en el pueblo federal, también entre la población de una Comunidad Autónoma existirán diferentes ideologías y, por lo tanto, diferentes opiniones y concepciones sobre cuál es el interés a defender del ente territorial⁶³.

Pero además, aun con las diferentes formas de composición o designación de senadores que se han abordado en líneas anteriores, tampoco puede afirmarse que los intereses que defienden sean territoriales y no estén influidos por el partidismo. En efecto, como explican GARRIDO LÓPEZ y SÁENZ ROYO, tanto en el sistema de elección popular, como en el de designación por la Asamblea Autonómica o el de un

⁶² Por ejemplo, el partido político Ciudadanos lleva en su programa electoral la supresión de la Cámara Alta para crear un Consejo de Presidentes de las CCAA. Disponible en: «<https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto>», donde hay un punto llamado «Suprimiremos el Senado y crearemos un Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas».

⁶³ GARRIDO LÓPEZ, C. afirma en «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2016, N° 107, pp. 75-116 que, en realidad, la representación territorial no existe, pues toda representación y pluralidad «se integra, reduce y expresa en las Cámaras mediante la **intermediación de los partidos políticos**» (p. 105). Así, el pretendido interés territorial necesitaría de partidos políticos para concretarse: no sería, según afirma, sino otro interés político.

Senado gubernamental, «la supuesta representación especial carece de especialidad territorial y **deviene representación política mediada por partidos**»⁶⁴. En concreto, para los modelos estudiados el interés partidista se hace palpable de la siguiente forma:

- (i) Con la elección directa de senadores, estos se presentarían a las elecciones en las **listas de un partido político**, de quien dependería además su reelección para su inclusión en elecciones venideras. No habría ningún incentivo para que los senadores, que además serían senadores de representación política, defendiese un interés contrario al del partido con el que concurrió a las elecciones.
- (ii) Ocurre algo parecido en el modelo de designación por la Asamblea Autonómica: al fin y al cabo, serían **senadores designados por los Grupos Parlamentarios**, que no son sino la institucionalización en un Parlamento de los partidos políticos. Incluso, si la elección de senadores se rigiese por el sistema mayoritario para asegurar la unidad de voto entre los senadores de una Comunidad Autónoma, la Asamblea designante podría apartar a los senadores elegidos cuando contraviniesen las directrices de la mayoría de la Cámara. De nuevo, detrás de los senadores estarían los partidos políticos que los han elegido.
- (iii) En cuanto al modelo alemán de Senado, ya se ha advertido de que los **Gobiernos no dejarían de ser de partidos**, y como recoge BIGLINO CAMPOS, estos no serían «políticamente asépticos, por lo que sus decisiones en la Asamblea estarían más condicionadas por consideraciones de Partido que por decisiones puramente técnicas»⁶⁵.

En definitiva, si en nuestra democracia los partidos políticos son el «instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 CE), es inimaginable una democracia sin ellos y, por lo tanto, siempre va a ser imposible que la voluntad de los territorios sea ajena a los intereses político-partidistas. Si los partidos políticos son el

⁶⁴ GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (2014) «Razones para plantear la supresión del Senado», *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, Nº 7, p.61.

⁶⁵ BIGLINO CAMPOS, P. (2006) «El Senado, cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión europea», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob. cit., p. 749.

cauce a través del cual en una democracia representativa las diferentes opiniones se hacen presentes en las instituciones, no puede caerse en la ilusión de que un supuesto interés territorial –que, además, no va a ser coincidente para todos como ya he expresado– va a ceder ante un interés partidista.

Para los autores que abogan por suprimir el Senado, los argumentos anteriores evidencian que toda representación es política. Y si el Senado es una Cámara de ese tipo de representación, la lógica lleva al famoso postulado de **SIÈYES**: si hay dos Cámaras de representación política y ambas se pronuncian en el mismo sentido, entonces una de ellas es inútil; y si no están de acuerdo, es que una de ellas no representa la voluntad general y puede ser fuente de bloqueo. Precisamente, el riesgo de parálisis política que puede conllevar la existencia de dos Cámaras con mayorías diferentes hace concluir a **BLANCO VÁLDÉS** que sólo puede optarse o bien por dejar al Senado como la institución políticamente inocua que es hoy en día o bien «proceder, pura y simplemente, a suprimirlo»⁶⁶.

5.2. El Congreso de los Diputados como foro de defensa de los intereses territoriales

Aun así, la crítica más obvia a quienes creen que debería suprimirse el Senado es la de dónde se discutirían y se tendrían en cuenta los intereses territoriales si no existe un Senado. Sin embargo, la práctica política muestra que estos intereses ya están presentes en las negociaciones habituales cuya sede por excelencia es el Congreso de los Diputados.

Quienes defienden esta posición, afirman que en los **partidos políticos nacionales** las estructuras autonómicas han ido adquiriendo cada vez más relevancia, de ahí que se hable de las «baronías territoriales». Así lo manifiesta **SÁENZ ROYO**, que opina que los intereses territoriales ya están presentes en el Congreso de los Diputados por dos razones: la primera es que el progresivo proceso de descentralización política ha dotado a los líderes autonómicos de una mayor legitimidad democrática, de forma que los intereses que defienden tienen repercusión por sí misma en las decisiones que toma

⁶⁶ **BLANCO VÁLDÉS**, R.L. (2017) «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de Razón Práctica*, Nº 251, p. 71.

el Congreso de los Diputados⁶⁷. La segunda es que las propias **estructuras internas de los partidos** de ámbito estatal han vivido también ese **proceso de descentralización**: los líderes territoriales son los que eligen, en gran parte –o al menos tienen gran influencia en el proceso–, a los candidatos que van a incluirse en las listas a las elecciones generales en las circunscripciones de su Comunidad Autónoma. Eso provoca que cuando haya un conflicto entre la dirección nacional y la autonómica del partido, «el diputado nacional tendrá claro de parte de quién debe estar»⁶⁸.

En cuanto a los **partidos regionalistas y nacionalistas**, el propio sistema electoral facilita que en aquellas regiones donde existen pulsiones de este tipo los partidos que las abanderan tengan suficiente representación en el Congreso de los Diputados⁶⁹, por lo que no puede concluirse que los intereses territoriales estén al margen de la decisión estatal⁷⁰.

IV. CONCLUSIONES

A mi entender, todos los problemas que la doctrina plantea en relación al Senado tienen una profunda conexión con un concepto que ha supuesto un verdadero quebradero de cabeza: la representación territorial. Esta no es sino una ficción imposible de conseguir, una «quimera en la democracia de partidos»⁷¹. Como tantas veces he expresado en estas páginas, para la reforma del Senado nos encontramos ante una disyuntiva: ha de optarse por una Cámara representativa o por una Cámara territorial, siendo las opciones claramente excluyentes. Partiendo de esa consideración, he de manifestar mi clara **preferencia por una Cámara que canalice la estructura territorial de España** aun cuando ello conlleve que no sea una Cámara representativa.

⁶⁷ SAÉNZ ROYO, E. (2012) «Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *ob.cit.*, p. 178.

⁶⁸ SAÉNZ ROYO, E. (2012) «Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *ob.cit.*, p. 183.

⁶⁹ La elección de la **provincia como circunscripción electoral** ha facilitado que los **partidos nacionalistas** consigan representación en aquellas provincias donde su implantación es alta. A pesar de que su número de votos en el cómputo estatal sea bajo, basta con que el partido sea fuerte en las provincias en las que se presenta con independencia del total estatal.

⁷⁰ GARRIDO LÓPEZ, C. y SAÉNZ ROYO, E. (2014) «Razones para plantear la supresión del Senado», *ob.cit.*, p. 65.

⁷¹ GARRIDO LÓPEZ, C. (2016) «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», *ob.cit.*, p. 105.

Sólo de esa forma el Senado no será una réplica del Congreso de los Diputados, sino una Cámara para la integración de los distintos territorios.

Para que cada territorio exprese su voluntad sin que sus senadores estén organizados por criterios ideológicos –para eso ya está el Congreso de los Diputados– es necesario que la **voluntad expresada por cada Comunidad Autónoma sea única**. Sólo así el Senado albergará la *orientación política dominante* en cada Comunidad Autónoma. Evidentemente, el interés expresado mediante esa *orientación política dominante* es precisamente eso, algo político y, en consecuencia, partidista. Sin embargo, en una democracia de partidos la influencia político-partidista existe necesariamente. Hemos de aceptar que ese interés partidista va a hacerse presente de manera inevitable, por lo que la reforma del Senado ha de abordarse desde el intento de que, aunque esos intereses existan, la voluntad territorial que se exprese sea diferente a la voluntad política del Congreso de los Diputados.

Si la voluntad expresada por cada Comunidad Autónoma ha de ser única, sólo dos modelos de los estudiados se adecúan a tales exigencias: un Senado compuesto por parlamentarios designados por las Asambleas Autonómicas o un Senado formado por los Gobiernos Regionales. De entre estos, considero que un **Senado gubernamental** es el que sería menos voluble a la deriva partidista porque, de una parte, no sería ya una Cámara Parlamentaria y porque, de otra, son los Gobiernos los que mejor pueden defender los intereses de la Comunidad Autónoma. La posición del gobierno autonómico es la que, a la postre, «interesa para un eficaz diálogo multilateral entre ellas» y es en el Gobierno y no en un Parlamento donde mayor cabida tendrían las **consideraciones técnicas frente a criterios políticos**⁷².

Partiendo, pues, de la consideración de que opino que un Senado como el de Alemania es la mejor opción para convertir a la institución en un verdadero foro que sea altavoz de los intereses de todos los entes territoriales, todavía no me he pronunciado sobre la conveniencia o no de su supresión. Esta Cámara –y la voluntad expresada en su seno– no se sustraería totalmente a la deriva político-partidista; pero es que además las negociaciones donde se hacen evidentes los intereses territoriales ya se llevan a cabo en el Congreso de los Diputados. Siendo así las cosas, ¿por qué habría de mantenerse el

⁷² GARRORENA MORALES, A. (2006) «La reforma constitucional del Senado», en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob.cit., p. 910.

Senado? **¿Procede su reforma o su supresión?** Lo cierto es que creo que en un Estado políticamente descentralizado es necesario que exista una institución en la que se materialicen los intereses de las unidades territoriales que forman el Estado. Aunque hay quien argumenta que para eso ya existirían la Conferencia de Presidentes o las Conferencias sectoriales, en realidad estos órganos y su convocatoria dependen de la voluntad política del momento, como da buena muestra las contadas ocasiones en las que se han reunido⁷³. En cuanto al argumento de que es en el Congreso donde brotan los intereses territoriales, lo comparto plenamente pero me conduce a una reflexión: ¿qué ocurriría entonces con las regiones donde la implantación de partidos regionalistas o nacionalistas es baja o nula? Podría suceder que aquellas regiones donde estos partidos gozan de una posición fuerte se vean favorecidas en las negociaciones parlamentarias que conducirían, en la práctica, a relaciones bilaterales. Quizás sea adecuado que los intereses de estos territorios estén al mismo nivel que los del resto, al amparo del principio de igualdad.

En consecuencia, opino que el camino que habría de seguirse con la Cámara Alta sería **o bien el de su conversión en un Senado gubernamental o bien, directamente, su supresión**; aunque entiendo que ambas opciones tienen algún punto débil.

(a) Por un lado, creo que es necesario que un Senado, aunque sea de tipo gubernamental, quede configurado como una **institución permanente** y reflejada en nuestra Carta Magna, para dotarlo de un ***empaquetado constitucional*** que dé muestra de la importancia que la estructura territorial del Estado tiene para el buen funcionamiento del mismo.

Este modelo de Senado, que ya no sería una Cámara representativa, implicaría la modificación de la Constitución para **sacarlo de las Cortes Generales**, pues estas representan al pueblo español. Ahora, el Senado representaría a las Comunidades Autónomas. En coherencia con lo expuesto, los senadores estarían sujetos al mandato imperativo porque habría una vinculación entre ellos y el órgano designante. No obstante, una Cámara Alta así se encontraría en la práctica con varias dificultades:

⁷³ Así opina MONTILLA MARTOS, J.A. en *Un Senado territorial*, publicado en El País el 24 de junio de 2016. Disponible en «http://elpais.com/elpais/2016/06/01/opinion/1464781514_344898.html». La debilidad de la Conferencia de Presidentes o las sectoriales consistiría en que su convocatoria está al arbitrio del presidente o ministros, por lo que no hay un órgano permanente con tales funciones.

- (i) Una de ellas es que sería una institución que favorecería el **multilateralismo frente al bilateralismo** que defienden los partidos nacionalistas, por lo que difícilmente sería aceptado por estos.
- (ii) Por otro lado, si el Senado fuese verdaderamente territorial, la reforma de su composición debería acompañarse de una modificación de sus funciones para fortalecer su posición en asuntos de relevancia autonómica. No obstante, ello supondría un **procedimiento legislativo más complejo** que daría lugar a una Cámara «menos confortable para el Gobierno que dificultaría la gobernabilidad»⁷⁴. Sobrevolaría sobre este Senado de Gobiernos de las CCAA la posibilidad de que se convierta en una Cámara de bloqueo aunque sólo en relación a **asuntos de clara incidencia autonómica** –como financiación autonómica o el Fondo de Compensación Interterritorial–, que serían los **únicos en los que la Cámara Alta participaría**.
- (iii) Y, por último, una reforma de este tipo habría de contar con el consenso de la clase política, lo cual se hace difícil desde el momento en que el Senado se ha convertido, tal y como expresa PUNSET BLANCO, en el lugar de **«acomodo de un sector de la clase política**, cuya desaparición ocasionaría, por tanto, un problema a las direcciones de los partidos»⁷⁵.

(b) Pero, por otro lado, la práctica política demuestra que el modelo gubernamental podría desembocar en un Senado que fuese una auténtica Cámara de bloqueo como a veces ha ocurrido ya en Alemania. En el *Bundesrat*, los miembros de un mismo partido rellenan las casillas de voto todos en el mismo sentido. Es este el argumento por el que, entonces, sería más aconsejable su supresión. En definitiva, la elección entre una y otra opción tiene, al final, tintes ideológicos: si el bilateralismo de algunas regiones con el Estado es aceptado, la supresión es la opción óptima. Si lo que se pretende es avanzar hacia un modelo de carácter multilateral, creo que el Senado de

⁷⁴ CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», ob.cit., p. 205.

⁷⁵ PUNSET BLANCO, R. (2004) «Razón e identidad del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 70 Enero-Abril, p. 38.

Gobiernos es la opción más aconsejable, sin perder de vista que es permeable a la deriva político-partidista.

Como lo han definido gráficamente muchos autores, entre ellos CORDERO FUERTES, el Senado hoy en día no es sino un «**cementerio de elefantes**» que ofrece un último puesto a los «políticos amortizados o caídos electoralmente en desgracia»⁷⁶. Respondiendo a la cuestión que planteaba al principio del trabajo, quizás sea esta la causa en la que hay que enmarcar por qué una institución que desde su nacimiento suscitó tantas críticas todavía está sin reformar casi 40 años después. Pero un Senado que no tiene una función específica y que es visto por la ciudadanía como lugar de colocación de políticos es insostenible en una democracia avanzada. Si se mantiene, la territorialización de la Cámara Alta es inaplazable.

En conclusión, a pesar de todas estas dificultades, creo que **la necesidad –tanto en relación a su composición como a sus funciones– de una reforma del Senado actual es innegable** y que, aunque no han de obviarse, no es este el lugar adecuado para hacer consideraciones sobre la mayor o menor dificultad práctica para que una reforma así se lleve a cabo, pues como recuerda CIDONCHA MARTÍN, «el Derecho no puede resolver estas derivas, que se producen extramuros de lo jurídico»⁷⁷.

⁷⁶ CORDERO FUERTES, J.A. (2016) «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, Nº 245, p. 55.

⁷⁷ CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *ob.cit.*, p. 203.

V. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- AJA FERNÁNDEZ, E. (2006) «La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 709-731.
- AJA, E. y ARBOS, X. (1980) «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 17, pp. 27-66.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- ALZAGA VILAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.
- ASTARLOA VILLENA, F. (1998) «El Senado en la historia constitucional de España», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº 5, pp. 169-184.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2006) «El Senado, cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión europea», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 733-750.
- BLANCO VALDÉS, R.L. (2017) «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de Razón Práctica*, Nº 251, pp. 60-71.
- BLANCO VALDÉS, R.L. (2005) «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, Nº 151, pp. 41-47.

- CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. (1984) «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 10, Enero-abril, pp. 63-90.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2011) «El Senado y su reforma (Un clásico de nunca acabar)», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 23 (2011-I), pp. 167-206.
- CORDERO FUERTES, J.A. (2016) «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, Nº 245, pp. 54-65.
- FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2006) «Sobre la reforma del Senado», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 751-794.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1984) «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 38, Marzo-abril, pp. 63-125.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1982) «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 6, Septiembre-diciembre, pp. 61-112.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2015) «La reforma constitucional del Senado», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº 28, pp. 19-41.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006) «La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 795-824.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1994) «La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)», *Revista de Administración Pública*, Nº 133 Enero-Abril, pp. 485-499.

- GARRIDO LÓPEZ, C. (2016) «Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 107, pp. 75-116.
- GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (2014) «Razones para plantear la supresión del Senado», *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, Nº 7, pp. 57-69.
- GARRORENA MORALES, A. (2006) «La Reforma constitucional del Senado», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 897-929.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.J. (2006) «Una reforma constitucional del Senado o “Una Cámara en busca de autor”», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 825-841.
- LLERA RAMO, F.J. (2006) «Escenarios para una reforma en la composición y elección del Senado español», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 843-855.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2002) «El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o porqué no es procedente el *Bundesrat* como modelo)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº 40, pp. 75-98.
- PENADÉS, A. y URQUIZU-SANCHO, I. (2007), *La reforma del Senado*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- PUNSET BLANCO, R. (2006) «De un Senado a otro: reflexiones propuestas para la reforma constitucional», en ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto*

del informe y debates académicos, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 857-896.

PUNSET BLANCO, R. (2004) «Razón e identidad del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 70 Enero-Abril, pp. 27-41.

PUNSET BLANCO, R. (1993) «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 37 Enero-Abril, pp. 81-90.

RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (2002) «Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Anuario Jurídico de La Rioja*, N° 8, pp. 11-17.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (1993) «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 37, pp. 91-126.

SAÉNZ ROYO, E. (2017) «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el derecho comparado», *Teoría y realidad Constitucional*, N° 40.

SAÉNZ ROYO, E. (2012) «Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *Revista de Derecho Político*, N° 85, pp. 171-194.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (2006) «La reforma constitucional del Senado», *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 17, pp. 143-168.

Webgrafía

AJA, E. (1999) *La reforma del Senado, clave del Estado Autonómico*, El País, consultado el 23 de junio de 2017. Disponible en «http://elpais.com/diario/1999/11/16/opinion/942706803_850215.html».

CIUDADANOS (n.d.) *350 soluciones para cambiar España a mejor*, consultado el 15 de junio de 2017. Disponible en «<https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto>».

- CONSEJO DE ESTADO (2006) *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, consultado el 15 de febrero de 2017. Disponible en «<http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>»
- EL MUNDO (2017) *Dos tercios de los españoles quieren reformar la Constitución pero con un pacto entre los 4 partidos nacionales*, consultado el 23 de junio de 2017, Disponible en: «<http://www.elmundo.es/espana/2017/01/04/586c1adee2704e30528b45b1.html>».
- EL PAÍS (2004) *El 78% de los encuestados apoya la retirada de tropas de Irak*, consultado el 10 de mayo de 2017. Disponible en «http://elpais.com/diario/2004/05/30/espana/1085868004_850215.html».
- EUROPAPRESS (2017) *Rajoy y Clavijo firmarán mañana el acuerdo que garantiza el 'sí' de Coalición Canaria a los Presupuestos*, consultado el 15 de junio de 2017. Disponible en «<http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-clavijo-firmaran-manana-acuerdo-garantiza-si-coalicion-canaria-presupuestos-20170404125540.html>»
- FORCADA, D. (2013) *El PSOE propone suprimir el Senado y crear una Cámara con 90 representantes como máximo*, El Confidencial, consultado el 23 de junio de 2017. Disponible en «http://www.elconfidencial.com/espana/2013-04-23/el-psoe-propone-suprimir-el-senado-y-crear-una-camara-con-90-representantes-como-maximo_205680/»
- GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (2014), *En serio, suprimamos el Senado*, El País, consultado el 13 de marzo de 2017. Disponible en «http://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689_758485.html».
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2016) *Un Senado territorial*, El País, consultado el 2 de mayo de 2017. Disponible en «http://elpais.com/elpais/2016/06/01/opinion/1464781514_344898.html».
- ORMAZABAL, M. (2017) *Euskadi ultima un acuerdo de 15 años de paz fiscal con el Estado*, El País, consultado el 17 de junio de 2017. Disponible en «http://politica.elpais.com/politica/2017/05/02/actualidad/1493723309_769437.html».

SENADO DE ESPAÑA (2016) *Presupuesto del Senado. Ejercicio 2016*, consultado el 29 de junio de 2017. Disponible en «<http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/presupuestosenado/index.html>».

SENSERRICH, R. (2006) *Reformando el Senado*, Politikon, consultado el 23 de junio de 2017. Disponible en «<https://politikon.es/2006/03/20/reformando-el-senado/>».

XIMÉNEZ DE SANDOVAL, P. (2011) *Ahora en serio, ¿y si cerramos el Senado?*, El País, consultado el 2 de mayo de 2017. Disponible en «http://politica.elpais.com/politica/2011/11/11/actualidad/1321044223_166934.html».