



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

Departamento de Derecho Público General

Derecho Constitucional

Curso 2020/2021

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN ESPAÑA.**

**LA REFORMA DEL SENADO EN EL  
CONTEXTO DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Pablo T. Rodríguez Alonso

Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza

Junio de 2021

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

Departamento De Derecho Público General

Derecho Constitucional

# **LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA.**

## **LA REFORMA DEL SENADO EN EL CONTEXTO DEL ESTADO AUTONÓMICO**

## **THE CONSTITUTIONAL REFORM IN SPAIN.**

## **THE REFORM OF THE SENATE IN THE CONTEXT OF THE AUTONOMIC STATE**

Nombre del estudiante: Pablo T. Rodríguez Alonso

Correo electrónico: [pablodral@usal.es](mailto:pablodral@usal.es)

Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza

*Al trabajo y al esfuerzo de mis padres.*

*Les debo todas mis oportunidades.*

## RESUMEN

El Senado es, sin duda, la institución más disfuncional de toda la arquitectura constitucional del Régimen del 78. Su función, enmarcada en el contexto de un Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías parece clara: la representación territorial de las entidades autónomas. No obstante la experiencia de su funcionamiento – tributaria a su vez de la articulación constitucional de la institución y la naturaleza de proceso *in fieri* de la construcción del Estado autonómico – no ha sido ni medianamente satisfactoria.

Ello ha motivado, desde el momento mismo de su nacimiento, sustanciales debates doctrinales y, en ocasiones también político – públicos, al respecto de su funcionalidad e incluso de su razón de ser. Así, en la dinámica de un debate ya clásico del constitucionalismo español contemporáneo, las voces que apuestan por su desaparición son minoritarias en comparación con aquellas que abogan por su reforma, sin embargo el consenso desaparece en cuanto se materializa la necesidad de controvertir argumentos ante las abundantes posibilidades que se abren al respecto de la oportunidad, los objetivos, los términos y las condiciones en que dicha reforma debería ser llevada a cabo.

**PALABRAS CLAVE:** Senado, Estado de las Autonomías, Reforma constitucional, representación territorial, diversidad, unidad.

## ABSTRACT

The Senate is, unquestionably, the most dysfunctional institution of all the constitutional architecture of the Regime of 78. Its function, framed in the context of a composite State such as the State of Autonomies, seems clear: the territorial representation of the autonomous entities. However, the experience of its functioning - itself a result of the constitutional articulation of the institution and the nature of *in fieri* process of the construction of the autonomic State - has not been even moderately satisfactory.

This has given rise, from the very moment of its birth, to substantial doctrinal and, at times, political-public debates on its functionality and even on its *raison d'être*. In this way, in the dynamics of an already classic debate of contemporary Spanish constitutionalism, the voices in favor of its disappearance are in the minority compared to those advocating its reform, although the consensus disappears as soon as the need to discuss arguments materializes in the face of the abundant possibilities that arise with respect to the opportunity, objectives, terms and conditions under which such a reform should be carried out.

**KEYWORDS:** Senate, State of the Autonomies, Constitutional reform, territorial representation, diversity, unity.

## ÍNDICE

Introducción .....	6
Perspectiva general. La organización territorial del poder y la construcción del Estado autonómico como contexto para la reforma del Senado. ....	8
La reforma constitucional .....	18
El Senado. Razón de ser e identidad de la Cámara Alta.....	22
Función actual. Diagnóstico de las disfuncionalidades del Senado.....	24
Conservar o destruir. La concurrencia doctrinal en la necesidad de su reforma .....	37
Reforma aplicable al Senado. El artículo 167 CE.....	39
Propuestas de la doctrina. Opciones y posibles decisiones .....	40
Opciones y posibles decisiones. Estructura y composición .....	40
Opciones y posibles decisiones. Especialización territorial del Senado.....	46
Conclusiones y valoraciones personales .....	52

## Introducción

Desde los años germinales de la democracia en la España del régimen de 1978, la reforma constitucional nunca ha dejado de ser – especialmente entre la doctrina, aunque en ocasiones, también trascendiéndola para alcanzar a la clase política – un asunto susceptible de debate.

En línea con la amplia mayoría de cartas contemporáneas, la Constitución Española vigente contempla un mecanismo de reforma propio – de mayor complejidad que el procedimiento legislativo ordinario – que se erige, en sí mismo, como la más sobresaliente técnica de garantía constitucional, en tanto que certifica que la modificación de la CE tenga lugar a través de los cauces por ella contemplados, lo que asegura su carácter de norma superior del ordenamiento jurídico, dada la imposibilidad de modificar las cláusulas constitucionales sin seguir el proceso que estas mismas exigen.

De esta manera, a diferencia de algunas de sus precursoras en el constitucionalismo histórico español, la norma actual prescinde de cláusulas pétreas y admite su propia reforma a través de los artículos 167 y 168 CE, si bien los procesos en ellos contemplados hacen de dicha modificación un fenómeno notablemente rígido.

No obstante, la ausencia de precedentes relevantes en la Historia democrática de España, más allá de la utilización anecdótica de los procedimientos de reforma en dos únicas ocasiones desde la aprobación de la CE<sup>1</sup> con razón en el proceso de integración europeo, así como la forma en que estas fueron llevadas a cabo – caracterizada por una inusitada y, probablemente indebida, celeridad y ausencia de debate – han contribuido a generar, en un contexto de superposición de crisis económica y social con la crisis territorial, un inevitable desprestigio del ordenamiento constitucional vigente, así como a materializar también una creciente pero firme tendencia hacia la ruptura de la conexión constitucional intergeneracional, debida al anquilosamiento de una norma ya no tan popular entre la población y de la cual el desarrollo de las diferentes dinámicas sociopolíticas ha señalado importantes disfuncionalidades en la regulación esencial de algunas de las realidades más acuciantes de la sociedad española, en especial, el encaje territorial.

Dentro de esta lógica, es posible afirmar que existe en España una cierta antipatía y una evidente resistencia a formalizar institucionalmente cualquiera de los abundantes debates doctrinales al respecto de la modificación constitucional, fenómeno que no solo contradice la relativa asiduidad con la que numerosos países occidentales actualizan sus respectivas cartas magnas, sino que también elude peligrosamente el riesgo que supone no adecuar la norma suprema del ordenamiento jurídico a las nuevas circunstancias en las que este debe operar y que, en el debate constituyente, no se supieron o no se pudieron contemplar.

En relación con este fenómeno, en lo que respecta a la cuestión nacional, adquiere especial relevancia el papel del Senado, órgano consagrado por la propia CE como “*órgano de representación territorial*” (art. 69.1 CE) y cuya reforma ha sido un tema clásico de discusión entre la doctrina, llegando incluso a plantearse serias propuestas institucionales persiguiendo tal objetivo que, no obstante, nunca lograron su meta última.

---

<sup>1</sup> La CE fue reformada en dos ocasiones, ambas determinadas desde la Unión Europea y con el consenso de los dos grandes partidos, en 1992 debido a la ratificación del Tratado de Maastricht para permitir el sufragio pasivo a los extranjeros residentes en España y en 2011 para garantizar la estabilidad presupuestaria.

Ciertamente, la Constitución Española de 1978 permitió dibujar un Estado autonómico inspirado en un proceso de descentralización político – administrativa que adecuase la planta estatal a la realidad nacional y regional española, auspiciando con ello la posibilidad de contar con una segunda asamblea legislativa que funcionase a modo de cámara de representación territorial y contribuyese a la ordenación de las relaciones interterritoriales dentro del Estado.

No obstante, la realidad es que, en la actualidad, de todos los órganos reconocidos por la arquitectura constitucional vigente, el Senado es, casi con total seguridad, el más infructífero y disfuncional. Malograda su función de órgano de representación territorial constitucionalmente atribuida y situada en una posición excéntrica en un sistema político que focaliza de manera casi exclusiva la toma de decisiones en el Congreso de los Diputados, corresponde al Senado establecerse como una cámara legislativa (ocupada muy comúnmente por antiguos cargos políticos ya amortizados) cuya misión, en gran medida, apenas excede la segunda lectura en la aprobación de las leyes y, en consecuencia, a ser habitualmente identificado como un lastre superfluo no solo para las arcas públicas, sino también para el procedimiento legislativo, en tanto que cámara de reduplicación del Congreso.

Así las cosas, resulta evidente que la configuración actual del Senado imposibilita, no solo la realización del cometido que el artículo 69 CE le encomienda, sino también casi cualquier otro que justifique su supervivencia, algo que, de hecho – contextualizado en la realidad española posterior a la recesión económica, al fin del bipartidismo tras el 15M y la agudización de la cuestión territorial a causa del proceso soberanista catalán – ha provocado que no sean escasas las voces que apuestan directamente por su eliminación entre la opinión pública, los medios de masas y algunos miembros de la clase política, dando así lugar a un vivo debate al respecto de qué hacer con la Cámara Alta.

La generalidad de la doctrina, sin embargo – a excepción de contadas voces discordantes que apuestan también por la abolición – coincide en señalar la necesidad de reformar el Senado para hacer de él la clave de bóveda con la que se dé cierre definitivamente a la construcción del modelo autonómico.

De acuerdo con ello, y dado el sustrato sociológico español, la actual organización territorial del Estado y reconociendo que democratización y descentralización política son fenómenos históricamente unidos en la España contemporánea, parece razonable admitir el potencial político del Senado como verdadero órgano de representación territorial capaz de jugar un rol esencial en la política nacional y en la gobernabilidad del país.

Sin embargo, debatir al respecto de la conclusión del Estado de las Autonomías así como de la naturaleza y labor que al Senado corresponde en el mismo, exige casi obligatoriamente traer a colación la reforma constitucional y, asimismo, hace necesario controvertir y argumentar posiciones ante las abundantes posibilidades que se abren al respecto de la oportunidad, los términos y las condiciones en que dicha actuación debería ser llevada a cabo, sobrepasándose así el inicial y extendido acuerdo entre la Academia por perfeccionar el Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación autonómica que corone por fin el desarrollo del Estado de las Autonomías.

### **Perspectiva general. La organización territorial del poder y la construcción del Estado autonómico como contexto para la reforma del Senado.**

La construcción del régimen democrático vigente ha estado inseparablemente unido a la descentralización política brindada por el desarrollo del Estado de las autonomías. Más de tres décadas de experiencia constitucional así lo atestiguan y, además, el razonable asentamiento de la estructura jurídica autonómica en las dinámicas políticas españolas y en la propia realidad social permiten adivinar un éxito que funciona, aún hoy, a modo de cimiento sobre el que, efectivamente, se levantó la democracia española en sí misma.

A pesar de sus numerosos defectos, el Estado de las autonomías está tan consolidado como el propio régimen, y lo está porque forma parte de él, porque lo inspira y, en último término, porque lo vertebró. La vigente Constitución aventuró un ambicioso modelo descentralizador que modificó la planta del Estado y subvirtió la tradicional distribución territorial del poder político; en un período temporal relativamente escaso, el desarrollo autonómico ha logrado invertir la secular tradición del centralismo español, suponiendo *“un giro copernicano en relación con el histórico modelo estatal de planta unitaria, fuertemente centralizada”*<sup>2</sup>.

Ahora bien, siendo cierto que la nota autonómica es, sin ningún género de dudas, la más audaz apuesta de la norma fundamental de 1978 y uno de sus principales rasgos característicos que la distinguen en el constitucionalismo histórico español, también es una realidad constatable que la ausencia de una definición precisa de la cuestión autonómica en el texto de la misma determinó el desarrollo del sistema político español vigente.

Optando por la prudencia aconsejada por el contexto en que se llevó a cabo el debate constituyente, la carta de 1978 se inclinó por no resolver de manera concluyente la cuestión territorial y prefirió solamente apuntar su dirección al sentar sus líneas maestras en el principio dispositivo, las diferentes vías para alcanzar la autonomía y un elemental esquema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, entre otras muchas posibilidades, la CE no establece la naturaleza del Estado de las autonomías, ni el número a conformar ni la obligatoriedad o voluntariedad de hacerlo, dando lugar a un Título VII caracterizado por su ambigüedad e indeterminación.

De tal forma, la constitución española no osa concretar la vaguedad de su Título VIII y precisar de manera definitiva la fórmula territorial, llegando a producirse, en virtud de este hecho, una *“desconstitucionalización de la estructura del Estado”*<sup>3</sup> que deja sin resolver en el texto constitucional el estructural asunto de la heterogeneidad y unidad españolas.

Al reconocer únicamente el derecho a la autonomía, el modelo de Estado queda conscientemente indefinido, algo que conforme a Pérez Royo y Ruipérez Alamillo se debió a que *“lo que el constituyente hizo fue establecer una norma de apertura de un proceso histórico, con la que el Estado, que no nace descentralizado, puede desarrollar su vocación descentralizadora”*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>CASCAJO CASTRO J. L. “Breves apuntes sobre la nueva planta del Estado de las autonomías”, Historia Contemporánea, núm. 17, 1998, págs. 347 - 400

<sup>3</sup> CRUZ VILLALÓN, P. “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm.4, 1982

<sup>4</sup> PÉREZ ROYO J. “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico” y Ruipérez Alamillo, J. “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías” y REP, nº48, 1986, págs. 7 – 11 Y nº84, 1993, págs. 73 – 102



De esta manera, y a pesar de que no parece admitir discusión que el Estado de las autonomías supuso un ciclópeo avance en la articulación jurídica de la pluralidad y la unidad en el seno del Estado español, el modelo de distribución territorial del poder surge en 1978 como un fenómeno inacabado, incierto en cuanto a su configuración última; en definitiva, como un proceso *in fieri*, que hizo camino al andar y cuya clarificación en lo relativo a su funcionamiento y su generalización en el mapa peninsular recayó sobre la aparición y publicación sistemática de los Estatutos de Autonomía y, en especial, sobre la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, correspondiendo a esta institución la difícil tarea de organizar un sistema que aspira a la integración jurídica de la naturaleza diversa de las “nacionalidades y regiones”<sup>5</sup> con la “indisoluble unidad de la Nación española”, lo que determinó el proceso democrático actual.

Es un hecho que uno de los fenómenos más característicos de la Historia y la política españolas de los últimos dos siglos lo constituye, indudablemente, la cuestión territorial y su correspondiente articulación jurídica. Es más, la distribución territorial del poder político supone, sin duda, una constante nuclear del constitucionalismo democrático español y, no en vano, la mayoría de los más relevantes episodios históricos del siglo XIX, XX e incluso también del actual XXI, se encuentran relacionados de manera directa o indirecta con tal dimensión.<sup>6</sup>

Por ello, para acertar a conocer adecuadamente la realidad española resulta imprescindible asimilar no solo la existencia, sino también la amplia relevancia de un muy enraizado clivaje entre centralismo y demandas descentralizadoras, bien autonomistas o bien nacionalistas. De hecho, en relación con estas últimas, cabe señalar que desde la aparición y consolidación del nacionalismo catalán, vasco y gallego en el siglo XIX<sup>7</sup> su constante tensión con el centralismo y el nacionalismo español ha polarizado el panorama político estatal hasta el punto de protagonizarlo, de manera significativa, a lo largo del siglo pasado y también del presente.

En esta línea, cualquier observador diligente que proceda a examinar de forma crítica las experiencias históricas de la España de los siglos XIX y XX podrá comprobar sin dificultad que democracia y descentralización política constituyen para el caso español realidades inseparables, tal y como demuestran los episodios democráticos de la II República y el Régimen 78. Con sus muchos defectos, la experiencia actual permite observar que la convivencia democrática y la concordia solamente fueron posibles con el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad en el seno del Estado.

En este sentido, resulta una realidad difícilmente discutible que España es, en efecto, un país identitaria y territorialmente complejo, calificación que responde, principalmente, a la presencia de reivindicaciones nacionales de mayor o menor intensidad de Catalunya, Euskadi y Galicia (y que ya en la II República justificaron un reconocimiento estatutario propio en atención de sus especificidades), pero también a la existencia de sentimientos populares que – si bien no es posible identificar en Andalucía, Canarias, Valencia o Baleares como identidades nacionales – sí merecen mención a la hora de comprender el encaje de los territorios y regiones españolas.

---

<sup>5</sup>Denominación diferenciada en el artículo 2 CE, sin posteriores consecuencias de ella derivadas en el texto constitucional y que sin embargo ha sido habitual motivo de debate doctrinal y político.

<sup>6</sup>Solamente a título de ejemplo, la gestión del foralismo por parte de los distintos regentes decimonónicos, la inspiración federal de la I República y el levantamiento cantonal, el *Estado integral* de la II República, el desarrollo de la Guerra Civil, la represión franquista y el Régimen de 1978 se encuentran atravesadas por la cuestión territorial, las demandas nacionalistas y autonomistas y las discrepancias relativas a su debida – o no – institucionalización.

<sup>7</sup>Las razones y circunstancias históricas que favorecieron dicha consolidación escapan a la pretensión de este trabajo, sin embargo, a título aclarativo, cabe mencionar la escasa capacidad del Estado liberal español (de influencia francesa) para asentarse, las guerras civiles del s. XIX, la estructural ausencia de recursos, etc.

Asimismo, la presencia de singularidades históricas en los casos de, por ejemplo, Navarra, Asturias, Aragón o León, así como las propias de Castilla – a quien, en palabras de Ortega y Gasset le ha correspondido tradicionalmente el papel de escultora de España<sup>8</sup> – no vienen sino a confirmar el sustrato que asienta la dificultad jurídica de la circunstancia aquí expuesta.

En definitiva, es posible afirmar que es esta particularidad nacional e identitaria una de las principales fuentes de las que se deriva el problema político fundamental de la Historia contemporánea de España, a saber, la construcción de un Estado y unas instituciones que hagan viable un proyecto común, único y solidario de todas las realidades y singularidades españolas.

De acuerdo con esto, y centrando la atención en la España posterior a la dictadura, hay que señalar que, iniciada la transición democrática, la cuestión territorial pesó de manera indudable en el proceso constituyente y justificó la opción descentralizadora recogida en la Constitución vigente, la cual además debe gran parte de su éxito y el afianzamiento democrático que amparó al pacto interterritorial y a la capacidad de incluir a las nacionalidades históricas definidas por sus peculiaridades lingüísticas y culturales en un proyecto democrático común.

Tal fue, y es aún, la relevancia del Estado Autonómico en el proceso democratizador español que reputadas voces de la doctrina como Astarloa Villena se han hecho eco de la misma al apuntar que *“la trascendencia del tema autonómico es tal que de él depende la viabilidad del sistema político diseñado por la Constitución. (...) De lo que resulte del régimen autonómico depende la propia existencia de la Constitución vigente”*<sup>9</sup> o, aún más contundente, García de Enterría al señalar que *“nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonómica de la Constitución”*<sup>10</sup>

No obstante, como ya se ha adelantado líneas arriba, aunque la distribución territorial del poder que plantea el sistema autonómico recogido en la CE representa una inédita forma de Estado que, a su vez, se totaliza como su atributo más distintivo, al constituir el artículo 2 y el Título VIII la mayor novedad de la CE de 1978, esta no se prodiga al respecto de la forma del Estado de manera exhaustiva, sino casi apenas suficiente como para definir la planta territorial del Estado. Tanto es así que, de acuerdo con Cruz Villalón *“si un jurista persa quisiera conocer nuestro sistema jurídico – político, y (...) procediera a la mera lectura de la Constitución de 1978, lo que sucedería es que no lograría averiguar cuál es el modelo de Estado por ella establecido”*<sup>11</sup>.

En la actualidad, sin embargo, más de cuarenta años de desarrollo constitucional permiten comprender el Título VIII CE gracias a la jurisprudencia del TC y la conclusión general es que, si bien es verdad que la introducción de la descentralización fue un rotundo acierto, el hecho de dejar sin cerrar el proceso autonómico y concluir el dictado constitucional de la distribución territorial con un compromiso apócrifo ha constituido una crónica fuente de tensión en la construcción del régimen democrático actual.

De tal forma, una rápida aproximación a la contribución doctrinal y jurisprudencial al Estado de las autonomías nos permite esbozar la forma del Estado a partir – y/o a pesar – de la ambigua definición constitucional de la misma.

---

<sup>8</sup> ORTEGA Y GASSET, J. *“España invertebrada”*, Ed. Austral, Barcelona, 2020

<sup>9</sup> ASTARLOA VILLENNA, F. *“La Autonomía como rasgo configurador del Estado español”*; Lección Inaugural UIB 85 – 86.

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *“La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española”* Estudio preliminar, Madrid, 1980,

<sup>11</sup> CRUZ VILLALÓN, P. *“La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm.4, 1982

En este sentido, el art. 2 CE se establece como pilar fundamental en el que se apoya el edificio constitucional, pues en él se dibujan los tres trazos capitales de la distribución territorial del poder en España. Así, en primer lugar, este artículo consagra mediante su esforzada fórmula de *“la indisoluble unidad”* la afirmación de España como un ente anterior – y, en consecuencia, trascendente – al texto fundamental, al tiempo que, en segundo lugar, se erige como protector de la unidad política y territorial de la nación española, *“patria indivisible de todos los españoles”* escudándola de una hipotética disgregación interna o su disolución como totalidad coherente.

No obstante, no es esto impedimento para que el mismo artículo reconozca y garantice *“el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”*, de lo que se infiere que la Constitución advierte una España plural, es decir, observa un país que no es una entidad monolítica, sino el continente material de numerosas realidades diversas y diferenciadas, pero no independientes entre sí ni separadas del todo que conjuntamente forman. De hecho, el TC se muestra tajante al negar la posibilidad de que la CE y el Estado democrático y plural al que ella da lugar sean producto del acuerdo conjunto de estas diferentes realidades, sino que es este el que las precede a ellas: *“La constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la CE (...), sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito. Sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores”*<sup>12</sup>.

De tal manera, la planta estatal queda configurada por una pléyade de entidades territoriales dotadas constitucionalmente de autonomía, o lo que es lo mismo, a quienes corresponde un ámbito competencial privativo y una capacidad normativa adecuada a la *“gestión de sus respectivos intereses”* (art. 137CE). No obstante, dicha autonomía en ningún caso supone un poder originario, soberano, y en este sentido el TC es también categórico: *“autonomía hace referencia a un poder limitado (...), autonomía no es soberanía (...) y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”*<sup>13</sup>.

Además, al expresarse en tales términos, el TC da cabida también en su posición a los principios de solidaridad e igualdad entre sujetos territoriales, al negar la posibilidad de que existan en el seno del Estado español posiciones privilegiadas capaces de usurpar, a pequeña escala, el poder constituyente que corresponde, de manera exclusiva, al pueblo español (art. 1.2 CE).

No obstante, dentro de esa pluralidad de entidades subnacionales la constitución distingue (art. 2 CE) entre nacionalidades y regiones, hecho que ha sido objeto de abundante debate doctrinal y blanco de inclementes críticas por parte de quien consideraba que tal fórmula avanzaba en la descomposición de la realidad española en beneficio de las identidades periféricas y podría servir de aliciente para tendencias nacionalistas y el separatismo<sup>14</sup>, a pesar de la presencia de reputadas voces académicas favorables al respecto de la inclusión de dicho término, entre ellos Solozábal Echavarría al afirmar que *“su empleo (...) resultó (...) afortunado, pues contribuyó a apaciguar las tensiones nacionalistas, demostrando la compatibilidad fundamental entre sus aspiraciones y la unidad del Estado español”*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> STC 76/1988, de 26 de abril, FJ3

<sup>13</sup> STC 4/1981, de 24 de febrero, FJ3

<sup>14</sup> Manuel Fraga temía que dicha fórmula pudiese llegar a motivar la aplicación del principio de las nacionalidades y que ello llevase a su vez a la demanda de un pretendido derecho a un Estado propio

<sup>15</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. *“Sobre el modelo de organización territorial del Estado”* RDP núm.13, primavera 1982

En este sentido, una vez es aceptado el hecho de que dicha distinción no ha causado crisis alguna de la identidad nacional española<sup>16</sup> resulta (relativamente) pacífico afirmar que *“podríamos hablar de nacionalidad para referirnos a aquella comunidad con conciencia de su especificidad histórico – cultural y dotada de (...) vocación política”* y *“región como una unidad territorial dotada de cohesión (...), un área homogénea con características físicas y/o culturales distintas de las áreas vecinas”*<sup>17</sup>, más si cabe cuando el texto constitucional no detalla los criterios de dicha distinción y de él tampoco se derivan mayores consecuencias en relación con la misma. Así, la calificación de nacionalidad o región no comporta la atribución de un estatus jurídico particular, pues la autonomía corresponde igualmente a ambas entidades y, además, la diferenciación entre CCAA de régimen común y especial no responde a dicha distinción, siendo posible que una comunidad – región se equipare competencialmente a las nacionalidades históricas por vía del art. 151 CE, tal y como demostró la experiencia andaluza en 1980.

Sin embargo, el principal debate que se produjo en relación con el Estado autonómico con posterioridad a su generalización por el mapa español tras los Pactos Autonómicos de 1981 fue el protagonizado por el desarrollo del modelo de estado, viable a través de una interpretación asimétrica o en clave homogeneizadora de la autonomía, es decir, la dicotomía entre la necesidad o no del equilibrio material de competencias de todas las CCAA.

En este sentido, la primera de estas posiciones consideraba la asimetría de techos competenciales como una cuestión transitoria que debía desaparecer con el paso del tiempo constitucionalmente previsto para la reforma estatutaria y, de hecho, tal fue la tendencia de todas y cada una de las Comunidades Autónomas: alcanzar el máximo grado de autonomía y su equiparación con las comunidades históricas, amparada tal propensión por el hecho de que dicha igualación no viene impedida por el articulado constitucional y en una pretendida evasión de agravios comparativos derivados del decalaje en los niveles de autogobierno.

La generalización autonómica y la proliferación de asambleas legislativas, así como la sustancial asimilación competencial que se dio en los noventa<sup>18</sup> constituyen los dos grandes hitos de esta alternativa, defendidos por García de Enterría en los siguiente términos *“no es saludable para (...) el Estado (...) que sus estructuras respondan a la vez a los principios de la centralización más severa y de la descentralización más profunda (...) sería (...) imposible, que la máquina administrativa (...) consiga asegurar un nivel mínimo de operatividad social. La funcionalidad del Estado sólo podrá asegurarse (...) activando el proceso de generalización”* y *“la Constitución no impone (...) dos clases de CCAA. Lo único que establece (...) es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único (...) del que dispensa a algunos territorios”*<sup>19</sup>.

Asimismo, esta propuesta abogaba por la conversión del Senado en una cámara de representación territorial que diese lugar a la multilateralidad en las relaciones del Estado con los entes territoriales y de estos entes territoriales entre sí.

---

<sup>16</sup> Tal y como Peces – Barba asume al afirmar *“la existencia de nacionalidades no excluye, sino todo lo contrario, hace mucho más real la existencia de esa nación (...) que es conjunto y absorción de (...) las demás y que se llama España”*

<sup>17</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. *Sobre el modelo de organización territorial del Estado* (...) Óp. Cit.

<sup>18</sup> Conforme al art. 149 CE, pasados cinco años desde la aprobación de sus EEAA, las Comunidades Autónomas de segunda línea revisaron sus respectivas normas básicas, así: Castilla – La Mancha (LO 24 de marzo de 1994), Cantabria (Ley Orgánica 30 de diciembre de 1988), Murcia (LO 24 de marzo de 1994), Aragón (LO 30 de diciembre de 1996), etc.

<sup>19</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Presidente) *“Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías”*, CEC, Madrid, 1981

No obstante, estas tendencias se vieron contrapesadas por la opción contraria, imperante entre academia y judicatura. Así López Guerra afirma que *“resulta difícil admitir que la Constitución (...) favorezca el principio igualatorio (...). Más bien (...) lo contrario: el Estado de las Autonomías se proyecta como técnica para permitir tratamientos específicos de situaciones diferenciadas”*<sup>20</sup>.

De acuerdo con esta alternativa, el concepto de autonomía no implica equivalencia competencial por el sencillo hecho de que la motivación autonómica no era otra que la diversidad, lo que hacía obligada una mimética pluralidad en la regulación de los sujetos de autonomía. Así, se entiende que, si bien la CE no niega la posibilidad de igualar competencialmente a todas las comunidades, considerar que el proceso autonómico debía seguir ineludiblemente tal vía implicaría una equiparación artificial de realidades diferenciadas contraria a la salvaguardia constitucional de la diversidad de nacionalidades y regiones y los hechos diferenciales propios de algunas CCAA, concretamente la foralidad y la *“personalidad histórica diferenciada, la conciencia de identidad (...) formada sobre raíces culturales propias y la probada vocación de autogobierno (...) de Euskadi, Catalunya y (...) Galicia”*<sup>21</sup>.

El error último de las posiciones partidarias de la homogeneización radicaba, de acuerdo con esta segunda postura, en el hecho de que determinadas cuestiones como las lingüísticas o culturales no podían quedar sujetas a igualación y pensar lo contrario implicaría creer que la equiparación competencial sería solución para la heterogeneidad de un sistema cuya pluralidad (y las secuelas jurídico – políticas de la misma) es rasgo estructural del mismo. En este sentido, Fco. Tomás y Valiente, expresaría claramente: *“El Estado de las autonomías no debe cerrarse con la igualación competencial entre todas las comunidades (...) Es de temer que la resistencia a la igualación, o la restauración de la desigualdad competencial (...) provocará que el sistema se rompiera. Pero la (...) principal razón en favor de la inicial diferenciación competencial es la diferencia real, por histórica y presente, entre nacionalidades y regiones”*<sup>22</sup>.

Asimismo, según esta opinión, los órganos constitucionales deberían recoger las singularidades propias de la pluralidad que sirve de justificación para la asimetría autonómica, cobrando protagonismo de nuevo el papel del Senado como foro territorial, que, además, debería adecuar su funcionamiento a las disparidades competenciales, resultando improcedente para determinados asuntos la gestión multilateral. En este punto, Leguina Villa, es partidario de que *“las autonomías diferenciales reciban un tratamiento (...) diferencial que reequilibre a su favor la posición minoritaria en que se encontrarían en un Senado territorial frente al resto de CCAA”*.

En definitiva, la aceptación de que la naturaleza diversa de España y sus pueblos no sería templada desde una vertiente jurídica mediante la igualación competencial y la asunción misma de que la heterogeneidad española no supone una realidad a la que resignarse constituyen los cimientos sobre los que se construyen las posturas defensoras de una autonomía asimétrica. No obstante, asimetría no equivale a privilegio – cuestión que la CE repudia explícitamente<sup>23</sup> – sino a tratamientos orgánicamente diferenciados para realidades materialmente diferenciadas.

---

<sup>20</sup> LÓPEZ GUERRA, L. *“Algunas notas sobre la igualación competencial”* Documentación Administrativa, Núm. 232-233, octubre 1992 – marzo 1993

<sup>21</sup> LEGUINA VILLA, J. *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales”*, RAP, núm. 143, mayo – agosto 1997

<sup>22</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F. *“Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional”* CEC, Madrid, 1993

<sup>23</sup> Art. 138.2 CE (si bien los derechos forales de Navarra y las diputaciones vascas han sido tradicional objeto de discusión política, económica, jurídica y fiscal, al constituir, para muchos, paradigmático ejemplo de privilegio).

Esta posición queda respaldada por la jurisprudencia constitucional en la histórica STC 76/1983 (LOAPA), en la cual el TC aboga por la diferenciación autonómica en los siguientes términos: *“los artículos (...) 9.2, 14, 139. 1 y 149.1. 1.ª- consagran la igualdad de individuos (...) no la de las Comunidades Autónomas”, para continuar con que las CCCA “son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional (...) o en cuanto (...) los Estatutos no podrán implicar privilegios (...); pero (...) pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía (...) en cuanto a su complejo competencial<sup>24</sup>”, y concluir categóricamente que “el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del estatus jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías”<sup>25</sup>.*

No obstante, ni mucho menos es esta la única aportación del TC a la iluminación del sistema; también merecen mención por su labor de construcción paulatina del Estado autonómico, la valoración de la naturaleza del Estatuto de Autonomía (STC 10/1982), de la inclusión de derechos en los mismos (STC 247/2007), la posición del órgano estatal y el autonómico en el ejercicio de las competencias (STC 95/1984), la naturaleza exclusiva o compartida de aquellas (SSTC 35/1982; 37/1981; 125/1984), la definición de bases (SSTC 32/1981; 32/1983), el ámbito territorial de las normas autonómicas (SSTC 37/1981; 53/1984) y hasta la denominación de Estado de las autonomías, autonómico (SSTC 35/1982; 27/1983) o compuesto (STC 1/1982).

De hecho, el título de Estado compuesto fue empleado a su vez por García Pelayo en su esquema explicativo del engranaje del Estado de las autonomías y de las relaciones de sus actores, y que en palabras del primer Presidente del TC respondía a una morfología estatal en que *“unidad y diversidad, centralización y descentralización, se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por (...) relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, (...) que se condicionan y complementan. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado, las de supra y subordinación lo convertirían en (...) centralizado (...) y no sería posible la coexistencia (...) gracias a (...) la inordinación, por sí sola (...) incapaz de fundar una entidad política”<sup>26</sup>.*

Así, se producen en el seno del Estado compuesto relaciones de tres clases: las del Estado con las entidades territoriales, las de ellas entre sí y aquellas que conducen a la formación de la voluntad general. En primer lugar, las relaciones de coordinación serían aquellas del Estado con las entidades territoriales, siendo caracterizadas por la distribución competencial, en pie de igualdad, entre el poder central y el autonómico.

De este modo, a raíz del texto constitucional ha sido posible distinguir competencias exclusivas, tanto estatales como autonómicas (siendo posibles materias cuya legislación y ejecución corresponden al poder central y/o a las entidades subnacionales; otras cuya legislación corresponde al poder central y su ejecución a los entes territoriales y, más excepcionalmente, materias sobre las que legislan las autonomías y cuya ejecución depende del poder central) y competencias concurrentes, en que cabe la participación de ambas partes.

---

<sup>24</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ2

<sup>25</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ2

<sup>26</sup> POLO MARTÍN, R. *“Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional”* UC3M, 2014

En este sentido, los artículos 148.1 y 149.1 CE se erigirían como columna vertebral de la distribución competencial al señalar, respectivamente, las materias objeto de competencia exclusiva del Estado y de las CCAA, si bien merece mención la cláusula residual del 149.3 CE, por la que corresponde a las CCAA aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado. En todo caso, es de justicia reconocer que dichos artículos han causado un ingente esfuerzo doctrinal y jurisprudencial para dilucidar los extremos de tal distribución.

Además, cabe recordar las posibilidades brindadas por leyes marco, leyes orgánicas y leyes de armonización, a saber: conceder el desarrollo legislativo a las CCAA de materias de competencia central, transferir competencias estatales y, finalmente, ocupar competencias autonómicas.

A su vez, las materias concurrentes podrían suponer que los entes territoriales sólo legislen en tanto el Estado no lo haga; que el Estado central legisle en aras de la regulación unitaria de materias cuya competencia fue atribuida a las CCAA y finalmente, materias cuya legislación básica pertenece al poder central y su desarrollo a las entidades territoriales.

Una segunda vertiente de las relaciones de coordinación la constituye la relación creada entre dos cámaras de legitimidad diferenciada, una popular y una territorial, como órgano representativo de las entidades subnacionales y que correspondería a la relación entre Congreso y Senado (con todas las limitaciones que se derivan de la posición inferior de este).

Por su parte, las relaciones de supra y subordinación ponen de relieve el carácter superior y anterior del Estado sobre las CCAA. En ellas, ocupa un lugar solemne la presencia de un Tribunal que ejerza de árbitro de posibles conflictos entre actores autonómicos – papel que encarna el TC (art. 161 CE) – y la capacidad del Estado de examinar y sancionar el comportamiento de las entidades territoriales, lo que ejemplifica el carácter supremo de la CE, a la que están sometidas los EEAA y el art. 155 CE, aplicado recientemente a raíz del soberanismo catalán<sup>27</sup>.

Finalmente, la aportación de las entidades territoriales a la formación de la voluntad del Estado y en la hipotética reforma de la CE, recibe el nombre de relaciones de inordinación y que, para el caso español resultan especialmente problemáticas; advertible sin dificultad en la atrofia de la que es víctima el Senado, cámara en que debería materializarse la voluntad de las CCAA en la formación de la voluntad del total que las engloba y las precede, es decir, del Estado.

Ante tal estado de cosas, la fórmula del Estado compuesto implica no solo el reconocimiento de la autonomía a nacionalidades y regiones, sino su intrínseca conjunción en una realidad superior en el seno del Estado, de forma tal que se forja un doble nivel territorial de gobierno, el estatal y el de las CCAA que, a su vez, contraponen recíprocamente las tensiones centrifugas y centrípetas de descentralización y de unidad. Así, este esquema permite observar la vaguedad constitucionalmente establecida del funcionamiento autonómico, al poner de manifiesto los matices relativos a su distribución competencial y sus dinámicas internas, en especial en relación con muchas de sus profundas incoherencias, entre las que el papel del Senado ocupa un lugar preeminente, al constituir un obstáculo en las relaciones de coordinación entre las entidades territoriales y un absoluto fracaso en lo relativo a las funciones de inordinación, adquiriendo solamente importancia en las relaciones de subordinación llegada la aplicación del art. 155 CE.

---

<sup>27</sup> En el mes de octubre de 2017 el art. 155 CE fue aplicado en Catalunya en respuesta a la declaración unilateral de independencia proclamada, en un ejercicio de clara inconstitucionalidad, por parte del Parlament.

Todo lo hasta aquí expuesto deja patente el hecho de que el Estado autonómico fue un proceso constitucionalmente inacabado, perfeccionado con la propia dinámica de su existencia y, en definitiva, un proceso aun hoy abierto y susceptible de un mayor refinamiento, convergiendo la doctrina en la necesidad de su clausura desde hace décadas y planteándose dicho cierre como una de las más relevantes razones que justificarían la reforma constitucional.

Asimismo, cabe señalar que en el actual siglo XXI la problemática territorial española ya no se limita a la existencia de identidades culturales o nacionales y demandas autonomistas, sino que en la actualidad se han acentuado a lo largo del mapa español numerosas cuestiones de matriz territorial que constituyen ya asuntos a los que el Estado ha de dar obligatoriamente respuesta.

En este sentido, la España vaciada reclama con inminente urgencia atención institucional debido a la hemorragia demográfica provocada por la ausencia de oportunidades económicas y laborales que estas regiones niegan a su población más joven y formada, ya de por sí menguada debido a unas exiguas tasas de natalidad cuyas perspectivas evidentemente no mejoran.

El envejecimiento poblacional y la inexistencia de tejido productivo y empresarial se erigen como las principales causas de un fenómeno por el cual la geografía de numerosas provincias españolas de interior (Soria, Guadalajara, Teruel, Huesca, Cáceres, etc.) se vacían de recursos, servicios y población y que fue ignorado durante años, logrando solamente acaparar atención social y mediática gracias a la iniciativa ciudadana de los habitantes de estos territorios afectados, llegando incluso a la representación política, por supuesto, en el Congreso.

La despoblación emerge, así, como una de las esenciales cuestiones a las que España deberá dar respuesta en la primera mitad del presente siglo si pretende revitalizar dichos territorios y neutralizar las dinámicas socioeconómicas que convierten a las áreas urbanas en competitivos polos de desarrollo aprovechándose de la geografía de su alrededor y en perjuicio de la misma.

De hecho, por su parte, la realidad de las grandes ciudades españolas hace pensar que sus singularidades sociales y económicas deben obtener también algún tipo de respuesta institucional, dada la innegable relevancia de su administración en la organización territorial del Estado. No en vano el modelo de organización territorial inaugurado en 1978 también tiene una vertiente municipal y no solo respondió a una motivación política e identitaria, sino también a la cercanía de la Administración a los ciudadanos, a la autonomía municipal en la gestión de intereses propios (con claro menor alcance que la autonómica) y a la modernización de la infraestructura de todo el territorio que, sin embargo, se inició en las urbes.

Ante tal estado de cosas, y siendo la cuestión territorial el lugar sobre el que poner el acento si se procede a apostar por la reforma constitucional, cabe preguntarse el papel que el Senado puede jugar en la clausura del sistema autonómico. Articular social, territorial e identitariamente la España de las autonomías constituye todavía hoy una labor titánica, a la que sin embargo la Cámara Alta, funcionando de manera efectiva a modo de foro autonómico puede contribuir decisivamente. El sistema autonómico no es barato, pero sobre su rendimiento recae el proyecto político español vigente y, en él, *“el Senado debe ser la cúpula que recubra todo el sistema cooperativo (...) el vehículo de participación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en las políticas generales del Estado y en las instituciones comunes”*<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> ROJO GARCÍA, J. *Conferencia de clausura. El municipalismo en un Estado cooperativo*, FEMP, 2010



Sin embargo, dadas las problemáticas y una vez queda constatado el hecho de que la construcción del Estado autonómico no se dio de manera global mediante su plasmación en el texto constitucional sino de manera discontinua gracias a la elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía y a la actividad del TC a través de su jurisprudencia se hace patente la profunda paradoja que supone haber delimitado constitucionalmente la composición y el carácter del Senado. Dicho en otras palabras, la ausencia de un diseño funcionalmente operativo del Estado autonómico en el momento de aprobación y entrada en vigor del texto fundamental frustra la *“representación territorial”* que el artículo 69 CE reconocía a la Cámara Alta.

En esta línea, habiéndose apostado por un modelo de descentralización política todavía por concretar en el Estado Autonómico, parece natural comprender que el Senado a configurar debería responder a tal hecho, como confirma la opinión de Solé Tura en defensa de la enmienda del Grupo Comunista al respecto de la configuración del Senado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso: *“si se iba a construir un sistema político basado en las autonomías, el Senado solo tenía sentido como Cámara de representación de las autonomías. Si no es así, (...) carece (...) de sentido, porque una segunda Cámara que sea una (...) duplicación (...) de la Cámara Baja es simplemente una pérdida de tiempo en el terreno legislativo”*<sup>29</sup>.

No obstante, al proceder a la configuración de la naturaleza del Senado y sus reglas de composición en la Constitución, la Cámara Alta quedó configurada como el órgano de representación territorial de una forma de Estado inconclusa, como foro autonómico de autonomías todavía inexistentes. El Senado quedaba, en cierto modo, rehén de su propia regulación constitucional, al constituirse como variable dependiente ya perfilada de una variable independiente todavía por definir.

De tal manera, una vez se concretó el Estado de las Autonomías – siguiendo a Cruz Villalón mediante el proceso autonómico y la actuación del TC<sup>30</sup> – y se solucionó con ello la variable principal, la afectación de la variable dependiente resultaba difícilmente excusable. No obstante, precisamente esto es lo que no ocurrió en el caso español, donde la variable independiente quedó profusamente detallada mientras que la accesoria se perpetuó en su invariación.

Así, el Senado se constituyó como una cámara autonómicamente inútil, incapaz de articular las relaciones de las CCAA entre sí, con el Estado central (y el de este con ellas) y olvidó por completo la realidad socioeconómica del rural español y la totalidad del mundo local, sin poder hacer nada para solucionarlo al ser prisionero de una regulación fundamental invariable.

En esta línea resulta profundamente pedagógico Martínez Sospedra cuando denomina al artículo 69 CE como *“disposición transitoria incrustada”* y señala, de la situación aquí referenciada que *“el resultado ha sido prolongar una situación de transitoriedad cada vez menos sostenible, por eso no resulta precisamente casual que la reforma constitucional haya acabado por aparecer como lo que es: la única vía de solución viable”*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> SOLÉ TURA, J. DSCD núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3531 y 3524-3525

<sup>30</sup> Cruz Villalón distingue tres momentos de en la construcción del EAA: la construcción constitucional, la construcción a través del proceso autonómico desde 1979 a 1983 y la construcción jurisprudencial del TC. CRUZ VILLALÓN, P. *“La construcción jurisprudencial del Estado de las autonomías”* RVAP, núm. 31, 1991

<sup>31</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *“Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978”*, Corts: Anuario de derecho parlamentario, núm. 15, 2004

## La reforma constitucional

A diferencia de las distintas ramas del ordenamiento jurídico, cuyos textos legales no prevén cláusulas de reforma sino que son reemplazados o modificados a través de diferentes métodos de sucesión normativa cuando las circunstancias provocan su inoperancia, en el ámbito del Derecho Constitucional la Constitución se establece como la única norma que plantea, en su propio articulado, la manera en que ser reformada, incluso, en su absoluta totalidad.

Para el caso español, el proceso de reforma constitucional aparece regulado en el Título X de la Constitución Española, extendiéndose desde el artículo 166 al 168 y erigiéndose, con ello, en la mejor de las garantías constitucionales – junto con la existencia del TC – en tanto certifica, en sentido formal, el carácter de norma suprema de la carta al asegurar que la modificación de los preceptos constitucionales se lleve a cabo mediante los procedimientos de reforma que esos mismos preceptos contemplan, dificultando una posible modificación arbitraria de las materias orgánicas o dogmáticas constitucionalmente reconocidas. Así, establecida la reforma como mecanismo de seguridad explicitado en el propio texto de la norma para garantizar la salvaguardia de la misma y su cumplimiento, cabe afirmar con rotundidad que *“cualquier reforma de la Constitución que no haya respetado el procedimiento (...) será inconstitucional”*<sup>32</sup>.

Por otro lado, la reforma constitucional cumple otra función trascendental para el ordenamiento jurídico, pues las circunstancias en las que las cartas deben operar varían con el tiempo, pudiéndose producir así un envejecimiento de las mismas solamente evitable mediante un reglado procedimiento de reforma que sirva de actualización del texto constitucional. Como señala De Vega *“la reforma (...) es un mecanismo que permite la adaptación de la misma a las nuevas realidades y necesidades (...), garantizando así la continuidad jurídica del Estado”*<sup>33</sup>.

En lo relativo a la CE, la técnica de reforma constitucional se concreta en dos procedimientos, uno ordinario y otro complejo, recogidos en los arts. 167 y 168 CE respectivamente, cuya iniciativa se equipara con la legislativa a excepción de la exclusión de la iniciativa legislativa popular (art 166 y. 87.1 CE)<sup>34</sup> y cuyo impulso únicamente podría responder, dadas las mayorías que exigen, a la existencia de un amplio consenso entre las fuerzas representadas en CCGG.

La activación del procedimiento del art. 167 CE requiere que el proyecto de reforma constitucional sea aprobado tanto en el Congreso como en el Senado por una mayoría parlamentaria de tres quintos en cada cámara, si bien es cierto que de no lograrse tal requisito, existen dos posibilidades subsidiarias, consistente la primera en la creación de una Comisión paritaria de diputados y senadores con el objetivo de presentar un nuevo texto para un nuevo sometimiento a voto de ambas cámaras y la segunda en que, en el caso de que el proyecto de reforma hubiera logrado el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, este podrá ser aprobado con el respaldo de una mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ – ZAPATA, J. Voto particular a la STC 31/2010, 28 de junio, FJ3

<sup>33</sup> DE VEGA, P. *“La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”*, Tecnos, Madrid, 1985

<sup>34</sup> De Vega considera contradictorio que en España *“se proclama (...) el poder constituyente del pueblo, y en virtud de (ella) (...) se consagra la iniciativa popular para leyes ordinarias, se la elimine luego para la actuación del poder constituyente”*, mientras Pérez Royo considera que *“dada la prudencia con que se debe afrontar (...) la reforma de la Constitución la iniciativa debe partir (...) de las instituciones representativas”*

<sup>35</sup> Para la actual XIV legislatura, 133 senadores y 234 diputados respectivamente

Finalmente, una vez aprobada la reforma en Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación siempre que así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras<sup>36</sup>.

En segundo lugar el art. 168 CE contempla el procedimiento difícil de reforma, notablemente más rígido que el anterior y que hace sumamente improbable la modificación de los preceptos a que se aplica – en concreto al Título Preliminar; al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I (Derechos y libertades; De los derechos fundamentales y de las libertades públicas, arts. 15 - 29) y al Título II (De la Corona, arts. 56 – 65) así como a una hipotética revisión total de la carta –<sup>37</sup>.

A propósito del art. 168 CE cabe decir que este exige, para su puesta en marcha la aprobación de la propuesta de reforma con una necesaria mayoría de dos tercios en cada Cámara, seguida de una disolución inmediata de CCGG, la convocatoria electoral y la aprobación, de nuevo, por dos tercios tanto de diputados como senadores de las nuevas Cámaras elegidas del texto de la reforma, que a su vez se someterá obligatoriamente a referéndum para su ratificación definitiva.

En esta línea, la sobresaliente rigidez que exhibe el procedimiento recogido en el art. 168 CE ha provocado que la doctrina se pronunciase categórica en relación a este. Así por ejemplo, De Vega, señala que *“es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás”* y que *“más que un procedimiento de reforma se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma”*<sup>38</sup>, cercano, según De Otto a la *“rigidez absoluta”*<sup>39</sup>.

Asimismo, es necesario poner de manifiesto que la reforma constitucional en España posee actualmente un límite temporal, consistente en la imposibilidad de iniciarse los procedimientos de reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de algunos de los estados de anomalía constitucional (alarma, excepción y sitio) previstos en el artículo 116 CE.

Por otra parte, existe también un límite material de procedimiento para el caso de una posible reforma total del texto constitucional y que es ilustrado con total claridad por el TC cuando afirma que la CE *“no excluye (...) de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento (...) (pero) también proclama (...) los principios constitucionales (...) que vinculan y obligan (...) incluso cuando se postule su reforma o revisión”* (STC 48/2003)<sup>40</sup> así como también *“en el marco (...) de reforma de la constitución (...) siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales, no hay límites materiales a la revisión constitucional (...) la Constitución es un marco (...) suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”* (STC 103/2008)<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Para la actual XIV legislatura, 35 diputados o 26 senadores

<sup>37</sup> Existe de nuevo aquí un intenso debate doctrinal al respecto del ámbito normativo al que el artículo 168 CE concede especial protección, que centra sus principales críticas en que no resulta comprensible la no cobertura por parte de este precepto al art. 14 CE así como al propio art. 168 CE, es decir, el hecho de que el art. 168 CE no se otorgase a sí mismo el mismo grado de protección que aporta a otros artículos, pudiendo evitar así, de acuerdo con Manuel Contreras *“el fácil expediente de que (...)el artículo 168 CE, pudiera reformarse utilizando (...) el 167 CE, para dejar sin protección los ámbitos materiales que amparaba”*.

<sup>38</sup> DE VEGA, P. *“La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”*, Madrid, Tecnos, 1985

<sup>39</sup> DE OTTO, I. *“Derecho Constitucional. Sistema de fuentes”*, Barcelona, Ariel, 1987

<sup>40</sup> STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ7

<sup>41</sup> STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ4

Más allá de consideraciones preliminares, cabe señalar que la reforma constitucional exige un trascendental cuidado, casi quirúrgico, en virtud de su radical importancia para la continuación del sistema político diseñado por la Constitución objeto de reforma, en palabras de K. Loewenstein, *“cada reforma es una intervención (...) en un organismo viviente y debe ser solamente efectuada (...) con extrema reserva”*<sup>42</sup>.

No obstante, dado que no existe obra humana – jurídica o no – digna de tal perfección que excluya la posibilidad de su modificación, en ocasiones la reforma de la Constitución se presenta como realidad conveniente y otras incluso como una necesidad ineludible. De hecho, más allá de los criterios de oportunidad, Pérez Royo vincula de manera directa la reforma con las exigencias democráticas al afirmar que *“la reforma de la Constitución sólo puede desarrollarse plenamente (...) cuando el Estado democrático es (...) incontestable (...) el que se pueda hacer uso de ella con normalidad, es uno de los mejores índices para medir la salud democrática”*<sup>43</sup>.

Sin embargo, en lo relativo a la CE, parece haberse asentado en nuestro país un cierto espíritu antirrevisionista conducente a la normalización de una *“alergia nacional a reflexionar sobre la oportunidad y el contenido de posibles reformas constitucionales”*<sup>44</sup> que ha generado una ostentosa resistencia a positivizar alguno de los numerosos debates en la literatura científica al respecto de la modificación constitucional, fenómeno que contradice la equilibrada naturalidad con que otros países occidentales modernizan sus respectivas normas fundamentales y elude, comprometidamente, el peligro que supone no adecuar la norma suprema del ordenamiento jurídico a las nuevas circunstancias en las que este debe operar. En esta línea, de acuerdo con Alzaga Villamil, el antirrevisionismo actual se debe a *“la gran inestabilidad del constitucionalismo histórico español (...) que dificultó la concepción de la Constitución como una base común de la convivencia y del sistema político”* y a la creencia de que *“la principal virtud de la Constitución de 1978 es ser fruto de un espíritu de concordia y un consenso tan amplios como raros en nuestra historia (...) y el escepticismo sobre la posibilidad de volver a alcanzar hoy un consenso análogo”*<sup>45</sup>

Es una realidad que la Constitución vigente ha sido (y continúa siendo) el instrumento jurídico – político que ha permitido a España convertirse en un Estado de Derecho tras la conclusión biológica del autoritarismo franquista y que le ha aportado una tabla de derechos desconocida en el constitucionalismo español (tanto por extensión como por la seguridad de sus garantías) hasta su entrada en vigor en diciembre de 1978, mas de ello no se infiere que *“haya que sacralizar o condenar de modo apriorístico cualquier intento de (...) reflexión sobre una mejora de nuestro sistema político que implique reformas (...) del texto constitucional”*<sup>46</sup>. Existe, entre la tendencia recurrente a la modificación fútil del articulado constitucional y la total ausencia de disposición a modificarlo, un criterio moderadamente virtuoso, inspirado en el pragmatismo del instituto reformador y en su función como garantía jurídica de la norma fundamental, que debe plantearse no solo como respuesta a la tensión entre ambas propensiones, sino como solución idónea entre la protección de la Constitución y su hipotética petrificación.

---

<sup>42</sup> LOEWENSTEIN, K. *“Teoría de la Constitución”*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 199

<sup>43</sup> PÉREZ ROYO, J. *“La reforma de la Constitución”* Revista de Derecho Político, Nº22, 1986

<sup>44</sup> ALZAGA VILLAMIL, O. *“Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella”* en TUSELL J. y LAMO DE ESPINOSA, E. *“Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española”*, Madrid, 1996

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

Ante tal estado de cosas, cabe decir que resulta innegable que la norma vigente dejó numerosas cuestiones abiertas, escasa o imperfectamente definidas, lo cual motiva que exista una más que evidente conformidad entre la doctrina a la hora de apuntar la necesidad de reformarla, entre ellas, al respecto del cierre de la cuestión territorial. Hay que poner en valor que la CE1978 se redactó desde las preocupaciones de la oposición al franquismo, bajo la influencia de otras cartas europeas y en la búsqueda del consenso incluso en aquellos aspectos, no escasos, en los que el acuerdo no era posible, donde se optó por la fórmula de los compromisos apócrifos, aplazando la regulación para posteriores legisladores y, además, es sencillo inferir que, introduciendo la posibilidad de la reforma constitucional, los constituyentes pudieron prever que el texto legal era perfectible y que sería un error impedir proceder a su perfeccionamiento.

Así, una vez admitida no solo la conveniencia sino la necesidad de reformar la Constitución en aras de lograr su posible aclimatación a hipotéticas nuevas circunstancias, la dificultad (no menor) del asunto reside, fundamentalmente, en dos aspectos: en primer lugar, la materia objeto de reforma y, en segundo, el contexto y la oportunidad necesarios para llevarla a cabo.

En relación con el clima necesario para la reforma, las circunstancias en que este debe producirse deben ser las propias de una realidad de consenso, de voluntad política concurrente entre los diferentes actores del sistema político. En un país con la inestabilidad constitucional española, y siendo esta una de las causas del antirrevisionismo imperante, la construcción de unas sólidas bases de consenso – y el reconocimiento de la legitimidad de las mismas – que permitan mediante el diálogo y la confrontación de ideas, afrontar los posibles ajustes del texto constitucional se presenta como un requerimiento ineludible en caso de revisión de aquel, siempre, claro está, mediante los instrumentos constitucionalmente reconocidos.

Por su parte, en lo que respecta a la materia objeto de reforma, numerosas han sido las cuestiones apuntadas por los constitucionalistas a lo largo de las últimas décadas, y de hecho algunas de ellas fueron planteadas por el primer Gobierno de Rodríguez Zapatero al Consejo de Estado para que informase al respecto de su modificación, así por ejemplo: la integración europea, que de hecho ya ha motivado los dos incidentes reformadores de la actual carta magna; el método de elección del Consejo General del Poder Judicial, para evitar su posible control por parte de un gobierno con mayoría absoluta y garantizar su total independencia; la composición y el desempeño del Tribunal Constitucional, en especial en relación con el número de jueces que lo componen y su selección; la responsabilidad jurídica de los miembros de la familia real, asunto especialmente sugestivo tras los recientes comportamientos del monarca emérito; la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona; la reforma de la Constitución desde una perspectiva de género tradicionalmente ausente de los planteamientos doctrinales hasta la actualidad, con el objetivo de reforzar el acceso a las mujeres al espacio público mediante el reconocimiento constitucional de la igualdad formal<sup>47</sup> y, finalmente, los aspectos relacionados con el Estado de las Autonomías, donde ocupan un lugar solemne la financiación autonómica y el cierre del Estado autonómico, en especial en lo relativo al papel del Senado en el mismo, pues la solución vigente resulta penosamente satisfactoria.

---

<sup>47</sup> En este sentido puede ser interesante observar ESQUEMBRE, M. M. *“La Constitución de todos y todas. La reforma constitucional desde una perspectiva de género”* Gaceta Sindical, nº23, 2014 o TORRES DÍAZ, M. C., *“Reseña de Gómez Fernández. Una Constituyente feminista ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género? Marcial Pons, Madrid, 2017*

Obliga esto a dedicar atención a la reforma del Senado, propuesta que – y pese a la concurrencia doctrinal casi unánime – fue despreciada en tanto que *“desde el espíritu antirrevisionista (...) se construyó la frágil teoría de que era factible encontrar una solución mediante la simple reforma del reglamento parlamentario. Como por esa vía no se pudo alterar ni la composición ni las funciones de la Cámara (...) a regañadientes se ha admitido que si se quiere convertir al Senado en una auténtica cámara colegisladora (...) hay que reformar (...) la Constitución”*<sup>48</sup>.

### **El Senado. Razón de ser e identidad de la Cámara Alta**

Desde el propio momento de su diseño constitucional, el Senado fue un órgano cuestionado y sobre el que siempre existieron dudas como demuestran las numerosas y variadas propuestas para su regulación que se dieron en el marco del debate constituyente. De tal forma, la regulación del Senado se erige como aspecto de discusión y debate en la doctrina desde prácticamente antes incluso de la puesta en marcha de su funcionamiento.

Desde aquel momento el Senado español ha sido definido desde la doctrina – de manera tan categórica como unánime – como *“órgano (...) insatisfactorio”*<sup>49</sup>, *“casi (...) simulacro de cámara”*, *“cámara entrañablemente inútil”*<sup>50</sup>, *“la pieza más defectuosa de nuestra arquitectura constitucional”*<sup>51</sup> o *“simple cámara de reduplicación del Congreso, entorpecedora y retardataria”*<sup>52</sup> y, de hecho, su reforma ha sido apuntada continuamente desde entonces como realidad insoslayable para la supervivencia de una institución de la que se preveía con facilidad su marginal papel en la estructura orgánica del régimen democrático de 1978, como evidencia Bouza Brey al señalar dicha necesidad para *“hacer salir (al Senado) de su vía vegetativa actual”*<sup>53</sup>.

De esta manera, el Senado ha visto desde sus orígenes seriamente cuestionadas la legitimidad de su composición de naturaleza híbrida – al ser integrado por senadores de designación autonómica y por senadores elegidos en circunscripciones provinciales – y, especialmente, la justificación de sus funciones, en tanto que Cámara absolutamente secundaria en el procedimiento legislativo, prácticamente indiferente en la acción de control al Gobierno e inservible en su función de integración y representación territorial.

En este sentido, tal y como se ha tratado de explicar en el epígrafe anterior, la deficiente definición constitucional de la Cámara Alta guarda relación directa con la igualmente exigua y poco detallada exposición de la organización territorial del Título VIII CE, hasta el punto de poder ser considerada la primera a modo de variable dependiente de la segunda, variable principal. Tal es la relación existente entre tales procesos que incluso Manuel Fraga, representante de los sectores más conservadores del debate constituyente y proveniente del franquismo, afirmó que *“dado el reconocimiento del derecho a la autonomía de los territorios se pensó acertadamente que el Senado debería reflejar la nueva estructura de descentralización política”*<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> ALZAGA VILLAMIL, O. “Entre el santo temor (...)” Op. Cit.

<sup>49</sup> PUNSET, R. “El Senado en la nueva Constitución Española”, RFDUC 1979, págs. 137 y 138

<sup>50</sup> ALZAGA VILLAMIL, O. “Entre el santo temor (...)” Op. Cit.

<sup>51</sup> LEGUINA VILLA, J. “La reforma del Senado y los hechos diferenciales” (...) Op. Cit.

<sup>52</sup> GARRORENA MORALES, Á. “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado” RCGG nº34, 1995

<sup>53</sup> BOUZA BREY, L. “Hipótesis para una reforma del Senado” Revista Catalana de Derecho Público, núm.6, 1985

<sup>54</sup> FRAGA IRIBARNE, M. “El senado en la Constitución de 1978; Perspectivas, “Senado, Cámara de Representación Territorial”. Tecnos/AELPA, Barcelona, 1996

No obstante, pese a que a la hora de establecer el modelo parlamentario el constituyente optó por una estructura bicameral (Senado y Congreso de los Diputados que, conjuntamente, conformarían las Cortes Generales) no fue posible lograr construir un Senado funcional que sirviese a modo de órgano de integración del Estado Autonómico, y la Cámara quedó, desde el mismo momento de la aprobación del texto constitucional, enmarcada en un sistema bicameral profundamente asimétrico.

En este orden de cosas, corresponde a las CCGG la representación del pueblo español (art. 66.1 CE), poseedor de la soberanía y del que emanan los poderes del Estado (1.2 CE) y en esta línea, la medular importancia de las CCGG en el sistema político español lo ejemplifica, de manera impecable el TC cuando afirma de ellas que, *“en su doble condición de representantes del pueblo español, en quien reside la soberanía, y de titulares de la potestad legislativa, las Cortes Generales hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos de las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas”*<sup>55</sup>.

Ciertamente, el bicameralismo ha sido el modo habitual de materialización del parlamentarismo en la historia constitucional española, a excepción de las experiencias unicamerales de Cádiz y de la II República, si bien el Senado nunca respondió a una vocación íntegramente territorial y sí, más bien, a modo de Cámara de reflexión, de naturaleza muchas veces casi corporativa, empeñándose a modo de segundo actor en el procedimiento legislativo, bien con una composición de carácter más aristocrática en los textos más conservadores y popular en los más progresistas (aunque la preeminencia del primero sobre el segundo resulta indiscutible).

No obstante, en realidad la justificación de las segundas cámaras en las diferentes tradiciones jurídico – políticas responde a distintos motivos. Primeramente, desde una perspectiva histórica, las Cámaras altas han funcionado a modo de cámara de reflexión, especialmente como componente institucional destinado a la representación de notables, lo que habitualmente otorgaba a estas asambleas un ostensible carácter conservador.

Sin embargo, en la Historia contemporánea y en la actualidad, la persistencia del bicameralismo responde, fundamentalmente, a las siguientes razones: en primer lugar a Cámaras basadas en una legitimidad de representación territorial; en segundo lugar, Cámaras fundamentadas en el complemento democrático a la Cámara Baja y, finalmente (totalmente anecdóticas) Cámaras justificadas en la representación de sectores profesionales.

En esta línea, el primer esquema suele tender a producir o bien un sistema de bicameralismo perfecto o simétrico, en el que ambas Cámaras tienen el mismo peso y que puede llegar a provocar serios menoscabos y dilaciones en el procedimiento legislativo como demuestra el ejemplo italiano o bien una cierta especialización de cada Cámara o incluso una posible minimización de una en favor de la otra, pero continuando ambas su existencia (caso de Suecia).

Por su parte, la segunda posibilidad es la más extendida, pues la función de las Cámaras Altas se justifica de manera idónea en los Estados descentralizados, especialmente los federales, pues se da en estos casos una representación institucional de los territorios que forman el Estado, de modo tal que reflejan la unidad y la diversidad del país de manera simultánea.

---

<sup>55</sup> STC 24/1990, de 15 de febrero

Asimismo, en este sentido es necesario diferenciar dentro de este tipo de Cámaras altas dos arquetipos diferentes: las Cámaras tipo Senado y las Cámaras tipo Consejo, estando las primeras compuestas por parlamentarios de mandato representativo y voto individual y libre mientras que las segundas poseen miembros designados por los entes territoriales que correspondan y que obedecen a las instrucciones del gobierno de los mismos.

En todo caso, el Senado español no es, propiamente, una cámara territorial y dada su regulación constitucional a académicos como Ramón Punset se les antojó evidente que nunca podría llegar a serlo: *“las Segundas Cámaras (...) del siglo XX sólo parecen encontrar (...) encaje en el marco de Estados Federales o (...) descentralizados y como Asambleas representativas de los Estados miembros o (...) entes territoriales autónomos. Nuestro Senado, pues, tiene planteados gravísimos problemas de supervivencia (...) fácil es vaticinarle una existencia lánguida”*<sup>56</sup>.

Síntoma de esta lánguida existencia es el hecho de que ya en el proceso constituyente fueron barajadas muy distintas propuestas para el Senado, oscilando la regulación de la institución senatorial desde una primera versión de Cámara autonómica con miembros elegidos por los Parlamentos de las CCAA que se constituyesen y en función de criterios de representación proporcional además de una veintena de personalidades designadas por el Congreso, una segunda posibilidad semejante que aludía a “entidades territoriales”, una tercera que establecía un Senado configurado a partir de circunscripciones provinciales y una cuarta, que finalmente se fijó en el texto del art. 69 CE, que dibujó un Senado de naturaleza híbrida al cimentar su composición en circunscripciones provinciales y la designación autonómica de senadores<sup>57</sup>.

De esta forma, la consecuencia última fue la definición constitucional de una cámara cuyo funcionamiento y estructura quedaba sujeta al indefinido desarrollo de un proceso de descentralización que se aventura, pero no se detalla, en el texto constitucional y el resultado de ello haber perpetuado – y continuar haciéndolo – una situación prácticamente transitoria.

### **Función actual. Diagnóstico de las disfuncionalidades del Senado.**

A lo largo de las más de tres décadas de vigencia de la Constitución y de funcionamiento del Senado, se ha escrito en abundancia al respecto de las muchas deficiencias del mismo, manifestadas en diferentes dimensiones, de entre las que destacan su papel en el procedimiento legislativo, su relación con otros órganos constitucionales (en especial su función de control al Gobierno) y, sustancialmente, la naturaleza híbrida de su composición así como su incapacidad para ejercer a modo de foro de representación territorial. Dichas disfuncionalidades han conducido a la academia a concluir que *“El Senado actual es una cámara débil y totalmente subordinada al Congreso. No realiza una representación territorial (...). Tampoco es una Cámara de reflexión (...) porque carece de los elementos mínimos para realizar esta función de mejora de la legislación”* y *“Responde a la misma dinámica de partidos que el Congreso (...), pero sin su legitimidad y con total subordinación en caso de discrepancia”*<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> PUNSET, R. *“El Senado en la nueva Constitución española”* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 57, 1979, págs. 137 – 160

<sup>57</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F. *“La construcción del Senado en el proceso constituyente”* Revista de Estudios Políticos, núm. 38, marzo – abril, págs. 63 y 64

<sup>58</sup> AJA, E. (coord.) *“Informe España 2009. El coste de la no reforma del Senado”*, CECS, 2009, Madrid



Ciertamente, el artículo 66 CE atribuye a las Cortes Generales (formadas por Congreso y Senado, art. 66.1 CE) el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos y el control de la acción ejecutiva, no obstante, es el ámbito regulado por este precepto uno de los muchos que evidencian la grosera posición de inferioridad de la Cámara Alta frente a la Baja.

En lo que respecta a la función del Senado en el procedimiento legislativo ordinario, cabe afirmar que el Senado español funciona en el organigrama constitucional a modo de cámara de segunda lectura indiscutiblemente supeditada al Congreso de los Diputados, aunque con determinadas facultades propias y, efectivamente, el propio TC se ha pronunciado en tal sentido al afirmar que *“La Constitución, (...) ha consagrado un sistema parlamentario en el que en la formación de voluntad de sus Cámaras se prioriza al Congreso sobre el Senado”*<sup>59</sup>.

En este ámbito, tal calificación se ha fundado sobre la base de la escasa relevancia de su papel en la iniciativa y el procedimiento legislativo, en su naturaleza de Cámara duplicativa de las decisiones adoptadas por el Congreso de los Diputados y especialmente por la amplia facilidad de la que disfruta la Cámara Baja para sortear las enmiendas y vetos que se opongan en el Senado a las proposiciones y proyectos de ley remitidos al mismo.

Un examen detallado del procedimiento legislativo ordinario en España permite comprobar que la tramitación legislativa se inicia siempre en el Congreso de los Diputados (con la única excepción de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, en que el orden se invierte).

De hecho, las proposiciones de ley procedentes del Senado en virtud de su potestad de iniciativa legislativa (art. 87.2 CE) se remiten al Congreso *“para su trámite en éste como tal proposición”* (art. 89.2 CE), o lo que es lo mismo, incluso al respecto de las mismas corresponde al Congreso de los Diputados el protagonismo del procedimiento legislativo<sup>60</sup>.

En todo caso, las iniciativas legislativas senatoriales en absoluto han sido habituales en la democracia española, según García Escudero *“un rápido repaso del número de proposiciones de ley presentadas en el Senado y de su destino final demuestra la escasa voluntad política de que prosperen estas iniciativas, o, dicho en términos realistas, el escaso uso que el grupo mayoritario ha hecho de este instrumento en el Senado, prefiriendo su ejercicio en la Cámara baja”*<sup>61</sup> A título ejemplificativo, en la actual XIV Legislatura han sido seis las proposiciones de Ley del Senado, y entre las cinco legislaturas anteriores (XIII, XII, XI, X y IX) no se superan la treintena de proposiciones, no produciéndose ninguna, de hecho, en la XIII, XI y la X Legislatura.

Continuando con el procedimiento, el artículo 90.1 CE establece que una vez es aprobado un proyecto de ley por el Congreso de los Diputados *“su Presidente dará (...) cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de este»* y, de conformidad con el Tribunal Constitucional<sup>62</sup> lo mismo sucede con las proposiciones de ley.

---

<sup>59</sup> STC 136/2011, FJ5

<sup>60</sup> Si bien es cierto que las proposiciones de ley provenientes del Senado son excluidas del trámite de toma en consideración en su tramitación en el Congreso (art. 125 RC) lo que implica un claro trato de favor en virtud de una presunción de aptitud de las mismas (aunque, en caso de enmiendas a la totalidad (126.5 RC) sí se daría la discusión preliminar al respecto de si cabe la tramitación de la proposición de ley en el Congreso).

<sup>61</sup> GARCÍA ESCUDERO, P. *“El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas”* Revista de las Cortes Generales, Núm. 2 Segundo Cuatrimestre, 1984

<sup>62</sup> STC 97/2005, de 25 de abril, FJ4

Se introduce de tal forma la función de reflexión y segunda lectura del Senado. Así, a partir del día de la recepción del texto, el Senado posee un plazo de dos meses – referido al periodo ordinario de sesiones (art. 106.2 y 3 y 134 RS<sup>63</sup>) – para “oponer su veto o introducir enmiendas” y, de hecho, “el proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas aceptándolas o no por mayoría simple”, un plazo que, de hecho, puede ser reducido a veinte días en “proyectos declarados urgentes”. No obstante, esto se traduce en la praxis en que tanto las enmiendas introducidas como un posible veto opuesto por el Senado pueden ser superados fácilmente en el Congreso de los Diputados, pues las mayorías aritméticas exigidas por el art. 90 CE tienen, por lo general, un coste político nulo o muy escaso. De hecho, desde la doctrina se ha afirmado que “la facilidad que tiene el Congreso (...) para superar las diferencias planteadas por el Senado convierte las decisiones de este en meras sugerencias (...). El art. 90 (...) dan una supremacía total al Congreso sobre el Senado en la elaboración de las leyes”<sup>64</sup>.

Asimismo, también es necesario poner de manifiesto que la premura de los plazos que la CE exige al Senado para una hipotética oposición de veto o para la presentación de enmiendas la convierte en una Cámara de reflexión con escaso margen para la actividad reflexiva – a pesar de ser una sede con menor tensión política que el Congreso – lo que redundaría en su escaso protagonismo en el procedimiento legislativo. De nuevo aquí, la doctrina ha apuntado que “ninguna cámara puede realizar su labor con (...) seriedad en estos plazos, mucho menos si pretende ser una cámara de reflexión, porque ésta requiere (...) tiempo para corregir y mejorar el texto aprobado por la otra cámara”<sup>65</sup>.

De hecho, en relación con la rapidez de dichos plazos, cabe poner en valor dos realidades: la primera consiste en el hecho de que dicha celeridad ha provocado un desarrollo normativo de los mismos que los extiende al límite en virtud de su mayor aprovechamiento (v.gr, al establecer la conclusión del plazo a última hora del último día); y, en segundo lugar, que en lo que respecta estrictamente al cumplimiento de dichos plazos se ha llegado a apuntar por parte de miembros de la academia<sup>66</sup> – valiéndose de una interpretación literal de la CE y el RS (arts. 106 y 118 CE) – que en caso de incumplimiento, debe procederse a la sanción de la ley que se estuviese tramitando, pues en tanto el Senado no ha vetado ni enmendado en el tiempo para ello debe entenderse que se da el presupuesto de la sanción legal, dado que el plazo es imperativo.

No obstante, existe diversidad de opiniones, pues a título de ejemplo, García Escudero afirma que pretender sancionar una proposición de ley ni vetada, ni enmendada ni aprobada por el Senado supondría en sí mismo una contradicción insoslayable, ya que “el Senado aprueba los textos legislativos y no sólo enmiendas o vetos” y que tropezaría enérgicamente con “con el concepto formal de ley como norma emanada de las dos Cámaras que componen las CCGG”<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> En caso de concluir fuera de este período, serán computados los días necesarios del siguiente hasta alcanzar el plazo de dos meses. Esto además sin perjuicio de proceder a la convocatoria de sesiones extraordinarias.

<sup>64</sup> AJA, E. (coord.) “Informe España 2009. El coste de la no reforma del Senado” (...) Op. Cit.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. “Comentarios a la CE. Tomo II” Ministerio de Justicia, Oct. 2018

<sup>67</sup> GARCÍA ESCUDERO, P. “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, Teoría y Realidad Constitucional, Núm. 16, 2005

A su vez, la dispar valoración que el procedimiento legislativo da a cada Cámara y su preferencia por la Cámara Baja se manifiesta también en la resolución de discrepancias entre estas en los supuestos de presentación de enmiendas o de oposición de veto por parte del Senado al texto remitido por el Congreso.

En relación con la facultad de veto del Senado, comprendido como rechazo frontal y global al proyecto, cabe señalar que para su levantamiento es competente el Pleno del Congreso, sin embargo este no se pronuncia sobre el veto (podría dar pie al diálogo entre ambas Cámaras), sino que la votación de la Cámara Baja persigue la posible ratificación de su texto inicial. Por otra parte, se requiere para el levantamiento de dicho veto (que exige mayoría absoluta en el Senado) una mayoría absoluta en el Congreso en primera votación y, si no la obtuviese, bastaría solamente la mayoría simple en una segunda votación realizada transcurridos dos meses, si bien es cierto que los proyectos de ley orgánica vetados por el Senado *“la ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara”* (art. 132 RC). En todo caso, puede apuntarse que el veto del Senado es un veto de naturaleza casi temporal, fácilmente eludible por el Congreso y que entorpece la intención de la Cámara Baja sin llegar nunca a frustrarla.

No obstante, el uso de esta potestad de veto no fue empleada por el Senado hasta la VIII Legislatura, habiendo sido apoyado José Luis R. Zapatero en el Congreso de los Diputados para formar su primer gobierno (2004 – 2008) y existiendo en el Senado mayoría conservadora. Entonces, tanto el 13 de diciembre de 2004 como el 10 de diciembre de 2007, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se encontró con el veto de la Cámara Alta, evitado semanas después en el Congreso, pero poniendo de manifiesto, más allá de las coyunturas relativas a la práctica política, la extravagante posición senatorial en el sistema político español.

Finalmente, también se aprecia la situación de inferioridad del congreso en lo que respecta a la introducción de enmiendas por parte del Senado sobre el texto aprobado en la Cámara Baja (instrumento de relevancia para ejercitar su función de cámara de reflexión). En este sentido, la inferior consideración del Senado se observa en el hecho de que el Congreso (de nuevo) no se pronuncia sobre las enmiendas, sino sobre la totalidad del texto, lo que impide llegar a acuerdos entre ambas cámaras. De forma tal que, si el texto resultante de adición de las enmiendas por parte del Senado no obtiene el apoyo de la mayoría absoluta *“quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado”*<sup>68</sup>.

Por otra parte, la relación del Senado con muchos de los restantes órganos institucionales puede manifestar también la marginal posición senatorial en el edificio constitucional español y, en este ámbito, la relación del Senado con el gobierno ha sido apuntado – no sin debate doctrinal al respecto – como una de las esferas en que se ejemplifica dicha posición.

---

<sup>68</sup> Existe debate al respecto de las enmiendas en lo relacionado con la homogeneidad que deben mantener con el texto aprobado en la Cámara Baja. Una primera posición (Punset) recurre a las SSTC 119/2011 y 136/2011, para considerar como hacen estas que la intención del constituyente fue que la aprobación de las leyes tuviese lugar en primer lugar, en el Congreso por lo que *“la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió (...) limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso”*, mientras otros sectores (García Escudero) ha considerado esto una minusvaloración del Senado, enarbolando la STC 99/1987 donde el TC señala que no hay límite alguno a la facultad de los miembros de las Cámaras para presentar enmiendas ni por su objeto ni por su contenido.

Aquí, el hecho de que el Gobierno no requiera la confianza del Senado para la confirmación de su investidura, que depende en exclusiva de la aritmética parlamentaria del Congreso de los Diputados, ha sido manifestada como la muestra más evidente de la subordinación de la Cámara Alta frente a la Baja, al igual que también lo ha sido el que tampoco el Senado pueda exigir al ejecutivo la responsabilidad política derivada de la moción de censura o la cuestión de confianza, correspondiendo únicamente al Congreso (art. 113 CE) no solo la capacidad de retirar la confianza parlamentaria al Gobierno sino la mera posibilidad de plantear dichos instrumentos.

En lo que respecta al papel de las cámaras en la investidura gubernamental, no cabe duda posible del ausente papel del Senado en el sistema ordinario de designación del Presidente del Gobierno, caso para el cual, además, el candidato propuesto únicamente deberá exponer su programa ante la Cámara Baja (art. 99 CE). En este sentido, voces como la de R. Punset afirman que, viéndose el Senado en una posición rebajada frente al Congreso y cohibido en lo relativo al voto de investidura, en caso de no prosperar las candidaturas propuestas a la Cámara Baja, el Senado podría incluso constituirse como una “*Cámara de presión*” frente al Congreso para evitar la disolución de CCGG y, por tanto, la suya misma<sup>69</sup>.

Ahora bien, otro sector de la doctrina parece inferir del art. 99 CE una posible participación consultiva de los grupos que hayan obtenido representación en el Senado en dicha investidura, en tanto la proposición del candidato para formar gobierno al Congreso habrá de venir precedida de la debida realización de consultas por parte del Jefe de Estado con los representantes de los “*grupos políticos con representación parlamentaria*”, en que cabe incluir a los senadores. Así, García Escudero afirma que “*la referencia a la representación parlamentaria es (...) suficiente para que (...) grupos (...) representados sólo en el Senado deban ser llamados a consulta*” y, asimismo, se hace eco de la opinión anterior afirmando que “*está configurada sobre la (...) discutible concepción de la disolución de las Cámaras como instrumento de punición*”<sup>70</sup>.

En relación con el control de la acción del gobierno, la posición subordinada del Senado frente al Congreso resulta, por numerosas razones, más difusa. Así – si bien es cierto que el art. 108 CE hace recaer la responsabilidad de la gestión política del Gobierno ante el Congreso – la equiparación que los arts. 109 y 110 CE hacen de la capacidad de ambas cámaras de “*recabar (...) la información y ayuda que precisen del Gobierno*” y de “*reclamar la presencia de los miembros del gobierno*”, los cuales además poseen “*la facultad de hacerse oír en ellas*” es clara. De hecho, son frecuentes las sesiones en el Senado con altos cargos políticos o de las AAPP.

Asimismo, el art. 111 CE, la CE prevé la sujeción del gobierno y sus miembros a las interpelaciones y preguntas formuladas en ambas Cámaras, y, de hecho, aquí es preciso poner de relieve la labor que en esta materia se realiza en el Senado, puesto que la experiencia enseña que la Cámara Alta destaca en el control ordinario al gobierno<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> GARCÍA ESCUDERO, P. “*El Senado en el sistema constitucional: realidades y perspectivas*” (...) *Op. Cit.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Si bien otra parte de la doctrina recurre a la práctica parlamentaria para desmentir esta opinión, lo cierto es que en el transcurso de elaboración de este trabajo el desempeño de varios Ministros e incluso el Presidente del Gobierno en las sesiones de control de la Cámara Alta recibió atención mediática dada la relevancia de las materias tratadas, por ejemplo, por la Ministra de Economía y Vicepresidenta Segunda del Gobierno, Nadia Calviño, al respecto del reparto de fondos europeos correspondientes a la crisis del COVID-19 y una hipotética discriminación de CCAA en relación con su distribución (Sesión de control de 23/3/2021).

No obstante, voces como la de Aja o Arbós ponen de relieve el “*carácter localista y sectorial*”<sup>72</sup> de estas preguntas, o lo que es lo mismo, que las cuestiones tratadas en interpelaciones y preguntas por parte de los senadores al Gobierno se refieren a asuntos alejados de las principales materias de la alta política, que se centra en el Congreso de los Diputados.

De hecho, también parecen dar buen rendimiento las Comisiones de investigación constituidas en el Senado (art. 76.1 CE) de las que García Escudero afirma que son “*unánimemente reconocidas como una de las más trascendentes funciones realizadas por la Cámara Alta, que ha utilizado al máximo los instrumentos disponibles para trabajar sobre cuestiones monográficas de la más diversa índole*”<sup>73</sup>. Así, desde la I Legislatura, han recibido atención en ellas materias como terrorismo, consumo de drogas, enseñanza universitaria, juventud<sup>74</sup>, pesca, etc.

Por otro lado, si bien el Senado no aprueba el programa de gobierno, parece reconocerse la posibilidad de su intervención sobre el mismo a través del instituto de la moción (111.2 CE), en cuya virtud el Senado puede posicionarse en relación con aspectos concretos de la acción gubernativa, pudiendo generar repercusión público – mediática e institucional e incitar al Congreso a accionar los dispositivos de responsabilidad política. No obstante, de la imposibilidad de aprobar el programa de gobierno y del carácter no vinculante de su proposición para la acción de la responsabilidad también parece derivarse la inferior posición del Senado.

Asimismo, merece sucinta atención la posición del Senado en la prestación de consentimiento del Estado para la ratificación de Tratados Internacionales, donde se observa una posición reforzada del Senado en los casos del 94.1 CE, relativa a los Tratados Internacionales que exigen autorización de las CCGG<sup>75</sup>, que se desvanece, no obstante, en relación con los Tratados internacionales cuya celebración requiera ley orgánica, lo que nos remite al papel de la Cámara alta en el procedimiento legislativo (*ut supra*).

Cambiando de tercio, capital cuestión para comprender el papel del Senado y esencia misma de su disfuncionalidad, es la composición de la cámara, razón última de su naturaleza híbrida.

Ciertamente, la composición de la Cámara Alta ha centrado críticas desde el mismo

momento de la proclamación del texto constitucional e incluso antes, pues en el debate sobre la construcción del Senado en la Comisión de Asuntos Constitucionales, la constitución del Senado ya fue objeto de prendidos debates, como demuestran las enmiendas propuestas al respecto, por ejemplo, por el Grupo Comunista y defendida por Solé Tura o, la finalmente constitucionalizada, tras la enmienda *in voce* de Alzaga Villamil, de la que El Socialista<sup>76</sup>, órgano

---

<sup>72</sup> GARCÍA – ESCUDERO, P. “*El Senado en el sistema constitucional: realidades y perspectivas*” (...) *Op. Cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> A modo de ejemplo, adquirió repercusión en RRSS la intervención en la Comisión de Juventud del senador Eduardo Rubiño (Más País) denunciando la situación relativa a la salud mental de la población joven (7/5/2021).

<sup>75</sup> Tratados de carácter político, militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los DDFF y deberes del Título I CE, impliquen obligaciones para la Hacienda Pública o exijan medidas legislativas para su ejecución.

<sup>76</sup> Citado en FERNÁNDEZ SEGADO, F. “*Reflexiones en torno a la reforma del Senado*” Ponencia de Estudio para la Reforma Constitucional del Senado, Junio, 1995

afín al PSOE, afirmó que se trataba de *“una fórmula híbrida, que prevé una Cámara correctiva de la Cámara Baja y que cuente, también, con una cierta representación de las CCAA”*<sup>77</sup>.

De acuerdo al art. 69 CE, cuatro quintas partes de los senadores son escogidos por sufragio directo en circunscripciones provinciales, siendo seleccionados cuatro senadores por provincia con excepción de las demarcaciones insulares, donde son elegidos tres senadores por cada una de las islas mayores y uno por cada una de las islas o agrupaciones, así como dos por cada ciudad autónoma. Mientras que el quinto restante de los senadores viene designado por cada por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al menos un parlamentario a cada una de ellas y uno más por cada millón de habitantes adicional que esta pueda poseer.

En lo relativo a dicha naturaleza híbrida, la primera y principal de las razones que la justifican la constituye la diversidad de origen de los senadores, así como el profundo decalaje relativo entre los senadores provinciales y los senadores autonómicos. Así, el diferente origen de los senadores ha motivado las críticas doctrinales desde fechas tan tempranas, dado que configura la estructura de la Cámara Alta de manera que esta imita la de la Cámara Baja, quebrantando su función de cámara territorial, en tanto que la representación política del Senado queda siempre dispuesta de manera muy similar a la del Congreso de los Diputados.

En tal línea, la adopción de la circunscripción provincial para la elección de la mayoría de senadores ha sido apuntada por Leguina Villa como síntoma de la no construcción del Estado Autonómico en el momento de redacción del art. 69 CE: *“Los constituyentes (...) prisioneros (...) del modelo de regionalización in fieri (...) cuya puesta en funcionamiento requerirá algunos años, han optado por configurar el Senado como Cámara de representación territorial de las provincias, a la cual se añade simplemente un senador por (...) Comunidad Autónoma”*<sup>78</sup>.

Además, la apuesta por dicha circunscripción provincial y la atribución de cuatro parlamentarios por cada una de ellas es causa última de la desproporción entre población y senadores que perjudica, indudablemente, a las provincias y autonomías más habitadas en favor de aquellas con menor población. La actual regulación implica que – por poner un ejemplo flagrante – Castilla y León, cuente con 39 senadores y menos de dos millones y medio de habitantes, mientras la Comunidad de Madrid con más de seis millones y medio de personas cuenta solamente con 11; así como, por cierto, que se sobrerepresente proporcionalmente a las provincias insulares en la Cámara Alta (si bien es cierto que esto puede observarse como una consideración al hecho insular, que además daría entrada a una realidad geográfica y territorial).

Asimismo, en relación con los senadores elegidos popularmente en circunscripciones provinciales, el empleo de un sistema electoral mayoritario (con un igual número de parlamentarios por distrito) y voto limitado en listas abiertas no resulta de ayuda para la evasión de efectos distorsionadores de la representación territorial, en tanto que la pequeña magnitud de la circunscripción penaliza a los partidos no mayoritarios.

A mayores, como resultado de esta naturaleza híbrida, la Cámara Alta española se ve partida por una división peculiar, pues mientras la mayor parte de los parlamentarios responden a la elección directa de los ciudadanos, los restantes responden a criterios de designación autonómica lo que, al fin, implica una legitimidad diferenciada. Así, el Senado queda seccionado

---

<sup>77</sup> La contraposición argumentativa entre Solé Tura y Alzaga Villamil, ideológicamente muy alejados e insignes juristas, protagoniza parte relevante de cualquier crónica relativa a la redacción del art. 69 CE

<sup>78</sup> LEGUINA VILLA, J. *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales”* (...) *Op. Cit.*

por dos clases de miembros, en primer lugar los directamente derivados del sufragio universal, libre, igual y directo por los ciudadanos y los designados por las CCAA, provenientes en consecuencia del sufragio universal pero de manera indirecta cuya regulación de requisitos para ser ratificados como tales depende de los Estatutos de Autonomía.

Cabe señalar aquí que la regulación autonómica relativa al régimen de este tipo de senadores se encuentra transversalmente condicionada por el requisito constitucional de la representación proporcional<sup>79</sup> (art. 69.5 CE) lo que niega la posibilidad de que estos senadores sea monopolizada por los grupos mayoritarios de la Asamblea autonómica correspondiente, algo que – es de justicia reconocerlo – no favorece a la representación territorial, pero sí al pluralismo político (y de la misma forma opera la interdicción del mandato imperativo (67.2 CE)).

En todo caso, si bien es cierto que los EEAA han atribuido a los Parlamentos autonómicos quien deba elegir a estos senadores, existen notas particulares que merecen mención, como la regulación de la duración del mandato de los senadores autonómicos, cuestión problemática dada la disparidad que se observa en la regulación de cada comunidad, dado que algunos EEAA (Galicia y Canarias, por ejemplo) identifican tal mandato con el de la legislatura de CCGG aunque la solución mayoritaria lo hace con la condición de diputado en la Asamblea territorial correspondiente, lo cual es foco de dificultad en caso de disolución de cualquiera de ellas.

Asimismo, constituye también una cuestión relevante la relación existente entre el Senador electo y la Cámara autonómica. En este sentido, cabe señalar la inexistencia de un mandato imperativo, por lo que el senador no está sujeto a las instrucciones de la cámara que lo hubiese designado, sin embargo parece difícil que la relación entre un senador autonómico y la Asamblea a quien debe su condición sea inexistente. En esta línea, si bien es excepcional, cabe poner de manifiesto que algunos EEAA contemplan la posibilidad de que las Asambleas autonómicas soliciten a sus senadores su presencia sobre aquellos asuntos de la actividad del Senado que resulten de interés para aquella (art. 196 Reglamento del Parlamento de Canarias<sup>80</sup>).

En todo caso, hay que poner el acento en que la diversidad de origen de los senadores produce una divergencia jurídico – parlamentaria reconocida incluso por el TC: *“si bien las CCGG, y por consiguiente el Senado, representa al pueblo español (...) en quien reside la soberanía nacional (...) el Senado, (...) lo hace específicamente como “Cámara de representación territorial” (...) integrada por miembros directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas en cuanto tales”*<sup>81</sup>. Es precisamente en este sentido donde la doctrina se muestra más beligerante, pues en la elección de los senadores por sufragio directo no se observa representación territorial ninguna, algo que sin embargo varía en cuanto a los designados por las CCAA, primero en tanto que corresponde a la asamblea legislativa de cada comunidad la facultad de dicha designación, lo que implica, en primer lugar, una base territorial autonómica y, en segundo lugar un ejercicio por parte de las entidades subnacionales de *“un aspecto de la autonomía, dentro del marco de lo establecido por la Constitución”*<sup>82</sup>, es decir, el paradigma mismo del Estado autonómico.

---

<sup>79</sup> Lo cual implica que la elección de senadores autonómicos reflejará la composición de su Asamblea de origen.

<sup>80</sup> Existen regulaciones similares en el caso del País Vasco o de la Comunidad Valenciana

<sup>81</sup> STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ1

<sup>82</sup> Ibid.

La legitimidad de estos parlamentarios responde, según Punset, a una relación “*interorgánica (...) que discurre entre el órgano comunitario designante y el Senado, órgano constitucional del Estado e interpersonal, entre entes territoriales distintos*”<sup>83</sup> y, de hecho, tal realidad pudo haber funcionado a modo de estímulo para incentivar la conexión del Senado con los Parlamentos autonómicos, si bien nunca se han dado pasos en tal dirección.

En esta lógica, cabe decir que es este un aspecto en cierto sentido incongruente, pues sería comprensible que la designación y condición de senadores autonómicos fuese estímulo para un mayor fortalecimiento de las relaciones del Senado con las asambleas autonómicas, tanto en un sentido formal como informal, de forma que hubiese un enriquecimiento recíproco entre las cámaras. Sin embargo, como hemos visto, instrumentos que favoreciesen dicha interrelación son anecdóticos cuantitativa y cualitativamente, cosa que no solo pone de relieve el nulo aprovechamiento de la única figura más acorde al principio autonómico existente en el Senado para contribuir a la profundización de aquel, sino que encubre una realidad todavía más preocupante que son las carencias del Senado a la hora de actuar como foro de las autonomías a través de su relación con las Asambleas legislativas autonómicas.

Es esta una vertiente tradicionalmente omitida en los análisis académicos, aunque no carente de relevancia, y en la que los exámenes más recientes se apuesta por que una hipotética reforma senatorial debería tratar, compulsivamente, este punto, integrando estas relaciones a través de una concepción reticular de nexos institucionales e informales e influencias recíprocas de asambleas legislativas de la cual el Senado constituiría el núcleo central<sup>84</sup> (fomentando las relaciones entes territoriales entre sí y al del conjunto de estos con los órganos institucionales del Estado central), pues de lo contrario, tal y como sucede ahora, sin embargo, el Senado fracasaría también como sede de las relaciones parlamentarias interautonómicas, posible destino – uno de tantos – a su vez de su función de representación territorial. Aquí, resulta complejo expresarse en términos más claros de los de Tudela Aranda cuando alega: “*han pasado más de treinta años desde la constitución de los Parlamentos autonómicos y la relación de estos con el Senado es nula. Ninguna. (...) Es más (...) las relaciones han sido más intensas con el Congreso de los Diputados, aunque, en cualquier caso, este adjetivo resulte excesivo*”<sup>85</sup>.

En relación con todo lo anterior, siguiendo a este mismo autor, tal situación se debe en primer lugar a la existencia de déficit descentralizador en la construcción del Estado autonómico que se plasma en la incapacidad tanto del Estado central como de las autonomías por aprehender el significado último de la descentralización y del principio autonómico, es decir, en la inhabilidad del Estado para aceptar “*que las Comunidades también son Estado*” y de estas en “*entender que lo son*” y a su vez de su consecuencia – y también causa –, a saber “*la ausencia de disposiciones legales de referencia que den lugar a la creación de dichas relaciones*”<sup>86</sup>.

En esta línea, hay que decir que tal situación ha tenido por resultado último una total ausencia de institucionalización del papel de las asambleas autonómicas en los órganos estatales,

---

<sup>83</sup> PUNSET, R. *El Senado y las Comunidades Autónomas Temas clave de la CE Tecnos*, Madrid, 1987

<sup>84</sup> Red que, además, contemplaría también las relaciones horizontales entre Asambleas autonómicas

<sup>85</sup> TUDELA ARANDA, J. *Senado y parlamentos autonómicos. El Senado y los Parlamentos autonómicos. Un reflejo de las debilidades cooperativas del Estado autonómico* Revista General de Derecho Constitucional, núm. 24, 2017

<sup>86</sup> Ibid.



realidad a primera vista ingénita de un Estado descentralizado, donde a la Cámara territorial y a las asambleas legislativas de cada entidad territorial, insignia de su autonomía, habría de corresponderles el rol de corregir y guiar en gran medida la construcción del modelo morfológico del Estado, más si cabe en un caso como el español, donde la opción autonómica nacía como una opción antitética con la secular distribución estatal y pendiente de consolidar.

Por otro lado, en su papel de foro ideal para la cooperación que diese espacio al debate relativo a realidades propiamente territoriales el papel de los senadores autonómicos podría haberlos distinguido cualitativamente del de sus homónimos provinciales. No obstante, la diferenciación de origen no ha sido motivo para evitar el más absoluto paralelismo en la actuación de ambos grupos de senadores, por decirlo de manera diáfana, *“en la práctica, los senadores designados por los parlamentos autonómicos no han introducido ningún elemento significativo de participación de las Comunidades Autónomas en el Senado y se comportan exactamente igual que los senadores elegidos por las provincias<sup>87</sup>”*, realidad que nos deriva, de manera imperativa, a la actuación partidista en el Senado.

Ciertamente, más allá de las deficiencias orgánicas del diseño senatorial, la verdad es que la dinámica partidista también ha abocado al Senado a su fracaso. La lógica del sistema de partidos, ha condicionado seriamente la actuación de la cámara, y de hecho es posible afirmar que de haber existido voluntad política, el Senado actual podría haber adquirido un cariz más territorial, por ejemplo apostando por candidaturas electorales con figuras conocedoras de la realidad por la cual se presentan o la designación de personalidades referentes en el ámbito autonómico.

En este sentido, pese a que es cierto que en ocasiones se ha procedido a la designación de expresidentes autonómicos como senadores – siendo Manuel Fraga, Francesc Antich o Álvarez Areces algunos de los casos más ilustres – lo cierto es que los senadores responden habitualmente a dos perfiles: o al de ser figuras políticas secundarias<sup>88</sup> o al de personalidades ya amortizadas<sup>89</sup>, lo que ha proporcionado al Senado entre la opinión público – mediática el calificativo de lugar de jubilación política o, metafóricamente, de “cementerio de elefantes”.

Más allá de esto, lo cierto es que la lógica intrínseca del sistema de partidos ha imperado en el Senado sobre la perspectiva territorial, lo que implica que la praxis parlamentaria de los senadores venga marcada por las orientaciones de la dirección del grupo parlamentario, a su vez definidas por la del partido. Así, el senador vota de acuerdo con la disciplina de voto, garantizando el cumplimiento de las directrices partidistas (pudiendo ser sancionado en caso de romperla) y además su actuación se encuentra pautada por su grupo parlamentario, a quien corresponde determinar su rol y jerarquía en la actividad del grupo. Así las cosas, la obediencia de cada senador a la organización interna de su partido y a la línea de del mismo parece

---

<sup>87</sup> AJA, E. (coord.) *“Informe España 2009. El coste de la no reforma del Senado”* (...) Op. Cit.

<sup>88</sup> Cabe añadir que en el escaso nivel de poder de senadores (y diputados) “rasos”, incide el fenómeno por el cual la descentralización política favoreció la descentralización de la actividad partidista, incentivando para el impulso de carreras políticas la dimensión autonómica sobre la presencia en CCGG, constituyendo la primera un paso previo más asequible desde el que adquirir una posición orgánica (barón) o gubernamental de prestigio.

<sup>89</sup> Los ejemplos son abundantes, entre ellos. Alberto Fabra, Rita Barberá, Carlos Floriano, Martínez Maíllo, Elena Muñoz, Miguel Ángel Heredia, Xoaquín María Leiceaga, etc.

confirmar la tesis weberiana de que *“la burocratización de los partidos (...) transforma a los diputados de “señores” de sus electores en servidores (...) de la “máquina” del partido”*<sup>90</sup>.

De tal forma, ello resta calidad a la actuación de los senadores en la Cámara Alta, que a fin de cuentas se ve desfigurada como un *“simple órgano de (...) de legitimación jurídica de las decisiones que se toman fuera de ellas”*<sup>91</sup>. Los senadores quedan así como representantes con carácter territorial (STC 40/1981) con insubsistentes facultades para la deliberación y decisión.

En definitiva, si bien es razonable que – en virtud de la interdicción constitucional del mandato imperativo – los senadores autonómicos no respondan ante la Asamblea autonómica que los eligió, igualmente hay que poner de manifiesto que no casa adecuadamente con los criterios de representación política que la actuación de ambos tipos de senadores quede sujeta al comité de partido que los incluyó en sus listas o que los propuso para su designación.

De hecho, cabe traer a colación que existe en el Senado la posibilidad de constituir un grupo territorial integrado al menos por tres senadores de un mismo grupo parlamentario, sin embargo, estos grupos – que sí se han constituido en varias ocasiones – se encuentran vacíos de contenido, siendo casi únicamente nominales<sup>92</sup>.

De lo anterior es fácilmente colegible la forma en que la dinámica partidista interna tampoco redundará en la función territorial del Senado, lo que sumado a la representación provincial, al voto coetáneo de Cámara Baja y Cámara Alta así como a la propia conciencia ciudadana del escaso protagonismo del Senado y el hecho de que los líderes políticos más relevantes se presentan en las listas al Congreso cronifica el papel marginal del Senado.

#### **Foro territorial inédito. La excepcional prevalencia del Senado.**

Tal y como se ha visto, la insuficiencia del Senado como Cámara territorial viene marcada por su definición orgánica, por la escasa relevancia de sus funciones y por la dinámica partidista que opera en el interior de la asamblea, sin embargo, también se observa en la inédita aplicación de aquellos preceptos en que el Senado prevalece sobre el Congreso.

En este sentido, requiere especial mención la aplicación del art. 155 CE, que contempla la aplicación de la cláusula de intervención gubernamental en aquellos casos en que *“una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones (...) de forma que atente gravemente contra el interés general de España”* y que requiere el respaldo de la mayoría absoluta del Senado.

En relación con este instrumento constitucional, calificado por Cruz Villalón como *“el artículo más explosivo de la Constitución Española”*, cuyo *“arte estriba en saber no usarlo”*<sup>93</sup>, resulta innegable que otorga al Senado una extraordinaria importancia a la hora de aprobar una disposición cuya trascendencia es máxima en la organización territorial del Estado. Ahora bien, no es obstáculo para reconocer la superioridad del Senado sobre el Congreso en este ámbito afirmar igualmente que la aplicación de la cláusula contemplada en el art. 155 CE es, ciertamente, inusual. Así, si bien el recurso al art. 155 CE retiene para la Cámara Alta la

---

<sup>90</sup> WEBER, M. *“Economía y sociedad”*, 1921

<sup>91</sup> SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A. *“Las Cortes Generales en el sistema constitucional”* Tecnos, Madrid, 1984

<sup>92</sup> Corresponde a tales grupos territoriales la asistencia de sus representantes a la Junta de Portavoces y su participación en debates que puedan afectar de manera especial a sus respectivas CCAA.

<sup>93</sup> CRUZ VILLALÓN, P. *“La protección extraordinaria del Estado”* en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A *“La Constitución Española de 1978”*, Civitas, Madrid, 1987

salvaguardia de los intereses territoriales en casos de grave crisis, también es cierto que viene justificado únicamente por un atentado de extrema gravedad contra el Estado autonómico, lo que aleja su aplicación del funcionamiento normal del sistema de las autonomías.

Asimismo, aunque el art. 155 CE parece querer apuntalar la fórmula del art. 69 CE que confiere carácter territorial al Senado, la aplicación del mismo lleva implícita una paradoja inescapable, pues dada la desproporción que sufre la Cámara Alta y que reduplica la composición del Congreso, el Gobierno suele tener cubierta la mayoría absoluta, lo que disminuye la función garantista del Senado.

En definitiva, este hecho, sumado a la excepcionalidad de la aplicación del artículo 155 CE, obliga a relativizar la preeminencia que el art. 155 CE otorga al Senado en el sistema bicameral español. Además, a ellos debe sumarse la indeterminación constitucional de las circunstancias que justificarían su uso, tal como puso de manifiesto Cruz Villalón al afirmar que *“no necesita estar apoyada en ninguna infracción (...), sino en razones de índole política libremente apreciada por el Gobierno y el Senado”*, cuestión solventada sin embargo por la STC 215/2014, FJ4, al afirmar que la coerción estatal solo cabrá en *“una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma”*. De todas formas, debe reconocerse la intención del Constituyente de aportar aquí protagonismo a la Cámara Alta en los casos más serios de amenaza al Estado de las autonomías.

En cualquier caso, la experiencia confirma los extremos aquí planteados, pues el art. 155 CE solamente fue empleado en una ocasión, a raíz de la aprobación (en un claro ejercicio de inconstitucionalidad) por parte del Parlament de Catalunya de la Ley 19/2017, de referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República – ambas enmarcadas en la agenda política del proceso soberanista catalán – y siendo aprobado por el Pleno del Senado el 27 de octubre de 2017 *“para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Catalunya”*. Hasta esa fecha, la aplicación del artículo 155 CE había permanecido inédita<sup>94</sup>.

Asimismo, el Gobierno de Mariano Rajoy contaba en el Senado con la mayoría suficiente para haber sacado adelante, por sí mismo<sup>95</sup>, la aplicación del art. 155 CE, cosa que sin embargo no ocurrió, al contar con el apoyo del PSOE, Ciudadanos y Coalición Canaria, con quienes se alcanzó una mayoría de 214 votos a favor<sup>96</sup>. No obstante, el Senado sí modificó algunos de los aspectos que el Acuerdo de Gobierno contemplaba como medidas a aplicar, como la exclusión de la radio y televisión catalana como ámbito sometido a la intervención gubernamental.

Por otra parte, otro aspecto en que se otorga preeminencia al Senado es la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial, instrumento que tiene por objeto paliar los desequilibrios económicos interregionales y basado en el principio de solidaridad, pues debe su razón de ser precisamente a hacerlo efectivo, aunque en equilibrio con el principio de autonomía, de acuerdo con la interpretación del TC: *“La Constitución española, al expresar el destino del FCI (...) hace*

---

<sup>94</sup> Si bien se había sopesado su utilización en 1989 ante los incumplimientos del Gobierno canario de los acuerdos arancelarios pactados con la Comunidad Económica Europea y con el planteamiento del Plan Ibarretxe por parte del Gobierno vasco en 2003.

<sup>95</sup> En la XII Legislatura, el Partido Popular contaba con 148 senadores de un total de 266

<sup>96</sup> Los votos en contra (47) correspondieron a Unidas Podemos, ERC, PNV, PDeCAT

*específica referencia, junto con la corrección de desequilibrios territoriales, a que debe “hacer efectivo el principio de solidaridad” en correspondencia con el establecimiento del “principio de solidaridad entre todos los españoles” como inspirador de la autonomía financiera*<sup>97</sup>.

Ciertamente, el art. 158.2 CE contempla gastos de inversión a cargo del FCI, *“cuyos recursos serán distribuidos por las CCGG entre las CCAA y las provincias”*, precepto cuyo mecanismo de implementación ha sido desarrollado por la LOFCA, los PPGEE y la propia LFCI, correspondiendo a la primera la fijación de los principios integradores del FCI y sus determinaciones básicas.

Así, se establece por ejemplo la regulación de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 16 LOFCA) y de su fondo complementario, la indicación de que el destino de dichos recursos debe responder (art. 16.6 LOFCA) a *“proyectos de (...) infraestructura, obras públicas (...) ordenación del territorio, (...) comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español”* o la obligación de que cada territorio dé cuenta del uso de los fondos recibidos ante CCGG (art. 16.9 LOFCA).

De hecho, ese es uno de los ámbitos donde se aprecia el protagonismo del Senado, dada la inversión del inicio del procedimiento legislativo, que comienza en la Cámara Alta, y en la constitución en ella de una Comisión de seguimiento permanente para el control del gasto de los proyectos de inversión financiados a cargo del Fondo. No obstante, si bien cabe saludar la intención del Constituyente de reforzar el carácter territorial del Senado al otorgarle primacía en cuanto se refiere al FCI, el recurso al mismo ha suscitado debate entre la doctrina, desde la que se ha apuntado que *“pueden existir otras alternativas que (...) cumplan más adecuadamente la tarea de (...) reducir las (...) diferencias existentes en el ámbito regional español”*<sup>98</sup> lo que, de nuevo, menoscaba (al menos tangencialmente) la funcionalidad del Senado.

Finalmente, es necesario poner de manifiesto el papel de inferioridad del Senado en relación con el Congreso en los procedimientos legislativos relativos a cuestiones de amplia incidencia autonómica, donde podría haberse observado un mayor protagonismo del Senado. Destacan, en esta línea, los procedimientos de adopción y reforma de los EEAA, para cuyo procedimiento legislativo la subordinación del Senado se debe a la propia accesoriedad de este en la aprobación de Leyes Orgánicas, que se hace más flagrante aun en este caso al convertir al Congreso en la cámara que se relaciona con los Parlamentos de origen y redactores de las nuevas propuestas. En concreto, para el supuesto del art. 151 CE el Senado queda totalmente inhábil, al deber pronunciarse sobre un texto (en cuya convención no interviene) acordado previamente entre la comisión en el Congreso y la delegación de la Asamblea que respectivamente correspondan y refrendado a posteriori por el cuerpo electoral de cada provincia, así como, en su caso, debidamente aprobado en el pleno del Congreso con mayoría absoluta.

Similar circunstancia opera para la tramitación de las leyes de transferencia, también leyes orgánicas y también para las leyes marco, que se tramitan como leyes ordinarias.

---

<sup>97</sup> STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ5

<sup>98</sup> HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. MANCHA NAVARRO, T. Y VILLENA PEÑA, J. E. *“Un fondo de compensación desvirtuado”* Revista de Estudios Regionales, núm. 8, 1981

De igual forma, la iniciativa legislativa de las CCAA implica que estas remitan a la mesa del Congreso de los Diputados las proposiciones de ley, por lo que el monopolio del Congreso le otorga un evidente protagonismo absoluto en este ámbito en detrimento del Senado.

### **Conservar o destruir. La concurrencia doctrinal en la necesidad de su reforma.**

De acuerdo con las tesis del Conde Sieyès, eminente teórico de la Francia revolucionaria y napoleónica, la construcción de un sistema constitucional bicameral carece de justificación política, dado que si la voluntad de ambas coincide una de ellas resulta redundante – y en consecuencia prescindible – y, a su vez, si su voluntad no resulta coincidente, una de ellas no representa la voluntad general, fundamento último de su existencia.

No obstante, ya hemos visto las múltiples razones que justifican la existencia de dos cámaras en la mayoría de los sistemas políticos democráticos contemporáneos y, sin embargo, también hemos observado que, para la absoluta totalidad de la doctrina, el Senado es *“una cámara entrañablemente inútil”*<sup>99</sup>. Precisamente esta naturaleza estéril de la Cámara Alta ha justificado la apuesta de algunos académicos para su eliminación, opinión recogida en programas y declaraciones de relevantes actores políticos de nuestro país.

Así, la opinión de que la reforma del Senado supone una intención quimérica resulta excepcional pero no inexistente. Sáenz Royo, partidaria de tal opción, la expresa con claridad: *“seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, transformándolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero (...) una reforma del Senado en ese sentido, además de (...) insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil”*<sup>100</sup>.

Las razones argüidas por estos sectores laterales de la doctrina en su defensa de la supresión del Senado son abundantes, pero radican fundamentalmente en la consideración de que el sistema constitucional español es ya, de facto, monocameral, dada la absoluta preeminencia del Congreso y las dificultades que afronta el Senado en el desempeño de su labor; en identificar la representación territorial como una representación especial adulterada, que desnaturaliza la representación de la comunidad política y, especialmente, porque no hay cámara territorial en el Derecho comparado que opere a modo de cámara de defensa de los intereses territoriales, pues están sometidas ya únicamente a las dinámicas partidistas. En este sentido, la dificultad de la reforma del Senado no radicaría tanto en la institucionalidad de la misma y en la activación del mecanismo legal contemplado para ella con el contexto de consenso necesario, sino en reemplazar las afinidades partidistas hoy imperantes por las territoriales propias de una cámara de representación autonómica, trance que resultaría, en el estado de cosas actual, insalvable.

De tal manera, a pesar de reformar la selección de los senadores, dejando esta posibilidad exclusivamente a la designación autonómica o bien atribuyendo una idéntica representación a cada una de las entidades territoriales, la dinámica senatorial continuaría atravesada por intereses partidistas. Así, en caso de que se consagrara una representación de los gobiernos de los distintos territorios y (en referencia al modelo alemán), *“el partido o coalición (...) que ocupa el gobierno de cada (...) Länder utiliza el Consejo como instalación para apoyar o combatir al*

---

<sup>99</sup> ALZAGA VILLAMIL, O. *Op. Cit.*

<sup>100</sup> SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ C. *“Razones para plantear la supresión del Senado”* Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 7 junio 2014

*partido (...) en cuyas manos está el gobierno del Estado”<sup>101</sup>. Mientras, en relación con la posibilidad de optar por un modelo estadounidense, con un número idéntico de representantes por cada ente territorial, Sáenz Royo afirma que “la práctica demuestra la cada vez menor influencia de los poderes estatales en la decisión federal, lo cual no hace sino reafirmar la convicción (...) de que la participación de los intereses territoriales en la decisión federal no depende de la existencia de una segunda cámara (...) existe actualmente una tendencia a la pérdida real de influencia de los poderes estatales y locales en el proceso de toma de decisiones federales, frente a una cada vez mayor influencia de grupos de interés a favor de la uniformidad en las regulaciones y, por tanto, a favor de una centralización de las competencias”.*

En conclusión, la dinámica de las segundas cámaras en los Estados federales quedaría tributaria de la lógica de partidos, dependiendo de esta el grado de participación de las entidades territoriales en las decisiones del Estado y no de la presencia de la propia segunda cámara, que además podría provocar situaciones de bloqueo institucional. A su vez, por cuanto respecta al sistema español, este sector doctrinal considera que este permite ya la participación de los intereses autonómicos en la participación de la política estatal, llegando incluso a condicionarla debido a las diferentes correlaciones de fuerzas que se dan en el Congreso de los Diputados, sede a la que se ha desplazado el debate territorial en España y que la colaboración del Estado con las Autonomías ya se materializa a través de instrumentos ya existentes como conferencias sectoriales o mediante comunicación del Presidente autonómico y el Gobierno central.

Todo ello lleva a concluir que no es necesaria la reforma del Senado y es más, que su ejecución tampoco aseguraría la efectividad de la fórmula del art. 69 CE. Se trata en definitiva, en palabras de Garrido López y Sáez Royo, “de afirmar la supresión del Senado como una (...) conveniencia, (...) que no es una necesidad estrictamente ya que (...) no constituye (...) obstáculo (...) para el funcionamiento legislativo; (...) con el fin de racionalizar de modo (...) eficiente nuestra estructura institucional en un contexto donde lo superfluo resulta simplemente intolerable”<sup>102</sup>.

Por otro lado, la posibilidad de eliminar el Senado ha trascendido a la clase política, especialmente en el contexto posterior a la recesión económica de 2008 y la aparición y consolidación de nuevos partidos en el panorama político – electoral español, convirtiéndose en seria propuesta de algunas de las principales fuerzas políticas actuales.

En este sentido, Ciudadanos, propuso en su programa para las elecciones del 20 de noviembre de 2015 suprimir el Senado (junto con el CGPJ, Diputaciones Provinciales y la fusión de Ayuntamientos) con el objetivo de reducir el número de cargos políticos, fomentando con ello el ahorro de gasto público y, actualmente, VOX propone “librar a los españoles de esa tremenda carga que supone mantener a miles de políticos innecesarios con todos los gastos que eso conlleva” y sitúa a los senadores en su “lista de políticos y enchufados” a eliminar, en la que también tienen hueco diputados autonómicos y un 50% de alcaldes. En cualquier caso, ambas propuestas parecen responder más bien a un hipotético aumento del atractivo electoral de sus respectivos programas que a opciones verdaderamente ejecutables por parte de dos partidos

---

<sup>101</sup> SÁENZ ROYO E. “Parlamento, partidos y Estado Autonómico. Sobre la conveniencia de eliminar el Senado” Revista de Derecho Político, UNED, núm. 85, septiembre – diciembre, 2012

<sup>102</sup> SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ C. “Razones para plantear la supresión del Senado” (...) Op. Cit.

autocalificados ambos como “constitucionalistas” que, con tales propuestas, parecen abogar sin embargo, por erosionar la nota autonómica sobre la que se asienta la constitución actual<sup>103</sup>.

No obstante, otras opciones políticas, entre ellas PSOE y UP sí han apostado por la conversión del Senado en una cámara funcional, tal y como se desprende de la Declaración de Granada, donde se opta por “reformular la Constitución para sustituir el Senado por una auténtica Cámara de representación territorial, sin la que no puede funcionar un Estado de corte federal”<sup>104</sup> o en las declaraciones del antiguo SG de Unidas Podemos, Pablo Iglesias, cuando en 2015 planteó la necesidad de su reforma para hacer de él un órgano autonómico y no provincial (UP contempló su reforma en su programa electoral para las elecciones generales de 28 de abril de 2019)<sup>105</sup>.

En cualquier caso, entre la academia constituye un punto casi totalmente pacífico afirmar que es necesario reformar el Senado para evitar continuar perpetuando la vida vegetativa de una institución inútil. La doctrina constitucionalista apuesta, con contadas excepciones, por la reforma constitucional del Senado, coincidiendo todos ellos en que el régimen actual del Senado carece de sentido en el sistema constitucional actual y con él carece también de futuro, más allá de aquel que le proporciona la inercia que le mantiene con vida en su macilenta existencia.

Sin embargo, existiendo consenso al respecto de la necesidad de reformar el Senado, proceder a tal reforma plantea el problema de que una inadecuada reconstrucción de la Cámara Alta para enmarcarlo en las relaciones de inordinación y coordinación del Estado compuesto podría dificultar el funcionamiento orgánico institucional del sistema democrático, lo que estimula el debate de qué reforma debe ejecutarse para no convertir al nuevo Senado en una solución peor a la actual, que cumple sus obligaciones sin perturbar la vida política española.

### **Reforma aplicable al Senado. El artículo 167 CE.**

Tal y como se ha visto, la CE de 1978, en línea con las constituciones contemporáneas explicita en su articulado su propia reforma, concretamente a través de los dos procedimientos (arts. 167 y 168 CE) contemplados en el Título X, únicos instrumentos por medio de los cuales es posible introducir el texto fundamental preceptos diferenciados de los actualmente contemplados. De ambos preceptos, interesa aquí el artículo 167 CE, que regula el procedimiento ordinario de reforma de la Constitución española – en contraposición con el procedimiento complejo del 168 CE – en lo relativo a aquellas materias, anteriormente ya señaladas (*ut supra*), no incluidas en el ámbito de reforma del 168CE, entre las que se encuentra la reforma del Senado (art. 69 CE).

En virtud de su regulación y del mecanismo que plantea (*ut supra*), existe una más que evidente convergencia académica en relación con que el art. 167 CE contempla un procedimiento de reforma de la CE que no implica una problemática técnica, jurídica o política exagerada. De hecho, es esta la gran virtud que la doctrina le ha encontrado, como demuestra De Vega, que lo ilustra como “lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles del texto constitucional,

---

<sup>103</sup> <https://www.voxespana.es/espana/ayudanos-a-eliminar-miles-de-cargos-politicos> (Consultado 29/04/21)

<sup>104</sup> Consejo Territorial del PSOE, “Un nuevo pacto territorial: la España de todos” Declaración de Granada, 6 de julio, 2013

<sup>105</sup> [https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679\\_346753.html](https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679_346753.html) (Consultado 29/04/21)

*pero, al mismo tiempo, no lo suficientemente costoso y complejo para evitar que se produzcan las reformas que las necesidades políticas, y los requerimientos históricos, pudieran imponer*<sup>106</sup>.

Ciertamente, la mayoría de tres quintos en cada una de las cámaras que exige el art. 167 CE no supondrían, en caso de existir voluntad política para ello, un excesivo esfuerzo para la aritmética parlamentaria dadas las históricas y actuales correlaciones de fuerzas políticas representadas en CCGG en caso de proceder a la reforma del Senado (así como la resolución del expediente del 167.2 CE o la superación del referéndum necesario para su ratificación del 167.3 CE). Ahora bien, existe una concordancia doctrinal unánime en que el clima necesario no solo para la reforma constitucional del Senado, sino para cualquier modificación del texto constitucional por minúscula que esta pueda ser, debe ser el de una circunstancia de consenso equivalente al del momento constituyente, y que debe concurrir imperativamente.

En caso de que así fuese, no resultaría ni política ni técnicamente complicado dar serios pasos en la dirección de convertir al Senado en una cámara de verdadera naturaleza territorial.

### **Propuestas de la doctrina. Opciones y posibles decisiones.**

Como hemos constatado, el Senado ha sido desde su origen blanco de razonadas críticas doctrinales y políticas, aunque debidas a distintos motivos, pues mientras la crítica política se debe principalmente a criterios electoralistas la académica se resume en la honda discrepancia de la fórmula constitucional del 69.1 CE con la composición y funciones de la Cámara, al tiempo que se observa en la doctrina un afán constructivo ausente en el posicionamiento político.

Ahora bien, en el momento de establecer los términos para el debate de la reforma constitucional del Senado el abanico de posibilidades al respecto de esta resulta prácticamente inabarcable. Así, dejando de lado a aquellos sectores académicos que defienden la supresión de la Cámara Alta, es posible encontrar una variada escala de matices en la importancia y papel del Senado entre las propuestas de la academia constitucionalista, si bien todas ellas coinciden en la necesidad de alterar el vigente bicameralismo descompensado actual otorgando al Senado un marco regulatorio que le dote de un verdadero sentido en el contexto del Estado compuesto.

En cualquier caso, en esta ingente escala de grises las posibilidades se disponen en torno a dos órdenes fundamentales: composición y funciones, y, a su vez, sobre tres puntos cardinales: convertir al Senado en un Consejo Territorial especializado en la promoción de los intereses autonómicos, en una Cámara representativa de las CCAA o mantener la dualidad senatorial actual variando aspectos concretos del régimen de la misma.

### **Opciones y posibles decisiones. Estructura y composición.**

La naturaleza híbrida que deriva de su composición mayoritariamente provincial es causa esencial de la deficiencia senatorial. En consecuencia con ello, las fórmulas propuestas para fomentar una mayor territorialización del Senado contemplan, en su mayoría, ampliar la presencia de las CCAA en su pleno, oscilando desde la elección de los senadores por parte del electorado de cada autonomía; la total designación de los miembros de la Cámara Alta por parte de las CCAA (modelo Bundesrat); la participación exclusiva de los miembros del gobierno de las

---

<sup>106</sup> DE VEGA, P. “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente” (...) *Op. Cit.*



CCAA hasta mantener el sistema de selección actual variando solamente los porcentajes de unos y otros senadores, haciendo mayoría a aquellos que lo son por designación autonómica.

En relación con esto, resulta un lugar común inescapable la propuesta de asimilar el Senado español al Bundesrat alemán, posibilidad defendida por un nutrido grupo de autores, entre los que destacan Eliseo Aja<sup>107</sup> o Pérez Medina que consideran que la posibilidad de transformar el Senado actual en un Consejo Federal integrado exclusivamente por consejeros de los diferentes entes territoriales podría convertir al Senado en una institución equilibrada – o al menos no descompensada en favor de determinadas CCAA – que además, al estar constituida por consejeros gubernamentales albergaría debates eminentemente técnicos. Esta posibilidad implicaría la designación de los senadores por parte de los gobiernos de las entidades autónomas, quedando además su actuación imperativamente sujeta a estos, de forma que el Senado quedaría conformado a modo de Dieta, casi como si de un cónclave de delegados autonómicos se tratase, reemplazando con ello la representación política por una representación jurídico – pública de los gobiernos territoriales en un órgano del Estado central.

De igual modo que el Bundesrat, el Senado quedaría dibujado a modo de sede de armonización de los intereses del Estado central (fundamentalmente del Gobierno respaldado por el Congreso de los Diputados) con los de los gobiernos autonómicos, es decir, del Bund con los Länder. Asimismo, la mayor implicación de los ejecutivos de las autonomías en la política del Estado podría dar lugar a una mayor conciencia de responsabilidad por parte de los mismos, dando lugar a conductas más solidarias<sup>108</sup> en relación con la política estatal, fomentando, además la coordinación entre la Administración estatal descentralizada y la política autonómica<sup>109</sup>.

No obstante, ha sido esta una opción muy contestada por otros académicos, en este sentido, Punset niega la conveniencia de importar la fórmula del Bundesrat alemán al caso español, en tanto que *“el Bundesrat no es una segunda cámara, sino un órgano de vigilancia de los Länder (...) sus funciones son inseparables de ese sistema”*<sup>110</sup>. La conclusión general aquí no es otra que la de considerar que las especificidades típicas del modelo territorial español y las tendencias que la moldean no pueden adaptarse repentina y fabulosamente a las dinámicas de una institución que les es extraña. De hecho, dicha asimilación, de inicio, supondría una conmoción jurídica que sajaría el actual dibujo bicameral español y su legitimidad jurídico – constitucional, en tanto que el Bundesrat no es una asamblea, sino un Consejo o dieta, no es una institución representativa sino intergubernamental, es decir, un Senado que siguiese el modelo del Bundesrat no sería, directamente, una Cámara.

Además, existe un adicional problema básico, consistente en que mientras Alemania sí es un país federal, España no lo es (al menos no *de iure*). Este hecho supone la ausencia del presupuesto material esencial sobre el que se erige el régimen del Bundesrat y permite adivinar las numerosas carencias que podría conllevar su asimilación en España, por lo que trasladar el modelo alemán al caso español parece poder concluirse como una opción imprudente. En relación con la construcción de ambos procesos descentralizadores resulta ilustrativo Martínez Sospedra cuando afirma *“en éste, primero fueron los Länder y luego el Bund, en aquél, primero*

<sup>107</sup> La opinión de Eliseo Aja a favor de una reforma que recuerde el modelo alemán queda muy patente en AJA, E. *“El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales”*, Alianza, Madrid, 1999

<sup>108</sup> SANTAOLALLA, F. *“El Parlamento en la encrucijada” Eudema*, Madrid, 1989

<sup>109</sup> TRUJILLO, G. *La regionalización del Estado en Estudios sobre el proyecto de la Constitución*, CEC, Madrid, 1978

<sup>110</sup> PUNSET R. *“El Senado y las Comunidades Autónomas”* (...) Op. Cit.

*fue el Estado y después las Comunidades Autónomas. En consecuencia, entre nosotros no se dan (...) rasgos que hacen racional el modelo del Bundesrat: Nuestras administraciones autonómicas derivan de la del Estado (...) y cuentan con menos tradición”<sup>111</sup>.*

Además, según el mismo autor, el modelo Bundesrat suscitaría serios problemas de índole político – partidista. En primer lugar – y derivado de la obediencia al Gobierno designante – podría dar pie a lo que Sospedra denomina “*gobierno de los lehendakaris*”, es decir, la posibilidad de que un grupo de consejeros obtuviese la capacidad de obstaculizar o bloquear la acción de un Ejecutivo sin mayoría parlamentaria sólida que lo respalde e incluso si la tuviese. En palabras del Martínez Sospedra: “*si el Presidente del Gobierno del Estado cuenta con una base parlamentaria sólida (...) podrá negociar desde una posición de fuerza, pero tendrá siempre y necesariamente que negociar. Pero si el Presidente del Gobierno no cuenta con esa mayoría (...) corre serio riesgo de quedar sujeto a (...) una “Conferencia de Presidentes” con muchas posibilidades de convertirse en el gobierno real del país*”<sup>112</sup>.

Asimismo, el modelo Bundesrat provocaría una cuestión de difícil solución en España, pues implicaría la apuesta por un modelo multilateral, equilibrado, sin distinción cualitativa entre CCAA, lo que explica, primeramente el nulo interés de los partidos nacionalistas en esta posibilidad senatorial y, en segundo lugar – aun en caso de que se avinieran a ella – resultaría claro que “*esa técnica perpetuaría la necesidad de que los grandes partidos de ámbito español contaran con el apoyo (...) de los nacionalistas en el poder en su Comunidad Autónoma, y aun la acentuaría al independizar dicha necesidad de la configuración de la mayoría en el Congreso.*”<sup>113</sup>

A su vez, es posible pensar que el Gobierno careciese también de interés en esta posibilidad al restar protagonismo a su acción y a su control de la mayoría en el Congreso potenciando en cambio a un Consejo territorial que puede escapar de su disciplina, pudiendo además bloquear su actuación. De acuerdo con 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*”<sup>114</sup>.

Descartada la opción de *bundesratizar* el Senado, la posibilidad de dotar de territorialidad a la Cámara Alta parece pasar necesariamente por la modificación la elección de sus integrantes, aunque ello exige, en primer lugar, definir quién debe proceder a la selección de los mismos.

Aquí, una primera opción pasa por el mantenimiento de la representación del pueblo español en las CCGG, conservando así la elección por sufragio libre, directo, secreto y universal, al menos, de una parte del total de Senadores. No obstante, en virtud de una mayor territorialidad de la Cámara Alta, el abandono de la fórmula provincial parece anticiparse como necesidad ineludible, siendo mayoritariamente propuesta su sustitución por un modelo de elección directa en circunscripciones autonómicas, opción defendida, por ejemplo, por López Garrido, cuya propuesta contempla que “*la circunscripción electoral deja de ser la provincia (...) y pasa a ser la*

---

<sup>111</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *El Senado reformado: ¿Cámara o Consejo? (o por qué no es precedente el modelo Bundesrat)*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 40, Valencia, 2002

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “*El Senado reformado: ¿Cámara o Consejo? (...) Op. Cit.*

<sup>114</sup> Ibid.

*Comunidad Autónoma, en cada una de las cuales se eligen, por sistema proporcional, cinco senadores y uno más por cada quinientos mil o fracción superior a doscientos cincuenta mil*<sup>115</sup>.

Por otra parte, otra solución (interesante desde la óptica del comportamiento político – electoral) fue una de las planteadas por Fernández Segado<sup>116</sup>, consistente en la posibilidad subsidiaria de implantar un sistema mayoritario de elección en distritos uninominales, algo que sin duda vincularía directamente al senador territorialmente con el distrito que lo escogió, y que muy probablemente permitiría observar claros fenómenos de rendición de cuentas en sucesivos procesos electorales, pudiendo ser premiado o castigado el senador por sus votantes.

En cualquier caso, es necesario tener en consideración que posibilidades de este tipo (a pesar de ser casi anecdótica la segunda) cuentan igualmente con complicaciones que dificultarían el robustecimiento territorial del Senado, fundamentalmente, en el hecho de que a pesar de sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma – y con ello enmarcar de manera más adecuada a la Cámara Alta en el Estado Autonómico – la representación territorial del Senado se vería igualmente superada por la dinámica partidista, que no siempre será la autonómica.

Una tercera posibilidad consiste en atribuir la facultad de designar a los senadores a los Parlamentos autonómicos, opción muy bien acogida entre la doctrina (representada, por ejemplo, por García Escudero) al entender que, al tratarse de la forma de designación de una parte relevante de la Cámara Alta actualmente, constituye una solución afincada ya en la tradición jurídica y las dinámicas políticas del Estado autonómico, motivo por el cual implicaría menos problemas de adaptación técnica – y también práctica – que otras soluciones.

Sin embargo, los detractores de esta opción objetan a la misma que la designación por las Cámaras autonómicas puede vincular a los senadores, estableciendo un claro paralelismo con el mandato imperativo. Además, es sencillo inferir que esta solución, pese a evitar problemas de aclimatación, tanto esta vía como la elección directa por parte del cuerpo electoral autonómico suscitaría debate al respecto de las cuestiones que vertebrarían su régimen jurídico básico.

En este sentido, se hace necesario, por ejemplo, aclarar el número total de senadores, existiendo aquí numerosas propuestas que hacen oscilar las cifras en busca de proporcionalidad. De tal manera, López Garrido plantea la elección de cinco senadores por Comunidad Autónoma y uno adicional por cada medio millón de habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil, lo cual resultaría en un Senado de aproximadamente 180 parlamentarios<sup>117</sup>. Similar cifra planteaba Fernández Segado<sup>118</sup> (inclinándose hacia la elección por el electorado de cada Comunidad Autónoma) que proponía a cinco senadores por cada comunidad, uno adicional por cada una de las provincias y otro por cada cuatrocientos mil habitantes o fracción superior a doscientos mil, resultando (en 1982) 227 senadores. Por su parte, Torres del Moral<sup>119</sup>, propone la posibilidad de un Senado de 84 parlamentarios, compuesto por tres senadores para cada CCAA y uno adicional por millón de habitantes o fracción superior al medio millón y otro de 100 miembros, compuesto por cuatro senadores para cada una de las CCAA u otorgando la condición de senadores natos a los Presidentes de las CCAA (en ambos casos habrían de sumarse 17 senadores al total).

---

<sup>115</sup> LÓPEZ GARRIDO, D. “Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional” RCGG, Núm. 33, 1994

<sup>116</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F. “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, REDC, núm. 6, sept. – dic. 1982

<sup>117</sup> LÓPEZ GARRIDO, D. “Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional” RCGG, núm. 33, 1994

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F. “El bicameralismo y la naturaleza del Senado” (...) Op. Cit.

<sup>119</sup> TORRES DEL MORAL, A. “El Senado”, Revista de Derecho Político, núm. 36 “La reforma constitucional, 1992

Otro aspecto susceptible de debate es la existencia de senadores natos, una opción defendida inicialmente por Miguel Herrero de Miñón<sup>120</sup> y que defiende la existencia de un Senado de notables integrado, en virtud de su conocimiento y trayectoria política e intelectual, por antiguos Presidentes, Ministros, consejeros, magistrados, etc. Cabe señalar que aunque la posibilidad de un Senado de notables adquiere diferentes matices, la propuesta de Herrero de Miñón contempla que estos senadores contribuyan al desarrollo de la dinámica senatorial en virtud de un régimen jurídico propio, específico, con voz pero sin voto.

No obstante, esta propuesta ha sido criticada en la medida en que supone implantar una figura muy específica, ajena a la tradición democrática en España que además plantearía problemas relativos a la competencia para dicha designación, lo que a su vez podría atribuir hipotéticamente a la Corona un papel que dificultaría su papel de no intervención en la política nacional e incluso amenazar la integridad del principio democrático y representativo en caso de que correspondiese a cualquier otra institución dicha designación<sup>121</sup>.

Merece aquí atención la incorporación al Senado como senadores de pleno derecho (natos) a los Presidentes de las CCAA, propuesta defendida por Fraga o Torres del Moral y que tiene por razón la integración de los intereses de las autonomías en el funcionamiento diario del Senado a través de la participación habitual en el mismo de aquellos que acaparan en su cargo la máxima dirección de gobierno autonómico y la representación del Estado en la autonomía y de esta en aquel. Sin embargo, esta posibilidad posee también numerosos inconvenientes, como la sobrecarga de funciones en un único cargo –difuminando la intensidad de su desarrollo –, la obligada presencia de los líderes autonómicos en Madrid y no en sus correspondientes territorios<sup>122</sup>) e incluso podría afectar al principio de representatividad (su incorporación al Pleno no tendría un fundamento electoral) lo que ha generado la respuesta de que, en tal caso, convendría una participación esporádica y contingente de los Presidentes en la Cámara Alta especialmente en aquellos debates en que se pudiesen ver afectadas las CCAA correspondientes a cada uno de ellos en especial, sin poder ser nunca objeto de control de la Cámara.

Por otra parte, también resulta susceptible de debate el reconocimiento senatorial a los hechos diferenciales. En este sentido, más allá del debate al respecto de los techos competenciales existen voces entre la doctrina que reclaman que la plasmación de las asimetrías propias del Estado autonómico debe obtener igualmente eco en el Senado, sin que ello tenga por qué afectar al principio de igualdad sobre el que pivota el sistema autonómico y que además demostraría la intención de dar lugar a una propuesta de reforma del Senado sobre la que las nacionalidades pudiesen demostrar interés, pues parece evidente su reticencia a apoyar y aceptar su papel en una Cámara Alta reformada en foro multilateral. En este sentido, Leguina Villa se muestra favorable a que la Cámara Alta acoja en su seno tratos diferenciados para aquellas Comunidades Autónomas cuyas especificidades recoge el texto constitucional en los siguientes términos *“en la futura composición del Senado (...) los hechos diferenciales deberían obtener una mejor representación en escaños o votos que permitiera compensar en algún grado*

---

<sup>120</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *“La reforma del senado. Una propuesta”*, en Anales de Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 72, 1995

<sup>121</sup> Además, cabe recordar que los antiguos Presidentes del Gobierno pueden ser escuchados por Congreso de los Diputados y Senado e incorporarse al Consejo de Estado de manera voluntaria en el momento que deseen.

<sup>122</sup> Razón por que Manuel Hermoso (Presidente de Canarias) propuso delegar dicha responsabilidad

*la inalcanzable mayoría de representaciones regionales y facilitara, en su caso, la formación de minorías de bloque para decidir sobre determinados asuntos*<sup>123</sup>.

Se hace palmaria aquí una evidencia implícita que se adivina desde el inicio de este trabajo: no se trata este únicamente de un debate técnico o jurídico, sino que se esconden tras él motivaciones de claro carácter político, pero también histórico o cultural, realidad que el profesor Cascajo adivinó con claridad al afirmar que *“Al estudiar los (...) procesos de (..) descentralización política los juristas han aprendido que sin el conocimiento de los datos históricos y políticos precisos, resulta estéril cualquier enfoque dogmático de las formas territoriales del Estado. Han experimentado también la dificultad de llevar a cabo un análisis racional, cuando se trata de fenómenos que implican una tremenda carga emotiva*<sup>124</sup>.

En cualquier caso, de la misma manera que es sencillo comprender que las Comunidades Autónomas cuyas especificidades pueden justificar la existencia de hechos diferenciales no serían favorables a una reforma del Senado en que todas las Comunidades Autónomas recibirían un trato uniforme, tampoco las restantes Comunidades parecerían dispuestas a aceptar una posición subordinada a las primeras en la dinámica del Senado.

Se plantea igualmente como cuestión relacionada con la composición y estructura del Senado la compatibilidad del mandato de senador con el de parlamentario autonómico especialmente para los casos en que la elección sea por parte de institución autonómica. Contemplando la posibilidad de conciliar ambos cargos, de acuerdo con Fernández Segado<sup>125</sup> se lograría que estos senadores poseyesen un amplio conocimiento de la realidad autonómica que, a su vez, los convertiría en voces autorizadas para la exposición y protección de aquellas cuestiones e intereses relativos a las CCAA a las que deben su condición parlamentaria, es más, podría incluso plantearse que su presencia en la Cámara contribuiría, al tratarse de figuras provenientes del ámbito autonómico que realizan funciones en un órgano estatal, a la potenciación del desarrollo y consolidación de las relaciones de inordinación del Estado.

Finalmente, debe definirse en estos casos la duración del mandato, íntimamente relacionada además con la posibilidad de disolución del Senado o con la posibilidad de su constitución como Cámara permanente. De esta manera, la actual solución senatorial incluye la posibilidad de disolución del Senado, algo que ha sido criticado por la doctrina al someter a disolución una cámara no participe de la investidura del gobierno pero también justificado dada la composición unitaria de Congreso de los Diputados y Senado como CCGG y con el objetivo de evitar la reiteración de citas electorales (al Congreso, al Senado, europeas, autonómicas y locales)<sup>126</sup>.

En esta lógica, la constitución de una Cámara de carácter permanente sí ha sido planteada con relativa asiduidad por parte de la doctrina. De tal forma, aunque con diferentes matices, las posibilidades implican la constitución de una Cámara de renovación parcial en función de los resultados de las elecciones autonómicas que se celebrasen en cada Comunidad Autónoma y de manera inmediatamente posterior a la celebración de estas.

---

<sup>123</sup> LEGUINA VILLA *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales” (...)* Op. Cit.

<sup>124</sup> CASCAJO CASTRO, J. L. *“Breves apuntes sobre la nueva planta del Estado de las autonomías” (...)* Op. Cit.

<sup>125</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, *“La construcción del Senado en el proceso constituyente” (...)* Op. Cit.

<sup>126</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *“Comentario al art. 115 CE”*, Editora Nacional, Madrid, 1984

Esta opción, defendida por ejemplo por Blanco Valdés<sup>127</sup> lograría un primer objetivo consistente en la contribución autonómica a la definición de la composición de un órgano del Estado central – mejorando con ello las relaciones de inordinación – y, a su vez, uno segundo consistente en una mayor adecuación de la estructura de la Cámara Alta a las preferencias y resultados electorales autonómicos.

### **Opciones y posibles decisiones. Especialización territorial del Senado.**

La conversión del Senado en el verdadero foro de las autonomías que atenúe su inferior posición en el sistema bicameral español exige, además de las reformas relativas a su composición, la modificación también de cuestiones relativas a su funcionalidad. De tal manera, la doctrina tiende a converger en *“que la delimitación de las funciones del Senado pasa por su configuración como Cámara política general aunque con cierta especialización territorial que le permita ser una Cámara de integración de las Comunidades Autónomas en el Estado, de participación (...) en (...) la voluntad del Estado (...) en las decisiones que les afectan, y de cooperación entre el Estado y las CCCAA y de éstas entre sí”*.<sup>128</sup>

En este sentido, el robustecimiento de la naturaleza autonómica del Senado parece ser un objetivo solamente alcanzable mediante la especialización de sus funciones en aquellas de acusado carácter territorial, debiéndose destacar como susceptibles de ello su rol en el procedimiento legislativo y la acción de control al gobierno– en especial aquellas de especial incidencia autonómica –, la cooperación interautonómica y de las CCAA con el Estado, la participación de las CCAA en el proceso de integración europea y, en especial, la protección de los hechos diferenciales y lenguas cooficiales. A su vez, ello no debería ser impedimento para que el Senado conservase su papel de segunda lectura, al no ser la especialización autonómica y la función de reflexión realidades antitéticas sino incluso complementarias.

En primer lugar, en relación con el papel del Senado en el procedimiento legislativo, una profundización del carácter territorial del Senado debería exigir el tratamiento legislativo de la Cámara Alta de aquellas leyes de acusada relevancia autonómica entre las que deberían obtener un lugar preminente los EEAA y sus reformas, las leyes marco, de transferencia y de armonización e incluso aquellas relativas a la financiación de las CCAA.

En esta línea se pronuncia, de hecho, el Consejo de Estado<sup>129</sup> cuando afirma que *“Se trata (...) de dotar de mayor relevancia al Senado en la tramitación parlamentaria de ciertas leyes de incidencia autonómica, sin quebrantar la posición final decisoria del Congreso”*. Así, el propio informe de 2006 adopta una posición notablemente prudente en este sentido, pues si bien reconoce que aumentar el número de supuestos en que la aprobación del Senado resultase imprescindible para adoptar la decisión – convirtiéndolo, de alguna forma, en un jugador de veto en más contextos – contribuiría a fortalecer la posición senatorial, afirma también que *“respetar la posición de preeminencia del Congreso (...) hace preferible no ampliar (...) el conjunto de hipótesis para las que el poder constituyente situó a Congreso y Senado en pie de igualdad”*. No obstante, el Consejo de Estado sí se muestra favorable a otras opciones, *“menos radicales,*

---

<sup>127</sup> BLANCO VALDÉS, R. “La reforma del Senado” Claves de Razón Práctica, núm. 99 2005

<sup>128</sup> ALONSO DE ANTONIO, J. A. “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, Foro, Nueva Época, núm. 2/2005, págs. 359 – 407

<sup>129</sup> CONSEJO DE ESTADO, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, Febrero, 2006

*(...) que la voz del Senado alcance una mayor influencia en el procedimiento legislativo, bien sea por la prioridad cronológica (...), bien porque, en caso de discrepancia (...), la voz de la segunda Cámara pueda llevarse a un foro especialmente previsto para su mejor defensa”.*

En este orden de cosas, la especialización senatorial implicaría a su vez la inversión de la sede de inicio del procedimiento legislativo en relación con este tipo de leyes, al igual que se daría inicio en la Cámara Alta a la tramitación legislativa de las proposiciones de ley de la misma o a hipotéticas proposiciones de ley planteadas por los Parlamentos autonómicos, sirviendo de esta manera a modo de canalizador de las demandas territoriales en la voluntad del Estado<sup>130</sup>.

Así, en cuanto a materias de acusada relevancia autonómica, el Consejo de Estado apunta a que *“la opción preferible sería someter necesariamente al procedimiento de primera lectura del Senado algunas leyes de especial trascendencia autonómica”.*

Concretamente, afirma, *“el procedimiento legislativo se iniciará en el Senado cuando se refiera a las leyes previstas en los artículos 150, 156,2, 157,3 y 158,2 de la Constitución o a materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, así lo justifique”.* Si bien cabe poner de manifiesto que la institución consultiva aconseja reservar al Ejecutivo la facultad de obtener la reanudación en el Congreso de aquella iniciativa que, siendo necesaria para llevar a cabo el programa político del gobierno (art. 99.2 CE), no recibiese el respaldo del Senado. Ello implicaría la modificación constitucional del art. 87.2 y 88 CE, en tanto que procedería la reforma del procedimiento legislativo, el sometimiento de determinados proyectos de ley al Senado, pero también el art. 89.2 CE para evitar que las proposiciones de Ley dimanantes de la Cámara Alta sean tramitadas directamente por el Congreso de los Diputados y el art. 90 CE para modificar los plazos de intervención del Senado y otorgarle cierta capacidad de maniobra en lo relativo a la resolución de discrepancias con el Congreso. En este sentido, se ha apuntado que la solución de discrepancias y divergencias debería admitir al menos un trámite previo de resolución a través de su discusión en una Comisión Mixta paritaria.

Por cuanto se refiere a los plazos, el Consejo de Estado alude, con transparente claridad, a la celeridad de aquellos, afirmando que *“Con tan apretados límites temporales, resulta casi imposible que (...) puedan enfriarse (...) si ello fuera necesario, las posiciones dialécticas mantenidas en el Congreso; y una segunda lectura excesivamente apresurada sirve para muy poco”* apuntando igualmente que *“la solución preferible (...) sería ampliar hasta cuatro meses el plazo ordinario y flexibilizar el de urgencia, de forma que el Gobierno o el Congreso de los Diputados (...) fijen el plazo, (...) nunca (...) inferior a veinte días. Subsistiría así la posibilidad de que en casos extremos de especial urgencia pudiera operar el apremiante plazo actual”.* En esta línea, la ampliación de los escasos plazos de los que dispone el Senado para llevar a cabo su función de perfección y revisión de las proposiciones y proyectos de ley se antoja inescapable.

---

<sup>130</sup> No obstante, cabe señalar que en relación con el establecimiento de esta vis atractiva del Senado podría darse la existencia de algún tipo de proyecto o proposición de ley que afectase de manera directa a las Comunidades Autónomas y escapase formalmente del ámbito de dichas figuras, para cuyo caso se plantea la calificación a alguna de las Cámaras. No obstante, plantea esto un debate subsiguiente relativo a si esta calificación debe responder al interés autonómico o la competencia autonómica para el desarrollo y ejecución de la ley.

Igualmente, dando por hecho que su especialización en materia autonómica no tendría por qué resultar antítesis de su calidad de institución de segunda lectura, esto redundaría en una doble directriz, *“de un lado, mantener la competencia general de la Cámara, del otro, robustecer su posición en los asuntos territoriales”*<sup>131</sup>. Lógicamente, ello implicaría sostener su intervención en el proceso legislativo relativos a la ratificación de leyes orgánicas, la reforma constitucional y la celebración de los Tratados Internacionales del art. 94 CE y a su vez, mantener su posición inicial en el procedimiento legislativo relativos a acuerdos de cooperación interautonómica, del FCI, así como su papel en el art. 155 CE. Es más, de nuevo el Consejo de Estado alerta – haciéndose eco de las advertencias doctrinales – de que la exclusiva ocupación senatorial en materias autonómicas resultaría en una solución perversa pues *“la reducción de la intervención del Senado en la función legislativa atendiendo a su especialización en algunas funciones puede producir efectos perturbadores en la ordenación constitucional de las dos Cámaras”*.

Otro aspecto que merece mención es la vocación europea del Senado, asunto de casi unánime acuerdo entre los constitucionalistas, que consideran muy mayoritariamente al Senado como la Cámara de referencia para la participación y plasmación de los intereses de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europeo.

Aquí, el impacto del proceso de integración europeo sobre las CCAA ha sido señalado incluso por el TC: *“basta reparar (...) en (...) el hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por estas instituciones puedan producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros, para comprender que las Comunidades Autónomas (...) se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas”*.

Tal indicación del máximo intérprete de la CE incita a pensar en la existencia de una propensión europea del Senado, que motiva igualmente su reforma y que Leguina Villa ha definido como *“un déficit (...) que difícilmente pudo (...) atender el constituyente (...) pero (...) debe ser enjugado. No puede extrañar (...) que las Comunidades Autónomas (...) sobre todo desde (...)Maastricht, hayan insistido en (...) encontrar fórmulas (...) que les permitan compartir con el Gobierno de la Nación (...) la formación de la voluntad que el Estado haya de sostener ante los organismos comunitarios europeos (...)”* demanda que, de acuerdo con este autor supone una *“exigencia constitucional fundada en el principio de autonomía, el cual (...) un límite protector de nuestro entero edificio constitucional, infranqueable para cualesquiera poderes externos”*<sup>132</sup>.

Esta convergencia doctrinal y jurisprudencial ha dado lugar a numerosas propuestas pero, de todas ellas, merece reseñarse la de Alonso de Antonio por la que el papel del Senado en este proceso podría fijarse en dos direcciones: fase ascendente, en relación con la construcción de la posición del Estado ante la UE y fase descendente, relativa a la aplicación de las políticas europeas en cuanto afecten a las CCAA y a la obligación del ejecutivo de informar al Senado – y a las CCAA a través de este – de las actuaciones relacionadas con la integración que puedan afectar a sus competencias, siendo esta visión, de hecho, acogida por el Informe del Consejo de Estado: *“el Senado debe ser sede de los debates principales tanto en la fase “ascendente” -en lo*

---

<sup>131</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. Y VISIEDO MAZÓN F. J., *“Notas sobre el abanico de posibilidades que se abre al efecto de una eventual reforma constitucional del Senado”*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, septiembre, 2004

<sup>132</sup> LEGUINA VILLA, J. *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales” (...)* Op. Cit.



*que pudiera afectar a (...) la posición de España en la elaboración del Derecho comunitario – como “descendente”, acerca del desarrollo, aplicación y ejecución de tal Derecho”.*

Igualmente relevante para la consecución de un Senado territorial efectivo es su papel como órgano de control. En cualquier caso, la reforma de esta vertiente del Senado, si bien es relevante, ha recibido menor atención técnico – doctrinal que las ya expuestas, principalmente porque el Senado, en la actualidad, cumple con dignidad esta función y también porque la sola reforma de la capacidad de control del Senado carecería de sentido sin una correlativa modificación de su composición y funciones, algo que no resulta flagrante en sentido inverso.

En esta línea, se ha planteado la especialización senatorial en el control al gobierno<sup>133</sup> al respecto de cuestiones de consecuencias tendencialmente acusadas sobre las autonomías, por ejemplo, mediante preguntas e interpelaciones relativas en exclusiva a materia autónoma o mediante la competencia de la Cámara Alta para exigir, con efectos vinculantes, la supresión de las medidas adoptadas por el Ejecutivo respecto de las CCAA en los estados de anomalía constitucional del art. 116 CE<sup>134</sup> cuando una mayoría cualificada de senadores respalde que afectan injustificadamente a aquellas.

De otro modo, es cierto, el ejercicio de los instrumentos de control gubernamental por parte del Senado duplicaría la práctica del Congreso, aspecto no negativo pero sí perfectible.

Ahora bien, dado su carácter de segunda cámara, el Consejo de Estado advierte, con prudencia, que *“aunque cabría circunscribir (...) interpelaciones y preguntas, a los asuntos de interés territorial, no parece que sea imprescindible tal modificación, siendo preferible la ausencia de especialización autonómica en aras de una mayor integración de las CCAA en las actividades y decisiones del Estado”.* En este sentido, cabe solamente apuntar que, si bien es cierto que es necesario robustecer el carácter territorial del Senado, esta no debe realizarse en perjuicio de su función de Cámara de reflexión que le corresponde en tanto que cimiento del sistema bicameral, de tal manera, su hipotética dedicación exclusiva a materias autonómicas excluiría su verdadera idoneidad para afrontar, alejada del ritmo frenético de la actualidad del Congreso, el análisis parlamentario de cuestiones dignas de meditada reflexión.

Igualmente, hay que decir que una especialización funcional de este tipo no exigiría reforma constitucional alguna, bastando la voluntad de los representantes o de las direcciones de sus partidos o, en todo caso, su regulación reglamentaria. De hecho, la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la lista de materias y de facultades de esta (art. 56 RS) y la propia presencia, del Gobierno, Presidentes de las CCAA y miembros de sus Consejos de Gobierno, que permite el art. 56 bis 2.2 del RS, son avances que ya apuntan en tal dirección.

Por otra parte, su regulación como foro de las autonomías implicaría además la atribución al Senado de facultades inéditas en su experiencia vital aunque en absoluto accesorias para la consolidación como Cámara de corte territorial. Adquiere especial relevancia en este ámbito su capacidad para ofrecer foros de diálogo y cooperación a aquellas CCAA (en especial si se trata de un grupo superior a dos) que requieran de una especial relación ya sea esta debida a

---

<sup>133</sup>Conviene señalar que este control no se extendería nunca a los Presidentes Autonómicos, aunque estos formasen parte de la Cámara, pues tal función corresponde exclusivamente a los Parlamentos autonómicos de los que respectivamente provengan.

<sup>134</sup> Algo que podría haber resultado especialmente útil, por ejemplo, en el contexto de anomalía constitucional motivado por la gestión de la crisis sanitaria del COVID – 19

cuestiones estructurales o coyunturales. Cuestiones como los intereses o desequilibrios económicos interregionales, los movimientos poblacionales entre Comunidades Autónomas o cuestiones de carácter hidrográfico podrían encontrar en el Senado la sede ideal para su discusión y, en su caso, la negociación del diseño de las políticas públicas que correspondan, lo cual atribuiría al Senado un importante papel en las relaciones autonómicas de cooperación. De hecho, esta coordinación podría también plantearse con los órganos centrales del Estado – contribuyendo a las relaciones autonómicas de subordinación – de forma tal que se estableciese una reciprocidad colaborativa tanto del Estado con las CCAA como de las CCAA con el Estado.

Es reseñable que hoy, las relaciones horizontales de cooperación interautonómica parecen poder vislumbrarse contempladas en el art. 145.2 CE si bien el TC ha matizado que *“no es (...) el núm. 2 del art. 145, un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos”*<sup>135</sup>. Así, la dificultad derivada de la delimitación del contenido material y formal de dichos convenios, así como el control de los mismos por CCGG ha provocado la escasez de su empleo y, en su caso, el localismo de las cuestiones por ellos tratados<sup>136</sup>.

Un mayor protagonismo del Senado en este ámbito, funcionando solamente a modo de sede de diálogo y cooperación podría suponer un impulso para la colaboración coordinada de intereses comunes en asuntos supraterritoriales, que no por tal condición han de ser considerados como competencia del Estado central (SSTC 329/1993 y 102/1995)

Ahora bien, en esta línea el Consejo de Estado hace referencia a que *“para asegurar (...) un espacio útil de relación y reducir los conflictos no parece (...) aconsejable situar en el Senado el núcleo central (...) de la coordinación interterritorial. Una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancias de diálogo y negociación”*. Llegados a este punto, si bien es cierto que esto puede suponer una cuestión susceptible de polémica con parte importante de la doctrina por cuanto parece rechazar el potencial del Senado como sede de resolución de conflictos entre CCAA o CCAA y Estado central, el propio órgano consultivo ofrece una salida pacífica para tal debate: *“Una alteración (...) de las funciones del Senado (...) que no tenga en cuenta los modos ya decantados (...) puede generar (...) incertidumbres que debiliten su (...) eficacia. Han de coexistir (...), las relaciones multilaterales y bilaterales entre ejecutivos, junto a las de carácter parlamentario que, en su caso, puedan producirse en el Senado, lo que no impide, sino que más bien demanda algún tipo de conexión entre los órganos de cooperación ya institucionalizados y el Senado”*.

Atendiendo ahora a lo que apunta la doctrina en este sentido, la posibilidad de crear un Senado que sirva de marco de resolución de conflictos entre CCAA así como, más relevante, de aquellos lances que puedan surgir entre estas y el Estado central (incluso para cuestiones fácticas, por ejemplo cuando la negativa de un Gobierno o una Comunidad Autónoma a traspasar información) constituye un apunte reiterado, en síntesis consistente en un *“papel del Senado como contribución a la disminución de los conflictos territoriales, lo que por cierto está*

---

<sup>135</sup> STC 44/1986, de 17 de abril, FJ2

<sup>136</sup> A título de ejemplo: Convenio de Colaboración entre Galicia y Castilla y León para el reasfaltado de la carretera OU – 125 o el Convenio de Colaboración entre el Departamento de Salud de Euskadi y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para el tratamiento conjunto de datos destinados a determinadas investigaciones.

en línea con el art. 56.f) del Reglamento del Senado en la redacción dada a raíz de la reforma de 1994”<sup>137</sup>. A su vez, esta posibilidad, implicaría la capacidad de debatir políticamente los conflictos (v.gr. de carácter competencial) en el Senado, incluso pudiendo llegar a evitar la intervención del TC, contribuyendo a una reducción de litigios ante la justicia constitucional.

En todo caso, la solución conciliadora de lo señalado por la doctrina con la estimación del Consejo de Estado bosquejaría una Cámara Alta a modo de “conexión institucional con órganos multilaterales de cooperación que se mueven en el ámbito ejecutivo o administrativo, como las Conferencias sectoriales, la Conferencia de Presidentes o el Consejo de Política Fiscal y Financiera. De hecho, la financiación de las Comunidades Autónomas (...) y (...) corrección de desequilibrios territoriales que (...) debería convertirle en el lugar permanente del debate económico y financiero territorial (...) el Senado podía tener una función de estudio y deliberación de las materias financieras (...) mediante la creación de un observatorio u oficina de asuntos económicos y financieros territoriales, existente en las Cámaras altas de otros Estados políticamente descentralizados”<sup>138</sup>. En suma, sin perjuicio de la colaboración entre órganos administrativos, se hacen precisas fórmulas que hagan del Senado el foro máximo nivel para el debate político de aquellas cuestiones planteadas por la integración del Estado autonómico.

Finalmente, por cuanto se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales destaca el nombramiento de altos cargos, conforme al cual podrían preverse, por ejemplo mecanismos de intervención de las Comunidades Autónomas en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado según el art. 159.1 de la Constitución.

Ahora bien, en este sentido el Consejo de Estado es contundente: “las previsiones constitucionales resultan suficientes, por lo que tampoco han de ser objeto de modificación”. Ciertamente, si bien ciertas voces doctrinales han apuntado a la necesidad de introducir en la elección de los magistrados del TC ciertos criterios de territorialidad para aquellos cuya designación provenga de la Cámara Alta y el Informe de 2006 se hace eco de hecho de algunas de las propuestas académicas (“como la elaboración de ternas por la Conferencia de Presidentes, entre las que elegiría el Pleno del Senado, o el nombramiento de un Magistrado por una o varias Comunidades Autónomas”) también resuelve la cuestión con una afirmación aceptada, fundamentalmente por su propio peso, de manera mayoritaria por la doctrina, consistente en que “la (...) insuficiencia de participación de las Comunidades Autónomas quedaría superada con un Senado más acorde con su naturaleza de Cámara de representación territorial”, ofreciendo idéntica solución para el Defensor del Pueblo (LO 3/1981 y LO 2/1992) o los miembros del Tribunal de Cuentas (LO 2/1982).

Por último, se han buscado también fórmulas para que el Senado refleje la pluralidad española – más allá de en su composición – en sus dinámicas internas. En esta línea, la mayor parte de la doctrina coincide como demuestra Alonso de Antonio cuando afirma que “La CE se refiere a los llamados «hechos diferenciales» como rasgos específicos de identidad de algunas CCAA; (...) El Senado, como Cámara de representación territorial, debería contribuir a la protección de esos hechos diferenciales con fundamento constitucional definidos y regulados por (...) las CCAA”<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> ALONSO DE ANTONIO, J.A. “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado” (...) Op. Cit.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Ibid.

De hecho, algunos sectores de la academia han apuntado la incorporación de mecanismos en el funcionamiento del Senado que, a través de *“cláusulas de garantía que, siendo aceptables, para la mayoría de la Cámara (...) protejan singularmente los aspectos esenciales de la autonomía política de las nacionalidades y territorios forales”*<sup>140</sup>. Tales instrumentos podrían ser, por ejemplo, una hipotética facultad de veto para decisiones que afecten a la regulación lingüística o foral, mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos concretos o dobles mayorías en que los parlamentarios de aquellas CCAA que corresponda tengan especial peso.

Además, el Senado podría ejercer entre las instituciones estatales el papel de fundamental garante de la protección de los hechos diferenciales, con especial mención al impulso de culturas y el uso y normalización<sup>141</sup> de las lenguas minoritarias que conviven con el castellano en España (que actualmente solo se prevé para los casos de moción) u otros como los derechos forales. En esta línea, una Cámara territorial que refleje y proteja la pluralidad cultural española parece coherente con los principios de autonomía y el reconocimiento legal de estas especificidades.

En todo caso, de nuevo aquí el Consejo de Estado advierte de la necesidad de cautela, pues tal reconocimiento no debe hacer tambalear el principio de igualdad que asienta el Estado Autonómico, así, *“el establecimiento de previsiones constitucionales diferenciadas para ciertas CCAA en la composición o funciones del Senado puede (...) generar serias disfuncionalidades (...). Una cosa es el reconocimiento de la diferencia, (...) otra (...) su traducción en un régimen primado (...). Dado que (...) los hechos diferenciales (...) se concretan en competencias asumidas por los Estatutos de Autonomía, será ese el ámbito para el desenvolvimiento de su tutela (...) que la participación en la voluntad común de los órganos centrales del Estado debe ser multilateral, y no construida (...) sobre un estatus privilegiado constitucionalmente reconocido”*.

### **Conclusiones y valoraciones personales.**

La funcionalidad del Senado, actualmente es – siendo fieles a la verdad – escasa. En este sentido, cabe poca duda de que cualquier diagnosis, incluso sucinta, de sus deficiencias deja como primera conclusión la aprehensión de una realidad indudablemente categórica: el Senado español derivado de la CE1978 es una cámara intrascendente, marginal y, lo que resulta más flagrante, malograda. Efectivamente, la calificación de la Cámara Alta española actual no puede ser definida de manera acertada sin conocer que el Senado es una cámara frustrada debido a su inoperancia en el contexto del Estado descentralizado en el cual se incardina.

Es por ello que resulta preciso, y esa es la metodología que se pretende seguir en este proyecto, contextualizar al Senado en la realidad histórica, cultural y sociológica en que se enmarca no solo la propia institución, sino el entero conjunto de la arquitectura constitucional española

---

<sup>140</sup> LEGUINA VILLA, J. *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales” (...)* Op. Cit.

<sup>141</sup> En este sentido, cabe señalar a modo de ejemplo, el incidente protagonizado por Yolanda Díaz cuando, en respuesta a una pregunta del senador Barreiro Fernández en relación con la planta ALCOA – San Cibrao situada en el norte de la provincia de Lugo, pues la actual Vicepresidente Tercera del Gobierno y Ministra de Trabajo no fue autorizada, aunque lo intentó, a responder en gallego, cosa que fue denunciada de manera sistemática por distintos partidos nacionalistas en RRSS. Sesión de Control del 30 de Junio de 2020, pregunta del Senador José Manuel Barreiro Fernández (GPP) a la Ministra de Trabajo Yolanda Díaz.

contemporánea y que reconoce la descentralización político – administrativa del Estado como uno de los cimientos y principios nucleares de su existencia y desarrollo.

La condición de pluralidad constituye una constante en la Historia política moderna y contemporánea española y es precisamente tal sustrato la razón que da evidente pie a la articulación de un sistema descentralizado. Es posible afirmar sin temor a error que la primera iniciativa política plenamente consciente de tal realidad fue el *Estado integral* republicano, que si bien desoyó las voces de ilustres nacionalistas que exigían de ella convertir a Catalunya, País Vasco y Galicia en los “*baluartes de la República*”<sup>142</sup> fue pionera a la hora de invertir la tendencia secularmente centralizadora en España. Sin embargo, la República que pudo ser, no fue.

Tras el retorno al centralismo que supuso la etapa franquista, la Constitución de 1978 ambicionó al fin conjugar diversidad y unidad mediante la materialización a través del Estado autonómico de un virtuoso equilibrio apoyado en el estrechísimo margen entre igualdad y pluralidad, siguiendo con ello el más sagaz criterio del pensamiento español novecentista, el de Ortega y Gasset – no en vano citado con asiduidad en los debates constituyentes<sup>143</sup> – que advertía de que “*es preciso (...) entender toda unidad nacional, no como una coexistencia interna, sino como un sistema dinámico. Tan esencial es para su mantenimiento la fuerza central como la fuerza de dispersión. El peso de la techumbre gravitando sobre las pilastras no es menos esencial al edificio que el empuje contrario ejercido por las pilastras sosteniendo la techumbre*”<sup>144</sup>.

En consecuencia con ello, puede inferirse que no hay razón para considerar la tensión entre tendencias centrífugas y centrípetas en el sistema político español como una circunstancia ominosa a la que resignarse sino como un rasgo estructural y constituyente del mismo. Así, constatar que la realidad lingüística es multiforme en España y que el bilingüismo es un fenómeno que se repite en numerosísimas provincias españolas o la existencia de identidades nacional – culturales diferenciadas a lo largo del territorio español no tienen por qué considerarse, en sí mismas, realidades inicuas. El peligro, no obstante, reside en la inflamación patológica de dichas identidades y/o en una abierta oposición que, en cualquiera de sus declinaciones, excluya toda posibilidad de consenso. Siguiendo de nuevo a Ortega, es la aparición de particularismos desvertebradores donde radica la amenaza.

Así, es el marco otorgado por la CE vigente el que proporciona la oportunidad de abrigar la conciliación de unidad y diversidad y, a su vez, de rehuir el riesgo de la confrontación nacional. La cita de Gregorio Peces – Barba no puede resultar más lúcida: “*la existencia de nacionalidades no excluye, sino todo lo contrario, hace mucho más real la existencia de esa nación (...) que es el conjunto y la absorción de todas las demás y que se llama España*”<sup>145</sup>. De hecho, en esta línea, la perspectiva permite afirmar que el reconocimiento de la construcción de un Estado cimentado en el reconocimiento y garantía de la autonomía de nacionalidades y regiones no ha sido causa de una letal crisis de la realidad cultural, histórica e identitaria de España.

No obstante, tal y como han apuntado numerosas y muy poderosas inteligencias (como la de García de Enterría), el reconocimiento de la nacionalidades y regiones e incluso la identificación

<sup>142</sup> RODRÍGUEZ CASTELAO, A. D. “*Sempre en Galiza*”, Buenos Aires, 1944

<sup>143</sup> PÉREZ LLORCA J.P., DSCD 4/7/1978 pág. 3791, Alzaga, Villamil, O., DSCD (7/7/1978) pág. 3991, etc.

<sup>144</sup> ORTEGA Y GASSET, J. “*España invertebrada*” (...) *Op. Cit.*

<sup>145</sup> <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2> (Consultado 12/05/21)

del fundamento último de los nacionalismos periféricos españoles (y, con ellos, sus pretensiones autonomistas o nacionalistas) en la existencia de ciertos elementos históricos, idiomáticos, etnográficos o, incluso, institucionales no puede, en modo alguno, desembocar en la justificación de privilegios que, de hecho, la CE abomina (art. 138 CE).

Ello no es óbice, sin embargo, para afirmar que la igualación competencial tampoco parece presentarse como una solución concluyente pues la complejidad de la cuestión territorial española; lenguas, identidades, sentimientos de pertenencia, etc. no parecen poder reducirse en exclusiva a la igual atribución competencial. La homogeneización jurídica, en cuanto formal, no parece ser herramienta capaz de diluir la heterogeneidad material que supone la existencia de identidades diferenciadas. Finalmente, además, recurriendo a la atrevida claridad de Javier Tusell, supondría un “error inmediato” el hecho de “*considerar como idéntico el caso de regiones de creación ficticia, el de aquellas que merecerían este nombre y el de aquellas otras en el que el sentimiento de pertenencia a una comunidad propia tiene carácter reduplicativo*”<sup>146</sup>.

Asimismo, la cuestión territorial en España – tal y como solamente se apunta a efectos didácticos en este trabajo y sin mayor desarrollo por razones de espacio – desborda ya por los cuatro costados la cuestión nacional: la situación de la España rural, la despoblación y la ausencia de oportunidades que atraviesa longitudinalmente el mapa español (Lugo, Soria, Teruel, Badajoz, etc.) así como el fuerte papel, muy marcado en la realidad española, que se espera de las grandes ciudades en el siglo XXI complican, más si cabe, un fenómeno ya de por sí problemático.

Aceptada así la condición ineluctable de la cuestión territorial española, resulta sencillo comprender que el Senado no es, hoy, otra cosa sino una constante oportunidad perdida. La Cámara Alta española fue imaginada, antes de su nacimiento, con el indiscutible potencial de convertirse en la cámara de representación territorial, como el foro natural para los innumerables debates a los que las realidades esbozadas en las líneas inmediatamente superiores darían lugar. De tal manera, su planteamiento en el sistema constitucional español actual, ya conocido, no puede ser definido de otra forma al de potencial desaprovechado.

El Senado podría ser la Cámara de integración de intereses territoriales, una asamblea reverberante de la pluralidad de identidades nacional – culturales y representación de su inclusión holística en un todo que las trascienda, el espacio natural de conciliación de las relaciones de coordinación, supra/subordinación e inordinación de las entidades autónomas y el Estado central y en definitiva, el foro de las autonomías. No lo es.

Su papel marginal es indiscutible y, además, es perfectamente comprendido y asumido implícitamente por la ciudadanía, al quedar esta marginalidad perfectamente reflejada en la representación congresual. Los notables resultados electorales de BNG, ERC, JxCAT – JUNTS, EH Bildu, PNV, CCa – PNC – NC, PRC, TERUEL EXISTE, así como su subsiguiente presencia en el Congreso de los Diputados dan viva muestra de que el debate territorial y nacional se ha trasladado, ya desde hace tiempo, a la Cámara Baja.

También desde las élites políticas se ha comprendido la irrelevancia a la que, con prontitud, quedó relegada el Senado: atendiendo exclusivamente a figuras políticas populares, el trasvase de líderes al Congreso es irrefutable, sin ir más lejos, en el Gobierno Suárez de la legislatura

---

<sup>146</sup> TUSELL J. Y LAMO DE ESPINOSA, E. “Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española” (...) Op. Cit.

constituyente, cinco ministros, con carteras muy relevantes, eran senadores (Abril Martorell, Fuentes Quintana, Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Martín Villa<sup>147</sup>), hoy, por supuesto, ni uno.

Las demostraciones del carácter secundario del Senado exceden, con amplitud, los aspectos estrictamente jurídicos y pueden ser advertidos también en la esfera política o desde una perspectiva politológica. En todo caso, la combinación de todas ellas parecería poder justificar la afirmación de que, más que el cómo, lo que urge es cuán pronto ha de procederse a reformar el Senado, y sin embargo, creo que es esta una conclusión errónea.

El Senado es una institución absolutamente lateral en el sistema constitucional español, pero su diseño, al menos, le permite cumplir con mediana dignidad su labor accesoria sin oponer con ello – o al menos no con frecuencia – resistencia alguna a las dinámicas políticas españolas. Proceder a una reforma para la que no se diesen las condiciones necesarias, como en el contexto actual, resultaría sin duda alguna totalmente contraproducente, hecho del que es consciente por cierto el Consejo de Estado, cuando en su informe de 2006 afirma que *“el Senado ha de tener una posición propia y significativa como órgano constitucional que (...) no se identifique (...) por su (...) capacidad de oponer a las decisiones del Congreso un veto suspensivo”*<sup>148</sup>.

La reforma de la Cámara Alta es una cuestión conveniente, inexorable incluso en último término, pero nada justificaría la urgencia de una reforma acelerada o carente del más absoluto consenso. A mi juicio, la viabilidad de un nuevo Senado depende, inextricablemente, de la oportunidad de su modificación.

En este sentido, la cautela y precisión que requiere la intervención sobre la base jurídica del sistema político español exige la más precisa definición previa de su objeto, su fundamento y la fijación explícita de su alcance para evitar consecuencias inciertas. No conviene olvidar que, en todo caso, la reforma de la Cámara Alta envuelve, al fin, la del propio Estado autonómico.

En cuanto a su composición, en mi opinión, el debate sobre la reforma del Senado debe prescindir, en primer lugar, de su definición como Consejo; el simple hecho de negar con ello el sistema bicameral y excluir, subsiguientemente, los principios de representación política ciudadana, es razón suficiente para desechar tal concepción. Si el Senado ha de continuar siendo una de las dos columnas sobre las que asentar la representación política en CCGG, la legitimidad de los senadores ha de ser estrictamente electoral – democrática.

Asimismo, creo que un Senado reformado debería prescindir de la provincia como circunscripción electoral, causa última de su hibridad e institución decimonónica que, por su misma definición, no se puede corresponder con una institución que pretende ser foro de las autonomías. Independientemente de la forma de selección de los senadores, considero que una circunscripción autonómica resultaría mucho más satisfactoria.

Por cuanto respecta a la selección de los parlamentarios, en primer lugar me gustaría apuntar que aunque la considero una posibilidad poco viable (precisamente por su inadecuación a criterios de representación político – electoral) la idea de un senado de notables o sabios tal y como la plantea Herrero de Miñón no resulta descabellada en otros muchos aspectos,

---

<sup>147</sup> En el mismo orden: Vicepresidencia de Asuntos Económicos, Justicia, Asuntos Exteriores e Interior.

<sup>148</sup> CONSEJO DE ESTADO, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española (...) Op. Cit.

fundamentalmente porque podría contribuir, con mucho, a elevar el nivel intelectual de debate y discusión del Senado, favoreciendo con ello de manera significativa a su función de reflexión.

No obstante, ante la dificultad de la conciliación de una nota de tales características con una Cámara Alta elegida en urnas (y que solo podría articularse forzosamente, *v.gr.* mediante una presencia con voz pero sin voto) prefiero inclinarme a favor de la elección de los senadores por los Parlamentos autonómicos en función de los resultados obtenidos en cada cita electoral, plasmando con ello la voluntad de los electores y respetando el principio – valor, fundamental en la cinética democrática, del pluralismo, al reflejar y dar cabida a mayorías y minorías. Además, así designado, las relaciones entre Asambleas aumentarían, la legitimidad democrática de la representación de la ciudadanía sería respetada y, además, el sistema actual sería precedente. Ahora bien, ello inevitablemente debería conllevar a la creación de un Senado de carácter permanente que se renovarían de forma parcial en función de los comicios autonómicos.

Por cuanto respecta a la especialización funcional del Senado, debo señalar en primer lugar que la optimización de la composición del Senado llevaría aparejada, por sí misma, un incremento en el tratamiento de asuntos de temática autonómica. No obstante, la definición jurídica de funciones que redundasen en el carácter territorial de la cámara es igualmente taxativa. Las numerosas propuestas son bienvenidas, sin embargo tres son los aspectos más relevantes: la protección de la diversidad, no se entiende que la Cámara de representación territorial no tenga absolutamente normalizados idiomas oficiales diferentes del castellano; la concepción del Senado como foro de diálogo y debate de cuestiones de marcado carácter autonómico y, en última instancia, la vocación europea de la institución: el Senado es el marco óptimo para establecer una relación de tres niveles: UE – Estado – CCAA.

En cualquier caso, considero que una reforma constitucional del Senado debería ir de la mano de un cambio de la cultura política, siendo a la vez causa y consecuencia de aquella, es decir, si la ciudadanía (o al menos una parte de la misma) no adquiere conciencia del gran potencial que tiene el Senado y la subsiguiente relevancia de la reforma y, a su vez, los partidos políticos tampoco tienen mayor incentivo para proceder a la misma esta no tiene ningún futuro.

En lo relativo, precisamente, a las condiciones de posibilidad y viabilidad política de la reforma del Senado tal y como se ha apuntado con periódica reiteración a lo largo del texto, el impulso de una reforma constitucional de cualquier índole ha de responder, indiscutiblemente, a la existencia de mayorías parlamentarias indudablemente amplias fruto de una voluntad política sólida y el más amplio consenso posible entre las fuerzas políticas representadas en CCGG. En el contexto del Estado de las Autonomías, de la cuestión territorial y de una reforma que aspira a la coronación del modelo de organización territorial actual con el rediseño de un Senado que opere verdaderamente como Cámara de las autonomías, esta exigencia de consenso se subraya. No obstante, cuestionarse al respecto de las condiciones de posibilidad de dicha reforma en el contexto actual implica, a mi juicio, la terminante respuesta de que, dada la imposibilidad de alcanzar dicho acuerdo, la oportunidad para reformar el Senado no es la adecuada.

Por orden, y de manera sucinta, la polarización ideológica y afectiva en España ha adquirido en los últimos años niveles absolutamente desproporcionados. El rechazo hacia aquellas personas con quien no se comparten opiniones ha aumentado exponencialmente en un contexto de



yuxtaposición en España de crisis económica, social y territorial. De acuerdo con Luis Miller<sup>149</sup>, en nuestro país *“lleva años creciendo la polarización afectiva e ideológica: los partidos políticos españoles se encuentran cada vez más lejos en su posición ideológica (...) y los sentimientos de los votantes de un partido hacia el resto están entre los más negativos del mundo”*.

Las consecuencias de tal afirmación son sombrías para el adecuado funcionamiento de la democracia, pues el avance de la polarización ideológica y afectiva redundaría en última instancia en un deterioro de la consideración intercudadana, en el aumento de los recelos hacia los adversarios políticos y en el cuestionamiento de su legitimidad, y en última instancia, en la desconfianza hacia las instituciones.

Además, en esta línea cabe poner de relieve que en esta particular formación de trincheras ideológicas, de acuerdo con Miller y Garmendia<sup>150</sup>, la polarización se materializa en España no solo en posturas más o menos conservadoras o progresistas (eje material), sino también en torno a la cuestión territorial que, de igual modo, ha aumentado en gran medida.

Es precisamente ese contexto de superposición de crisis de distinta índole el contexto óptimo para la aparición de alternativas y estrategias político – electorales que son, en primer lugar, síntoma y, en segundo lugar, causa de esta polarización. La desconfianza de los ciudadanos en relación a organizaciones y connacionales está muy relacionada con las estrategias partidistas y las direcciones de estos conocen bien su capacidad para el rédito electoral de tal circunstancia.

En este sentido, volviendo sobre el tema central, la presencia de partidos políticos que plantean campañas electorales como contiendas o que cimentan su estrategia – y esto es especialmente grave – en la construcción de marcos discursivos que conceptualizan a un gobierno (más o menos acertado) resultado de un instrumento constitucional como es la moción de censura o del apoyo de investidura de políticos independentistas o con carné del Partido Comunista, a modo de gobierno ilegítimo fabrica un clima de polarización que hace imposible pensar en la consecución de un consenso similar al constituyente que justifique una reforma constitucional.

No obstante, el actual contexto de efervescencia política y de un multipartidismo (con partidos cada vez más alejados entre sí) que no parece que vaya a desaparecer en el panorama político – electoral español, al menos en el corto plazo, se agrega a otros condicionantes estructurales que niegan las condiciones de posibilidad de una hipotética reforma del Senado español.

Desde un punto de vista estrictamente empírico, resulta objetivo decir que la reforma constitucional de la Cámara Alta es hoy prácticamente inviable dadas las tendencias separatistas que cuestionan el Estado de las Autonomías y que, *a priori*, parecerían tener pocas razones por integrarse en una institución que de viva cuenta de la unidad territorial española, más si cabe si de dicha institución no recibiesen trato preferencial alguno, lo cual a su vez tampoco parece asumible para otras fuerzas. Además, para estos partidos, resulta mucho más provechoso la negociación “bilateral” con quien quiera que ocupe la Moncloa y, asimismo, han descubierto que hacer valer el peso de sus escaños en el Congreso puede resultar mucho más conveniente.

---

<sup>149</sup> MILLER, L. *Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas*, EsadeEcPol, núm., 18, octubre de 2020

<sup>150</sup> GARMENDIA, A. y LEÓN, S. *“El fin del consenso territorial en España? Informe sobre la democracia en España”*, 2019. Fundación Alternativas,

Por otro lado, las fuerzas políticas del bloque conservador tampoco parecen tener especial interés en la profundización de la labor del Senado; entre la apuesta de unos por hacer desaparecer la institución y el Estado autonómico y la crítica de otros al modelo de organización territorial podrían encontrarse una serie de opciones moderadas que, si bien defienden la nota autonómica, su posición tampoco se traduce en un apoyo incondicional a la reforma senatorial.

Igualmente, la existencia de otros asuntos de mayor urgencia o interés mediático (a fin de cuentas, el Senado, en sí, no resulta una molestia) como puede ser la actual situación derivada de la pandemia, o anteriormente (por citar algunos ejemplos significativos) el terrorismo, el aborto, la crisis económica, etc. funcionan igualmente a modo de incentivo para la posposición *ad aeternum* de la reforma del Senado.

En último término no obstante, todo ello redundaría en una única conclusión: la ausencia de voluntad política paraliza toda iniciativa. Igualmente, la indeterminación del debate doctrinal, la incapacidad de definir con claridad cuál debería ser el modelo a seguir en la reforma así como, de hecho, la de establecer siquiera los objetivos de la misma y la posición de cada Comunidad Autónoma en un hipotético nuevo Senado, así como la traslación del foco ahora situado sobre un Congreso que, inevitablemente, se vería obligado a compartir protagonismo con la Cámara Alta parecen hacer aún más complejo, y cronificando con ello, el debate haciendo ver, en conjunto, que no solo el clima actual no es el propicio para la reforma de la Cámara sino que tampoco existen siquiera las condiciones previas para la construcción de aquel.

### **Anotaciones**

Todas las referencias al Consejo de Estado y/o al Informe de 2006 corresponden a: Consejo de Estado, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, Febrero, 2006

### **Relación de abreviaturas**

AAPP: Administraciones Públicas

BNG: Bloque Nacionalista Gallego

CCa – PNC – NC: Coalición Canaria – Partido Nacionalista Canario – Nueva Canarias

CCAA: Comunidades Autónomas

CCGG: Cortes Generales

CE: Constitución Española

CE1978: Constitución Española de 1978

CEC: Centro de Estudios Constitucionales

DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

FCI: Fondo de Compensación Territorial

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias  
GPP: Grupo Parlamentario Popular  
LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas  
PNV: Partido Nacionalista Vasco  
PPGEE: Presupuestos Generales del Estado  
PRC: Partido Regionalista Cántabro  
RACMP: Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas  
RAP: Revista de Administración Pública  
RC: Reglamento del Congreso de los Diputados  
RCCG: Revista de las Cortes Generales  
RDP: Revista de Derecho Político  
REDC: Revista Española de Administración Pública  
RFDUC: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense  
RS: Reglamento del Senado  
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional  
TC: Tribunal Constitucional  
UE: Unión Europea  
UIB y UNED: Universidad Islas Baleares y Universidad Nacional a Distancia

### **Bibliografía**

- AJA, E. (coord.) *"Informe España 2009. El coste de la no reforma del Senado"*, F. Encuentro/CECS, 2009, Madrid
- AJA, E. *"El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales"*, Alianza, Madrid, 1999
- ALONSO DE ANTONIO, J. A. *"Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado"*, Foro, Nueva Época, núm. 2/2005, págs. 359 – 407
- ALZAGA VILLAMIL, O. *"Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella"*, en Tusell J. y Lamo de Espinosa, E. *"Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española"*, Madrid, 1996
- ARBÓS, X. *"El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma"* Ponencia presentada en las Journées franco espagnoles de Droit constitutionnel, Pau, 31 de mayo – 1 de junio de 1991
- ASTARLOA VILLENA, F. *"La Autonomía como rasgo configurador del Estado español"*; Lección Inaugural UIB 1985 – 1986.
- BLANCO VALDÉS, R. *"La reforma del Senado"* Claves de Razón Práctica, núm. 99 2005
- BOUZA BREY, L. *"Hipótesis para una reforma del Senado"* Revista Catalana de Derecho Público, núm.6, 1985

- CASCAJO CASTRO J. L. *“Breves apuntes sobre la nueva planta del Estado de las autonomías”*, Historia Contemporánea, núm. 17, 1998, págs. 347 – 400
- CONSEJO DE ESTADO, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, Febrero, 2006
- CRUZ VILLALÓN, P. *“La construcción jurisprudencial del Estado de las autonomías”* RVAP, núm. 31, 1991
- CRUZ VILLALÓN, P. *“La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm.4, 1982
- CRUZ VILLALÓN, P. *“La protección extraordinaria del Estado”* en García de Enterría, E. y Predieri, A *“La Constitución Española de 1978”*, Civitas, Madrid, 1987
- DE OTTO, I. *“Derecho Constitucional. Sistema de fuentes”*, Barcelona, Ariel, 1987
- DE VEGA, P. *“La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”*, Tecnos, Madrid, 1985
- ESQUEMBRE, M. M. *“La Constitución de todos y todas. La reforma constitucional desde una perspectiva de género”* Gaceta Sindical, nº23, 2014
- F. FERNÁNDEZ SEGADO, *“El bicameralismo y la naturaleza del Senado”*, REDC, núm. 6, sept. – dic. 1982
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. *“La construcción del Senado en el proceso constituyente”* Revista de Estudios Políticos, núm. 38, marzo – abril, págs. 63 y 64
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. *“Reflexiones en torno a la reforma del Senado”* Ponencia de Estudio para la Reforma Constitucional del Senado, Junio, 1995
- FRAGA IRIBARNE, M. *“El senado en la Constitución de 1978; Perspectivas, “Senado, Cámara de Representación Territorial”*. Tecnos/AELPA, Barcelona, 1996
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Presidente) *“Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías”*, CEC, Madrid, 1981
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *“La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española”* Estudio preliminar, Madrid, 1980, pág. 18
- GARCÍA ESCUDERO, P. *“El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas”* Revista de las Cortes Generales, Núm. 2 Segundo Cuatrimestre, 1984
- GARCÍA ESCUDERO, P. *“El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”*, Teoría y Realidad Constitucional, UNED, Núm. 16, 2005
- GARCÍA ESCUDERO, P. *“A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones”* Teoría y Realidad Constitucional, UNED, Núm. 17, 2006
- GARMENDIA, A. Y LEÓN, S. *“El fin del consenso territorial en España? Informe sobre la democracia en España”*, 2019. Fundación Alternativas
- GARRORENA MORALES, Á. *“Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”* RCCG nº34, 1995, pág. 19
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. MANCHA NAVARRO, T. Y VILLENA PEÑA, J. E. *“Un fondo de compensación desvirtuado”* Revista de Estudios Regionales, núm. 8, 1981

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *“La reforma del senado. Una propuesta”*, en Anales RACMP, 72, 1995

LEGUINA VILLA, J. *“La reforma del Senado y los hechos diferenciales”*, Revista de Administración Pública, núm. 143, mayo – agosto 1997

LOEWENSTEIN, K. *“Teoría de la Constitución”*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 199

LÓPEZ GARRIDO, D. *“Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional”* RCCG, Núm. 33, 1994

LÓPEZ GUERRA, L. *“Algunas notas sobre la igualación competencial”* Documentación Administrativa, Núm. 232-233, octubre 1992 – marzo 1993

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *“Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978”*, Corts: Anuario de derecho parlamentario, núm. 15, 2004

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *“El Senado reformado: ¿Cámara o Consejo? (o por qué no es precedente el modelo Bundesrat)”*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 40, Valencia, 2002

MILLER, L. *“Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas”*, EsadeEcPol, núm., 18, octubre de 2020

ORTEGA Y GASSET, J. *“España invertebrada”*, Ed. Austral, Barcelona, 2020

PÉREZ ROYO J. *“Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”* Revista de Estudios Políticos, Núm. 49, Enero – Febrero, 1986

PÉREZ ROYO, J. *“La reforma de la Constitución”* Revista de Derecho Político, Nº22, 1986

POLO MARTÍN, R. *“Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional”* UC3M, 2014

PUNSET, R. *“El Senado en la nueva Constitución española”* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 57, 1979, págs. 137 – 160

PUNSET, R. *“El Senado en la nueva Constitución Española”*, RFDUC 1979, págs. 137 y 138

PUNSET, R. *“El Senado y las Comunidades Autónomas Temas clave de la Constitución Española”* Tecnos, Madrid, 1987

RIPOLLÉS SERRANO, M.R. *“La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”* Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 37, 1993

RODRÍGUEZ CASTELAO, A. D. *“Sempre en Galiza”*, Buenos Aires, 1944

RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. *“Comentarios a la CE. Tomo II”* Ministerio de Justicia, Madrid, Octubre de 2018

ROJO GARCÍA, J. Conferencia de clausura. *El municipalismo en un Estado cooperativo*, FEMP, 2010

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *“Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”* y Revista de estudios políticos, nº48, 1986, págs. 7 – 11 Y nº84, 1993, págs. 73 – 102

SÁENZ ROYO E. *“Parlamento, partidos y Estado Autonómico. Sobre la conveniencia de eliminar el Senado”* Revista de Derecho Político, UNED, núm. 85, septiembre – diciembre, 2012

SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ C. *“Razones para plantear la supresión del Senado”* Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 7 junio 2014

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *“Comentario al art. 115 CE”*, Editora Nacional, Madrid, 1984

SANTAOLALLA, LÓPEZ F. *“El Parlamento en la encrucijada”* Eudema, Madrid, 1989

SOLÉ TURA, J. DSCD núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3531 y 3524-3525

SOLÉ TURA, J. Y APARICIO, M. A. *“Las Cortes Generales en el sistema constitucional”* Tecnos, Madrid, 1984

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. *“Sobre el modelo de organización territorial del Estado”* RDP núm.13, primavera 1982

TOMÁS Y VALIENTE, F. *“Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional”* CEC, Madrid, 1993

TORRES DEL MORAL, A. *“El Senado”*, Revista de Derecho Político, núm. 36 “La reforma constitucional, 1992

TORRES DÍAZ, M. C., *“Reseña de Gómez Fernández. Una Constituyente feminista ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?”* Marcial Pons, Madrid, 2017

TRUJILLO, G. *“La regionalización del Estado en Estudios sobre el proyecto de la Constitución”*, CEC, Madrid, 1978

TUDELA ARANDA, J. *“Senado y parlamentos autonómicos. El Senado y los Parlamentos autonómicos. Un reflejo de las debilidades cooperativas del Estado autonómico”* Revista General de Derecho Constitucional, núm. 24, 2017

WEBER, M. *“Economía y sociedad”*, 1921

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2>

[https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679\\_346753.html](https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679_346753.html)

<https://www.voxespana.es/espana/ayudanos-a-eliminar-miles-de-cargos-politicos>

### Relación jurisprudencial

STC 4/1981, de 24 de febrero de 1981	(ECLI:ES:TC:1981:4)
STC 32/1981, de 13 de agosto de 1981	(ECLI:ES:TC:1981:32)
STC 37/1981, de 16 de noviembre de 1981	(ECLI:ES:TC:1981:37)
STC 40/1981, de 18 de diciembre de 1981	(ECLI:ES:TC:1981:40)
STC 1/1982, de 28 de enero de 1982	(ECLI:ES:TC: 1982:1)
STC 10/1982, de 23 de marzo de 1982	(ECLI:ES:TC:1982:10)
STC 35/1982, de 14 de junio de 1982	(ECLI:ES:TC:1982:35)
STC 27/1983, de 20 de abril de 1983	(ECLI:ES:TC:1983:27)
STC 32/1983, de 28 de abril de 1983	(ECLI:ES:TC:1983:32)
STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983	(ECLI:ES:TC:1983:76)
STC 53/1984, de 3 de mayo de 1984	(ECLI:ES:TC:1984:53)

STC 95/1984, de 18 de octubre de 1984,	(ECLI:ES:TC:1984:95)
STC 125/1984, de 20 de diciembre de 1984	(ECLI:ES:TC:1984:125)
STC 44/1986, de 17 de abril de 1986	(ECLI:ES:TC:1986:44)
STC 99/1987, de 11 de junio de 1987	(ECLI:ES:TC:1987:99)
STC 76/1988, de 26 de abril de 1988	(ECLI:ES:TC:1988:76)
STC 183/1988, de 13 de octubre de 1988	(ECLI:ES:TC:1988:183)
STC 24/1990, de 15 de febrero de 1990	(ECLI:ES:TC:1990:24)
STC 48/2003, de 12 de marzo de 2003	(ECLI:ES:TC:2003:48)
STC 97/2005, de 25 de abril de 2005	(ECLI:ES:TC:2005:97)
STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007	(ECLI:ES:TC:2007:247)
STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008	(ECLI:ES:TC:2008:103)
STC 31/2010, de 28 de junio de 2010	(ECLI:ES:TC:2010:31)
STC 119/2011, de 5 de julio de 2011	(ECLI:ES:TC:2011:119)
STC 136/2011, de 13 de septiembre de 2011	(ECLI:ES:TC:2011:136)
STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014	(ECLI:ES:TC:2014:215)