

# *Revista del Foro Canario*



MINERVA EDITORES, S.L.  
Calle Cartago 2. Esc. Dcha. 1º A - Madrid - España  
Impreso por Omagraf, S.L.  
I.S.S.N.: 0211-0903  
Depósito Legal: G.C. 258-1980

**¿QUÉ SENADO?: SU TERRITORIALIDAD  
Y SU REFORMA**

**Doña María Begoña Pérez Alonso**  
Licenciada en Derecho



# **¿QUÉ SENADO?: SU TERRITORIALIDAD Y SU REFORMA**

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN.**

#### **PRIMERA PARTE: EL SENADO Y SU TERRITORIALIDAD.**

1. EL BICAMERALISMO: PLANTEAMIENTO GENERAL Y SITUACIÓN ACTUAL.
2. MODELOS DE SENADO Y DECLIVE DE LAS CÁMARAS ALTAS.
3. MODELO DE SENADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
4. LA FUNCIONALIDAD DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.
5. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL SENADO.

#### **SEGUNDA PARTE: LA REFORMA DEL SENADO.**

1. PROPUESTAS DOCTRINALES NO FAVORABLES A LA REFORMA DEL SENADO EN EL SISTEMA ESPAÑOL.
2. LAS DISTINTAS PROPUESTAS DOCTRINALES PARA REFORMAR EL SENADO EN EL SISTEMA ESPAÑOL.
  - 2.1 LA REFORMA DEL SENADO SIN REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.
  - 2.2 LA REFORMA DEL SENADO MEDIANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.
- A) EL SENADO SIN CARÁCTER DE CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.
  - a) El Senado como Cámara de Notables.
  - b) El Senado como Cámara Corporativa.
- B) EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.

#### **CONCLUSIONES PARA UNA REFORMA DEL SENADO.**

#### **BIBLIOGRAFÍA.**



## INTRODUCCIÓN.

Con carácter previo al desarrollo del que será objeto nuestro trabajo vamos a hacer referencia a una serie de cuestiones que se constituirán en punto de partida para un mejor entendimiento del mismo.

En primer lugar un breve repaso por nuestra historia constitucional constata nuestra tradición bicameralista, con las únicas excepciones de las Constituciones de 1812, 1931 y el régimen de Franco. Nuestra Constitución de 1978 retorna al bicameralismo al regular la estructura de las Cortes Generales pero, frente a todos los sistemas anteriores, al ser el actual un sistema descentralizado, define al Senado como <<Cámara de representación Territorial>> (art. 69.1); sucede sin embargo que el resto del contenido del mismo artículo desdice materialmente tal definición. El resultado de la contradicción es la disfuncionalidad de una Cámara Alta como la que resulta hoy en un sistema descentralizado como el nuestro, lo que ha conducido a las críticas doctrinales y políticas y a las consiguientes propuestas alternativas.

La Segunda Cámara fue concebida en la Ley para la Reforma Política (L.R.P. 1/1977 de 4 de enero), y es en esta Ley donde encuentra el origen de su justificación. Su artículo 2. disponía en su párrafo 1º que: “Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado”, para destacar en su tercer párrafo que: “Los senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales...”. La opción por el bicameralismo (Congreso de los Diputados y Senado) y por un Senado territorial, marcaría el debate constituyente posterior y dos hechos relevantes iban a asegurar su permanencia: el consenso que las dos fuerzas políticas mayoritarias mantenían en este punto, y el que en ningún caso se iba a pedir al Senado, participante en la redacción constitucional, que firmase la sentencia de su propia desaparición después de terminado su trabajo.

A esta predeterminación marcada por la L.R.P. podemos agregar que ya desde antes de su naci-

miento el Senado fue víctima de la incompreensión y falta de acuerdo de los llamados a traerlo al mundo y enseñarle a caminar. La territorialidad de la Cámara Alta no fue aceptada de igual modo por todos. Así L. López Rodó, que no aceptaba más que un Estado unitario y centralizado, criticaba la propuesta bicameral por entender que no eran necesarias dos Cámaras en los países democráticos, por ser el unicameralismo la tendencia general en los países de nuestro entorno, y porque el Senado podría conducir a un federalismo que “...en España es inadmisibile”<sup>1</sup>.

En sentido diametralmente opuesto, E. Aja planteaba que de las dos opciones diferentes para la defensa del Senado en la Constitución: la de los partidarios del Senado conservador y la de los que creían en un Senado reflejo de la descentralización territorial y de las futuras autonomías, era esta última la verdaderamente factible porque “...la situación actual de España precisa un Senado semifederal, partiendo de que la Constitución consagre un sistema de autonomías para las distintas nacionalidades y regiones”<sup>2</sup>.

El debate político y jurídico estaba servido, pero como nos recuerda L. Martín Retortillo, ponente constitucional, estaba ganado por quienes gozaban de más apoyo en las Cámaras, “Teníamos muy clara la inutilidad de un Senado como el que iba a salir ...Trabajamos ...buscando la mejora de la Institución e intentando servir de acicate para hilvanar el diálogo entre las diversas fuerzas, procurando ...reunir a las menores para así conseguir opciones de más peso...”<sup>3</sup>, pero como quedaría reflejado en el debate constituyente, este parlamentario, y otros pocos, se lamentaban de que el precepto redactado “...en el párrafo primero del artículo 69: “El Senado es la Cámara de Representación Territorial”, fuese un “flatus vocis” ...una fórmula vacía, porque el resto del articulado no coincide con lo que aquí se dice”<sup>4</sup>.

¿Por qué existe esta falta de concordancia en el mismo seno del artículo 69 de la Constitución?. La respuesta hoy nos parece clara, el estado autonómico estaba previsto en la Norma Suprema pero no aparecía ni dibujado ni definido, debía ser el resultado del “buen uso” del principio dispositivo previsto en el Título VIII de la Constitución.

1. Cfr. Diario “ABC” de 13 de Marzo de 1976.

2. AJA, E.. “Por un Senado de las nacionalidades y regiones”. En “Federalismo y Regionalismo”. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1979. (pp. 447-465).

3. MARTÍN RETORTILLO, L. “¿Tiene sentido un Senado cómo éste?” en “Materiales para una Constitución”. Akal. Madrid 1984. (pp. 200-211).

4. Cfr. B.O.C.G. Diario de Sesiones del Senado. 29-IX-1978. núm. 62. 3.119-20.

Se daban determinadas pistas para indicar cuál debería ser el camino constitucional a seguir, se marcaban unas reglas que eran indisponibles para poder acceder a la autonomía que la Constitución permitía, pero no se obligaba a usarlas porque la autonomía era opción, pero no obligación. No se podía saber en aquel momento donde estaba la meta final de ese proceso autonómico que se abría, ni cuánto se tardaría en llegar a él. En semejantes circunstancias no podemos aquí dejar de mencionar la osadía del constituyente que arriesgó y apostó por un modelo novedoso, ideado y reflejado en la Norma Suprema, pero que definitivamente acabaría dejando en manos de terceros para su reconfiguración definitiva y final. Baste recordar aquí la fórmula del art. 69.5 C.E. que prevé que parte de la composición del Senado debe configurarse con senadores autonómicos, cuando ni siquiera se sabía si las Autonomías iban a alcanzar a todo el territorio nacional, ni tan siquiera si acabarían siendo aceptadas en alguna parte del mismo, riesgo importante si tenemos en cuenta que la existencia del Senado sí que estaba prevista en el art. 66 C.E. y que su composición y funcionamiento en buena medida dependían de la puesta en práctica del mencionado art. 69.5 C.E.

En semejantes circunstancias el constituyente no podía prever cual acabaría siendo la naturaleza última del Senado. Sin embargo, el devenir político y el desarrollo democrático y constitucional, parece que han ido poniendo las cosas en su sitio. Hoy conocemos el papel preponderante del Congreso sobre el Senado en las diversas funciones que les atribuye la Constitución: legislativa, de elaboración de los presupuestos y de control del Gobierno, donde la Cámara Alta, cuando interviene, lo hace de la mano del Congreso de los Diputados. Su papel de hermana pequeña le ha hecho incluso olvidar la importante misión que el art. 69.1 C.E. le atribuye como Cámara de representación territorial. Bien es cierto que los restantes párrafos del art. 69 C.E. no ayudan demasiado viniendo a desdecirse de la categórica declaración de "representación territorial", pero salvo la reforma del Reglamento de 1994 con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (y aún así, veremos en su momento con qué resultado), tampoco los esfuerzos de la Cámara en este punto han sido en exceso relevantes, como sí parecen haberlo sido

en el desempeño de otras funciones como la legislativa por ejemplo.

En este contexto las voces que se oyen no parecen tener dudas, ha llegado el momento de reformar el Senado. Es el nuestro, como dice Alonso de Antonio, "...un bicameralismo imperfecto en el que el Senado resulta ser una Cámara de naturaleza híbrida (de representación territorial y moderadora o de reflexión), ...pero consolidado el proceso autonómico, la existencia del Senado sólo tiene sentido en tanto pase a ser una auténtica Cámara de representación territorial"<sup>5</sup>. De igual opinión viene a ser J. Solé Tura cuando dice: "Yo no propugno la desaparición pura y simple del Senado; pienso que todavía cabe la posibilidad de una reconversión en el sentido cuasifederal. Pero si esa reconversión no se consigue, evidentemente el Senado debería desaparecer"<sup>6</sup>. Esta idea - la de que el Senado debe responder a la territorialidad que el artículo 69.1 C.E. propone - es, como tendremos oportunidad de ver de inmediato, absolutamente mayoritaria en la doctrina. En consecuencia, no parece haber duda de que el Senado debe cumplir con la función que a estas Cámaras corresponde en los Estados territorialmente descentralizados como el nuestro y de corte cuasi-federal: la representación e integración de la voluntad de las Comunidades Autónomas en el conjunto de la voluntad del Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, en la política comunitaria y, cómo no, en los asuntos de corte claramente autonómico. De otra forma no pasaría de ser una Cámara secundona subordinada al Congreso y con altas posibilidades de desaparecer. Tan tenebroso panorama conduce inequívocamente a la propuesta de cambios y reformas profundos, que insinuados ya desde la promulgación de la Constitución, hoy se hacen necesarios.

A continuación se intentará exponer de forma sistematizada y concisa, en una primera parte, qué es el Senado, su justificación actual y su estado, así como su desarrollo y territorialidad; para pasar a una segunda parte donde intentaremos reflejar las numerosas propuestas que en nuestro panorama doctrinal se han expuesto a lo largo de los años de vigencia de nuestro sistema constitucional, tratando de aclarar, en la medida de lo posible el prolijo panorama existente al respecto cuando de la reforma del Senado se trata.

---

5. ALONSO DE ANTONIO, J.A. "El Senado en el procedimiento legislativo ordinario" en Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M., núm. 86 (Anuario), 1996. (p. 17).

6. SOLÉ TURA, J. "Democracia y eficacia en las Cortes Españolas de la transición" en "Parlamento y democracia problemas y perspectivas en los años 80..." Pablo Iglesias. D.L. Madrid 1982.

**PRIMERA PARTE:  
EL SENADO Y SU TERRITORIALIDAD**

**1. EL BICAMERALISMO: PLANTEAMIENTO GENERAL Y SITUACIÓN ACTUAL.**

Existen dos grandes modelos de estructuración de los Parlamentos: el unicameralismo o monocameralismo (una sola Cámara) y el bicameralismo (dos Cámaras): una Cámara Baja elegida por sufragio Universal y una Cámara Alta, de origen aristocrático, o de representación de entidades territoriales en los Estados descentralizados.

El bicameralismo se puede definir en consecuencia en relación con las dos grandes formas territoriales estatales, que son el Estado federal y el Estado unitario.

**Estado federal.**

En estos Estados el bicameralismo es “necesidad ineludible”, pues mientras la Cámara Baja es elegida por todo el cuerpo electoral y representa al conjunto de la Nación, la Cámara Alta representa los intereses particulares de los distintos Estados miembros. Dentro de los Estados federales se pueden diferenciar dos modelos:

*Modelo federal estricto*, que se caracteriza por la igualdad en el reparto de escaños atribuidos en la Cámara Alta a cada uno de los Estados de la federación, con independencia de su población y territorio; y por la práctica igualdad de poderes de las dos Cámaras. Lo que se llama bicameralismo perfecto o cuasi perfecto.

*Modelo federal atenuado*, caracterizado por una creciente centralización del poder que se traduce fundamentalmente en dos efectos: alteración del principio de igualdad entre los diferentes Estados miembros y, incremento de las competencias de las Cámaras Bajas en contra de las Altas, lo que se llama bicameralismo imperfecto.

**Estado unitario.**

La aparición del bicameralismo es anterior a la creación de los Estados federales y ha adoptado a lo largo del tiempo diferentes aspectos según las distintas justificaciones teóricas y prácticas defendidas para su creación.

En Europa el bicameralismo surge como freno a la soberanía y representación popular, al atribuir una representación privilegiada en la Cámara Alta a determinadas personas por su fortuna, capacidad o profesión. Es este bicameralismo, la expresión de una sociedad no igualitaria donde el conflicto social burguesía-aristocracia

políticamente se traduce en la tensión entre Cámara Baja de un lado, y Cámara Alta y Ejecutivo de otra.

En los Estados unitarios el bicameralismo responde a los siguientes modelos:

- La segunda Cámara es elegida por normas exclusivamente aristocráticas (clases privilegiadas). El ejemplo más claro es la Cámara de los Lores en el Parlamento británico sobre todo en sus primeros momentos.
- Una Segunda Cámara que tiene como fin atemperar y moderar el carácter más dinámico y radical de la Cámara Baja.
- En los Estados unitarios fuertemente descentralizados, como el modelo de nuestra Constitución de 1978, las segundas Cámaras lo son de la representación territorial, porque como señalaba Kelsen, las dos Cámaras deben constituirse conforme a principios distintos para que una de ellas no sea la duplicidad superflua de la otra.

**Situación actual.**

En los Estados actuales, desaparecida ya toda legitimidad que no sea la racional- democrática, las segundas Cámaras sólo se explican por dos motivos:

- Voluntad de equilibrar el poder legislativo y el ejecutivo, reduciendo la importancia de una Cámara única a través de la creación de una segunda Cámara reclutada de forma diferente.
- Deseo de atribuir al trabajo parlamentario una mayor ponderación, instituyendo una Cámara de reflexión que controle los posibles excesos de la Cámara Baja.

Cualquiera que fuese la circunstancia, el bicameralismo, salvo en los Estados federales en los que está especialmente justificado, se halla en decadencia, bien porque se ha optado por un sistema unicameral (más de la mitad de todos los actuales Estados), bien porque, manteniéndose en teoría, la Segunda Cámara se halla en declive.

El bicameralismo ha ido sufriendo una lenta pero imparable crisis y en la actualidad apenas si quedan razones para defender las tradicionales Segundas Cámaras en los Estados unitarios.

**2. MODELOS DE SENADO Y DECLIVE DE LAS CÁMARAS ALTAS.**

Una treintena de Parlamentos bicamerales se han convertido al unicameralismo desde la última posguerra mundial, frente a la reaparición de

seis nuevas Segundas Cámaras, entre ellas la española (no contamos aquí la división cameral de los nuevos países aparecidos tras la desintegración de la antigua U.R.S.S., ni de la ex-república yugoslava). La combinación de ambos datos nos lleva a la evidente e irreversible disminución, en los más recientes tiempos, de los Parlamentos bicamerales. y a su claro declive.

Ahora bien, esta tendencia innegable requiere una matización: no son todas las Segundas Cámaras, sino las Cámaras Altas de tipo conservador, las que tienden a desaparecer, dada su debilidad institucional; en cambio, los datos confirman que el principio de representación territorial y las Segundas Cámaras de Tipo federal, no sólo se mantienen sino que cumplen una importante y prestigiada función.

#### **Clasificación de los Senados existentes.**

Esta clasificación (J. Elizalde) se hace por grupos de afinidad:

*Modelos tradicionales.* Suponen generalmente una prima institucional a favor del poder ejecutivo, y solo en los países con régimen democrático y con pautas de alternativa electoral, se traduce en un cierto pluralismo en la composición de la Cámara Alta. Por ejemplo la Cámara de los Lores en Gran Bretaña.

*Modelos de racionalización.* Con tres subtipos:

- Bicameralismo "*desdoblado*": característica invención noruega, en virtud de la cual, su Parlamento, una vez elegido como Cámara Única se divide en dos a efectos funcionales, escogiendo de entre sus miembros a una cuarta parte que formará la Cámara Alta, mientras que el resto constituye la Cámara Baja. La finalidad de este desdoblamiento es la mejora de la actividad legislativa mediante una instancia que estudie las leyes de forma más serena y detenida que la Cámara alimentada por la dialéctica Gobierno-oposición.

- Bicameralismo "*duplicado*": en Bélgica. Los poderes tanto legislativos como presupuestarios del Senado son idénticos a los de la Cámara de Representantes.

- Bicameralismo "*corporativo*": con Senados cuyos poderes son amplios en materia legislativa, pero no en materia financiera.

*Modelos Mixtos.* Son segundas Cámaras de estructura territorial aunque de funcionalidad más bien orientada al perfeccionamiento de la actividad legislativa y de control parlamentario. Por ejemplo el Senado español.

*Modelos federales.* Son Cámaras de representación territorial y constituyen un medio institucional de probada eficacia para democratizar el poder mediante su descentralización vertical.

### **3. MODELO DE SENADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

El tipo de Senado que contiene el art. 69 se define en su apartado primero como "territorial", pero sin embargo su apartado segundo rodea esa definición de tal ambigüedad que resulta francamente difícil caracterizar a nuestro Senado: es un modelo híbrido con rasgos territoriales, pero también de duplicación con funcionalidad moderadora.

#### **Elaboración parlamentaria.**

La aceptación generalizada del bicameralismo es la única característica común a todo el proceso de elaboración del precepto.

El borrador elaborado por la Ponencia Constitucional del Congreso en agosto de 1977 definía el carácter de la representación senatorial con más claridad que el actual: "El Senado se compone de representantes de las nacionalidades y regiones que componen España".

El término nacionalidades, sin embargo, desaparece totalmente de este artículo por presiones importantes del bloque conservador que no parece mostrarse muy conforme con este senado cuasifederal y se introducen importantes modificaciones, pese a lo cual el principio fundamental de Senado autonómico se mantiene, y profesores como S. AGESTA llegaron a decir que "no hubo ningún debate general .... que permitiera una construcción consciente del Senado en una orientación determinada.....el primer borrador....trataba de configurar un Senado federal o regional con base electiva indirecta de los senadores....las críticas que suscitó...determinaron no regularlo, salvando el trance con una remisión a una ley orgánica".

Finalmente serán las negociaciones extraparlamentarias las que den el giro definitivo y dibujen la redacción última del artículo relativo al Senado, donde se fija una circunscripción provincial electoral con la consiguiente marginación de las aspiraciones autonómicas que hasta entonces habían inspirado los trabajos parlamentarios sobre el Senado. La redacción final del texto definitivo es obra en gran parte del Senado Constituyente, pues llegado a esta Cámara el proyecto constitucional, sólo fue respetado el apartado final de la redacción aprobada por el Congreso introduciendo cambios en el resto del

## “¿Qué Senado?: su territorialidad y su reforma”

articulado. Sin embargo las modificaciones senatoriales no se apartaron ya del modelo esencialmente “provincialista”, y sólo marginalmente “autonómico” que el Congreso había ya asignado al Senado constitucional en su redacción.

El resultado es vigente artículo 69 y el Senado que padecemos, fracasado como “Cámara Territorial” y herido desde su concepción. Un Senado que no responde hoy a las necesidades verdaderas del Estado autonómico fuertemente descentralizado y que pide paso hacia la federalización.

### **Posición doctrinal: Senado moderador ó Senado Territorial.**

Parece que respecto al Senado nos podemos encontrar con dos conocidas versiones que nos hablan de una Cámara de “reflexión” o moderadora o bien de un Senado de “garantía” federalista. En esta contienda hay también una aparente “tierra de nadie” que ocupan las opciones conciliadoras, que ven el Senado como un híbrido donde su comienzo moderado y de progresiva adaptación al modelo autonómico, debe acabar por conducir a un Senado verdaderamente de representación territorial y federal, si hubiese consenso para ello.

Pasamos ahora a analizar las diferentes posturas doctrinales:

### **Cámara de moderación ó de segunda reflexión.**

*Sánchez Agesta.*

Define la incidencia constitucional del Senado “como un proceso de moderación de las decisiones, a las que añade un instrumento de corrección”.

*Oscar Alzaga.*

Ha subrayado la importancia de la conexión entre bicameralismo como equilibrio teórico de “imaginación y razón” y su configuración práctica en nuestra Constitución como “órgano de representación de las provincias”. Su tesis básica es que la Constitución adjudica al Senado el papel de una Cámara de reflexión.

*Fraga Iribarne.*

Defiende de igual modo el papel moderador del Senado configurado en el proceso constituyente como tal, no podemos tampoco olvidar en este caso la posición ideológica de quién defiende esta postura y el papel que su grupo político representó en el proceso constituyente alejado del proceso autonómico.

*Murillo y Ramírez* (Escuela granadina de Derecho Político).

El Senado, pese a ser “Cámara de representación territorial”, está llamado a ser órgano de segunda reflexión y deliberación y en su caso de corrección de la labor efectuada por el Congreso, la idea de que podría ser una Segunda Cámara representativa de las Comunidades Autónomas que integran el Estado, desaparece por los correctivos que el propio texto impone al respecto.

*Portero Molina.*

Estamos ante un Senado que representa fundamentalmente a la Provincia y que, por virtud de los correctivos al principio territorial, se convierte de hecho en una “duplicación del Congreso”.

### **Cámara de representación territorial.**

*Manzella.*

Para este autor el bicameralismo cumple una función de garantía para las Comunidades Autónomas, a falta de una más adecuada institucionalización de conexiones participativas de tales Comunidades en la actividad parlamentaria estatal. La garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones reconocida por el art. 2 de la Constitución, encuentra su máxima expresión en el Senado.

*Gumersindo Trujillo.*

Elabora una construcción teórica sobre el “Estado federo-regional” subrayando las vinculaciones que en la práctica habrán de establecerse entre todos los senadores, no sólo los designados por las Comunidades Autónomas, y el sistema de partidos operante en cada Comunidad.

*Aja y Arbós.*

Para ellos, la configuración del Senado como Cámara de representación territorial, acabará por adquirir y configurarse en una dinámica federalizante.

*Espín.*

Considera que el Senado es Cámara de representación territorial, al menos parcialmente.

*López Guerra.*

Crítica la mala definición que da la Constitución a la institución senatorial, presentándola como un híbrido entre el principio mode-

rador y el principio territorial. Entiende López Guerra que el principio moderador queda desmentido por la facilidad con que el Congreso supera el veto del Senado, y por la exigencia de mayoría absoluta en esta Cámara para la aprobación de las medidas gubernamentales del art. 155.1. Por todo ello, dice, el Senado se configura como Cámara de garantía de las Comunidades Autónomas, en el sentido de que el Gobierno no podrá llevar a cabo determinadas medidas sin su aprobación, aun cuando cuente con el apoyo del Congreso. Se hace así visible el carácter de Cámara de representación territorial que la Constitución atribuye al Senado.

***El Senado en "tierra de nadie".***

Son posiciones que se perfilan en torno a los dos que acabamos de ver, sin decidirse claramente por ninguna.

*Martín Retortillo.*

Expone como el apartado primero del art. 69 es una fórmula vacía porque el resto del artículo no coincide con lo que allí se dice. El modelo está aceptando implícitamente que el Senado sea estructuralmente un instrumento del conservadurismo. No deja de ser insensata la "solución de compromiso" adoptada.

*Caciagli.*

Muy crítico con la elaboración del art.69, que si bien se mantuvo como Cámara de representación de las Autonomías hasta el Informe de la Ponencia en la Comisión Constitucional del Congreso, el cambio radical del texto definitivo supuso la identificación absoluta de la territorialidad con la provincia, y una aceptación del sistema electoral de la Ley para la Reforma Política. Parece "una concesión formal a las minorías descontentas, con un apéndice retórico que enmascara una realidad apartada de muchas expectativas".

*Martínez Sospedra.*

Opina que la Segunda Cámara es una duplicación distorsionada de la primera, en la medida en que coinciden circunscripciones provinciales en detrimento de la clave territorial de las Comunidades Autónomas.

*Del Castillo, Sánchez Ferriz y Sevilla Merino.*

Se expresan en el mismo sentido considerando como duplicación del Congreso a la Segunda Cámara, que prima la representación de la provincia sobre los senadores autónomos.

*Fernández Segado.*

Afirma que se deduce claramente del texto que la territorialidad de la representación no es tanto autonómica cuanto provincial, y que en realidad se trata de un Senado de naturaleza híbrida, aunque "en último extremo, la primacía de los senadores provinciales sobre los que representan a las Comunidades Autónomas parece fuera de toda duda, y ello implica que está latente en todo momento el carácter de Cámara doble o réplica opaca del Congreso".

*Solé Tura.*

Tremendamente crítico con la regulación del Senado, configurado como un cuerpo del pasado que no responde a otra exigencia que a la de coartar la auténtica representación de las Cortes. Es para él una Cámara duplicativa y conservadora víctima del pacto U.C.D.-P.S.O.E.

Hecho este repaso doctrinal, y situándonos en la más moderna doctrina, hoy la gran mayoría de autores, constitucionalistas y políticos parecen estar de acuerdo en la necesidad de realizar una reforma en el Senado, coherente con el grado de desarrollo alcanzado por el Estado Autonómico y que refleje la verdadera situación territorial de España. Sin embargo, lo que parece imposible es llegar a un acuerdo político sobre el alcance de la reforma y ésta se va demorando continuamente sin solucionar el problema regional desde el punto de vista de la estructura parlamentaria, y manteniendo una Cámara doble que responde más a intereses políticos que territoriales. Es necesario dar a la Segunda Cámara el corte moderno que exige un Estado descentralizado y cuasi federal como el nuestro.

**4. LA FUNCIONALIDAD DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.**

**10. Perfil general de las funciones del senado.**

Parece evidente que el perfil tanto estructural como funcional del Senado tiene su origen en el diseño que los reformadores de las últimas Cortes franquistas dieron a la Cámara Alta en la Ley para la Reforma Política: dentro de una concepción tradicional del bicameralismo el Senado como un elemento de reflexión y de racionalización.

El temor a un Senado estructuralmente diferente a la Cámara Baja, que podía haber tenido una importante participación autonómica, como de hecho se contenía en el Anteproyecto, fue la

razón que dio lugar al pacto entre las fuerzas políticas más importantes, por el que se limitaron las funciones del Senado y éste perdió su inicial naturaleza de Cámara Autónoma adoptando un papel secundario.

En un plano funcional y desde una perspectiva general, lo primero que podemos constatar es que el Senado repite las atribuciones del Congreso, pero considerablemente rebajadas; como Cámara de representación territorial, asume con carácter exclusivo tan sólo la función del art. 155 C.E., de naturaleza auténticamente excepcional, pues su intervención en las funciones que contiene el art. 74.2 C.E. determina la intervención del Congreso dándole el papel de árbitro en la decisión final en defecto de acuerdo entre ambas Cámaras; respecto a la intervención conjunta de Congreso y Senado, exigida en el art. 150.3, el Senado está en igualdad con el Congreso, de modo tal que sin el Concurso de ambos sería imposible iniciar la tramitación de una ley armonizadora de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

A la vista de lo expuesto resulta patente que la Constitución no ofrece motivos para el optimismo en cuanto se refiere al diseño de instrumentos de vinculación del Senado con las Comunidades Autónomas, y muy en especial, a la participación de la Cámara Alta en las decisiones estatales que afectan específicamente a aquellas. Existe por tanto una verdadera inadecuación entre el origen y las funciones de Senado, lo que entraña la introducción de factores antagónicos que conducen a la acumulación de problemas y frustraciones.

La configuración del Senado como Cámara de representación territorial debe abordarse desde una óptica funcional y no sólo referida a textos jurídico-positivos, viendo el funcionamiento real de la Cámara en su actividad parlamentaria. Sin embargo, aunque la realidad política muestra indicio de dinamicidad, los límites positivos en que se mueve el Senado en la Constitución de 1978 son tan estrechos que no parece posible pensar que la praxis político-parlamentaria pueda alterar radicalmente la situación.

#### **Las funciones de articulación territorial del senado.**

Trataremos de centrarnos en la intervención que la Constitución atribuye a la Cámara Alta en las cuestiones que más directamente afectan a las Comunidades Autónomas, esto es, a los entes que en teoría deberían encontrar su cauce de representación y de articulación de sus intereses con los del Estado en el Senado.

#### **a) Participación en la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.**

El Senado se encuentra en una posición de total supeditación a la voluntad del Congreso respecto a la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.

Respecto a los Estatutos aprobados conforme al procedimiento del art. 151, los Plenos de ambas Cámaras debían decidir sobre el texto del proyecto mediante voto de ratificación. Pero mientras esta circunstancia encontraba su lógica respecto al Congreso, dado que su Comisión Constitucional debatió pormenorizadamente la formulación definitiva hasta llegar a acuerdo con la delegación de la Asamblea autonómica, no ocurría lo mismo con el Senado, cuya intervención se reducía a la ratificación tras un breve debate.

El Senado podría oponerse a la ratificación, pues nada se dice al respecto en la Constitución. Las posturas doctrinales son sin embargo no unánimes, defendiendo posturas extremas: desde el veto insalvable del Congreso, hasta el veto superable por la vía del art. 90. Esta postura última parece la más razonable en un contexto constitucional donde las competencias que asume el Congreso no pueden ser impedidas por el Senado teniendo además como consecuencia la imposibilidad de aprobar un Estatuto de Autonomía.

En los Estatutos del 143 la función del Senado es la misma que asume en la tramitación de una ley orgánica, por lo que toda oposición global al texto está condenada de antemano al fracaso, al quedar el mismo aprobado por la mayoría absoluta del Congreso en votación final del conjunto del proyecto.

Respecto a la posibilidad de enmienda que le queda al Senado, no podemos obviar que siendo esta una forma de intervenir, todas las enmiendas deben ser ratificadas por el Congreso.

Por último, en lo que se refiere a la reforma de los Estatutos, al tener que aprobarse la misma por ley orgánica, será el Congreso el que decida por mayoría absoluta sobre el conjunto del proyecto de reforma, como ya hemos visto más arriba.

#### **b) Intervención en las decisiones de las Cortes Generales referidas a los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y a la distribución entre aquellas del Fondo de Compensación.**

El art. 74.2 C.E. determina que la iniciación del procedimiento legislativo en los acuerdos de coo-

peración entre Comunidades Autónomas, así como la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, deberá tener lugar en el Senado.

También el procedimiento de resolución de conflictos entre ambas Cámaras marca pequeñas diferencias respecto a lo visto en el apartado anterior. Se recurre aquí a la creación de Comisiones mixtas paritarias (diputados, senadores) para zanjar las disparidades. Estas comisiones deben presentar un texto que habrá de ser votado por ambas Cámaras, y aunque la asimilación parece hacerse en plano de igualdad de Congreso y Senado, el resultado vuelve a ser el mismo, porque de no aprobarse el texto, la decisión final corresponde al Congreso por mayoría absoluta. Para Punset, se tuvo en cuenta en la elaboración de esta materia que el exceso de competencias del Senado podría conllevar a abusos federalistas desde la Cámara Alta, por lo que se decidió dejar en el Congreso la decisión final en supuestos de discrepancia.

La igualdad total de Congreso y Senado, hubiese contribuido a una especialización de esta Cámara en la materia autonómica.

En el Fondo de Compensación Interterritorial el papel del Senado es más destacado, sobre todo respecto al control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo.

El control lo realizan las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. Se crea además en el Senado una Comisión de Seguimiento Permanente, lo que aproxima más al Senado a esta labor de control y refuerza las posibilidades de acción de nuestra Cámara Alta en el tema autonómico, velando por el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la nación española.

#### **c) Intervención en las leyes de armonización.**

El Senado, está en total igualdad con el Congreso en lo que se refiere a la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización sobre las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. La apreciación de la necesidad corresponde a las Cortes por mayoría absoluta de cada Cámara, de modo que si alguna de las dos Cámaras no da su mayoría, se impide la tramitación ulterior del proyecto de ley de armonización, tal y como dispone el inciso final del art. 150.3 C.E. No caben aquí fórmulas intermedias para salvar la falta de acuerdo de una de las Cámaras.

#### **d) Intervención del Senado en la adopción de medidas de compulsión estatal frente a una Comunidad Autónoma.**

El art. 155.1 C.E. concede al Senado con carácter exclusivo, la facultad de decidir por mayoría absoluta acerca de la adopción por el Gobierno de las medidas que estime necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o legales o para, en su caso, proteger el interés general de España, cuando la Comunidad Autónoma en cuestión incumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuar de forma que atente gravemente contra el interés general de España, habiendo de mediar en todo caso un previo requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad.

El precepto que acabamos de citar viene en definitiva a contemplar las "relaciones patológicas" entre Estado y Comunidades Autónomas y es concebido como un precepto de carácter excepcional respecto a su utilización.

El papel que respecto al mismo despliega el Senado consiste más que en una "aprobación" como dice la Constitución, en una "autorización previa" sobre la oportunidad de la utilización de este instrumento.

El Reglamento del Senado contempla con minuciosidad la intervención de la Cámara Alta y exige que el Gobierno presente a la Presidencia de la Cámara un escrito relatando las medidas que propone y su alcance. De este modo la intervención del Senado no se hace en abstracto, sino respecto a unas concretas medidas previamente determinadas. La Comisión de Autonomía y de Organización y Administración Territorial debe formular propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, pudiendo manifestar la necesidad de someter las medidas proyectadas a condicionamientos o modificaciones, aspecto éste de interés que subraya el papel activo de la Cámara, que no puede limitarse a adoptar una actitud pasiva de mero refrendo o rechazo de las medidas gubernamentales.

En último término, el Pleno del Senado, tras el pertinente debate de la propuesta de la Comisión, procederá a su votación, requiriéndose para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta.

El protagonismo evidente del Senado lleva a afirmar que se convierte en el supremo garante del funcionamiento del Estado de las Autonomías, al tiempo que asume la titularidad del inte-

rés nacional como valor legitimante de su poder de control, en este caso represivo y como condicionamiento del modelo autonómico que la Constitución prefigura. Es además instrumento de garantía frente a posibles abusos por parte del Gobierno en la utilización del art. 155.

Sin embargo, el problema fundamental que suscita la intervención de la Cámara Alta se conecta con su auténtico carácter representativo: el Senado no es una Cámara autonómica y no traduce el elemento autonómico. Pese a ello, puede afirmarse que la intervención del Senado y no del Congreso se debe a que el primero expresa institucionalmente mejor que el segundo el modelo autonómico del Estado propiciado por la Constitución.

#### **e) Dinámica parlamentaria y revitalización del Senado en cuanto Cámara Autonómica.**

La funcionalidad del Senado como Cámara de representación territorial no puede abordarse tan solo desde una óptica estrictamente jurídico-positiva, pues la propia dinámica parlamentaria puede llegar a potenciar mecanismos considerados en un primer momento como subsidiarios, e incluso abrir nuevas vías de aproximación de la Cámara Alta a las Comunidades Autónomas

Pues bien, atendiendo a la realidad parlamentaria, existe un elemento que puede llegar a actuar como revulsivo autonómico para la Cámara Alta, son los Grupos Territoriales. Pueden constituirse dentro de los Grupos Parlamentarios que están integrados por senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas Legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas. En estos Grupos Territoriales puede apreciarse un germen incuestionablemente positivo dentro de la dinámica parlamentaria que, dentro de los no muy amplios límites legales, puede no obstante potenciar la vinculación del Senado con las Comunidades Autónomas.

En esta dinámica también ha adquirido un papel significativo el **Debate sobre el Estado de las Autonomías** que viene a presentarse como el equivalente en la Cámara Alta del debate sobre el Estado de la nación que tiene lugar en la Cámara Baja. La trascendencia del debate para el Senado deriva en gran medida del puesto destacado que el Gobierno otorga a la Cámara, a la que atribuye la responsabilidad en el desarrollo y profundización de los principios constitucionales que configuran el modelo autonómico.

La relevancia que adquiere el planteamiento de un debate general y específico sobre autonomías en una Cámara en la que ha concluido la institu-

cionalización definitiva de todas las Comunidades Autónomas, a través de las elecciones a las Asambleas legislativas y, asimismo, de la designación por las Comunidades de los Senadores autonómicos que aportan a la Cámara un más exacto conocimiento del proceso autonómico en los distintos territorios.

Definitivamente pues, es preciso destacar tres ideas de significación política:

- La concepción dinámica del proceso autonómico, que se concibe con una inequívoca proyección de futuro, especialmente trascendente, tanto con vistas a profundizar en la democratización de los poderes públicos, mediante su acercamiento a los ciudadanos, como a lograr una mayor eficacia en su actuación para responder a las demandas de los ciudadanos en muy diversos ámbitos: culturales, económicos y sociales.
- La importante función que debe asumir el Senado en este proceso autonómico por cuanto está llamado a jugar un papel destacado en el desarrollo y profundización de los principios constitucionales que configuren nuestro modelo autonómico.
- El dinamismo y revitalización autonómica que los senadores designados por las Comunidades Autónomas pueden aportar a las funciones de la Alta Cámara.

#### **5. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL SENADO.**

##### **Representación provincial.**

La crítica más frecuente que se hace a la estructura del Senado radica en la cuestión del predominio aplastante de la representación provincial en el mismo, como en el art. 68, define igualmente como circunscripción-tipo a la provincia y establece un voto reforzado por razón de residencia que supone un cierto grado de desigualdad fundado en la provincia, al ser ambas Cámaras elegidas por sufragio universal la crítica resultaba obvia: el Senado es un duplicado del Congreso, sólo que con una desigualdad mucho más acentuada. La doctrina no ha sido discrepante en esta cuestión y parece unánime. La crítica es doble: se considera duplicidad del Congreso, lo que abona la superfluidad institucional de la Cámara.

La contrapartida de esta crítica generalizada es la proliferación de sugerencias en orden a la posible reforma, con propuestas que van desde la configuración de un Senado elegido por las CCAA, de modo que corresponda, por sufragio

universal, un número inicial común a todas las Comunidades, más un número en razón de la población de cada Comunidad, hasta los que proponen la "bundesratización" de la Cámara Alta, pasando por numerosas propuestas intermedias.

En todo caso la doctrina parece coincidir en gran medida con el carácter necesariamente provisional de la actual normativa constitucional, en este sentido Leguina Villa y Recoder de Casso, éste último dice: "...era muy difícil, objetivamente, tomar como circunscripción electoral la Comunidad Autónoma, y explica que debiera pensarse en una fórmula de compromiso que, partiendo de la organización territorial existente, contuviera elementos de la organización territorial proyectada (CCAA). Cuando ésta sea una realidad actuante, será necesario reformar el precepto que analizamos, si se desea que el Senado sea auténticamente la Cámara de representación territorial, pues lógico es que ésta se realice a partir de las mayores unidades territoriales y que los entes menores comprendidos dentro de cada Comunidad busquen su equilibrio y encuentren su representación en el seno de las instituciones autonómicas".

La representación provincial en el Senado se articula del siguiente modo:

a) En principio corresponden a cada provincia, cualquiera que sea su extensión y población, cuatro senadores.

b) En las provincias insulares el criterio provincial es sustituido por el insular, pero en este caso se trata de un criterio ponderado: las islas mayores eligen tres senadores, en tanto que las menores sólo eligen uno. No obstante, el hecho de la insularidad tiene una leve matización: Ibiza y Formentera forman una agrupación a estos efectos con el carácter de Isla Menor.

c) Finalmente corresponden a cada una de las poblaciones de Ceuta y Melilla dos senadores.

No existe una lógica común que unifique este bloque. Si se tratara de representar las provincias las excepciones a la regla carecen de lógica y sentido, al fin y al cabo, las islas están integradas en provincias. Por otro lado si la matización viene motivada por las peculiaridades de la situación geográfica se entiende mal porqué razones no se hizo lo propio con las provincias de la España peninsular, en las cuales existen diferencias internas abismales. Obviamente se trata de un compromiso político directamente asumido desde la Ley para la Reforma Política. De donde resulta que la composición de una Cámara conservadora se mantiene en lo fundamental en otra que se bautiza de representación territorial.

Los senadores son elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con lo que disponga una Ley orgánica. La afirmación de que el voto debe ser igual es poco menos que sarcástica. El art. 69 sólo exige que los senadores se elijan en cada provincia, pero no exige la Constitución que la circunscripción electoral sea la provincia, se limita a exigir que la elección se haga en el marco provincial, pero sin imponer ese marco como circunscripción necesaria.

La Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio que, regula el Régimen Electoral General se ha ceñido a lo previsto en la regulación constitucional, donde se recoge el territorio como una pura entidad geográfica y administrativa, sin tener en cuenta para nada los criterios de la población, por lo que la desproporcionalidad es fortísima, resultando siempre más favorecidas las provincias menos pobladas, con todo lo que ello implica de carga política y de configuración de un Senado predominantemente rural.

#### **Representación autonómica.**

El Senado es la Cámara de representación territorial a tenor de lo dispuesto en el art. 69. Viendo el alcance real que nuestra constitución otorga al concepto de representación territorial, lo primero que se puede decir es que la fórmula es en realidad el compromiso entre quienes deseaban un Senado autonómico y los que preferían un Senado tradicional. Las consideraciones que podemos hacer son:

- El Senado no representa a los Municipios, de los que ni siquiera se hace mención en el art. 69, salvo en los casos de Ceuta y Melilla, poblaciones que eligen cada una dos senadores. Estos senadores son elegidos por los vecinos y no por los ayuntamientos, de modo que dichas ciudades son simplemente circunscripciones electorales sui generis, sin que quepa asimilar, a efectos representativos, el ámbito territorial electoral con el administrativo.

El mismo razonamiento cabe hacer, y todavía a mayor abundamiento, respecto de los senadores elegidos en los territorios insulares, en los que claramente distingue el texto constitucional entre circunscripción electoral y circunscripción administrativa.

- En cada provincia, y con independencia del volumen de su población se eligen cuatro senadores, cada Comunidad sólo designa un Senador y otro más por cada millón de habitantes, sin primar ninguna clase de fracción, con lo que el desfase entre el número de senadores elegidos y el número de senadores designados es abismal, requiriéndose como cláusula de salvaguarda,

## “¿Qué Senado?: su territorialidad y su reforma”

que dicha designación asegure la adecuada representación proporcional de forma que las CCAA no puedan designar a senadores que solo pertenezcan a un partido. Por último señalar que el escrutinio mayoritario junto con el criterio de territorialidad acentúan notablemente el conservadurismo del sistema constitucional.

- La regulación que se hace del Senado nos lleva a la distinción de dos tipos de senadores desde el punto de vista territorial y por la forma de elección:

### **Senadores elegidos:**

El Senado no representa a las provincias, que son meras circunscripciones electorales. Ello se demuestra porque los Senadores no son elegidos o designados por los órganos provinciales, sino por los ciudadanos de la provincia.

### **Senadores designados por las CCAA:**

Hay un segundo grupo de senadores que son los designados por las CCAA. El apartado quinto del artículo 69 dispone que las CCAA designarán un senador, y otro más por cada millón de habitantes. Según la Real Academia designar es “la acción y efecto de designar a una persona o cosa para cierto fin” y elección es “el nombramiento de una persona que regularmente se hace por votos”

La diferencia esencial es que la designación no requiere votación preceptiva y la elección sí.

La falta de previsión expresa en el Reglamento del Senado y una interpretación rigurosamente formalista de sus preceptos han conducido a determinadas situaciones anómalas en relación con los senadores designados que desempeñan cargos en los órganos de Gobierno de la Cámara Alta.

En efecto, el art.69.5 C.E. determina que el mandato de los senadores termina cada cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara. La imprecisión de este precepto en cuanto a su aplicación a los senadores designados por las CCAA ha sido resuelta por la legislación autonómica mediante un sistema, aceptado por el TC en ST 41/1981 de 18 de diciembre, que faculta a las Asambleas de las CCAA para designar senadores en cualquier momento de la legislatura de la Cámara, lo que les permite prolongar su mandato más allá de la duración de esa legislatura. Es decir, en caso de asincronía entre los

Parlamentos autonómicos y la Cámara Alta, que es el supuesto más normal, los senadores conservan su mandato de una legislatura a otra durante cuatro años, de modo que en algunas CCAA los senadores cesan cuando toman posesión los nuevos senadores. Por ello el art. 1.2 del Reglamento del Senado señala que “los senadores designados para un periodo no coincidente con la legislatura del Senado, presentarán tras las elecciones al mismo nueva credencial o certificación que acredite la vigencia de su designación, de conformidad con la legislación correspondiente” Resulta obvio que el cese del mandato de estos senadores se produce durante el transcurso de la legislatura y que en su caso, vuelven a ser elegidos durante ella. Pues bien, si uno de estos senadores es titular de algún órgano de gobierno de la Cámara se le obliga, en caso de renovar su mandato la Asamblea correspondiente, a repetir todas las actuaciones que condujeron a su situación parlamentaria.

A tal solución se llega con una interpretación formalista de las normas vigentes poco respetuosa además con el espíritu constitucional y que tal vez aconsejaría, si no es posible una postura interpretativa más flexible, una reforma reglamentaria que contemplara expresamente este supuesto planteado.

## **SEGUNDA PARTE: LA REFORMA DEL SENADO**

### **1. PROPUESTAS DOCTRINALES NO FAVORABLES A LA REFORMA DEL SENADO EN EL SISTEMA ESPAÑOL.**

Queremos, antes de comenzar con la exposición de las mayoritarias posturas reformistas traer a colación, como posturas testimoniales, las de dos juristas relevantes no partidarios de ningún tipo de reforma en el Senado. De una parte Cruz Villalón, que en su día al menos, no consideraba conveniente la reforma por entender que “...no es absolutamente necesaria; es decir, podemos convivir con el Senado que tenemos perfectamente ...me parece que la reforma del Senado se saldría un poco de la tónica general del problema de la reforma de la Constitución; y estoy totalmente de acuerdo en que no es una necesidad acuciante”<sup>7</sup>.

Portero Molina, por su parte, si bien sería partidario de una reforma del Senado asumiendo

---

7. CRUZ VILLALÓN. P. “Una nota sobre el Senado como Cámara de Representación Territorial” en “Parlamento y consolidación democrática”. Parlamento de Andalucía. Tecnos. Madrid. 1994 (pp. 54-55)

plenamente el modelo alemán, como ya veremos más adelante, viene a señalar que, a falta de ésta, "Pretender, en cambio que el Senado se especialice como Cámara de integración, favoreciendo el encuentro, el debate, la cooperación entre las diferentes CC.AA., es, obviamente, una cosa distinta que en cualquier momento puede hacerse dentro del actual marco constitucional. ..." <sup>8</sup>. Se trata no obstante de dos posturas expuestas hace ya algún tiempo sin que hayamos tenido ocasión de contrastar el parecer de estos mismos autores sobre la cuestión en fechas más recientes. Quedan en todo caso como indicaciones totalmente minoritarias hoy, "testimoniales según hemos dicho"

## 2. LAS DISTINTAS PROPUESTAS DOCTRINALES PARA REFORMAR EL SENADO EN EL SISTEMA ESPAÑOL.

Dentro ya de quienes propugnan la reforma, como punto de partida podemos distinguir dos propuestas principales: la de los partidarios de una reforma del Senado que tuviese su origen en la misma reforma constitucional (hay que perder el miedo a la reforma constitucional cuando es la propia Constitución la que prevé su revisión), y la de los que entienden que la transformación se puede hacer mediante una lectura territorial de la Constitución a través del Reglamento sin alterar la Carta Magna, con "cierta dosis de imaginación política aplicada a las perspectivas que la Constitución y las leyes abren al Senado" <sup>9</sup>, alteración a la que se tiene miedo por si no se logra el consenso político que rodeó la elaboración de la propia Constitución y por sí, abierta la caja de las reformas constitucionales, éstas pudieran ir más allá de lo relacionado con el Senado <sup>10</sup>, para entrar en temas propios de la organización territorial (Título VIII de la Constitución). Los pros y los contras en apoyo de cualquiera de estas posiciones no dejan de repetirse en su

fondo último, si bien matizados en cada caso por el prisma personal de quien los expone, de su propia experiencia y del particular momento cronológico y político en que los hace públicos. En palabras de Rosa Ripollés la opción estaría entre la mutación constitucional que dé lugar a un Senado renovado o la reforma de la Constitución, siendo la primera prudencia y la segunda coherencia <sup>11</sup>.

### 2.1 REFORMA DEL SENADO SIN REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

Es esta la postura que doctrinalmente se puede denominar minoritaria en la actualidad. Los defensores de la vía que plantea la alternativa de la reforma reglamentaria no rechazan que la Constitución pueda ser reformada para dar efectivo cumplimiento al art. 69.1 C.E. (no es posible negar a la Constitución lo que ella misma prevé en su Título X), pero siempre después de realizar el ensayo previo que supone la reforma reglamentaria. Sin este intento de desarrollo máximo del potencial territorial del Senado la reforma constitucional no tendría cabida <sup>12</sup>. Es de destacar la postura que ha mantenido al respecto J.J. Laborda por su singular posición -al haber sido Presidente del Senado y miembro de dicha Cámara durante numerosas legislaturas, lo que le convierte en un observador privilegiado respecto del tema, cuando declaraba que era necesario extraer todas las posibilidades políticas del artículo 69.1 C.E. reformando para ello el Reglamento, lo que permitiría adquirir la experiencia necesaria para poder concluir si en el futuro es posible reformar la Constitución, siempre disponiendo para ello del mismo consenso político que hubo para su aprobación <sup>13</sup>. Hemos destacado esta cita porque el autor de la misma, pasada la experiencia de la reforma del Reglamento, habida en 1994 a la que ahora aludiremos, y después de haber visto que el avance no ha sido el esperado, se encuentra hoy (como

8. PORTERO MOLINA, J.A. "Contribución al debate sobre la reforma del Senado". Revista de Estudios Políticos, núm.87. Madrid. 1995.(p.104).

9. GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS, B. "El Senado cámara de integración territorial: aspectos estructurales y funcionales" en "Las Cortes Generales". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1987. (pp. 1237-1261).

10. FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F.. "Los problemas de la distribución del poder territorial en España. La reforma del Senado". Revista de Derecho Político, núm. 34. Madrid. 1991. (pp. 94-121).

11. RIPOLLES SERRANO, M.R. "La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 37. Enero-Abril 1993.(p.123).

12. GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS, B. "El Senado Cámara de integración...". op. cit. (pp. 1237-1261); TOMÁS Y VALIENTE, F. "El Senado y Cataluña" en "A orillas del Estado". Ed. Círculo de Lectores. Barcelona 1996. (pp. 172-174).

13. LABORDA, J.J.. "La segunda cámara en los estados compuestos: el Senado y la representación territorial" en "Organización Territorial del Estado". Ediciones Universidad de Salamanca. 1993. (pp. 159-171).

se verá más adelante) situado entre los defensores de la reforma de la Constitución en lo que al Senado se refiere, siendo además de los pocos políticos que en estos foros de debate se atreve a mantener una postura firme y radical, cuando la mayor parte de los partidos políticos no parecen tener una visión muy clara al respecto, o no consideran que sea tema candente para traer a debate cuando el Estado Autónomico funciona en otros aspectos materialmente más importantes razonablemente bien, y son otras realidades las que atraen los intereses de sus agendas políticas.

Quienes son partidarios de esta postura -reforma del Senado sin reforma de la Constitución- consideran, para hacer más hincapié en su defensa de la reforma reglamentaria, que el déficit territorial del Senado no impide a la Cámara hacer bien su trabajo y que cumple “en términos generales” con lo que de la Institución se esperaba, sobre todo desde el punto de vista colegislativo, donde la intervención del Senado, a pesar de su situación subordinada y de inferioridad, ha venido a perfeccionar muy notablemente importantes leyes estatales: así, por ejemplo, “... durante su primera legislatura ordinaria [ofreció] un índice de eficacia más que aceptable con arreglo a su papel de segunda Cámara” destacando con un digno y eficaz papel en los trabajos legislativos como Cámara de Perfeccionamiento<sup>14</sup>. Tampoco hay que desdeñar la importante labor que la Alta Cámara hace desde una perspectiva meramente social, al recibir y debatirse en su seno aquellos aspectos de la vida pública que más interés despiertan en la ciudadanía. En rigor no podría decirse que el Senado haya frustrado expectativas, porque la potencialidad de la Cámara está por explotar a la espera de quienes deben ponerla a pleno rendimiento bien desde la Constitución, bien desde la buena práctica constitucional, o en su caso, desde la reforma de su Reglamento. En términos de Miguel Herrero, el Senado que “se ha ganado muchos improperios de todo el mundo, tal vez no haya tenido un funcionamiento brillantísimo, pero creo que ha funcionado honorablemente”<sup>15</sup>. Sólo una deuda, y

de mucha importancia, parece tener pendiente: su efectivo carácter de Cámara de representación territorial. Sin embargo, a pesar de ser esta la opinión de la mayoría, no faltan quienes entienden que “las líneas básicas del diseño autonómico se han pergeñado en ... el Congreso. Confirmándose así que las Cámaras Bajas son, en general, más capaces y adecuadas para un tratamiento equilibrado de las grandes cuestiones, incluidas las territoriales”<sup>16</sup>. Son estos los que defienden la posición de Cámara de Segunda lectura o Perfeccionamiento para el Senado como característica definitiva y de especialización.

Otras posturas tienen en distinta consideración al Senado, que para P. García-Escudero (letrada del Parlamento, lo que concede un singular valor a sus ideas sobre el tema), está “plenamente en la línea de democratización y de representación territorial que justifica la pervivencia de las Segundas Cámaras en el Constitucionalismo contemporáneo”, y ello a pesar de la difícil situación en que se encuentra la Cámara para cumplir con el mandato del art. 69.1 C.E., y de saber que en buena medida el futuro de la misma depende de dicho cumplimiento, así como de su capacidad para usar intensiva y extensivamente “las facultades que le confiere la Constitución”, y cómo no, “de la voluntad de los partidos políticos y otros actores de la vida política...”<sup>17</sup>. Para esta autora la reforma del Reglamento del Senado es “un banco de pruebas” para una futura reforma constitucional<sup>18</sup>.

Por la misma senda, pero con ciertas matizaciones hechas desde la perspectiva del desarrollo autonómico, nos viene a decir Rosa Ripollés (también letrada del Parlamento) que el Senado es en realidad una entidad desdibujada y cerrada, que no ha sido capaz de acompañar al proceso de cambio abierto y dinámico que ha experimentado la cuestión autonómica en su evolución. Concluido el mapa autonómico y en funcionamiento un modelo territorial como el nuestro, es lógico que “el Senado rechine por su inidoneidad con ese esquema territorial”. Para corregir el défi-

14. CHUECA RODRÍGUEZ, R.L.. “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”. Revista Española de Derecho Constitucional. núm. 10. 1984 (pp. 63-90)

15. HERRERO DE MIÑÓN, M.. “La reforma del Senado”. Debate celebrado por la Fundación Encuentro en Madrid el 14 de diciembre de 1994. (pp. 21-24).

16. CHUECA RODRÍGUEZ, R.L.. “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”. Revista Española de Derecho Constitucional. núm. 10. 1984. (p.86).

17. GARCÍA-ESCUADERO, P. “La reforma del Senado” (debate). Cuadernos y Debates núm. 53. Centro de Estudios Constitucionales y Senado. Madrid 1994. (p.39).

18. GARCÍA-ESCUADERO, P. “La reforma del Senado...”. op. cit. (p. 64). En igual sentido GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS, B. “El Senado Cámara de integración...” op. cit. (pp. 1237-1261)

cit de territorialidad dos son a su juicio las vías posibles como hemos reseñado ya antes: mutación o reforma, distinguiéndose porque mientras la mutación significa prudencia, el reformismo es fruto de la coherencia. Su opción era en su momento la prudencia, o lo que es lo mismo, transformar el actual Senado en una Cámara plenamente territorial por la vía de la reforma reglamentaria<sup>19</sup>.

Asumida como premisa que es este el objetivo a cumplir, es decir, que la Cámara Alta debe ser el cauce adecuado de participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal, el centro del Estado de las Autonomías y de la representación territorial y para ello, amén de las distintas alternativas que ofrecen los partidarios de la reforma reglamentaria que hemos visto, tenemos otras propuestas que tampoco tienen pretensión de reforma de la Constitución y que tratamos separadamente por su originalidad.

Así nos encontramos con la postura de Garrorena Morales<sup>20</sup>, quien, a pesar de considerar indisociable la reforma del Senado de la reforma de la Constitución, planteó que en caso de que se eligiese la vía de reforma reglamentaria reforzar esta postura con la lectura algo laxa de algún precepto constitucional. Proponía "considerar al Senado como un órgano constitucional de estructura compleja, articulado en dos secciones funcionalmente especializadas, en el que los Senadores provinciales pudieran trabajar como Cámara legislativa "Sección especializada" en la segunda lectura de los proyectos de ley, y los Senadores autonómicos pudieran hacerlo con idéntica especialización en las cuestiones propias de la coordinación territorial". La propuesta es arriesgada, porque podría llevar a confundir la existencia de las Secciones especializadas con las normas de funcionamiento de la Cámara en Pleno y Comisiones. Acaba planteando finalmente que debe operarse sobre otras normas, como son las relativas a los Senadores autonómicos, el estatuto de estos y su sistema de relaciones con las instituciones autonómicas.

Cabe tomar también aquí en consideración separada la propuesta que hace X. Arbós<sup>21</sup>, por ser de algún modo la que posteriormente, y salvando las distancias en cuanto a forma y contenido, realizaría la Comisión de Reforma del Reglamento (11 de enero de 1994 que creó la Comisión General de Comunidades Autónomas). Afecta a la reforma reglamentaria de manera muy concreta, proponiendo en su momento la creación de una Comisión que corrigiese las deficiencias de la Cámara de representación territorial, integrada únicamente por los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, a la que correspondería examinar los textos normativos al mismo tiempo que al Congreso (ampliándose así los plazos del art. 90 C.E.), estableciendo, además, una más estrecha colaboración entre los senadores designados por las Comunidades Autónomas y las Instituciones a las que representan, con cierta independencia de los partidos políticos a los que pertenecen. Proponía por último fomentar los mecanismos de colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, procurando crear mecanismos de integración cuya articulación otorgue al Senado un papel relevante.

Una clara toma de posición en favor de la Comisión General de Comunidades Autónomas, creada por la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994, como punto de referencia en torno al cual centrar la potencialidad del Senado y el desarrollo del Estado territorial, es el que nos ofrece J.A. Alonso de Antonio cuando dice que "El último debate celebrado sobre el Estado de las autonomías ha demostrado, junto con los anteriores, que el Senado y en particular hasta el momento su Comisión General de las Comunidades Autónomas es el marco más idóneo para reflexionar conjuntamente. ...sobre las cuestiones más vivas de nuestra estructura territorial"<sup>22</sup>.

Incluimos en este apartado, por último, la propuesta realizada por Aragón Reyes<sup>23</sup> que no cree pertinente acudir a la reforma de la Constitución para reformar el Senado tanto por la inconveniencia político-constitucional de tal reforma

---

19. RIPOLLÉS SERRANO, M.R. "La funcionalidad del Senado...". op. cit. (pp.120-126). Recuérdese que la propuesta de esta autora es anterior a la reforma del Reglamento.

20. GARRORENA MORALES, A. "Intervención en el debate sobre la reforma del Senado" en "Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario". núm.3. Asamblea Regional de Murcia .1991. (pp. 211-218).

21. ARBÓS, X. "El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma". Revista de las Cortes Generales. núm. 24. Madrid .1991. (pp. 7-33).

22. ALONSO DE ANTONIO, J.A. "Estudios sobre la reforma del Senado". Fernández Ciudad. S.L. Madrid. 1999. (p. 2419)

23. ARAGÓN REYES, M. Intervención en "Tema para debate: la reforma del Senado" en "Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario" núm.3. Asamblea regional de Murcia. 1991. (pp. 206-209)

como por parecerle incorrecto acudir a la reforma de la Constitución cuando no es estrictamente necesario. Considera que la Constitución deja espacio para la reforma del Senado buscando su mayor especialización funcional autonómica, sin necesidad de reformarla. No parecería lógico, viene a decir, que la Constitución, para cumplirse, deba modificarse. Hay por tanto que extraer de ella, sin reformas ni cambios, “todas las potencialidades que encierra”. Planteado así el objetivo, el instrumento jurídico que seleccionará para corroborar su teoría será el que le va a otorgar el título de postura más original dentro de los no partidarios de la reforma constitucional. Cabe, según este autor, una Ley Orgánica del Senado amparada por el artículo 69.2 C.E. (vestigio de la Ley Orgánica a la que se pensó remitir el desarrollo del Senado en la etapa del proceso constituyente) que dé satisfacción al “cumplimiento de la especialización funcional autonómica” con más facilidad que la modificación reglamentaria, aunque sin desdeñar como complementaria esta modificación. Como ventajas con las que la Ley Orgánica cuenta sobre el Reglamento, están la mayor capacidad de que dispone el legislador en la elaboración de la Ley Orgánica, porque para el Reglamento tiene la limitación de no poder regular la especialización funcional y el establecimiento de mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos de las Cámaras, y tampoco podría recoger la actividad colegisladora que correspondería desarrollar a Congreso y Senado. Si fuese necesaria, la reforma del Reglamento vendría después. Dejando a salvo otras posibles críticas, valga como resumen de todas, que -como ha expuesto Punset Blanco- el art. 69.2 de la C.E., no se refiere a ninguna Ley Orgánica que desarrolle la materia parlamentaria, materia que por otra parte estaría constitucionalmente sometida a reserva de Reglamento parlamentario<sup>24</sup>.

Para poner término a esta primera parte de nuestra exposición señalaremos cómo las posiciones doctrinales que acabamos sucintamente de exponer y a las que hemos considerado minoritarias, son las que finalmente se impusieron en la profundización de la territorialización de la Cámara Alta cuando se aprobó la Reforma del Reglamento de 11 de enero de 1994 creando la citada Comisión General de las Comunidades Autónomas. Esta prometedora reforma, que hizo creer en una posible solución, al menos temporal, traslada su resultado final a la voluntad de las

fuerzas políticas y a su actitud, no sólo en el Senado sino especialmente en el Congreso, en el Gobierno del Estado y también en las propias Comunidades Autónomas. Sin embargo, no se ha cumplido lo esperado y quienes en su momento vacilaban entre la reforma del Reglamento o de la Constitución, así como quienes ponían como condición previa la reforma del Reglamento para llegar a la de la Constitución, demandan hoy que se actúe sobre la Carta Magna para llegar, o al menos intentarlo, a la meta de las soluciones esperadas.

Como ha señalado E. Aja, “se puede realizar, como se ha hecho, la reforma del Reglamento parlamentario y a la vista de los resultados y las limitaciones, plantear la reforma constitucional; porque en este proceso pueden clarificarse los objetivos y formarse una opinión más concreta sobre las necesidades reales del Estado Autonómico que el Estado debe atender, sin inferirlas en abstracto de otros modelos de derecho comparado. A mí me parece que este es el mejor enfoque: situar la reforma del Senado en el marco de las necesidades principales del Estado Autonómico, para que contribuya a su solución”<sup>25</sup>. La reforma puede servirnos de referencia para “dos fines muy claros, uno mejorar el funcionamiento actual de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Instituciones centrales, y dos preparar las líneas de lo que pueda ser en el futuro la reforma de la Constitución”<sup>26</sup>.

## 2.2 LA REFORMA DEL SENADO MEDIANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

En la actualidad, -no hay ninguna duda- la mayor parte de los expertos sobre el tema propugnan la necesidad de alterar la Constitución para que la reforma del Senado sea verdaderamente efectiva: sobre ello hay prácticamente unanimidad, pero las discrepancias comienzan cuando se trata de definir cómo debe hacerse la reforma y con qué alcance, fijando los objetivos que deben quedar satisfechos.

Los principales motivos que parecen conducir a la necesidad de reforma de la Constitución son en esencia los mismos que demandaban los defensores de la reforma reglamentaria (principalmente convertir al Senado en una Cámara de

24. PUNSET BLANCO, R. “Tema para debate: la reforma del Senado” en “Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario”, núm. 3. Asamblea regional de Murcia. 1991. (p.221).

25. AJA, E.. “El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional”. Informe Comunidades Autónomas 1993. Vol. I. Instituto de Derecho Público. Barcelona. 1994. (p.565)

26. AJA, E.. “La reforma del Senado” (Debate). Cuadernos y Debates... op. cit. (p.194)

Representación Territorial), con alguna diferencia importante en este caso: la reforma de la Constitución es infinitamente más relevante porque no se topa con los límites que tiene el desarrollo reglamentario; porque es en la Constitución donde debe tener cabida la configuración básica del Estado de las Autonomías en donde el Senado es pieza indiscutible; y porque independientemente del fin que busquemos para el Senado, éste forma parte de la arquitectura institucional y constitucional de nuestro Estado. La diferencia de la elección entre las dos vías es importante de cara a las limitaciones que pueden presentar. Así "mientras la reforma de la Constitución permitiría configurar la composición y las funciones del Senado con toda libertad para que desempeñe el papel de Cámara Autonómica, la reforma del Reglamento parlamentario tiene los límites, fijados por la Constitución, a su composición y sus funciones"<sup>27</sup>. Dejar la regulación de aspectos trascendentales para el Senado como institución constitucional, y pieza clave del Estado Autonómico en sede reglamentaria, rozaría probablemente la inconstitucionalidad.

A todo ello debemos añadir cómo la esperada reforma del reglamento del Senado de fecha 11 de enero de 1994, en la que con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas con sede en la Cámara Alta, se buscaba potenciar la participación autonómica y la representación territorial constituyéndola en un foro de debate para las Comunidades Autónomas, ha tenido un éxito limitado y ha demostrado que los avances han sido menores de los previstos en principio, dejando sensación de frustración y descontento.

Nos queda ahora por estudiar algunas propuestas doctrinales que defienden la reforma de la Constitución. Dos de ellas merecen mención aparte por dos motivos que les son comunes: la soledad de los ponentes que las defienden, que no han encontrado adeptos a su causa, y el hecho significativo de que no tienen por objetivo el hacer del Senado una Cámara de Representación Territorial, no muestran ningún interés por el desarrollo del art.69.1 C.E.

## **A) EL SENADO SIN CARÁCTER DE CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL:**

### **a) El Senado como Cámara de Notables**

El punto de partida de este tipo de Cámara propuesto por Herrero de Miñón<sup>28</sup> reside en la consideración de que España no es un Estado federal, y tampoco está en camino de serlo, por lo que la reforma del Senado desde una perspectiva territorial debe quedar descartada, debiendo optarse por una Cámara de Notables formada por quienes tengan una experiencia política y social cualificada y puedan rendir especiales servicios al Estado. Esta reforma, que si hubiera de hacerse exigiría no sólo el momento oportuno, sino también un "consenso unitario" sobre la misma, viene a evitar que en las dos Cámaras cuya "representación política está protagonizada fundamentalmente por partidos políticos...se produzca una repetición de actitudes". Nos encontraríamos con un Senado con funciones de iniciativa y reflexión política a largo plazo que actuase con criterios de prudencia. La Constitución habría de reformarse recogiendo artículos acordes con las funciones del nuevo Senado.

Otro aspecto importante de esta propuesta sería el procedimiento de selección de los notables que han de formar la Cámara. La dificultad radica en el fuerte arraigo que existe en la sociedad española del principio de igualdad, según H. de Miñón que haría muy difícil entender que determinadas personas, sin haber sido elegidas, tengan competencias en una de las Cámaras de las Cortes Generales. Sin embargo, hay que señalar que esas competencias no serían legislativas, sino de iniciativa y de reflexión, y que supondrían el aprovechamiento para todo el conjunto de la ciudadanía de las mentes más prestigiosas del país. La elección para tener un Senado independiente sería, nos dice Herrero de Miñón, también independiente, "una Cámara, en fin, de notabilidades sociales y políticas de base estrictamente democrática, dedicada a una política que escape al conflicto electoral y al reparto de poder".

### **b) El Senado como Cámara Corporativa.**

Esta original solución, expuesta por M. Ramírez<sup>29</sup>, coloca a la segunda Cámara como un

27. AJA. E., "El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional"... op. cit. (p.564).

28. HERRERO DE MIÑÓN, M. "El Senado de Notables: ¿conservador o innovador?" en "Tribuna sobre la reforma del Senado". Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.1996. (pp. 213-230). También en los debates sobre "La Reforma del Senado" celebrados por la Fundación Encuentro en Madrid el 14 de diciembre de 1994, de publicación interna y restringida. (pp. 21-24).

29. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. "El Senado entre la utopía y el nuevo pluralismo" en "Tribuna sobre la reforma del Senado". Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid. 1996. (pp. 231-246)

reflejo del nuevo pluralismo característico del moderno Estado Social de Derecho que destaca cómo junto al auge y protagonismo del asociacionismo actual, el hombre no sólo es ciudadano, sino también funcionario, empresario, pensionista.... y tiene cada vez más importancia su participación en la Democracia de codecisión (política por consenso). Es lo que la ciencia política norteamericana llama “corporativismo”, frente al viejo corporativismo de los regímenes autoritarios. Todo ello sin olvidar el declive ideológico y representativo de los partidos políticos que da juego a este tipo de alternativas.

Partiendo de estos antecedentes la propuesta consiste en orientar la reforma del Senado hacia “...una Cámara representativa de este nuevo pluralismo para que en ella expongan y defiendan sus intereses [las asociaciones] se trataría de un Senado entendido como Cámara colegisladora y participativa, con presencia de esa riqueza asociativa. Lo que hoy está fuera de los partidos y de las mayorías y que no debe seguir así”. De nuevo está propuesta exige a sus hipotéticos destinatarios “desmitificar la carga igualitaria de nuestra actual Democracia” para poder entrar consensuadamente en la reforma de la Constitución.

#### **B) EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL:**

##### **a) Un Senado representativo de los Entes Locales.**

Es sin duda este un tipo de reforma coherente con la articulación territorial que el constituyente dispone en el art. 137 C.E., puesto que si, en los términos literales de este artículo «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan», parece existir una carencia en la no representación de los Entes Locales en un Senado definido previamente en el art. 69.1 como «Cámara de representación territorial». Esta reforma no exigiría modelos federales como referente, sino que se respete en primer lugar la representación mayoritaria de las CC.AA. y sus hechos diferenciales, pero “sin dejar de recoger también una suficiente representación de las Entidades Locales, agrupadas por provincias dentro del ámbito de cada Comunidad Autónoma”<sup>30</sup>.

En Derecho comparado, la Constitución francesa regula un Senado que se define también como Cámara de representación territorial como el español, y que es elegido por sufragio indirecto por quienes representan a municipios, departamentos, y también regiones. Del mismo modo, la Constitución de Holanda cuenta con un Senado elegido por quienes componen los órganos superiores de unas provincias que son en sentido estricto entidades locales. No puede dejar de señalarse, sin embargo, que ambos sistemas son unitarios.

La propuesta de reforma para concluir en un Senado con representación de los entes locales ha sido expuesta incluso con detalle por su principal valedor. Martínez López-Muñoz:

- Un Senado más reducido en número de senadores ( en torno a 182), representando estos en su mayoría a las CC.AA. (92), después a los municipios agrupados en provincias e islas (86), sin olvidar Ceuta y Melilla (4).

- Adecuación proporcional entre la población representada y el territorio.

- Elección: los senadores autonómicos se elegirán por las asambleas Legislativas, siendo siempre uno de ellos su Presidente, y los locales por las respectivas Diputaciones provinciales, Cabildos o Consejos Insulares. La regulación autonómica preverá todos los supuestos, y debería en todo caso respetar los principios de proporcionalidad.

- Las competencias serían de materia principalmente autonómica y local, dejando en el resto la supremacía al Congreso, sin perjuicio de determinar en algunos casos mayorías reforzadas para superar enmiendas o vetos del Senado<sup>31</sup>.

Sin duda, ésta nos parece una de las posturas más curiosas que se han planteado sobre la reforma del Senado al llevar hasta sus últimas consecuencias y representación en el Senado la división territorial que hace la Constitución, descartando además el paso hacia el federalismo de nuestro Estado e invocando su unitariedad.

Cabe también hacer en este apartado recordatorio de la propuesta de Garrarena Morales<sup>32</sup>,

30. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L. “El Senado de la España vertebrada”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 49, Enero-Abril 1997, (pp.125-140).

31. MARTÍNEZ LÓPEZ -MUÑOZ, J.L. “El Senado de la España vertebrada”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 49, Enero-Abril 1997, (pp.125-140).

32. GARRORENA MORALES, A. “Intervención en el debate....”, op. cit. (pp.211-218)

que recogíamos más arriba, y en la que hacía referencia a la figura de los Senadores provinciales en el caso de que la reforma del Senado viniese por la vía de la reforma reglamentaria, y no por la constitucional. Estos senadores serían representantes de entes locales.

Por último, hacemos mención de D. López Garrido<sup>33</sup> en su propuesta de reforma constitucional para reformar el Senado, que veremos más adelante, de las competencias que debería tener el Senado para ser vehículo de intereses municipales sin tener representación Municipal.

**b) Un Senado representativo de las Comunidades Autónomas.**

Comparece esta propuesta como la de carácter mayoritario y preferida de la doctrina y como razón que verdaderamente la justifique, hasta el punto de hacer necesaria la modificación de la Constitución en la regulación del Senado, no está ni su dudosa funcionalidad, ni el hecho de duplicar al Congreso, sino la "conveniencia de configurar una instancia para la representación de las Comunidades Autónomas entre las instituciones centrales del Estado"<sup>34</sup>. La búsqueda de la integración de la voluntad autonómica en la voluntad estatal originó en su momento la reforma del Reglamento del Senado (ya vista más atrás), y demanda hoy día la reforma de la Constitución, petición ésta a la que doctrinalmente no pueden oponerse demoras, porque el ensayo de reforma del Reglamento como paso previo a la reforma constitucional ya está hecho, pero que, desde una perspectiva política, no parece encontrar nunca el momento oportuno ni el suficiente consenso para que lo sea, si tenemos en cuenta que han sido varios los intentos de reforma que han acabado en fracaso, y que actualmente el proyecto de reforma del Senado se encuentra en vía muerta.

Como ya dijimos en otra parte de esta exposición, lo que se busca es hacer viable en la práctica el art. 69.1 C.E que dispone que <<El Senado es la Cámara de representación territorial>> concordándolo con el resto de los párrafos que lo componen, cuestión que no es posible por la propia dicción de los mismos, y que inevitablemente conducen a la reforma constitucional.

Esta reforma constitucional es necesaria, y así lo viene señalando buena parte de la doctrina (a la que nos referiremos después) para dotar a las Comunidades Autónomas de un "foro de participación en el Estado autonómico que evite algunas de sus deficiencias importantes, como la multiplicación de conflictos de competencias y los excesos del Estado en la legislación básica, al mismo tiempo que refuerza las relaciones intergubernamentales, impulsando la realización de convenios entre Comunidades Autónomas y su participación en la Unión Europea"<sup>35</sup>.

A la consecución de tan claros objetivos se llega con la reforma constitucional del Senado, pero ¿cómo debemos hacer esta reforma?. Para responder con cierta sistemática, vamos a diferenciar aquí las dos Cámaras de tipo territorial que existen en el Derecho comparado: el Senado propiamente dicho y el Consejo federal para ir clarificando en torno a ellas opciones y posturas doctrinales.

Los Senados, como el nuestro, son Cámaras formadas por parlamentarios con mandato representativo y voto individual, mientras los Consejos, del que es prototipo el Bundesrat alemán, se compone de miembros designados por el Gobierno de los Länder de entre sus propios miembros, están sometidos a mandato imperativo y su voto es fruto de la delegación parlamentaria del Land unitariamente concebida conforme a las directrices de Gobierno de cada Estado. Las diferencias más importantes entre ellas son que en el Senado la representación parlamentaria es fuerte, mientras que en el Consejo está representación es muy débil, y en segundo lugar que la situación de poder de los Consejos es mayor que la de los Senados con representación parlamentaria. Tampoco podemos olvidar el voto único que representa al Land, que habla con una sola voz, frente a la pluralidad de votos que en el Senado existen fruto de la representación parlamentaria y que vinculan más por la pertenencia al partido que por la representación de la entidad territorial representada.

Hecha así la distinción reseñaremos dos posiciones doctrinales principales, la de aquellos que se manifiestan abiertamente en defensa de la trasposición del modelo del Bundesrat alemán, único Consejo federal de estas características en

---

33. LÓPEZ GARRIDO, D. "Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional". Revista de las Cortes Generales. núm. 33. Madrid.1994. (pp.8-25).

34. AJA FERNÁNDEZ, E. "El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales". Alianza editorial. Madrid. 1999. (p.215).

35. AJA FERNÁNDEZ, E. "El Estado Autonómico...". op. cit. (p.216)

el continente europeo, al sistema español en su puridad sin necesidad de adaptarlo o retocarlo más que en el número de sus miembros y otras puntualizaciones menores: es la postura defendida por E. Aja<sup>36</sup> a lo largo de toda su trayectoria profesional y también el profesor Portero Molina, partidario de reformar la Constitución “Sólo si se asume plenamente el modelo alemán”<sup>37</sup>, porque es dentro de este modelo donde encuentra verdadero sentido la inordinación autonómica (participación de los miembros en la producción de la voluntad estatal), y ello hasta el punto de rechazar este profesor cualquier tipo de reforma de la Constitución o del Reglamento del Senado encaminado a favorecer la participación de los gobiernos autónomos en el gobierno central que no venga del modelo alemán.

La otra concepción es, la de quienes asumiendo las ventajas del Bundesrat alemán, que no son pocos, hacen su propia adaptación o matización para aplicarlo al sistema español sin excesivos traumas. El principal problema que ven estos autores para llevar a buen término esa operación radica principalmente en el déficit democrático, que entienden que se daría en un Estado como el nuestro, si la elección de los Senadores, miembros de una de las Cámaras que configuran las Cortes Generales, las realiza el Gobierno de las Comunidades Autónomas, y no los electores directamente, o las Asambleas legislativas por designación, como es característico de las Cámaras parlamentarias con mandato representativo. Así, lo exponen entre los autores más significados Juan José Solozábal<sup>38</sup> y Antonio Torres del Moral<sup>39</sup>.

Punset Blanco<sup>40</sup>, aunque en principio sigue la línea argumental de los autores anteriores, introduce una matización importantísima, como es que la designación de Senadores sólo la podrán hacer los gobiernos de las Comunidades Autónomas, previa supresión del mandato imperativo prohibido por nuestra Constitución taxati-

vamente en su art. 67.2, o las Asambleas legislativas.

A Garrorena Morales<sup>41</sup> tampoco le parece trasladable la fórmula del Bundesrat alemán con designación directa por los Gobiernos de los propios Estados y mandato imperativo. Esta tradición, firmemente asentada en el federalismo alemán que tiene una importante carga gubernamental, no tiene entre nosotros ese peso tradicional porque en el Estado de las Autonomías priman los Parlamentos Autonómicos en detrimento de los Gobiernos. El modelo austriaco de elección indirecta confiada a los Parlamentos de los Estados miembros le parece el más adecuado, pero sin el correctivo de la proporcionalidad, porque ésta ha supuesto en el Consejo Federal de Austria que no se consiga la presencia unitaria de los Länder, sino la de los partidos, que vienen a reproducir el debate de la primera Cámara. Respecto a la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad central llamada a hacerse presente en las relaciones con otras Comunidades Autónomas y, sobre todo, con la Unión Europea, es preferible al modelo del Consejo Austriaco, que debido al correctivo de la proporcionalidad, se ha visto obligado a crear un órgano específico al margen del Bundesrat, la Conferencia de Presidentes, para asegurar la voz unitaria de cada Land.

Cerramos esta sucinta exposición de posturas doctrinales con la mención de dos autores relevantes. En primer lugar Juan José Laborda<sup>42</sup>, que como vimos al principio de la exposición fue partidario de la reforma del Senado a través de su Reglamento hasta que la experiencia le llevó a militar en las filas de los que demandan la reforma de la Constitución. El nuevo Senado que propone deberá seguir siendo Cámara Parlamentaria y no un Consejo formado por gobiernos territoriales como el caso del Bundesrat, modelo que rechaza de plano.

---

36. AJA FERNÁNDEZ, E. “Por un Senado de las nacionalidades ...” op. cit. (pp.447-465); en el mismo sentido “El Estado Autonómico...” op. cit. (pp. 215-221).

37. PORTERO MOLINA, J.A. “Contribución a la reforma...” op. cit. (p.103).

38. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. “Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado” en *Autonomías*, núm.20. Barcelona. 1995 (pp. 72-76).

39. TORRES DEL MORAL, A. “El Senado”. *Revista de Derecho Político*, núm.36. 1992. (pp.357-375).

40. PUNSET BLANCO, R. “La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.37. Enero-Abril 1993. (p.p.81-90).

41. GARRORENA MORALES, A. “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, núm.34. Madrid 1995. (pp.8-49).

42. LABORDA, J.J. “La reforma del Senado” en *Temas para el Debate*, núm.18. Madrid 1996. (pp. 58-61)

Por otro lado, D. López Garrido<sup>43</sup>, que opta por el sistema de Cámara parlamentaria, pero que no hace ninguna referencia al modelo alemán del Bundesrat cuando propone la reforma del Senado exhaustivamente y artículo por artículo, aunque sí introduce una novedad importante respecto a los otros autores citados, como es el atribuir a las Comunidades Autónomas su especialización legislativa en textos legales relacionados con competencias que son propias de estos entes territoriales, y también de los Municipios, para de este modo convertirse en vehículo de intereses municipales que se verían etéreamente representados en esta Cámara sin ocupar materialmente ninguno de sus asientos.

Todas las propuestas mencionadas, pese a la mayor o menor disparidad entre ellas coinciden en elegir a la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, descartando la provincia que, como es bien sabido prevé ahora el art. 69.2 C.E.

#### **CONCLUSIONES PARA UNA REFORMA DEL SENADO.**

El tema de la reforma del Senado se nos presenta tan antiguo como antigua es su regulación en la Constitución actual. La insatisfacción doctrinal que ha originado la regulación del Senado no ha nacido fruto de la experiencia ni del devenir de la Cámara en el desarrollo de sus funciones. Ya desde antes de comenzar su andadura, es decir, cuando la Constitución de 1978 todavía era un proyecto en manos de los constituyentes, numerosas voces pedían para el Senado, tanto dentro como fuera del Parlamento, un papel protagonista o coprotagonista junto al Congreso, y no esa caracterización de secundario que le condena a no poder desarrollar correctamente esa definición del art. 69.1 que tan claramente le define como <<Cámara de representación territorial>> por mera descoordinación de este párrafo con el resto del contenido del artículo.

Doctrinalmente, como hemos tenido ocasión de ver, son pocas las posturas que dediquen un tratamiento favorable al Senado, y menos las que no consideren conveniente una reforma de la Cámara. Pero por si estas opiniones y demandas de reforma realizadas por expertos sobre en la materia no fueran suficientes, a ellas podemos sumar las que han sido vertidas por representantes de partidos políticos respaldando y apoyando, al menos supuestamente, la necesidad de esa reforma. Si esta es la realidad en la que nos

movemos y las posiciones que al respecto se han expuesto rozan casi la unanimidad, ¿por qué no se reforma el Senado?, ¿es posible pensar que lo que resulta conveniente, al menos políticamente, es el mantenerlo en estado de "enfermo permanente"?

No podemos saber las causas de la obstinación, o probablemente despreocupación, de aquellos llamados a reformar el Senado, que no son otros que los representantes de los partidos políticos en el Parlamento, y sobre todo, cuando públicamente las declaraciones que nos hacen llegar, incluso a través de sus programas políticos, vienen a contradecir radicalmente su falta de acción para poner en marcha la reforma, y aun a pesar de que han sido varias las Comisiones nombradas para el estudio de una reforma de la Cámara Alta. Pero puede ser que hacer declaraciones a favor de la reforma sea lo políticamente correcto, mientras que lo políticamente práctico sea no realizar esta reforma.

Las referencias que se hacen en torno a la necesidad de un consenso político total y generalizado, y a la estabilidad del sistema constitucional que parece podría ponerse en peligro con la reforma de la Constitución, en el fondo buscan repetir con igual relevancia y amplitud el consenso que sirvió de base a la aprobación de la Constitución de 1978 como punto de partida necesario para la reforma constitucional, y como acuerdo previo para el cambio. Sin embargo, olvidan que las circunstancias políticas, económicas y sociales que rodearon la aprobación de la Constitución son hoy muy diferentes, al igual que las demandas a las que hay que dar respuesta. La sociedad española es en la actualidad una sociedad democráticamente madura, y lo mismo ocurre con nuestros políticos: ya no hay que aprender a moverse en el marco de la Constitución, la Constitución esta comúnmente aceptada, su remodelación si es de cara a su mejora no lesionaría ni la convivencia ni la arquitectura constitucional construida hasta el momento.

Existe el temor, tampoco demasiado justificado si no hay acuerdo previo y mayoritario para ello, a que iniciada la reforma constitucional ésta pueda alcanzar a parte del articulado que se encuentra fuera del Título III, sobre todo porque sería muy difícil que se limitara a conseguir incrementar la presencia de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, sin entrar en aspectos que afectasen al

---

43. LÓPEZ GARRIDO, D. "Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional". Revista de las Cortes Generales, núm. 33, Madrid, 1994. (pp. 8-25)

## “¿Qué Senado?: su territorialidad y su reforma”

Estado de las Autonomías, donde la solución técnica y el acuerdo político serían bastante más complicados de conseguir. Este razonamiento no nos parece óbice suficiente para denegar el paso a la reforma, sobre todo si tenemos en cuenta que en 1978 nada se sabía de lo que ocurriría 20 años después sobre el desarrollo del Estado Autonómico, que la Constitución sólo apuntaba: hoy sin embargo, algo es evidente, y es que las dudas originarias sobre el futuro de las Autonomías están ya prácticamente resueltas o encauzadas. No entendemos porqué existen tantos reparos a que nuestros representantes políticos alcancen un nuevo pacto para redefinir el Senado como Cámara de representación territorial, que es de lo que se trata, si con el mismo se beneficia el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, y sobre todo se encuentra sólida justificación a una Cámara que para muchos, como siga por iguales veredas, debería desaparecer de la vida institucional.

Definitivamente creemos que la reforma del Senado es necesaria, y que los obstáculos que se alegan, si bien son ciertos, no son insalvables. El consenso político se puede conseguir dialogando y acudiendo a los expertos sobre el tema que pueden ofrecer interesantes soluciones que lleven al acuerdo a los diferentes partidos políticos. Por otra parte, el miedo a que la reforma llegue también al Título VIII de la C.E. debería perderse, porque si en principio el acuerdo de reformar la Constitución también incluye su alcance, no tiene porqué haber desbordamiento posterior por parte de los representantes políticos, que pidan

reforma más allá de lo previamente acordado. Todo ello sin olvidar que si se considera esa reforma realmente necesaria, la conclusión es que debería hacerse.

Lo que creemos, en realidad es, que existe una importante falta de voluntad política, que al Gobierno le interesa un Senado como el actual, que puede sacarle de apuros en caso de mayorías débiles: que el Congreso se encuentra “bien” sin una Cámara que le haga sombra, que le esté subordinada y que desde una perspectiva positiva, incluso pueda en ocasiones perfeccionar su labor; y que los partidos políticos encuentran en el Senado el lugar adecuado para que sus miembros empiecen sus carreras políticas y las terminen, sin tener que hacer sombra a los Diputados más relevantes.

Pero el Senado debe ser una Cámara de representación territorial porque así lo manda la Norma Fundamental y lo demanda el buen desarrollo del Estado de las Autonomías. Para ello se reformó el Reglamento del Senado el 11 de enero de 1994, pero esa reforma como hemos visto a lo largo del trabajo, y así ha señalado la mayor parte de la doctrina, ha sido insuficiente. Por eso se hace imprescindible reformar la Constitución, sin miedo y en el momento más oportuno que es el que nos está indicando el Estado Autonómico. Como se ha dicho, si la Constitución prevé su reforma ¿por qué nuestros políticos se la niegan?. La reforma de la Constitución, en lo que al Senado concierne, la demanda la coherencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- \* AJA FERNÁNDEZ, E. “Por un Senado de las Nacionalidades y Regiones” en “Federalismo y Regionalismo”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979.
- “El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales”. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- “El Senado autonómico entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional”. Informe de CC.AA. 1993. Vol.I. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994.
- \* ALONSO DE ANTONIO, J.A. “El Senado en el procedimiento legislativo ordinario” en Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M., núm.86 (Anuario), Madrid, 1996.
- “Estudios sobre la reforma del Senado”. Fernández Ciudad, S.L. Madrid, 1999.
- \* ARAGÓN REYES, M. Intervención en “Tema para debate: la reforma del Senado” en “Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario” núm.3. Asamblea regional de Murcia, 1991.
- \* ARBOS, X. “El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”. Revista de las Cortes Generales, núm.24. Madrid, 1991.
- \* CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 10, 1984.
- \* CRUZ VILLALÓN, P. “Una nota sobre el Senado como Cámara de Representación territorial” en “Parlamento y consolidación democrática”. Parlamento de Andalucía. Tecnos Madrid, 1994.
- \* ELIZALDE PÉREZ, JOSE. “Comentario al artículo 69 de la Constitución”, en “Comentarios a la Constitución española” (Vol. 4º), dirigido por Oscar Alzaga. Editorial Edersa. Madrid.
- \* ESTEBAN, JORGE DE. “El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial” en “Parlamento y Sociedad Civil”. Editorial AISA. Barcelona 1980.

- \* FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F. "Los problemas de la distribución territorial en España. La reforma del Senado". Revista de Derecho Político, núm.34. Madrid, 1991.
- \* FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. "La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de Representación territorial". Revista vasca de Administración Pública, nº 13, año 1985.
- \* GARCÍA-ESCUADERO, P y PENDÁS, B. "El Senado Cámara de Integración territorial: aspectos estructurales y funcionales" en "Las Cortes Generales". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987. - "La reforma del Senado" (debate). Cuadernos y Debates, núm.53. Centro de Estudios Constitucionales y Senado. Madrid, 1994.
- \* GARRORENA MORALES, A. "Intervención en el debate sobre la reforma del Senado" en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario", núm. 3. Asamblea Regional de Murcia, 1991.
- "Una propuesta para la reforma constitucional del Senado". Revista de las Cortes Generales, núm.34. Madrid, 1995.
- \* HERRERO DE MIÑÓN, M. "El Senado de Notables: ¿conservador o innovador?" en "Tribuna sobre la reforma del Senado". Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1996.
- "La reforma del Senado". Debate celebrado por la Fundación Encuentro en Madrid el 14 de diciembre de 1994.
- \* LABORDA, J.J. "La Segunda Cámara en los Estados compuestos: el Senado y la representación territorial" en "Organización Territorial del Estado". Ediciones Univ. Salamanca, 1993.
- "La reforma del Senado" en Temas para el Debate, núm.18. Madrid, 1996.
- \* LÓPEZ GARRIDO, D. "Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional. Revista de las Cortes Generales, núm. 33. Madrid, 1994.
- \* MARTÍN RETORTILLO, L. "¿Tiene sentido un Senado como éste?" en "Materiales para una Constitución". Akal. Madrid, 1984.
- \* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. "El Senado de la España vertebrada". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 49. 1997.
- \* MARTINEZ SOSPEDRA, MANUEL. "El Senado constitucional: sus facultades". En la obra dirigida por Enrique Álvarez Conde "Diez años de régimen constitucional". Ed. Tecnos. Madrid 1989.
- \* PORTERO MOLINA, J.A. "Contribución a l debate sobre la reforma del Senado". Revista de Estudios Políticos, núm.87. Madrid, 1995.
- \* PUNSET BLANCO, R. "La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución" en Revista Española de Derecho Constitucional, núm.37. 1993.
- "El Senado y las Comunidades Autónomas". Editorial Tecnos. Madrid 1987.
- \* RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. "El Senado entre la utopía y el nuevo pluralismo" en "Tribuna sobre la reforma del Senado". Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1996.
- \* RIPOLLES SERRANO, M.R. "La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías". Revista española de Derecho Constitucional, núm.37, 1993.
- \* SOLÉ TURA, J. "Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición" en "Parlamento y democracia, problemas y perspectivas en los años 80...". Pablo Iglesias, D.L. Madrid, 1982.
- \* SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. "Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado" en Autonomías, núm.20. Barcelona, 1995.
- \* TOMAS Y VALIENTE, F. "La reforma del Senado" (Debate). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1994.
- "El Senado y Cataluña" en "A orillas del Estado".Ed. Círculo de Lectores. Barcelona 1996.
- \* TORRES DEL MORAL, A. "El Senado". Revista de Derecho Político, núm. 36. 1992.