



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Máster de Acceso a la Abogacía

TRABAJO FIN DE MASTER

EL SENADO

PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Alumno: Manuel López Purón

Convocatoria: Enero 2022

RESUMEN

El Senado, tal y como marca nuestra Constitución, es la cámara de representación territorial. Tiene como fin la de conocer y debatir, todos aquellos asuntos que versean sobre las Comunidades Autónomas, además del propio papel que juega dentro del proceso legislativo.

En el presente trabajo, vamos a estudiar esta institución partiendo de las distintas teorías que surgieron a la hora de confeccionar las segundas cámaras, en concreto, explicando los modelos existentes de clasificación, aplicando los mismos a los distintos momentos que hemos tenido a lo largo de nuestra historia constitucional. Seguidamente vamos a explicar cómo se ha confeccionado el actual Senado a partir del proceso constituyente de 1978. Así mismo, podremos ver, cual es el funcionamiento de esta institución; composiciones y competencias y la relación que tiene con las distintas Comunidades Autónomas. También vamos a comentar los cambios que se han llevado a cabo y las reformas que se plantean para su mejora.

Finalmente, a través del derecho comparado, vamos a estudiar el desarrollo, funcionamiento y composición de las segundas cámaras en países de nuestro entorno, teniendo como referencia para este estudio, los modelos alemanes y americano.

ABSTRACT

The Senate, as established by our Constitution, is the chamber of territorial representation. Its purpose is to know and debate all those matters that are related to the Autonomous Communities, in addition to the role it plays within the legislative process.

In the present work, we are going to study this institution based on the different theories that arose when making the second cameras, specifically, explaining the existing classification models, applying them to the different moments that we have had throughout our constitutional history. Next, we are going to explain how the current Senate was made from the constituent process of 1978. Next, we will be able to see, what is the operation of this institution; compositions and competences and the relationship it has with the different Autonomous Communities. We are also going to comment on the changes that have been carried out and the reforms that are proposed for their improvement.

Finally, through comparative law, we are going to study the development, operation and composition of the second cameras in neighboring countries, taking the German and American models as a reference for this study.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

TRABAJO FIN DE MASTER TFM

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA CE

COMUNIDADES AUTÓNOMAS CCAA

ARTICULO Art

GRUPO PARLAMENTARIO G.P.

NUMERO núm.

REGLAMENTO DEL SENADO RS

LEY FUNDAMENTAL DE BONN LFB

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	4
ÍNDICE	
1. Introducción.....	6
2. El Bicameralismo.....	7
3. Historia Constitucional del Senado.....	14
3.1. El Senado 1812-1931.....	14
3.2. El Proceso Constituyente de 1978.....	18
4. El Senado y las Comunidades Autónomas en la Constitución.....	25
5. La Reforma del Senado.....	30
5.1. La Reforma del Reglamento del Senado de 1994.....	33
5.2. Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma del Senado.....	35
6. El Senado en otros países.....	40
6.1. República Federal de Alemania.....	41
6.2. Estados Unidos de América.....	47
CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	60

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Máster (en lo sucesivo, <<TFM>>) se desarrolla en el curso académico 2020-2021 y presentado en la evaluación de enero del año 2022, siguiendo las recomendaciones del Profesor Doctor de Derecho Constitucional, Don Leonardo Álvarez Alvares. El trabajo versa sobre la institución del Senado, en concreto, sobre su evolución a lo largo de nuestra historia constitucional, con final en el proceso constituyente de 1978, los elementos característicos que recoge la Constitución Española (en adelante, <<CE>>) sobre esta institución su funcionamiento, la relación entre el Senado y las Comunidades Autónomas (en adelante, <<CCAA>>) las posibles reformas que se pueden plantear y un análisis de las segundas cámaras en otros países a través del derecho comparado.

El Senado, ha sido una de las instituciones, por no decir la que más, que ha estado sometida a la crítica y opinión de académicos y ciudadanos con el fin de determinar su utilidad y su fin en nuestro ordenamiento jurídico. Ante este panorama, este trabajo pretende realizar un análisis con el fin de que podamos contestar a las preguntas: ¿Tiene sentido el Senado? ¿Es necesario reformarlo?

A fin de facilitar su comprensión, el presente TFM se estructura de la siguiente manera, En el primer capítulo, encontramos dos apartados. En el primero hago un resumen de nuestra historia constitucional, desde la primera carta magna promulgada, en el año 1812, hasta la actualidad, haciendo hincapié en el papel que ha jugado la institución que estamos estudiando. En un segundo apartado, me centro en hacer un análisis más exhaustivo del proceso constituyente más reciente que originó la carta magna que tenemos vigente. A través de este estudio, se pone de manifiesto el proceso de redacción y confección de los preceptos constitucionales que albergan la cámara alta, con el fin de que el lector pueda comprender el proceso que se ha llevado a cabo, las distintas opiniones y propuestas, habidas a la hora de definir la institución que estamos estudiando.

Una vez que hemos visto la parte histórica, desarrolló de forma breve las teorías que, diversos autores, han elaborado sobre lo que representa un sistema bicameral y su fin último, sin olvidar, enlazando con el capítulo anterior, los cambios que se dieron desde los postulados más primitivos hasta las teorías que tenemos a día de hoy.

Una vez terminada la parte histórica y doctrinal, pasamos a analizar la institución del Senado y su relación con las Comunidades Autónomas. En este sentido hago un análisis, en primer lugar, de la composición de esta cámara, atendiendo a los parámetros citados en el segundo apartado

del primer capítulo, explicando los métodos de elección de las personas que formaran esta institución. Seguidamente pasó a comentar las funciones propias de la cámara, haciendo una comparación con el Congreso de los Diputados, teniendo muy presente las teorías sobre el bicameralismo explicadas, haciendo una mención especial a las funciones relacionadas con el desarrollo autonómico.

Como comente al principio de esta introducción, uno de los fines de este trabajo es poder contestar a dos preguntas, los tres primeros capítulos intentan contestar la primera pregunta que se plantea, mientras que el cuarto capítulo aborda la segunda. Una vez que conocemos el origen y funcionamiento de la cámara alta, pasamos a comentar las posibles reformas que se pueden dar en esta, a través de la opinión de diversos académicos.

Antes de terminar el trabajo, he querido reflejar el funcionamiento de esta cámara en otros países, bien porque tiene una organización muy parecida a la nuestra o por ser, reflejo de las distintas propuestas de reforma que se plantean en el capítulo anterior.

Por último, en el capítulo de conclusiones, ordenar las ideas a las que he podido llegar en relación a todo lo anterior, destacando lo más importante de lo que vamos a ver.

2. EL BICAMERALISMO.

Para poder entrar en el estudio del Senado en nuestro país y sus posibles reformas, primero debemos abordar la parte teórica sobre las segundas cámaras, por ello es necesario conocer qué es el bicameralismo. Podemos decir que un Estado tiene un sistema bicameral cuando el Congreso o Parlamento está configurado por dos cámaras, una cámara baja y otra cámara alta. El número de Asambleas encierra un indudable interés desde el punto de vista de la estructura del poder, pues este número de Asambleas, posee, generalmente, un significado político y permite definir de forma notoria las relaciones entre los órganos de gobierno.

El Bicameralismo como forma de organización política, según varios autores, tiene diversos orígenes. Algunos dicen que estas ideas ya surgieron en la época de los griegos junto con las teorías políticas puras, otros que proviene de la Edad Media, siendo este sistema el encargado de distribuir los distintos estamentos y su forma de organización; estoy seguro de que tanto una como otra no van del todo desencaminadas, pero es verdad que el bicameralismo como idea y configuración política, tal y como vamos a explicar en este apartado podemos relacionarlo

con la reflexión del profesor CHUECA RODRÍGUEZ¹, el <<*bicameralismo es quizás una de las instituciones más características del pensamiento liberal*>>. Esto es así pues el fin que perseguían estas ideas liberales con la creación de segundas cámaras, no era otra que la limitación del poder por el poder, con el fin de salvaguardar la propia libertad de la amenaza de un posible tirano.

Esta idea, ya surgió en uno de los textos jurídicos y políticos más representativos de estas ideas liberales, sobre todo en sus propios inicios, como es en la obra de MONTESQUIE², <<*EL Espíritu de las Leyes*>>, donde nos habla que el cuerpo legislativo debe estar compuesto por dos partes, una de las cuales estará sujeta a la otra, por su mutua facultad de impedir. Surge aquí una de las ideas base de esta teoría bicameral, limitar, entrando en un juego de equilibrios y contrapesos del propio poder característico de la concepción constitucional liberal.

La existencia de las segundas cámaras viene concebido como un subproducto necesario de la propia teoría de la división de poderes con el fin mismo de mantener y preservar el nuevo sistema político surgido a través de estas ideas liberales. No obstante, a pesar de esta teoría primitiva, las segundas cámaras y por tanto el propio principio bicameral ha ido mutando y variando a lo largo de los años, no solo en nuestro país sino también en países, en los cuales, podemos decir que tienen una gran tradición parlamentaria.

Para el diseño de una estructura bicameral y por tanto, para dotar a las Asambleas Legislativas o Parlamentos de los mecanismos necesarios de control y equilibrios, es muy importante el método y las funciones, con la que se va a nutrir esta segunda cámara. Enlazando con lo expuesto al final del último párrafo, desde el origen de estas ideas liberales, muchos han sido los cambios, la gran mayoría relacionadas con acontecimientos sociales destacables, que se han dado en estas segundas cámaras y que nos han llevado a las instituciones y órganos que tenemos en la actualidad.

El nacimiento de una estructura bicameral ha obedecido históricamente a las necesidades que se han ido dando a lo largo de los años, siempre, como dije, atendiendo a las circunstancias del momento. La idea principal sobre la cual se han ido desarrollando los distintos cambios entorno a estas segundas cámaras, parte de la reflexión de si era conveniente que una sola cámara o asamblea sea la depositaria de la soberanía nacional, y por tanto, depositaria de todo el poder

¹ CHUECA RODRIGUEZ, R: ``Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución Española`` *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº10. 1994., pág. 63

² MONTESQUIE: <<*El Espíritu de las Leyes*>> en VEDEL, C: <<*Manuel Elementari de Droit Constitutionnel*>> trad. Blázquez-de Vega. 1949, pág. 177 y ss.

legislativo, o si por el contrario, era necesario la existencia de otra cámara que sirviera de equilibrio. Con todo lo expuesto, podemos decir, que el origen de estas segundas cámaras atiende a la situación social y política del momento.

Al principio de este apartado, a la hora de definir lo que entendemos como bicameralismo, se decía que esta idea surgió como forma de dar respuesta a la necesidad de reflejar la realidad social del momento, una realidad en la que los distintos grupos sociales estaban muy bien diferenciados. Es cierto pues, que las ideas liberales del momento, dista mucho de las que conocemos actualmente, siendo necesario por tanto, entender que las segundas cámaras tenían una composición y funcionamiento, acorde a dicha situación. Estas segundas cámaras surgen con el fin de dotar a una clase privilegiada, en concreto la nobleza, de una asamblea distinta siendo el cuerpo electoral que la elige también distinto. He aquí el origen de estas primitivas segundas cámaras, como lugar de representación de una parte de la sociedad que quería diferenciarse de la otra. A pesar de que esto pueda generarnos dudas sobre si verdaderamente estas segundas cámaras y por tanto, el bicameralismo surge de los propios fundamentos liberales, he querido comenzar con esto, puesto que con el paso del tiempo, a día de hoy estas segundas cámaras también tienen una representación especial, como ya veremos más adelante.

El término de *“Cámara alta”* se aplicaba para hacer referencia a la cámara de la aristocracia, que comparte el poder con el monarca. El ejemplo más claro sobre la representación y funcionamiento de esta cámara, lo encontramos en el sistema político inglés, con la Cámara de los Lores. El fin de la creación de esta cámara no era otro que constituir una institución donde se puedan expresar las fuerzas sociales dominantes del país.

Antes de pasar a comentar los cambios que se dieron, en relación a la teoría del bicameralismo, enlazando con lo expuesto al principio de este capítulo, paso a comentar una serie de teorías planteadas por diversas personalidades en torno a las segundas cámaras. En primer lugar, M. DUVERGER³ a través de su *“teoría de las segundas cámaras autocráticas”* manifiesta que en el Estado, siempre hay gentes distinguidas por su nacimiento, riqueza y honores que si estuvieran confundidos con el pueblo, la libertad común seria su esclavitud, de aquí la razón, de que el poder legislativo seria confiado a un cuerpo de nobles y aun cuerpo que sería elegido para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendría su Asamblea y sus deliberaciones e

³ CILLAN y GARCIA DE ITURROSPE, M: <<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>>. Anuario de la facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, nº 8. 1991, pág. 69. Comenta la división que realiza M. Duvergier de las segundas Cámaras dentro del capítulo que dedica a los distintos modelos de Senado.

interés bien diferenciados. Esta teoría surge de los planteamientos realizados por MONTESQUIE⁴ a través de un ensayo donde justifica la necesidad de la existencia de segundas cámaras para poder asegurar los planteamientos liberales, de separación de poderes, mencionado al principio. Es necesario la existencia de ambas cámaras. Estamos pues ante una concepción de las segundas cámaras muy primitiva, pues la misma está ampliamente ligada a los planteamientos que se tienen del bicameralismo en el siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Partiendo de este origen, con el paso del tiempo y a medida que las ideas políticas iban cambiando, el gran reto de las segundas cámaras, vino cuando las mismas fue necesario adaptarlas a los distintos fundamentos y principios democráticos, pues la existencia de las segundas cámaras, fue durante mucho tiempo, un valor que venía a representar el constitucionalismo clásico hasta el extremo de considerarlo el elemento y la forma más adecuada de expresión parlamentaria. No obstante con el surgimiento de estas ideas democráticas fue necesaria la adaptación de estos órganos a la luz de las nuevas ideas, abriendo la primera crisis de su existencia con respecto a estas cámaras pues como comentamos anteriormente, el origen mismo había sido la de ser el lugar donde se pudiera representar una parte privilegiada de la sociedad.

Ante esta situación el bicameralismo intentó adaptarse a esta nueva realidad, siendo el medio para conseguirlo, los partidos políticos como representantes de la voluntad popular. Con esto las segundas cámaras dejan de tener este estatus especial para equipararse a las funciones y representación generando una armonización y ensombreciendo a las cámaras altas con respecto a las cámaras bajas.

En relación a esta nueva situación, PIERO AIMO⁵, ha señalado que esta genera una desviación de las segundas cámaras, hacia actividades secundarias o residuales como medio de supervivencia de las mismas, dando lugar a la distribución competencial que encontramos, a día de hoy, en la mayoría de los Estados. En este mismo sentido el profesor MAX WEBER⁶, manifiesta que *<<la superación del esquema constitucional liberal clásico, no significa la desaparición del principio bicameral en los ordenamientos constitucionales,*

⁴ MONTESQUIE: *<<El Espíritu de las Leyes>>* en CILLAN y GARCIA DE ITURROSPE, M: *<<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>>*. Anuario de la facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, nº 8. 1991, pág. 71.

⁵ AIMO, P: *<<Bicameralismo e Regioni>>* pág. 14 .1977. Consultado en la publicación de Ricardo Chueca *<<Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución española>>* pág. 68.

⁶ WEBER, M: *“La Crise du Bicameralisme”* en *Revue de Droit Public et de la Science Politique* nº3. 1972, pág. 575. Consultado en la publicación de Ricardo Chueca *<<Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución española>>* pág. 64 y ss.

aunque sí una modificación en su naturaleza >> en esta línea, se deduce que la concepción de las segundas cámaras que poseemos hoy, lo que ha generado, dentro de esta evolución del principio bicameral que hemos explicado, ha sido el paso de la dinámica de división de poderes como equilibrio y limitación del poder político, a un producto del mismo poder político, en este caso, del gobierno que está sometido a una actividad de control que tiene como sujeto el Parlamento. Con estas reflexiones podemos ver que las modificaciones que se han dado en relación al principio bicameral, aunque en la mayoría de sistema constitucional siguen vigente la estructura originaria, la misma ha ido mutando, conservando eso sí, el origen de esta teoría manteniendo los valores bicamerales.

Siguiendo los estudios que se han realizado en torno a la necesidad de las segundas cámaras, algunos autores, han realizado una serie de modelos de segundas cámaras, siguiendo los planteamientos base que originaron las ideas bicamerales. R .G. SCHWARTZENBERG⁷, explica una serie de modelos, basados en las Ciencias Políticas, clasificándolos en materiales, formal y formales no matemáticos.

El modelo material es aquel que propone una realidad concreta y tangible como punto de apoyo para elaborar una representación más abstracta. El segundo modelo, el formal, en definición de ROSEMBLUETH y WIENER⁸, es una constitución simbólica y lógica de una situación relativamente simple, elaborada mentalmente y dotada de las mismas propiedades que el sistema fáctico original. Por último, los modelos formales no matemáticos contemplan un horizonte más dilatado, que un órgano del poder legislativo, como es el Senado, abarcando el sistema social o sistema político.

Otro tipo de clasificación de las segundas cámaras, siguiendo la línea doctrinal relacionado con las Ciencias Políticas la realiza, M. DUVERGER⁹ que la divide en dos grandes grupos, cámaras políticas y cámaras económicas. Las primeras, las subdivide en segundas cámaras aristocráticas, que permiten asegurar una representación distinta de la aristocracia en el Parlamento y la segunda subdivisión, son las segundas cámaras federales, consecuencia normal

⁷ SCHWARTZENBERG, R.G: <<Sociologie Politique>> Paris. 1974. Referencia en la publicación de María del Coro Cillán <<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>> pág. 76 y ss.

⁸ ROSEMBLUETH, A y WIENER, N: ``The Role of models in Science`` *Philosophy of Science* nº12. 1954. Referencia en la publicación de María del Coro Cillán <<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>> pág. 74 y ss.

⁹ CILLAN y GARCIA DE ITURROSPE, M: <<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>> Anuario de la facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, nº 8. 1991, pág. 77. Comenta la división que realiza M. Duvergier de las segundas Cámaras dentro del capítulo que dedica a los distintos modelos de Senado.

de la estructura de un Estado federal, teniendo como fin el plasmar el tipo de organización territorial que existe en ese Estado.

La segunda división que se plantea son las cámaras económicas, basadas en el establecimiento de una representación corporativa o social, como han sido los casos de cámaras económicas en regímenes fascistas o regímenes socialistas.

Otra manera de clasificación del bicameralismo la hace LUCAS VERDU¹⁰ a través de una serie de modelos. En primer lugar encontramos las cámaras aristocráticas y hereditarias, muy parecidas a las definidas por anteriores autores. El bicameralismo podemos clasificarlos en perfecto o imperfecto; el primero se da cuando las cámaras están colocadas en posición de absoluta paridad mientras que el imperfecto, es aquel en el que las cámaras no poseen paridad de poderes. Finalmente, la última clasificación que encontramos es el multicameralismo formado por dos o más cámaras.

Una vez que hemos visto los distintos modelos, según las teorías desarrollados por diversos autores donde se enlazan, planteamientos jurídico-constitucionales basados en lo explicado al principio del presente capítulo, y planteamientos propios de las Ciencias Políticas, relacionadas ambas con la configuración del Estado moderno. Podemos hacer nosotros una propia clasificación basada en lo explicado hasta el momento. En términos generales, las cámaras altas pueden clasificar en las cuatro categorías siguientes:

-Cámaras de revisión y reflexión, siendo el objetivo de estas cámaras el de mejorar la calidad de la legislación y servir de foro para el debate a través de análisis que puedan plantear personalidades atendiendo a los asuntos que se hayan trasladado.

-Cámara de representación territorial, originadas atendiendo a los sistemas federales con el objetivo de proteger los derechos e interés es de las unidades territoriales y conceder una voz, directa, a la hora de legislar sobre asuntos que les afectan.

-Cámaras que existen para ofrecer una representación amplia teniendo como fin incluir a ciertas comunidades minoritarias o conceder participación institucional a ciertos intereses sociales, económicos y culturales.

¹⁰ LUCAS VERDÚ, P: <<Teoría General del Bicameralismo>> Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, pág. 198 y ss.

-Cámara basada en el principio de la impugnación democrático, permitiendo ejercer un control democrático sobre el gobierno de turno.

No podemos terminar este capítulo, tras haber visto la parte histórico-teórica y los distintos modelos que existen a la hora de instaurar una segunda cámara, sin explicar, las fortalezas y debilidades del bicameralismo según las reflexiones de MEG RUSSELL¹¹. Esta fortaleza está determinada, principalmente, por tres factores. El primero de ellos es la simétrica, que hace referencia al grado de igualdad que existe entre los poderes legales de las cámaras. El bicameralismo simétrico es aquel en el que las dos cámaras son idénticas a la hora de ejercer las facultades legislativas que poseen. La congruencia es otra de las fortalezas y se describe como la semejanza de ambas cámaras en cuanto a su composición, teniendo el mismo partido, mayoría en ambas. La última de las fortalezas se da en la legitimidad, pues se entiende, que cuanto más legitimidad tengas las segundas cámaras, más probabilidad tienen de utilizar sus plenos poderes a la hora de abordar los procesos legislativos. Normalmente se entiende que se tiene legitimidad democrática cuando la forma de elección de la cámara es una elección popular, a través del sufragio.

Atendiendo a estos tres conceptos, que sirven para manifestar y defender la existencia del bicameralismo, pueden ser utilizados para defender un postulado contrario, es decir, los mismos pueden servir para argumentar que la existencia de segundas cámaras puede originar debilidades en el propio sistema. En la simetría, cuando tenemos un bicameralismo asimétrico, es decir, una cámara tiene una posición superior que otra siendo la segunda dependiente de la primera, originando lentitud y repetición en el proceso legislativo. Cuando la mayoría de las cámaras son de partidos distintos, esta situación puede originar bloqueo en el propio sistema legislativo. Por último, si el sistema de elección es indirecto, con representantes designados por otro tipo de cámaras o gobierno subnacionales, genera opiniones en torno a que dichas cámaras carecen de legitimidad a la hora de ocuparse de distintos asuntos que afectan al interés general.

Con todo lo dicho, podemos decir, para justificar la existencia del modelo bicameral, que el mismo se justifica, como una estructura necesaria formada por una serie de representaciones cuyo aseguramiento es imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema político. Dentro de estas líneas puede surgir un debate en torno a la idea en la que se basa dicha representación. Si recordamos los planteamientos que comentamos al inicio de este apartado,

¹¹ BICAMERALISMO. *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*. 2017, pág. 16. Comenta las fortalezas y debilidades del bicameralismo, adaptando las reflexiones de M. Russell.

donde se hacía un breve recorrido sobre los cambios que se han ido dando en la concepción bicameral y como se ha ido plasmando en las segundas cámaras, podemos entender que esta representación se puede dar como expresión de una serie de intereses socioeconómicos o bien a través de la representaciones de colectivos y entes cuyo origen está en la descentralización de organismo, dentro del mismo sistema político. Este último caso, es el último escalón, de los distintos cambios que se han dado en la confección de las segundas cámaras, constituyéndose como el lugar o foro de representación territorial en la gran mayoría de países. Me permito dejar este debate abierto, puesto que este tema, será tratado en capítulos posteriores.

3. HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Antes de entrar a estudiar la institución del Senado, vamos hacer un repaso histórico sobre cómo ha ido cambiando esta institución atendiendo a los distintos momentos y etapas en nuestra historia constitucional. En concreto, en este tercer capítulo veremos, los distintos momentos históricos y los cambios que se han producido, así como, el papel que ha jugado el Senado en cada uno de ellos. Una vez realizado el repaso histórico, nos centraremos en la configuración de nuestra constitución y el debate que se produjo en el proceso constituyente entorno a esta institución.

3.1. El Senado 1812-1931

La primera representación en nuestra historia, de una constitución como elemento político y jurídico que regula los elementos esenciales de nuestro Estado, surgió, tras la Guerra de Independencia en 1812¹² en Cádiz. En esta primera carta magna, los constituyentes, influenciados, paradójicamente por el modelo francés, optaron por un poder legislativo unicameral. Esta decisión estaba amparada por el momento histórico y político que se estaba viviendo. Estamos ante el surgimiento de los ideales liberales en nuestra historia, entre los cuales, tiene gran importancia, la soberanía nacional. Los constituyentes gaditanos, instauraron que la soberanía de la nación residiera en una cámara que representara al pueblo y no en la figura del Rey como se venía haciendo hasta ese momento. En este sentido, no se entendió que el poder legislativo, estuviera formado por dos cámaras, máximo cuando el modelo más cercano que se tenía para apoyar este planteamiento era el modelo inglés, donde la cámara alta,

¹² *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812.*

denominada Cámara de los Lores, tenía como fin la representación de la aristocracia, el estamento más privilegiado en la época.

En ese momento histórico, las exigencias, cada vez más latentes, de la sociedad española de la época, para poder avanzar, cambiar adaptando los nuevos aires liberales, en la organización política del estado, no tenía sentido la instauración de esta segunda cámara.

Esta primera experiencia constitucional tuvo una duración breve, pues tras la retirada francesa y consiguiente victoria española en el hecho bélico, trajo consigo la vuelta del Rey, Fernando VII, que con la influencia de la nobleza, decide abolir la constitución y volver al modelo anterior, el conocido como Absolutismo. Este nuevo periodo, llegó hasta 1834¹³ que con la muerte del Rey se inicia un nuevo periodo constituyente que tuvo como resultado una nueva constitución, de naturaleza otorgada, conocida como Estatuto Real. En este nuevo texto, se instaura el modelo inglés; poder legislativo formado por dos cámaras, la cámara baja, y cámara alta. En este sentido, el Estatuto Real fue el primer texto que definió el poder legislativo como Cortes Generales, instaurando por primera, el modelo bicameral. Con esta distribución del poder legislativo,

El elemento más característico de este texto legal, es el cambio de soberanía nacional por el de soberanía compartida, formada por el poder legislativo y por la Corona. El poder legislativo lo constituye el Estamento de Procuradores como cámara electiva que representa al pueblo y el Estamento de Próceres, constituido por los nobles, el clero y personas teniendo en cuenta, su estatus social, cultural o económico. Esta cámara alta está formada por dos clases de miembros: los de pleno derecho y los designados por el Rey. Este momento constitucional trajo consigo el fin del Antiguo Régimen y por tanto de los planteamientos absolutistas y el inicio de los planteamientos y mecanismos parlamentarios que existen en los Estados europeos.

El siguiente momento constitucional se da en 1837¹⁴ cuando tras un proceso constituyente, surge una nueva constitución de tendencia progresista que tiene como fin, la revisión del texto constitucional promulgado en 1812, por lo que podemos decir que este nuevo texto legal, a diferencia del anterior, es de tendencia progresista al defender los planteamientos de que la soberanía nacional, reside en el pueblo. En esta nueva carta magna, a pesar de conservar los elementos organizativos del poder político, mencionados con anterioridad, lo destacable es la pérdida de poder de la Corona en el proceso. Por primera la denominación de las cámaras pasa

¹³ *Estatuto Real promulgado en 1834.*

¹⁴ *Constitución de la Monarquía Española promulgada en 1837.*

a ser, Congreso de los Diputados y Senado y las funciones de ambas se equiparan tendiendo el mismo peso. En relación al Senado, también aparece por primera vez, que la forma de elección de las mismas será por designación de las provincias, siendo el preludio de la cámara alta, como cámara de representación territorial.

En 1845¹⁵ se produjo un cambio en el grupo de poder, pasando de los progresistas a los moderados lo que trajo consigo un cambio en la constitución con la promulgación de un nuevo texto legal. Al volver a tendencias conservadoras, esta situación dio lugar al abandono de las teorías revolucionarias que surgieron del texto gaditano y tuvieron influencia en el anterior proceso constituyente, volviendo al modelo de soberanía compartida; Cortes y Corona, teniendo esta última una posición predominante frente al resto. En la redacción de esta constitución, el Senado ocupó un lugar destacado del debate, optando por el modelo francés, siendo el Senado nombrado por designación real, vitalicia y reservada a personalidades, atendiendo a su nivel de rentas. Por tanto, se abandona la primitiva representación territorial, por una cámara donde están las clases más privilegiadas y más cercanas a la Corona. El fin de esta nueva constitución fue la de renovar el texto surgido en 1837 y los sentimientos liberales, no obstante el final del proceso constituyente fue bien distinto, pues este texto legal vino a asentar el papel de la Corona y consolidar una nueva burguesía moderada.

En 1869¹⁶ España, influenciada por los cambios que se estaban viviendo en los países de nuestro entorno y debido a una serie de procesos revolucionarios, los mismos, originaron la promulgación de un nuevo texto constitucional en el año 1869. Esta nueva carta magna, recupera los planteamientos progresistas, tanto de los constituyentes gaditanos, como los cambios que se produjeron con la constitución de 1837. Estamos por tanto ante una constitución, incluida en el bloque progresista. Los rasgos característicos fueron la soberanía nacional, la puesta en marcha del sufragio universal, la primera declaración de derechos como tal que recoge una constitución y la consagración de la Monarquía como poder constituido. En relación al poder legislativo, la constitución marca que ambas cámaras; Congreso de los Diputados y Senado, tengan las mismas facultades siendo el rasgo característico en el caso del Senado que se renueva por cuartas partes cada tres años. El sistema de elección sigue siendo el vigente en anteriores constituciones, siendo la demarcación electoral la provincia y los cuerpos electorales la diputación provincial y las demarcaciones municipales.

¹⁵ *Constitución Española promulgada en 1845.*

¹⁶ *Constitución Española vigente durante el reinado de Amadeo I promulgada en 1869.*

En 1873¹⁷, tras una serie de acontecimientos políticos que desembocaron en la marcha de la Reina Isabel II y la llegada del Rey Amadeo de Saboya, que debido a la inestabilidad política, este último renunció, dando paso a la Primera República. Este nuevo escenario trajo consigo la puesta en marcha de un nuevo proceso constituyente que tenía como fin, dotar de una nueva carta magna al novedoso momento republicano. Finalmente no se pudo promulgar quedando en nuestra historia constitucional, como una constitución no promulgada, no obstante, debido a que las ideas que inspiraron este texto guardan relación con lo que se va a comentar, en capítulos siguientes en este trabajo, paso a comentar brevemente el engranaje constitucional planteado. Estamos ante el único proyecto de constitución, hasta la fecha, que dota a España de una organización federal, conllevando que la distribución territorial iba a tener mucho peso a la hora de la toma de decisiones. Esta novedosa organización se reflejó en las funciones que iba a tener el Senado, pues el mismo, solo se encargaría de controlar las leyes que emanan del Congreso de los Diputados, actuando como una cámara de control. Los senadores serían elegidos por las cortes de sus respectivos estados, estando ante una cámara con una verdadera representación territorial. Como dije, a pesar de las novedades que trae el texto constitucional, finalmente no fue promulgado quedando dichas novedades solo sobre el papel.

Tras este breve periodo, en 1874¹⁸ se inicia un nuevo momento constitucional conocido como "La Restauración" con la promulgación de un nuevo texto constitucional. Este nuevo texto vuelve a adoptar la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, elemento característicos de los planteamientos conservadores de la época. En el plano organizativo, se sigue manteniendo un sistema bicameral, Congreso de los Diputados y Senado. El Senado, en lo relativo a la forma de elección, mantiene una fórmula tripartita habiendo senadores electos por sufragio, al igual que en el Congreso, senadores por derecho propio y senadores vitalicios nombrados por el Rey.

El 1923 se produce un golpe de Estado, dirigido por el General Primo de Rivera que suspende la constitución. Tras este hecho y debido a distintos acontecimientos sociales y políticos, se inicia el segundo periodo republicano de nuestra historia. En 1931¹⁹ se promulga una nueva constitución, de tendencia progresista. Destaca que, a pesar, de que este nuevo texto, viene a intentar reflejar las sensibilidades y particularidades existentes en algunos territorios con la puesta en marcha de Estatutos de Autonomía. En lo que se refiere al engranaje institucional del

¹⁷ *Proyecto de Constitución Federal de la Republica Española.*

¹⁸ *Constitución de la Monarquía Española promulgada en 1876.*

¹⁹ *Constitución de la Republica Española promulgada en 1931.*

poder legislativo, los constituyentes optan por un sistema unicameral siendo el segundo momento, hasta ahora junto con la constitución de 1812, en la que no existe un Senado.

Este nuevo periodo al igual que los anteriores, terminó de forma abrupta, con un golpe de estado y la posterior guerra civil. Al término de la misma se instauró un régimen autoritario basado en ocho leyes, conocidas como Leyes Fundamentales del Régimen²⁰, que venían a ser las normas que sustentaban este nuevo régimen. Como es obvio ninguna de estas leyes fue elaborada a través de un proceso constituyente. De este régimen autoritario me gustaría destacar en primer lugar, que la forma de organización de los distintos poderes del estado se resumían, por un lado en una Jefatura del Estado con plenos poderes de la que dependían el resto de instituciones, destacando las conocidas como Cortes Franquistas que venían a ser un pseudo parlamento de base corporativa. A esta cámara había que añadirle el Consejo del Reino que tenía como función la de ofrecer un listado de posibles candidatos a la presidencia del Gobierno, cuando esta dejó de estar vinculada a la Jefatura del Estado. Entre las leyes base del régimen, hay una que tuvo vital importancia, al servir de nexo entre este régimen y el que surgió en 1978, dicha ley fue la Ley para la Reforma Política, ley que se desarrollará en el siguiente apartado.

2.2 El Proceso Constituyente de 1978

En 1975, tras el fallecimiento del General Francisco Franco, se inicia una nueva etapa en la historia de nuestro país, siendo un paso importante para el restablecimiento de los valores constitucionales y democráticos. Este proceso, a pesar de los movimientos sociales y políticos, fue más lento de lo esperado debido a la delicadeza de la situación, pues a fin de cuentas, se tenía que eliminar toda una estructura jurídica, orgánica y política vigente durante casi cuarenta años para instaurar otra, bien distinta.

Dicho proceso se realizó a través de la Ley para la Reforma Política²¹, anteriormente citada, siendo la misma el mecanismo a través del cual, se iban a eliminar las estructuras del régimen autoritario para dar paso a un proceso constituyente. El 18 de noviembre de 1976 fue aprobada por las Cortes Franquista por 425 de los 531 procuradores, siendo posteriormente sometida a referéndum el 15 de diciembre del mismo año, consiguiendo un apoyo del 77% del censo, entrando en vigor el 4 de enero de 1977, dando paso al proceso conocido como transición. Me gustaría destacar que este proceso jurídico y político, como acabo de explicar se realizó en todo

²⁰ *Leyes Fundamentales del Régimen formadas por la Ley del Fuero del Trabajo, Ley Constitutiva de las Cortes, Fuero de los Españoles, Ley de Referéndum Nacional, Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, Ley de Principios del Movimiento Nacional y Ley Orgánica del Estado, promulgadas entre 1936 y 196.*

²¹ *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.*

momento respetando la legislación vigente, sin ningún tipo de ruptura, por tanto, podemos decir, que la propia legislación del régimen autoritario anterior, dio pie al proceso constituyente para la redacción de una nueva constitución. Me permito citar la frase, ya célebre de Don Torcuato Fernández-Miranda, en ese momento Presidente de las Cortes Franquista y destacado jurista y Catedrático de Derecho Político, ``*De la Ley a la Ley, pasando por la Ley*´´. Creo que esta expresión muestra perfectamente el proceso jurídico y político que se llevó a cabo.

Antes de pasar al proceso que se llevó a cabo tras las elecciones a cortes constituyentes, me gustaría describir qué contenía el texto legal que fue la base sobre la que se desarrollan los posteriores trabajos. En la propia Ley de Reforma Política, se puede encontrar elementos que, los propios constituyentes, en el proceso de elaboración de la actual carta magna van a incluir. Un elemento característico es la propia descripción que hace la ley sobre el poder legislativo, pues dice en su artículo (en adelante, <<art.>>) segundo <<*las Cortes se componen del Congreso de los Diputados y del Senado, elegido este último en representación de las entidades territoriales*>>, siendo estas entidades las provincias. Así mismo también formula que además de los senadores elegidos a través de sufragio, <<*el Senado se compondrá, no más de una quinta parte de los elegidos, por senadores designados libremente por el Rey*>>. También se fija en el resto del artículo la composición que deberá tener el Senado: 207 senadores, el modo de elección de los mismos, escrutinio mayoritario y un amplio abanico, muy parecido al que se recoge para el Congreso de los Diputados, de las facultades de las que disfruta, quedando eso sí, fuera de las mismas la posibilidad de reforma de la constitución. En resumen, la presente ley, en muy buena medida, prefigura la posición que habrá de tener esta institución en la futura constitución.

El 15 de junio de 1977, se produjeron elecciones generales para la formación de unas cortes que tenían como misión la redacción de una nueva constitución, que finalmente, tendría que ser refrendada por el pueblo español. A estos comicios, concurrieron una gran variedad de partidos políticos y hubo una alta participación por parte de la sociedad. Recuerdo que las últimas elecciones que se celebraron en España fueron el 16 de febrero de 1936 durante la República, siendo para la gran mayoría, la primera vez que participaban en unas.

Las Cortes que surgieron, de estas elecciones, se formaron con 12 partidos distintos que representaban todo el abanico ideológico del momento de los cuales, 6 de estos tenían una corriente ideológica regionalista o nacionalista, siendo las principales zonas donde tenían su electorado en Cataluña, País Vasco y Galicia, que en este último caso no tuvo representación

política al no llegar al umbral electoral mínimo. Estos partidos tendrán importancia a la hora de la redacción de la Constitución Española y en concreto, a la hora de determinar la configuración que se le debe dar a la cámara alta.

En este escenario se formó la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas²², en el Congreso de los Diputados, para la redacción del proyecto de constitución que estuvo formado por representantes de los distintos Grupos Parlamentarios (en adelante, <<G.P.>>), formados por los partidos que concurrieron a la cita electoral, teniendo en cuenta su porcentaje de voto y el número de diputados. Tras la redacción de un anteproyecto de CE, los diputados, tienen la posibilidad de plantear aquellos cambios; modificaciones o supresiones, que consideren oportunas a través del trámite de enmiendas. En total se presentaron unas 3.000 enmiendas²³ para todo el anteproyecto, de las cuales, 31 versan sobre el Senado.

En el Anteproyecto de Constitución²⁴, el artículo 60, hace referencia al Senado, siendo su redacción la siguiente:

<<1. El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios Autónomos que integran España.

2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos, entre sus miembros, por un periodo igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio.

3. Cada Territorio Autónomo designará diez Senadores y otro por cada quinientos mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que correspondan a otro Territorio Autónomo.

4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos de votantes que representa, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España.>>

En esta primera redacción, los elementos característicos son la puesta en marcha de un Senado cuya composición es a través de los representantes de las Asambleas Territoriales, a excepción

²² Actas de la Ponencia Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

²³ Índice de enmiendas presentadas al Anteproyecto de Constitución con su posterior matización y explicación en el Informe de la Ponencia. Boletín Oficial de las Cortes nº 82, 17 de abril de 1978.

²⁴ Anteproyecto de la Constitución. Boletín Oficial de las Cortes nº 44, 5 de enero de 1978.

de los que puede designar el Congreso de los Diputados. Con esta representación territorial se quiere premiar aquellos lugares que tengan un número de habitantes igual o superior al que se marca, tratando de hacer lo más proporcional posible esta cámara, también atendiendo a la población de cada territorio.

Las enmiendas que se presentaron, en líneas generales coinciden muchas a la hora de plantear sus propuestas de modificación. En este sentido me gustaría destacar un par de ellas. En primer lugar, la enmienda número (en adelante, <<núm.>>) 2, planteada por el diputado del G.P. de Alianza Popular, el Sr. Carro Martínez, que propone que aquellas provincias que no estuvieran integradas, la elección de los senadores se realice por el conjunto de los concejales de los municipios. El Sr. Letamendi, del G. P. Mixto, presentó la enmienda núm. 64, proponiendo el cambio del número de senadores designados por los territorios autónomos de 10 a 5. En el mismo sentido, el G.P. Minoría Catalana, planteó la modificación del número de senadores elegidos por las Asambleas, de 10 a 1, aumentando, eso sí, el número de habitantes para la obtención de otro senador. La justificación de ambas enmiendas, era la mejor representación de las zonas y los territorios atendiendo a criterios de población. La enmienda núm. 587, del diputado Sr. Rosón Pérez, planteó una modificación en la elección de los senadores por las Asambleas Territoriales siendo el proceso de su elección, a través del sufragio directo y secreto. El G. P. de Alianza Popular, a través de su diputado, el Sr. López Rodo, propuso mantener la facultad del Jefe del Estado, el Rey, de nombrar 20 senadores atendiendo a los méritos y circunstancias que hayan realizado a favor del Estado.

Además de las enmiendas ya citadas, la gran mayoría de las que restan, coinciden en plantear la supresión del apartado 4 del artículo 60, la facultad del Congreso de los Diputados para designar 20 senadores. Los enmendantes entienden que de mantenerse ese apartado, supondría una situación de inferioridad y dependencia del Senado hacia el Congreso, rompiendo el intento de que ambas cámaras estén en una situación paridad. Evidentemente los cambios y la importancia no la puede determinar esta posibilidad de nombramiento, por parte de la cámara baja con respecto al alta, sino las competencias y facultades que tengan las mismas.

Una vez terminado el procedimiento legislativo de enmienda, al anteproyecto se dio traslado a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas²⁵, que elaboró un dictamen sobre el anteproyecto. Tras el análisis, debate y posterior incorporaciones de algunas de las

²⁵ *Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* sobre el Anteproyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes nº 121, 1 de julio de 1978.

enmiendas planteadas, lo relativo a la institución del Senado, pasa a estar contemplado en el art. 64, siendo la redacción la siguiente:

<<1. El Senado se compone de cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señala una ley orgánica.

2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.

3. La Ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartado a) y c) del artículo 142 autorice la constitución la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autónomo, fijará la representación de los mismos en el Senado.

4. El Senado es elegido por cuatro años. >>

El cambio destacable en esta redacción, en comparación con la primitiva es la modificación en la elección de los senadores pasando a ser elegidos a través de sufragio. Se modifica la posibilidad de que las comunidades Autónomas, a través de sus respectivas Asambleas Legislativas, designe senadores, pasando a ser propuestos al Rey para que los nombre, siendo dos los candidatos propuestos, manteniendo esta facultad el Jefe del Estado, tal y como se contemplaba en el anteproyecto.

El pleno del Congreso de los Diputados²⁶, recibe el dictamen de la Comisión, procediendo a su votación siendo el resultado final, 258 votos a favor, 2 votos en contra y 14 abstenciones. Al obtener la mayoría requerida, el siguiente trámite legislativo es el traslado al Senado del Dictamen.

En la cámara alta, se sigue el mismo esquema procedimental llevado a cabo en el Congreso de los Diputados, creando para el estudio del proyecto remitido por el mismo, una Comisión para la elaboración de un dictamen. Así mismo, una vez recibido el proyecto, se abre el plazo de presentación de enmiendas²⁷ por parte de los Senadores, siendo presentadas un total de 64.

²⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de la sesión número 32 a la número 43. El dictamen fue debatido a lo largo de 12 sesiones todas en el mes de julio.

²⁷ *Índice de enmiendas* al proyecto de Constitución presentadas en el trámite en el Senado.

Una vez debatidas las propuestas planteadas, el dictamen²⁸ que se remite al pleno del Senado, para su posterior votación, recoge en su art. 68 la siguiente redacción:

- <<1. El Senado es la Cámara de representación territorial.*
- 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada uno de ellos, en los términos que se señala una ley orgánica.*
- 3. Por excepción, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción, a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores- Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y una cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma.*
- 4. La población de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.*
- 5. Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, un Senador y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes.*
- 6. El Senado es elegido por cuatro años. >>*

En el dictamen de la Comisión se añadieron una serie de votos particulares de los cuales, voy a destacar un grupo de ellos al tener relevancia con las posteriores modificaciones, que se van a plantear en el proceso legislativo. La gran mayoría de estas matizaciones planteadas por algunos senadores, versan sobre la composición que debe tener el Senado haciendo una serie de propuestas entorno al número de Senadores que pueden elegir las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y con el número de habitantes que se debe tener en cuenta, a la hora de asignar un Senador. Así mismo, se vuelve a plantear la posibilidad que el Rey designe Senadores, bien a través de una propuesta de las Asambleas Legislativas o bien a través de candidatos que surjan del propio Senado y del Congreso de los Diputados.

El pleno del Senado debate el texto planteado por la Comisión y tras la votación del mismo, al plantearse discrepancias entre el remitido por el Congreso de los Diputados y el resultante de esta Cámara, tal y como marca, la ya citada Ley para la Reforma Política, se procede a constituir

²⁸ Dictamen de la Comisión Constitucional del Senado relativo al proyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes nº 157. 6 de octubre de 1978

una Comisión Mixta entre ambas cámaras para conseguir, finalmente., un proyecto de constitución. Finalmente tras la redacción de un anteproyecto de Constitución, el mismo es remitido a ambas cámaras para su votación el día 31 de octubre obteniendo el siguiente resultado: En el Congreso de los Diputados, de 345 votos emitidos, 325 fueron afirmativos, 6 en contra y 14 abstenciones, mientras que en el Senado, de 239 votos emitidos, 226 fueron afirmativos, 5 en contra y 8 abstenciones.

El texto aprobado, en su art. 69²⁹, recoge todo lo relativo a la descripción de la institución del Senado, siendo la redacción final la que sigue:

<<1. El Senado es la cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señala la ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores- Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas a dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán a un Senador y otro más por cada millón de habitantes de sus respectivos territorios. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que aseguran en todo caso, la adecuada representación proporcional.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. >>

Una vez obtenida la mayoría requerida en ambas cámaras, siguiendo las directrices de la anterior ley citada, el 6 de diciembre, se aprueba por el 87.78 % de los votos que representaba el 58, 97 % del censo nacional.

²⁹ Artículo 69.1 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE nº 311.

4. EL SENADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Nuestra Constitución en su artículo 69.1 indica que <<El Senado es la cámara de representación territorial>> en este sentido, tal y como hemos podido ver en capítulos anteriores y según el modelo territorial que tenemos, descentralización de competencia y autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas, podríamos decir que ambas instituciones, Senado y Comunidades Autónomas, están ligadas. A lo largo de este capítulo, analizaremos la situación de esta Segunda Cámara en relación a las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, debemos acudir a la doctrina para poder matizar en que situación nos encontramos, según la literalidad del precepto, antes citado. En opinión del Catedrático Emérito, RAMON PUNSET³⁰, esta situación demuestra la << existencia de un sistema bicameral genuino, esto es, constituido en la base de la dualidad de representaciones, en concreto entre una representación política y, una o varias representaciones especiales>>. Sin entrar a valorar la afirmación sobre el bicameralismo, puesto que ya hemos tenido oportunidad en el capítulo segundo de este trabajo de abordar el tema, en lo referente a la representación, entendemos que esta representación especial del Senado, consisten en la posición singular asumida por las CCAA, en lo relativo, a la composición de la institución y las funciones que asume frente a ellos.

Los dos tipos de representación que explica el Catedrático, la política y la especial, se encuentran en nuestro sistema constitucional, pues, la propia representación política es aquella circunscrita a la labor del representado, al ser las funciones que el propio órgano representativo al que pertenece faculta a realizar. Sin embargo, aunque ambos conceptos, representación política y órgano representativo, puedan exceder el propio ámbito jurídico, no podemos negar que ambos conceptos poseen relevancia jurídica, pues la propia CE en varios artículos que se encarga de describir el engranaje constitucional referente a las Cortes Generales, confiere a los órganos en cuestión, el carácter de representantes del pueblo o de la nación, regulando su origen y actuaciones teniendo como base el presupuesto de relación de representatividad entre ambos, implicando una concordancia y responsabilidad.

³⁰ PUNSET BLANCO, R. <<El Concepto de Representación Territorial en la Constitución Española de 1978>> Revista del Departamento de Derecho Político nº 7. 1980, pág. 106.

Debate en torno a las ideas de representación y representatividad a la hora de abordar a la temática de las segundas cámaras y en concreto, sobre como clasificarlas, si dentro de una representación política o como una representación especial.

Una vez que hemos podido ver de forma resumida, que se entiende por representación política, pasamos a ver el otro tipo de representación, según la opinión citada anteriormente. La representación especial.

Esta representación especial, se encuentra relacionada con los parlamentos que poseen una estructura bicameral; parlamentos formados por órganos complejos en cuyo interior, los órganos que lo forman responden al modelo de reclutamiento, principios de representación y funciones muy diferentes. Estos tres elementos son sobre los cuales vamos a desarrollar el presente capítulo, al ser los elementos destacados de dicha representación y definir muy bien el modelo de relación que hay entre el Senado y las Comunidades Autónomas.

Una vez que hemos desarrollado la parte doctrinal que explica la redacción del precepto constitucional referido al Senado, pasamos a ver la relación que tiene dicha institución con las Comunidades Autónomas, desde el punto de vista, estructural y funcional.

Tal y como aparece recogido en la CE, el Senado se compone de dos clases de miembros, los senadores electos y senadores designados por las CCAA. En relación a los primeros, tal y como cita el art. 69, 2, 3 y 4 CE³¹, estos senadores serán elegidos por sufragio universal, directo, igual y secreto, siendo la circunscripción electoral la provincia. No obstante, y tal y como hemos podido ver en el primer capítulo, existen circunscripciones más pequeñas que la provincial, como es el caso de las islas o las ciudades autónomas. Estos senadores suman un total de 208 de los miembros que forman el pleno, pero, ninguno de ellos tiene una relación especial, utilizando los términos doctrinal acuñado anteriormente, con la provincia en la que son elegidos, al igual que en el caso del Congreso de los Diputados, pues no deja de ser el espacio electoral a través del cual se presentan y se eligen, tal y como marca el art.69.2 de la CE, << *en cada provincia se elegirán...>>.*

La diferencia en el proceso de elección entre los diputados y los senadores lo encontramos en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General³², en concreto, en su art. 166 que establece una fórmula mayoritaria, aunque con voto limitado, en las circunscripciones para la elección de senadores. Con este modelo, en cada provincia se eligen cuatro senadores, en donde cada elector solo puede votar a tres candidatos. En aquellas circunscripciones inferiores a la provincia, donde se elige dos o un senador, en la agrupación de islas y las ciudades autónomas respectivamente, no hay voto limitado.

³¹ Artículo 69.2, 3, 4 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE nº 311.

³² Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE nº 147.

Junto a este grupo de senadores, el art. 69.5 de la CE³³, menciona el otro grupo de representantes que forman la cámara alta, los llamados senadores de las CCAA o senadores designados.

El precepto constitucional dispone que <<las Comunidades Autónomas designarán un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. >> Este proceso es abordado en la CE en tres fases: en primer lugar atribuye a las CCAA la facultad para designar. Seguidamente marca cual es el órgano designante, Asambleas Legislativas o en su defecto el órgano colegiado superior de la CCAA, y por último define que la forma concreta para la designación será la que fijen los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad. En este caso, sí nos encontramos ante un tipo de representación especial de tipo territorial al ser los entes legislativos territoriales los encargados de designar a los senadores que, por lo menos a efectos legales, serán los representantes de la comunidad en la cámara alta. Este tipo de senadores lo forman un total de 51. Decir que el número de senadores por comunidad se determina en función del censo poblacional pues tal y como hemos reflejado anteriormente, quitando el senador que le corresponde a cada comunidad, el resto se determina por los habitantes, siendo normal que una vez terminada una legislatura, una Comunidad pueda tener más senadores para designar, si en ese tiempo ha crecido el número de habitantes.

Junto con el órgano elector, el segundo elemento importante de este tipo de elección, tal y como marca la CE, es la obligatoriedad de una <<adecuada representación proporcional>> con el fin de que, a pesar de la representación existente en la Asamblea Legislativa de cada CCAA, pueda haber una representación proporcional atendiendo al resultado electoral. En relación a este criterio, entra con fuerza el último de los elementos mencionados anteriormente, los Estatutos de Autonomía, pues es aquí, donde radica el reparto que debe hacer cada territorio de sus senadores. Debido a la diversidad existente, en los Estatutos, en atención a este criterio, el Tribunal Constitucional, en dos sentencias, SSTC, 40/1981 de 18 de diciembre³⁴ y el 4/1992, de 13 de enero³⁵, por un problema a la hora de designar a los senadores en la Comunidad Autónoma Vasca y Madrileña, respectivamente, ha fallado la exclusión de un sistema mayoritario puro, de forma que no todos los senadores sean designados por el partido ganador y mayoritario, garantizando una representación proporcional. Por último decir, que el Senado es elegido por un periodo de cuatro años, esto es, el mismo periodo de tiempo que el Congreso de los Diputados, siendo el fin del mandato una vez cumplido el plazo constitucional o siendo

³³ Artículo 69.5 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE nº 311.

³⁴ Sentencia 40/1981, de 18 de abril, del Tribunal Constitucional. BOE 12, de 14 de enero de 1982.

³⁵ Sentencia 4/1992, de 13 de enero, del Tribunal Constitucional. BOE38, de 13 de febrero de 1992

disuelta, anticipadamente, las cámaras. Este caso no se aplica a los senadores autonómicos, pues su plazo temporal está ligado no a la legislatura nacional sino a la que le corresponde a la Asamblea Legislativa Autonómica que lo designó.

En lo que atañe al aspecto funcional del Senado, tenemos que empezar diciendo, que en términos generales el Congreso de los Diputados posee una primacía legislativa total sobre el Senado. No obstante, vamos a pasar a comentar como es la distribución funcional de las cámaras, pues una vez que veamos este aspecto, el mismo tendrá una relación directa con el siguiente capítulo en el que vamos a abordar los posibles cambios y reformas que se pueden dar en el Senado.

En lo relativo a la función de nombramiento y remoción del Presidente del Gobierno, la CE otorga el monopolio al Congreso de los Diputados, siendo la cámara donde se realizan los debates de investidura, así como, las mociones de censura o confianza. En este aspecto, el Senado comparte con el Congreso la acción de control del ejecutivo, Presidente, Vicepresidente si lo hay, y Ministros, a través de las preguntas, interpelaciones y mociones, tanto en pleno como en las Comisiones correspondientes. Así mismo, nuestra carta magna otorga el mismo monopolio al Congreso de los Diputados, con respecto al Senado, en la participación en la declaración de los estados de crisis (alarma, excepción y sitio) que se recogen en el art. 116 CE.

Para la función legislativa, el Congreso de los Diputados y el Senado tienen la iniciativa en iguales términos. Eso sí, mencionar que el engranaje legislativo está desarrollado de tal forma que tanto para los proyectos de ley que remite el Gobierno como para las proposiciones de ley presentadas por ambas cámaras, las Asambleas Legislativas o las iniciativas legislativas populares, el trámite parlamentario comienza en el Congreso pasando después al Senado. Una vez que el proyecto o propósito es debatido en el Congreso, este es remitido al Senado que en el plazo de dos meses, tiene que contestar, bien vetando el mismo o bien devolviéndole modificado a través de enmiendas. Debemos destacar que este veto senatorial no es definitivo, pues el Congreso puede revocarlo a través de mayoría absoluta o, en el plazo de dos meses desde su recepción, por mayoría simple al igual que la retirada de las enmiendas propuestas por la cámara alta. Aquí se puede ver, que a pesar de que comparten el mismo procedimiento legislativo, al final es el Congreso de los Diputados el que tiene la última palabra. En este sentido, tenemos que destacar de igual modo, que a pesar de que pueda parecer extraño, la cámara baja tiene primacía a la hora de conocer y decidir sobre todos los procedimientos de ámbito autonómico: Estatutos de Autonomía y legislación marco, delegable o de armonización.

El Senado posee una posición equiparable entre ambas cámaras en lo que concierne a la propuesta de nombramientos de cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, de cuatro vocales del Consejo General del Poder Judicial y seis Consejeros del Tribunal de Cuentas. Eso sí, tenemos que matizar que esta equiparación de funciones no está recogida en nuestra constitución sino que es una facultad otorgada a través de la Ley Orgánica 2/1982 del 12 de Mayo³⁶.

A pesar de lo que hemos visto hasta ahora, y antes de mencionar lo relativo al proceso de reforma constitucional, el Senado tiene una facultad exclusiva en el procedimiento legislativo. La puesta en marcha del precepto constitucional de la coerción estatal recogido en el art. 155³⁷ de la CE, es facultad exclusiva de la cámara alta, pues tal y como dejaron fijado los constituyente, es en la cámara que tiene como misión la de representación territorial el lugar donde se debe conocer aquellas situaciones donde se dé un <<incumplimiento grave de las obligaciones de las Comunidades Autónomas>> y que las mismas supongan un atentado grave <<al interés general>> Este procedimiento se pondrá en marcha, una vez terminados los trámites que se recogen en el Reglamento del Senado³⁸ (en adelante, <<RS>>) y cuya votación obtenga la mayoría absoluta de la cámara.

Por último, es preciso tener en cuenta, que si bien las Cortes Generales, son depositarias de la función de posibles cambios y reformas constitucionales, estando equiparada en buena medida en ambas, siendo la iniciativa conjunta, aunque el proyecto de reforma se debatirá primera en el Congreso y posteriormente en el Senado, siendo necesario para su aprobación una mayoría de tres quintos en ambas cámaras. En el caso de que no se consiguiera la mayoría requerida, se constituirá una comisión paritaria entre ambas cámaras, con el fin de presentar un texto común para su posterior votación por las mismas. Si persiste la falta de apoyo, el Congreso podrá aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, eso sí, siempre que en el Senado se hubiera obtenido el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros. En este sentido y tal y como hemos podido estudiar en el capítulo que nos ocupa, podemos decir que en el proceso de reforma de la carta magna es donde más se puede asemejar la parte funcional entre ambas cámaras, llegando a un bicameralismo perfecto.

³⁶ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del, Tribunal de Cuentas. BOE ° 121.

³⁷ Artículo 155 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE n° 311.

³⁸ Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. BOE n° 114.

En resumen, podemos decir, que nuestra Constitución, configura al Senado, como una cámara de segunda lectura y que en ningún caso, en el desarrollo del proceso legislativo, podrá impedir la entrada en vigor de una ley. En el mismo sentido y tal y como hemos visto, el Senado tampoco tiene una posición de primacía para abordar la temática territorial-autonómica siendo incongruente con la literalidad del precepto constitucional. Termino con estas pequeñas reflexiones, pues son las mismas que abordaremos, en el capítulo siguiente, con el fin de intentar corregir, modificar o reformar nuestra cámara alta.

5. LA REFORMA DEL SENADO.

A través de los capítulos anteriores, hemos podido conocer mejor, la historia de esta cámara, su funcionamiento y el papel que le da nuestra Constitución con respecto a las Comunidades Autónomas. No obstante, ya con la puesta en marcha de nuestra carta magna, muchas fueron las voces que empezaron a hablar de la necesidad de que el Senado se reformará para dotarlo de una verdadera cámara de representación territorial. Esta es la misión de este capítulo, hacer un breve análisis de las opiniones que se han dado estos años entorno a la reforma de esta institución, comentar, las propuestas de modificación que se plantean y describir, las reformas que se han podido llevar a cabo y que han servido para mejorar la institución del Senado.

La composición y funciones del Senado, tal y como marca nuestra Constitución, han sido estudiadas con amplitud, recibiendo numerosas y fundadas críticas. En este sentido, tenemos que manifestar que estas dos cuestiones, están íntimamente ligadas y, las mismas, representan el grueso de las opiniones de los distintos juristas y académicos, sobre las reformas a las que se debe enfrentar el Senado para que pueda ser, una verdadera cámara de representación territorial.

Lo primero que debemos abordar antes de pasar a comentar las posibles reformas que se plantean, es hacer un diagnóstico sobre los fallos que se encuentran en la segunda cámara. Para ello empiezo comentando la opinión del catedrático ENOCH ALBERTI³⁹ que entiende que el problema que tiene esta institución se basa << *en el déficit para cumplir adecuadamente el papel de representación territorial que nominalmente le asigna el art. 69 CE*>> siendo el origen del problema la propia descripción que se encuentra, de esta cámara, en la Constitución,

³⁹ ALBERTI ROVIRA, E. <<La Reforma Constitucional del Senado a la hora de la verdad>>. La Reforma Constitucional del Senado. 4 Foro de la Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 34 y 35.

pues el catedrático continúa manifestando que << *esta falta de adecuación al papel constitucionalmente asignado se debe, fundamentalmente, a la propia configuración constitucional del Senado*>> en este sentido, es importante que plasmemos cuales son los problemas que afronta esta institución antes de entrar a valorar las propuesta de reforma que se plantean.

Las principales críticas han recaído sobre las deficiencias de representación y composición de la cámara; la debilidad de su posición en relación al Congreso de los Diputados y su falta de encaje como cámara de representación territorial en relación a las Comunidades Autónomas.

Entre las anomalías que tiene el Senado, en relación a su composición, el Catedrático RAMON PUNSET⁴⁰ manifestó una serie de opiniones al respecto de los fallos que posee, actualmente, la cámara que estamos estudiando. Como hemos comentado en el capítulo anterior, el Senado posee dos tipos de senadores. Los electivos y los designados. Con respecto a los primero, como se sabe, la circunscripción electoral es la provincia, al igual que para el Congreso de los Diputados, con una fórmula electoral mayoritaria corregida por voto limitado. A pesar de esta situación, en el reclutamiento de esta clase de senadores, no hay la menor manifestación de representación territorial, ya que los senadores elegidos por las provincias no representan a un ente territorial, al competir dicha elección a un cuerpo electoral nacional, ya que es un órgano del Estado. No existe ninguna diferencia, de representación, entre los senadores y diputados más allá de la fórmula electoral o asignación de puestos. Así mismo el Catedrático, pone de manifiesto que sí, los senadores elegidos a través de este procedimiento, elección popular, representanta un total de 208, es decir, la gran mayoría de la cámara, queda constatado la falta de congruencia con el tenor del art. 69 de la CE que describe el Senado como ``Cámara de representación territorial``.

En relación al otro tipo de senador, el de designación autonómica, como también se mencionó en el capítulo anterior, corresponde a las Asambleas de las distintas Comunidades Autónomas, la designación de las mismas, disponiendo de una representación desigual debido a criterios de reparto proporcional. En este sentido, se pone de manifiesto la nula relación entre los senadores de las CCAA y la misma, como manifiesta el Catedrático RAMON PUNSET⁴¹ << *la relación*

⁴⁰ PUNSET BLANCO, R. << *De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la Reforma Constitucional*>>. Teoría y Realidad Constitucional, nº 17. 2006, pág. 108-110. Análisis sobre la situación actual del Senado y su representación territorial.

⁴¹ PUNSET BLANCO, R. << *De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la Reforma Constitucional*>>. Teoría y Realidad Constitucional, nº 17.2006, pág. 110-110.

Comenta la situación en la que se encuentran los senadores por Designación Autonómica, haciendo especial hincapié en la falta de representación de estos senadores y su vínculo con la Comunidad Autónoma.

entre designanten y designados debe considerarse tributaria de la referente a la unidad volitiva de aquel>>. De su opinión se deduce que dicha representación, a través de la fórmula ya descrita, impide la presencia unitaria de la Comunidad Autónoma en la Alta Cámara. Con esto podemos manifestar que las distintas Comunidades Autónomas no se encuentran, políticamente, representadas en las Cortes Generales, aunque sí lo estén jurídicamente por los senadores que son designados por el procedimiento legal, anteriormente expuesto.

Las funciones que tiene asignadas el Senado es otro de los temas de discusión. El Catedrático ELISEO AJA⁴² comenta que las competencias que tiene asignada la cámara alta no aportan ningún elemento adicional a las que posee el Congreso y en aquellas que coincide con la cámara baja se encuentra en una situación clara de subordinación, además, las competencias que marca nuestra carta magna, con respeto a la dinámica autonómica, son bastante escasas dando lugar a una cámara que a día de hoy, su función principal, se encuentra enmarcada como cámara de segunda lectura en el proceso legislativo, generado una situación clara de debilidad institucional.

El catedrático JOAQUIN VARELA⁴³ gran conocedor de la historia constitucional española, en el año 2006 hizo un breve estudios sobre los hechos más relevantes de la segunda cámara en nuestra historia constitucional, que sirve como punto de partida para valorar las medidas puestas en marcha y todas las acciones que se deberían llevar a cabo con el fin de convertir a nuestra cámara alta, en una verdadera cámara de representación territorial. Debo mencionar que al igual que comenté al principio de este capítulo, muchas han sido las voces que se han centrado sobre este tema pero distintas han sido las propuestas al respecto. En este sentido el Catedrático, pone de manifiesto que el tema de discusión, una vez que la gran mayoría coincide sobre la necesidad de un cambio o reforma del Senado, fue si dichas modificaciones se deberían llevar a cabo a través de una modificación del Reglamento del Senado

O si por el contrario debía ser necesario desarrollar una reforma, de mucho más calado, que abarcara el ámbito de la constitución en concreto el Capítulo III, el referido a las Cortes Generales.

⁴² AJA, E. <<La Reforma Constitucional del Senado para convertirla en una Cámara Autónoma>> La Reforma Constitucional del Senado. 4 Foro de la Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 12.

⁴³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. <<La Reforma Constitucional del Senado>> Teoría y Realidad Constitucional, nº 17. 2006, pág. 158-162. Estudio sobre el Senado en la historia y en el derecho constitucional comparado.

Con esta realidad, hacemos frente a los problemas ya planteados con la dinámica de dar respuesta a los mismos a través de una serie de cambios que se deben desarrollar en la cámara alta. A lo largo de nuestra historia democrática y constitucional muchas han sido las veces que se han intentado poner en marcha las mismas, pero muy pocos los resultados concretos obtenidos. En este sentido dos han sido los momentos importantes y trascendentes en los que el Senado ha intentado reformas, una de ellas con una reforma que finalmente se materializó y la otra quedando a medio camino. Son estos dos ejemplos los que vamos a pasar a comentar a continuación.

5.1. La Reforma del Reglamento del Senado de 1994

La reforma del Reglamento del Senado fue la única vía de reforma que se ha llevado a cabo hasta hora, teniendo como fin, la de potenciar, en esta cámara, la función territorial, tal y como manifestó el Catedrático IGNACIO ASTARLOA⁴⁴ <<siendo la reforma más importante hasta la fecha para mejorar y adaptar el Senado a lo que marca nuestra Constitución. >>

Para conseguir tal fin, se creó y reguló con detalle una novedosa ``Comisión General de Comunidades Autónomas, para intervenir en todos los asuntos e iniciativas que tengan que ver con las distintas Comunidades Autónomas. Esta comisión tiene una Mesa y Junta de Portavoces propia, y está compuesta por el doble de senadores que otras comisiones legislativas de la misma cámara: un total de cincuenta. En el reparto de los miembros se sigue la misma regla de proporcionalidad que en el resto de comisiones teniendo como novedad que todos los senadores designados por las distintas Asambleas Autonómicas, forman parte de la comisión, con voz pero sin voto, en aquellos casos que no hubieran sido designados por sus respectivos Grupos Parlamentarios.

Entre las novedades más importantes de esta comisión, interesa destacar las siguientes. En primer lugar, a las distintas reuniones de la Comisión pueden asistir representantes de los Gobiernos Autonómicos, su Presidente o si este no pudiera, alguno de los miembros de su gobierno, en su nombre. En segundo lugar, es obligatoria la celebración de una sesión anual de la Comisión, teniendo como único punto del orden del día, el análisis y posterior debate de la situación del Estado Autonómico, pudiendo realizarse las distintas intervenciones utilizando la lengua, que con el castellano, tengan carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma. Por

⁴⁴ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. <<El Parlamento Moderno; Importancia, Descredito y Cambio>> Ediciones El Cronista. 2017, pág. 215-220
Estudios sobre las reformas llevadas a cabo en el Senado, comentando de forma detallada, las modificaciones llevadas a cabo en el año 1994.

último, y sin perjuicio de la labor propia que se realiza en la presente Comisión, el Pleno del Senado, de igual forma, deberá convocar una sesión con idéntico orden del día, con el fin de que todos los senadores puedan analizar y debatir sobre el funcionamiento del Estado Autonómico, así como presentar todas las iniciativas que consideren oportunas, para la mejora del mismo.

Uno de los momentos más importantes vividos en el trabajo de esta novedosa comisión, fue el debate que se llevó a cabo en septiembre de 1994, debate que contó con la presencia del Presidente del Gobierno, en ese momento el Sr. Felipe González y el resto de presidentes autonómicos con la excepción del Presidente del Gobierno Vasco. A raíz de las discusiones e intercambios de propuestas, el Pleno del Senado tomó en consideración tres medidas:

-La conveniencia de crear una Conferencia de Presidentes, que sirva de vínculo institucional estable entre el Gobierno de la Nación y los ejecutivos autonómicos.

-Crear y articular los cauces oportunos para que las Comunidades Autónomas puedan participar en las decisiones que emanan de la Unión Europea y que afectan a dichas Comunidades.

-Poner en marcha una ponencia encargada del estudio de una futura reforma constitucional sobre el Senado.

Sin duda, de las tres medidas, esta última es la que más importancia tiene, sobre todo, atendiendo al tema de estudio del presente trabajo. Paso a plasmar las palabras con las que se aprobó la vertebración de esta ponencia, pues de las mismas, podremos abordar el siguiente apartado de este capítulo.

<<El Senado acuerda constituir, antes de acabar el actual periodo de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las autonomías definido por la Constitución española, reformándola en la composición y en las atribuciones del Senado, y solicitando la colaboración del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, y también el asesoramiento de expertos en la materia⁴⁵>>

Tengo que destacar que en lo relativo a los trabajos llevados a cabo en la potencia, los distintos grupos parlamentarios tomaron con mucho interés y gran responsabilidad, el gran reto al que se enfrentaban, pues en lo que restaba de legislatura, muchos fueron los expertos que pasaron

⁴⁵ *Diario de Sesiones del Senado*, nº 123 de 26 de septiembre de 1994. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías.

por la ponencia con el fin de dar su punto de vista sobre el camino que debía tomar el Senado. No obstante, tras la convocatoria electoral de 1996 y el cambio de signo político del Gobierno de la Nación, el trabajo de esta comisión fue decayendo sin que pudiera materializarse ninguna propuesta en concreto. En este sentido, tampoco se abordaron ningún de los puntos restantes mencionados anteriormente, por lo que podemos decir, que el periodo que abarca desde 1996 hasta el 2004, no se produjo ningún cambio relevante sobre el tema que nos ocupa, siendo uno de los puntos de mayor fricción que se generó en este periodo entre el Gobierno de la Nación y los distintos gobiernos de las Comunidades Autónomas, el tema de la financiación de las administraciones autonómicas. No existía un clima propicio para abordar un tema de tal envergadura.

Antes de dar por concluido este punto, tengo que destacar una reforma importante que se llevó a cabo en sucesivos cambios del RS, modificación que aunque no se encuentra entre los tres medidas mencionadas anteriormente, si resultó un cambio destacable en la labor y funcione legislativa en el Senado que fue la aprobación del uso de las distintas lenguas oficiales en algunas comunidades autónomas. En primer lugar como ya mencione, se permitió su uso en la Comisión de las Comunidades Autónomas ampliando el uso a discurso que pudiera dar el Presidente del Senado, en la sesión constitutiva hasta la última reforma, la cual sigue vigente en nuestros días, donde se permite su uso, tanto oral como escrito para la labor diaria de los senadores quedando constancia en el Diario de Sesiones en la lengua empleada con su posteriores traducción al castellano. Aunque a simple vista puede considerar una reforma menor, el mismo fue un paso muy importante, simbólico, pero importante con el fin de intentar materializar el Senado como la Cámara de representación territorial también desde el punto de vista cultural y lingüístico de las distintas Comunidades Autónomas.

5.2. Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma del Senado

Una vez superadas las elecciones generales de 2004, en el debate de investidura del que saldrá elegido como nuevo Presidente del Gobierno del Reino de España, el Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, defendió la necesidad de iniciar un nuevo periodo en lo relativo a la posible reforma de la cámara alta, a través de una reforma constitucional que tuviera como misión dotar al Senado de los mecanismos necesarios para el desempeño de su función constitucional, es decir, que pudiera ser una verdadera cámara de representación territorial. Para desarrollar esta tarea, en primer lugar el Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, del 4 de marzo de 2005, solicita un dictamen al Consejo de Estado, órgano consultivo del Gobierno, sobre la eventual

reforma de la constitución donde se incluye la posible reforma del Senado. Antes de pasar a comentar lo que se expresa en el dictamen, es oportuno destacar que lo que se solicitó al Consejo de Estado, fue el generar una serie de ideas o propuestas, con el fin de que el Gobierno pudiera forjar una opinión al respecto de la pertinente reforma constitucional.

En el año 2006 el Consejo del Estado⁴⁶ cumplió con el encargo del Gobierno y emitió un informe sobre las modificaciones de la Constitución española, eso sí, este informe tiene como base la advertencia realizada por el Gobierno en el momento de la solicitud, pues las ideas o propuestas que contiene no viene, en ningún momento, a intentar cambiar las decisiones adoptadas por los constituyentes.

El informe parte de dos ideas cardinales con respecto a las funciones que el Senado haya de desempeñar, ideas que serán la base sobre la que se asienta el conjunto de medidas y propuestas a llevar a cabo en esta institución. En primer lugar marca que el Senado es un órgano del Estado a través del cual las Comunidades Autónomas participan en las funciones de las Cámaras, esto es en las funciones legislativas y de control del Gobierno y en la reforma constitucional. No estamos por tanto ante una cámara de compensación de las divergencias que se puedan suscitar entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Por ello, el informe deja claro la siguiente reflexión *<<el buen funcionamiento del modelo requiere inexcusablemente tanto una ordenación del sistema que tenga en cuenta el hecho territorial como la actuación leal de las partes respecto del proyecto global, al que aportarían la perspectiva territorial en cuando a su definición, pero sí que ello pueda suponer el predominio de los intereses territoriales>>*. Por otro lado, el Consejo de Estado deja claro que el Senado ha de tener una posición propia y significativa como órgano constitucional diferenciándose de la labor que se pueda desempeñar en el Congreso de los Diputados, sin que eso signifique, que su labor se concreta en la mera capacidad para oponerse a las decisiones que emana de la cámara baja.

Entre las propuestas de modificación que se plantean en el informe, vamos a dividir las en dos apartados que abarcan conceptos que ya hemos mencionado al principio del presente capítulo: composición y funciones del Senado.

Entorno a la composición, son tres las principales cuestiones que se plantean. La primera de ellas es la circunscripción que se debe emplear para la elección de los senadores. Si las entidades que deben representar los senadores son las Comunidades Autónomas, la circunscripción que se debe emplear para su elección debe ser la Comunidad Autónoma. El Consejo de Estado, en

⁴⁶ Consejo de Estado <<Informe sobre modificaciones de la Constitución Española>> Febrero de 2006.

relación a este asunto, matiza que esta situación no tiene por qué dejar fuera a la provincia y que la misma puede emplearse para decidir el número de senadores que deben tener cada circunscripción. Otro punto importante, dentro de este tema, del que se ocupa el informe es sobre la distribución de los escaños. Siguiendo lo expuesto en el párrafo anterior, lo más conveniente sería tener una cámara paritaria en el sentido de que todas las Comunidades Autónomas dispongan del mismo número de escaños a elegir. Nos obstante no podemos negar, como ya hemos visto, e incluso el constituyente comento a la hora de redactar los preceptos que se ocupan de esta cámara, que esta representación igual para todas las comunidades, puede genera a su vez desigualdad si atendemos a la población de cada una de ellas. Para paliar estos inconvenientes, el Consejo de Estado propone dos medidas posibles. La primera asignar senadores adiciones a las CCAA en proporción a su población o bien, introducir el número de provincias como criterio adicionales para la asignación de escaños. Con esta propuesta el Senado estará formado por 190 senadores, de los cuales 6 senadores corresponden a cada Comunidad Autónoma y se asignará otro más por cada millón de habitantes.

Otro punto importante en la composición del Senado es lo que respecta a los senadores designados por las distintas entidades territoriales. En este caso encontramos una gran variedad de opiniones doctrinales y distintos modelos a los que se puede acoger el Consejo de Estado para redactar su propuesta. Un punto importante es lo relativo a las distintas comparaciones de las segundas cámaras que se aborda a través del derecho comparado, no obstante, mencionar que este tema será abordado en el siguiente capítulo, aun así, me permito adelantar que el Consejo de Estado si matiza su posición contraria al modelo alemán, debido a sus peculiaridades. En lo relativo a los senadores designados, el Consejo de Estado opta por dos fórmulas, la primera de ellas los senadores serían elegidos por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma en el mismo momento que se celebren las elecciones autonómicas, determinando la ley electoral el sistema de elección. La segunda fórmula da todo el protagonismo a las provincias, proponiendo que los ciudadanos elijan un senador por el sistema mayoritario en el ámbito provincial, siendo el resto de senadores designados por los Parlamentos autonómicos.

El informe del Consejo de Estado, en su segunda parte, se ocupa de la potestad legislativa de la cámara alta, marcando las líneas generales de la actuación parlamentaria. A la hora de abordar este informe, se generó el debate sobre si se debería mantener la competencia universal del Senado, en el procedimiento legislativo tal y como se encuentra actualmente regulado o si, por el contrario, debería limitar su intervención a los trámites o procedimientos que tengan como

asunto determinadas leyes territoriales. Se optó por mantener la coherencia y caracterización de las Cortes Generales tal y como se recoge en el art. 66 de la Constitución*, evitando una posible erosión, al generarse unos cambios competenciales y estructurales importantes, afectando a la situación de primacía que tiene el Congreso de los Diputados.

En el procedimiento legislativo ordinario, las modificaciones que se proponen afectan únicamente a los plazos de actuación del Senado, en lo relativo a las enmiendas y votaciones, siendo de cuatro meses para el procedimiento ordinario y un mínimo de veinte días para aquellos procedimientos de urgencia. Para las proposiciones de ley, no se plantea ningún cambio sustancial manteniéndose lo que se recoge en los distintos reglamentos legislativos.

La parte novedosa en lo que se refiere a las competencias legislativas, se circunscribe dentro de las llamadas leyes especiales desde el punto de vista territorial, ampliando el art. 74.2 de la Constitución⁴⁷, que se ocupa de la distribución de Fondos de Compensación Territorial, con la creación de la figura de las leyes de relevancia autonómica, donde se opta por dar una mayor influencia al Senado. El trámite para esta nueva figura legislativa comenzaría en el Senado, dejando en este caso de ser una cámara de segunda lectura, como es en el resto de procedimiento legislativo, pasando a ocupar una posición protagonista en el trámite parlamentario. El procedimiento comienza, tras una primera lectura y votación general de conjunto, siendo los senadores agrupados por Comunidades Autónomas. En caso de existir discrepancias entre ambas cámaras, se sigue el procedimiento legislativo de creación de una comisión mixta paritaria, de la cual saldrá un texto que será presentado a ambas cámaras para su aprobación, teniendo en caso de rechazo, la última palabra el Congreso de los Diputados. Así mismo destacar, que en la primera lectura, aunque la misma se realice en el Senado, en caso de que sea rechazada, la última palabra la tendrá el Congreso de los Diputados, mediante acuerdo motivado del Pleno, previo mensaje del Gobierno de la Nación al Senado haciendo constar la necesidad para el cumplimiento del programa político, de la aprobación del texto rechazado.

Una vez que hemos podido analizar las cuestiones relevantes del informe emitido por el Consejo de Estado sobre la idoneidad de una posible reforma constitucional en general y una modificación importante de la institución del Senado en concreto, me permito realizar un breve resumen remarcando los aspectos importantes. Ha quedado claro que la composición y las funciones, son las cuestiones claves para la posible reforma del Senado y las mismas estas relacionadas entre sí, pues un cambio en la distribución de los escaños, ya sea en las provincias,

⁴⁷ Artículo 74.2 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE nº 311.

la comunidad autónoma o la designación por parte de las asambleas legislativas, va traer consigo una nueva perspectiva a la hora de entender dicha cámara y su impacto en el modelo territorial de nuestro país.

Mientras que, en lo relativo al funcionamiento legislativo, se mantiene en líneas generales la distribución competencial actual, añadiendo un nuevo mecanismo donde se prima al Senado, como cámara de representación territorial, en aquellos asuntos de trascendencia autonómica, pero, eso sí, manteniendo la posición dominante, en el plano legislativo que tiene el Congreso de los Diputados.

Antes de cerrar este capítulo y pasar a la parte de Derecho Comparado, voy a volver a rescatar alguno de los elementos de calificación que hemos estudiado en el primer capítulo de este trabajo. Si recordamos, este trabajo lo iniciamos analizando lo que es el bicameralismo y dando una serie de categorías y modelos sobre los distintos tipos de cámaras altas que podemos encontrar. En el capítulo cuarto, el referido al *“Senado y las Comunidades Autónomas”* terminamos manifestando que el modelo de cámara alta que tenemos en nuestro país, encajaba con el modelo de cámara de revisión y reflexión.

Una vez que hemos visto los cambios que se han llevado a cabo y las reformas que se han intentado materializar, así como las opiniones doctrinales de distintos juristas y académicos, tenemos que seguir diciendo que el modelo de cámara alta, sigue clasificándose en el mismo modelo, comentada anteriormente; cámara de revisión y reflexión, pues, a pesar de que la mayoría de los intentos estén destinados en convertir el Senado, en una cámara de representación territorial, tal y como hemos descrito en el segundo capítulo, la realidad sigue siendo la contraria.

6. EL SENADO EN OTROS PAÍSES

La última parte de este trabajo se va a centrar en hacer un análisis sobre la organización y funcionamiento de las cámaras altas en otros países, con el objetivo de que sirva al lector como forma de comparar los distintos modelos existentes. En este sentido comparativo, también nos es muy útil esta reflexión sobre distintos modelos, para cerrar el trabajo de forma certera, pues una vez que hemos podido ver la evolución histórica, analizado el modelo de Senado que tenemos y las distintas reformas que se han materializado. En este sentido es interesante que podamos comparar distintas formas de organización entorno a las segundas cámaras.

Antes de pasar a comentar de forma detallada los elementos característicos; composición y funciones, de las segundas cámaras en la República Federal de Alemania y los Estados Unidos de América, quiero mencionar algunos ejemplos que podemos encontrar en el panorama europeo y que no distan mucho de los visto hasta ahora, en referencia a nuestro modelo nacional. Como ya sabemos, el Senado español se caracteriza por la representación electiva a través de sufragio y la representación a través de los parlamentos autonómicos, aunque en el apartado anterior hemos mencionado algunas críticas de académicos y jurista en relación nuestro sistema, muchas de las segundas cámaras de países europeos tiene sistemas parecidos. En concreto voy a comentar, brevemente, los siguientes ejemplos:

En la República Francesa⁴⁸ a pesar de que su forma de organización territorial se remonta a la época bonapartista y la misma ha sufrido ligeras modificaciones, estamos ante un sistema centralizado donde dicha división territorial, se realiza a través de regiones que a su vez están formadas en departamentos. Estamos ante una descentralización como la que podemos encontrar en nuestro país, pues la mayoría de las competencias están ejercidas por el Gobierno de la República, a pesar de esta situación organizativa, posee una segunda cámara, es decir, un Senado cuya composición se realiza por medio de una elección directa a través de los conocidos como grandes electores. Estos grandes electores son tanto los ayuntamientos como las regiones, estando por tanto, aunque sea de forma mínima, ante una cámara que guarda una relación con los distintos territorios que conforman el Estado.

Con un modelo parecido nos encontramos en la República de Italia⁴⁹, en este caso, la división territorial, se hace en base a una serie de áreas administrativas, formadas por regiones y

⁴⁸ Constitución de la Republica de Francia, promulgado el 4 de octubre de 1958. Texto fundador de la V República Francesa.

⁴⁹ Constitución de la Republica de Italia, promulgado el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948, actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes de revisión constitucional.

provincias con unas competencias mayores que en el caso francés, al poseer una mayor descentralización. En este caso la forma de elección del Senado es a través del sufragio universal, pero con una base territorial. Esta forma de elección se caracteriza, por un lado con un sufragio mayoritario, a través del cual se eligen el mayor número de senadores que componen la cámara y un sufragio proporcional, cuya relación son las distintas regiones y provincias. A pesar de que este sistema puede recordarnos a nuestros senadores elegidos por sufragio, el modelo italiano tiene una característica importante, el Senado, además de estos dos grupos de senadores, atendido a su forma de elección, también está formado por los senadores vitalicios, cuya elección depende del Presidente de la República, entre aquellas personas que cumplan una serie de características y hayan realizado labores en beneficio del país.

Por último, en la República de Austria⁵⁰ que tiene una organización territorial dividida en Länder, la cámara alta, si tiene una relación directa con los territorios puesto que los miembros que lo forman son elegidos por las distintas asambleas legislativas, siendo necesario que para ser miembro también tengas la condición de diputado en las mismas, estando en una situación dual.

En estos tres casos que he comentado, podemos encontrar las distintas características de nuestro modelo de elección del Senado, pues tenemos la propia elección a través de sufragio universal, en base mayoritaria y la designación de los senadores a través de las asambleas legislativas. Cada uno de estos ejemplos tiene una cámara alta, atendiendo a sus características pero con una relación directa a la organización territorial que posee. Al igual que he comentado en capítulos anteriores, si recordamos los modelos de bicameralismo que dan origen a las segundas cámaras, el elemento característico, que predomina en estos tres ejemplos es el de cámara de reflexión, siendo esta la función principal dentro de la potestad legislativa de cada estado, con la peculiaridad del modelo Austriaco que si se puede acercar a la descripción que encontramos, en el segundo capítulo, sobre las cámaras territoriales al tener, el mismo, una unión más acentuada con los territorios que forman el Estado.

6.1. República Federal de Alemania

Para la preparación de este trabajo, como es lógico, he tenido que consultar gran variedad de documentación sobre las cámaras altas, información que en los capítulos pasados he intentado plasmar de la mejor manera posible. Durante este tiempo, un hecho muy relevante a la vez que interesante son los ejemplos o modelos que el derecho comparado nos aporta para poder

⁵⁰ Constitución Federal Austriaca (Osterreichische Bundesverfassung), promulgada en 1920

contrastar y así, dar respuesta, a los posibles cambios que puede albergar nuestra cámara alta. Sin lugar a dudas, el ejemplo, que gran cantidad de juristas y académicos, más han mencionas, no sé si por su cercanía geográfica, nuestra relación, constitucional o por su peculiaridad, es el modelo Alemán, en concreto, su cámara alta denominada el Bundesrat.

La República Federal de Alemania, se configura como un estado federal compuesto por 16 entidades federales, denominadas Länder. En el plano organizativo, el estado alemán se compone de cinco órganos constitucionales permanentes de la Republica: la Presidencia Federal, el Gobierno Federal, el Bundestag, el Bundesrag, cámara baja, y la Corte Federal Constitucional. Estos órganos junto con los Länders se encuentran en una situación de independencia y yuxtaposición. No obstante, antes de pasar a comentar las partes más relevantes del Bundesrat, voy a describir, brevemente, como se organiza el sistema federal alemán.

El concepto de federalismo, proviene de la palabra latina ``foedus`` y significa alianza y tratado. Por tanto, el federalismo es la creación de un Estado Federal y la cooperación de las entidades que lo forman. En atención a esto, podemos decir que, varios estados conforman a través de una alianza un Estado central. Esta situación se ve en el caso que estamos comentando de la siguiente forma, los Länder disfrutan de una soberanía originaria, no derivada de la Federación sino admitida por esta. Todos ellos poseen una Constitución que regula su funcionamiento y la relación entre estas entidades territoriales y la Federación, se regula de acuerdo a la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, también conocida como Ley Fundamental de Bonn⁵¹ (en adelante, <<LFB>>), Constitución de la República Federal Alemana y las constituciones de cada una de las entidades territoriales.

Esta situación es descrita en el art. 28 de la LFB⁵² tal y como aparece a continuación << 1. *El orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Länder, distritos y municipios, el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los distritos y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Comunidad Europea, el derecho de votar y de ser elegido lo tienen también las*

⁵¹ Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) promulgada el 23 de mayo de 1949.

⁵² Artículo 28 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Se encuentra dentro del capítulo que regula las relaciones entre la Federación y los Länder

personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea. En los municipios, en lugar de un cuerpo elegido podrá actuar la asamblea municipal.

2. Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto II. La Federación y los Länder 34 con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica.

3. La Federación garantizará la conformidad del orden constitucional de los Länder con los derechos fundamentales y las disposiciones de los apartados 1 y 2. >>

Tal y como aparece en el citado artículo, podemos decir que los Länder están sujetos a la voluntad federal, que sirve de límite para su autonomía política, pero por otro lado, pueden influir sobre el Estado Federal, participando en la formulación de tal voluntad general. Tal y como manifiestan anteriormente, se encuentran en una situación de estrecha relación.

Con este panorama constitucional, organizativo y político, el medio para que participen los Länder en los asuntos de la Federación, es a través del órgano que vamos a estudiar en este apartado, el Bundesrat. Este órgano como ya comentamos, forma parte de los órganos constitucionales de la Federación, participando en la toma de decisiones políticas del Estado Federal, conformando un contrapeso a los órganos políticos y Federales: Gobierno y Bundestag,. Por tanto, podemos decir que la función principal de esta institución, es servir de canal y medio para que los Länder participen en la legislación y administración de la Federación y puedan ser tenidos en cuenta, en todos aquellos asuntos supranacionales, Unión Europea principalmente, que les afectan.

Para describir esta situación, debemos acudir al art. 50 de LFB⁵³ <<Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea>>

⁵³ Artículo 50 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Se encuentra dentro del capítulo que regula el funcionamiento del Bundesrat.

Una vez visto, el modo de organización constitucional-territorial que tiene la República Federal de Alemania y mencionado el papel que juega el Bundesrat en esa relación, es el momento de comentar cómo está formada dicha institución.

La principal característica que tenemos que destacar en primer lugar, es que a diferencia de otras cámaras altas, como por ejemplo, el Senado del Reino de España, los miembros del Bundesrat no son elegidos ni por sufragio ni por los parlamentos de las distintas entidades territorial. En el caso alemán los miembros son designados por los distintos gobiernos de los Länder. Como se puede apreciar, estamos ante un modo de elección muy polémico a la par que característico, si tenemos en cuenta lo que hemos estudiado en los capítulos anteriores. Esta situación se encuentra regulada en los art. 51 de LFB⁵⁴ <<1. El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.

2. Cada Lander tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.

3. Cada Lander podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Lander pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes>>

A pesar de que tal y como aparece mencionado en el precepto constitucional alemán, el mismo no puede generar ningún tipo de duda, un gran número de académicos y jurista alemanes ha debatido entorno a definir a que se refiere con ``miembro`` que forma la cámara; si son los representantes que nombran los Gobiernos o si por el contrario, se refiere al Lander como actor jurídico. Para dar respuesta a este debate, la mayoría de académicos sostiene que el apartado segundo del precepto citado, fija como miembro al Länder, por lo que, es la propia entidad territorial la que forma y compone este órgano.

El siguiente punto importante a determinar, o por lo menos a si fue a la hora de redactar y conformar esta institución, es el número de representantes de los que disponía cada Länder. Tras un intenso debate, al igual que sucedió en el proceso constituyente español, se decidió que cada estado federal dispone de tres representantes y que se irían sumando más, atendiendo a criterios de población quedando la escala de la siguiente manera. Además de los tres fijos, los Länder con más de dos millones de habitantes, disponen de cuatro miembros, los Länder con más de seis millones de habitantes disponen de cinco miembros y por último, los Länder con

⁵⁴ Artículo 51 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Se encuentra dentro del capítulo que regula el funcionamiento del Bundesrat.

más de siete millones de habitantes disponen de 6 miembros. Haciendo una comparación con nuestro sistema, esta situación también se ha dado en lo relativo a la hora de distribuir los senadores que son designados por las asambleas legislativas territoriales. La distribución de miembros y por tanto de votos entre los Länder se realiza siguiendo una vía intermedia entre la igualdad entre todos los territorios y el número de población que tiene cada uno.

Otra característica importante del modelo alemán, es el sistema de votación en esta cámara. El art. 51.3 de la LFB⁵⁵, mencionado anteriormente, marca que el sistema de votación no se hace de forma individual, sino que se contabiliza en bloques, en este caso teniendo como referencia el Länder, es decir, cada estado votó de forma unitaria, siendo afirmativo, negativo o abstención, pero de forma unitaria todas los representantes. En caso de existir divergencias entre los representantes de un mismo Länder, este voto será contabilizado como nulo. Al encontrarnos ante un sistema de designación total, el mandato de esta institución es indefinido. Me explico, puesto que este órgano se renueva siempre atendiendo al gobierno de cada estado federal, el Bundestag no tiene una legislatura como tal. Las elecciones que se realizan para los Parlamentos de los Estados federales de los cuales va a salir el Gobierno de dicho estado, podemos decir, que son las elecciones del propio Bundestag porque indirectamente van a salir los miembros que lo forman.

El último punto importante de este apartado, es lo relativo a los representantes que pueden designar los Länder. Como hemos manifestado, los representantes de los Estados son los designados por el Gobierno, pues bien, solo los miembros que forman ese Gobierno, son los que están facultados para componer la cámara alta, siendo en este caso el Ministro-Presidente y Ministros de los Länder, con las excepciones, por la situación concreta de los Alcaldes y Senadores de las ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo. En resumen, podemos decir que los representantes que forman el Bundesrat tienen una doble función, la propia del Länder que representa y la de miembro de la cámara alta, siendo su actuación siempre de acuerdo a la premisa de desarrollo conjunto de Gabinete y representante del Länder.

El último punto de estudio de esta cámara, siguiendo el esquema planteado a la hora de abordar este trabajo, es lo relativo a las funciones que tiene asignadas el Bundestag. Como hemos podido ver, no nos encontramos ante una cámara parlamentaria o política al uso, es más, muchos juristas y académicos debido a la singularidades, citadas anteriormente, han negado que el

⁵⁵ Artículo 51.3 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Se encuentra dentro del capítulo que regula el funcionamiento del Bundesrat, en concreto el apartado tercero se ocupa del sistema de votación.

Bundesrat puedan ser una segunda cámara o cámara parlamentaria, incluso en este sentido, la Corte Constitucional Federal, en una sentencia de 1994, ha expresado dicha situación, alegando que debido a la situación funcional y el método por el que se compone, no se puede manifestar que esta institución actuó como una segunda cámara de un sistema bicameral.

Para poder explicar esta situación, tenemos que acudir a ver cuáles son las tareas o misión principal de la que se ocupa dicha institución. Realizando un recorrido por lo que hemos visto en este apartado, tenemos que decir que el Bundestag y el Gobierno Federal son las instancias centrales de la actuación política de la República Alemana, es decir, poder legislativo y ejecutivo respectivamente, mientras que el papel que juega el Bundesrat, es de contrapeso en su calidad de órgano federativo. En este sentido la misión principal de este órgano no es completar la labor legislativa, sino que sirve como medio de control entre el Estado Federal y los Länder.

Ante esta realidad, tenemos que manifestar que el papel fundamental, la misión y el fin de esta cámara que estamos analizando es la de, por un lado, servir de contrapeso federativo al Bundestag y al Gobierno Federal y por otro lado ser un eslabón entre el propio Estado y la relación entre los distintos entes territoriales que lo forman, eso sí, esta situación doble no quita, como hemos podido ver, que participe o pueda participar de la propia labor política, siempre circunscrito a esa relación especial y dentro del aspecto territorial y federal.

Termino este apartado con la siguiente reflexión, en torno a lo que hemos visto. Estamos ante un modelo, el alemán, totalmente atípico, en relación a los distintos conceptos que hemos visto. Pues el mismo se basa en un sistema de total representación territorial al tener una cámara cuya base son los propios entes territoriales, los Länder, actuando los mismos de manera conjunta, al ser una representación total, teniendo como función la de mantener el equilibrio del sistema federal alemán, un sistema con una serie de matices muy especiales y concretos que dan a esta cámara, las peculiaridades que hemos visto. Con esta situación y volviendo a mencionar nuestro sistema de segunda cámara, si podemos ver las distintas diferencias que existen entre ambos modelos.

6.2. Estados Unidos de América

Al igual que comenté al principio del apartado anterior, otro de los ejemplos característicos que se destaca en los análisis y comparaciones en torno a la institución del Senado, es el modelo que existe en los Estados Unidos de América. No obstante, antes de pasar a comentar como está configurada esta institución; su composición y sus funciones, es necesario hacer un breve resumen de los modelos que hemos visto en el desarrollo de este capítulo.

Hasta el momento, hemos podido analizar de forma muy detallada como es el funcionamiento de nuestra cámara alta, partiendo de todos los elementos históricos que han dado lugar a la misma, junto con el proceso constituyente y la relación que tiene con las distintas Comunidades Autónomas. Hemos analizado el funcionamiento de la cámara alta o cámara territorial que existe en la República Federal Alemana y comentado, brevemente, los matices importantes de la misma institución en países de nuestro entorno, Francia, Italia y Austria. En todos estos casos, obviando el que hace referencia al caso nacional, la característica que los une es la cercanía geográfica y que todos los modelos políticos, ya sean Monarquías o Repúblicas tiene unos elementos característicos idénticos, siendo ese elemento, el modelo parlamentario. En todos estos países, ya sea en mayor o menor medida, la fuerza política reside en los parlamentos o congresos, con la pequeña excepción de Francia. No obstante en el caso que vamos a comentar a continuación, nada tiene que ver con esta categoría política, pues el modelo político americano se circunscribe dentro de los sistemas presidenciales. Aunque en líneas generales este aspecto no limite nuestro margen de estudio, si genera una nota característica en lo relativo a la forma de organización del país, siendo en los casos presidenciales, el elemento principal del sistema la Presidencia de la República, siendo la misma la que mayor protagonismo y peso político tiene dentro del Estado.

De igual forma que he hecho en apartados anteriores, antes de pasar a comentar la institución que estamos estudiando, es importante conocer los momentos históricos que originaron la misma, empezando con un pequeño resumen de la historia constitución de los Estados Unidos de América.

Durante la Convención Constitucional⁵⁶ que se llevó a cabo en Filadelfia entre el 14 de mayo y el 17 de septiembre de 1787, se debatió, votó y aprobó el marco constitucional sobre el que se va a regir el nuevo estado surgido de la independencia con Reino Unido. Durante los debates y

⁵⁶ Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Se redacción y aprobación se llevó a cabo en la Convención Constitucional de Filadelfia, actuando como poder constituyente, siendo necesario su ratificación por los Estados que forman la Unión.

trabajos llevados a cabo, los ``Padres Fundadores`` tal y como se conoce coloquialmente a los delgados que conformaron esta convención, llegado el momento de decidir la configuración del poder legislativo, decidieron adoptar un sistema bicameral con un Congreso que estaría formado por, una cámara baja, denominada Cámara de Representantes y una cámara alta, que fuera el Senado. Las propuestas planteadas por los delegados en relación a la composición de esta cámara, seguía la línea de las tesis dominantes en Europa y que, a día de hoy se siguen mantenido en la mayoría de estados, tal y como hemos comprobado, fue que los senadores estarían designados por las distintas asambleas estatales. En un primer momento, la idea de los delegados era que el poder político, además de estar sustentado por el Presidente de la República, el mismo también fuera, en parte compartido con el Congreso, de ahí el interés, énfasis y defensa por parte de muchos de los constituyentes a la hora de plantear un poder legislativo fuerte y bicameral. En este sentido y con respecto al Senado, muchas fueron las opiniones para que esta institución sirviera de contrapeso al poder ejecutivo tal y como manifestó el delegado James Madison, siendo el portavoz de esta corriente doctrinal.

Para terminar este pequeño repaso histórico, una de las anécdota más relevantes que se dio en torno a este punto dentro de la convención y que, sin saber si al final la misma pudo influir de forma decidida, en el resto de delgados a la hora de optar por esta distribución legislativa, fue la protagonizado por el Presidente de la Convención y posterior Presidente de los Estados Unidos de América, George Washington. En un momento de pausa en la Convención, uno de los delegados tras tomar una taza de café, debido a las altas temperaturas del mismo se quemó la boca, en ese momento el presidente, se acercó y tras depositar el café en otra taza fría, manifestó ``que la función de una segunda cámara debía ser lo mismo que acaba de hacer con las dos tazas de café, la segunda cámara tiene como misión la de poder enfrían aquellas leyes que surgieran de la primera con vistas a tener la oportunidad de revisarlas y en su caso cambiarlas`` creo que esta pequeña anécdota refleja y a la vez, explica de forma clara, el tema de estudio de este trabajo entorno a la justificación de la existencia de los sistemas bicamerales y las segundas cámaras dentro de los mimos.

En relación a la composición del Senado, el mismo está formado por cien senadores de los cuales cada estado tiene asignado a dos representantes. Esta asignación surge del denominado ``Compromiso de Connecticut`` que se dio en los debates dentro de la Convención Constitucional. Los representantes de los estados pequeños no estaban dispuesto a que los criterios de elección para la cámara alta, fueran los mismos que para la cámara baja, es decir, el método proporcional, pues entendían que si se seguía este sistema, estos estados no estarían

totalmente representados y se encontrarían en una situación de inferioridad con respecto a los estados con mayor número de población. Por este motivo se optó por un reparto igualitario con el objetivo de que, con independencia del número de población, todos los estados tuvieran el mismo peso en la cámara alta.

En un primer momento, la forma de elección de los mismos correspondía a las asambleas legislativas de cada estado, encontrándonos con una situación muy parecida a los modelos que hemos podido comentar anteriormente. No obstante, esta situación no es la que se encuentra vigente en este momento, debido a un debate que surgió en 1912 con la promulgación de la Decimoséptima enmienda⁵⁷ a la Constitución de los Estados Unidos. Este cambio se dio por dos problemáticas que se originaron con el transcurso de los años y que generaron la posición contraria de un gran número de legisladores y academias. Los problemas que suscita este sistema de elección fueron: la corrupción a la hora de designar a los senadores y los retrasos en su designación. El primero de los motivos surgió debido a que se sentía que las decisiones de elección entre uno u otro candidato, estaban amparada en favores entre representantes y terceros y no en sus méritos y capacidad para el desempeño de dicha función, tal y como se exigía. En concreto, entre los años 1857 y 1900 se llegaron a investigar hasta tres elecciones por presunta corrupción. El segundo de los motivos surgió de la falta de acuerdo en las distintas asambleas para poder designar a los representantes de los estados. Esto originó, por ejemplo, que el estado de Delaware quedara vacante desde 1899 y 1903 su representante en el Senado.

Ante esta situación, algunas asambleas legislativas y un número importante de representantes en la cámara baja federal, empezaron a pensar en la necesidad de reforma del sistema con vistas a conseguir que el mismo dejará de estar viciado y bloqueado. Este cambio se inició a principios del siglo XIX y culminó con la aprobación de la enmienda constitucional en la cámara baja en 1911 y la posterior ratificación por los estados al año siguiente.

La entrada en vigor de esta enmienda cambió por completo la elección del Senado, pasando de ser un Senado designado por las asambleas legislativas a un Senado elegido a través de sufragio universal por los ciudadanos, de la misma forma que la Cámara de Representantes.

A pesar de que, tras este cambio, el Congreso, es decir ambas cámaras, tenían el mismo sistema de elección, se mantuvieron una serie de diferencias en base a los planteamientos originales de los constituyentes, entorno a que dentro del sistema legislativo, cada cámara tuviera su

⁵⁷ *Decimoséptima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América*. La enmienda sustituye el Artículo I, Sección Tercera, Clausulas Primera y Segunda. Adoptada en abril de 1913.

peculiaridad con vistas a mantener distintos equilibrios y contrapesos en el sistema legislativo. A tal fin, el mandato de los senadores se marcó en seis años siendo elegidos en tercios cada vez que hay elecciones a la cámara de representantes. Con este modelo electoral cada dos años, ya coincidan o no con unas presidenciales, se renueva la totalidad de la cámara baja y un tercio de la cámara alta intentando mantener, con esta distribución de las elecciones, el equilibrio que pensaros los constituyentes.

Una vez analizado el tema de la composición y elección de los miembros de esta cámara, toca comentar cuales son las funciones que tiene asignadas en su labor legislativa. En este sentido, al igual que lo mencionado anteriormente, el Senado de los Estados Unidos de América también difiere con el resto de segundas cámaras, estudiadas y comentadas hasta el momento. Rescatando la diferencia que comente al principio de este apartado en lo relativo a los sistemas parlamentarios y presidenciales, la nota característica de este último, en lo relativo al poder legislativo, es que las segundas cámaras no tienen una posición subordinada con respecto a las primeras y que las mismas, no se ocupan de cuestiones de índole territorial. En los sistemas presidenciales, mayoritariamente, el Senado es la cámara con mayor peso político dentro del poder legislativo y la que, en los temas importantes, tiene la última palabra. En este caso concreto, la Constitución de los Estados Unidos, tiene asignada una serie de funciones únicas al Senado, es lo que dentro de las teorías políticas y en concreto, para el caso americano, se conoce como *“checks and balances”*, es decir, controles y equilibrios dentro de los órganos constitucionales más importantes.

La función más característica del Senado es el de asesorar y confirmar algunas de los nombramientos gubernamentales de los escalafones más importantes, como son el caso de los Secretarios del Gabinete, nuestros Ministros, la mayoría de los jefes de las agencias ejecutivas federales, los embajadores y los miembros de la Corte Suprema.

Otro tema importante en el que el Senado tiene un papel destacado es en la ratificación de los distintos tratados internacionales, pues la Constitución establece que el Presidente de la República solo podrá celebrar tratados siempre que dos terceras partes del Senado estén de acuerdo.

El Senado de los Estados Unidos, es la cámara política más importante, dentro del sistema legislativo, pero también es la cámara que mayor control puede ejercer sobre el Presidente, siendo esta la que en una situación de juicio político, decida su continuidad o su cese. En este procedimiento, denominado *“Impeachment”*, para la destitución de los funcionarios de la

administración, participan ambas cámaras. La Cámara de Representantes es la encargada de decidir si existen argumentos para proceder a encausar al Jefe del Estado y el Senado de, una vez analizados los argumentos remitidos por la cámara baja, decidir si se condena o por el contrario se absuelve de las acusaciones. Además de estas funciones, el Senado también puede participar de la propia labor legislativa de redacción y aprobación de la legislación, teniendo como límite, la prohibición de presentar proyecto de ley que imponga nuevos impuestos, estando esta facultad reservada sólo para la cámara baja.

Con todo esto, y a modo de resumen, tenemos que destacar los siguientes hechos relevantes. Nos encontramos ante una cámara que nada tiene que ver, a modo de composición y funcionamiento, con lo que hemos podido analizar hasta el momento, pues tanto en el modelo español como el alemán, la cámara alta tiene una clara relación de subordinación con la cámara baja, siendo esta última la que ocupa todo el peso legislativo, además las funciones del Senado se encuadran, principalmente dentro de la actuación y relación de las entidades territoriales, siendo el caso distinto lo que hemos visto hasta ahora.

Otro hecho relevante y que se circunscribe a esa diferencia de peso, tanto política como legislativa, es la función que tiene con respecto al control del poder ejecutivo, pues el tener la facultad de nombrar y cesar a altos funcionarios, demuestra esa situación de superioridad con respecto a la cámara baja y su papel protagonista dentro del desarrollo constitucional del modelo americano.

CONCLUSIONES

Una vez llegado a este capítulo, damos por finalizado el análisis, estudio y explicación de las teorías de las segundas cámaras y en concreto del funcionamiento del Senado en nuestro sistema constitucional, dando paso a la última parte del trabajo, las conclusiones. El desarrollo de las mismas tiene como referencia la distribución de los capítulos de este trabajo, agrupando las mismas en tres apartados que hablaran de los elementos característicos de los temas tratados y finalizando con un cuarto donde, brevemente, expondré una serie de opiniones en torno al tema estudiado.

Primero.- La base sobre la que se desarrolla el presente trabajo se encuentra en el segundo capítulo del mismo, donde hacemos un estudio detallado sobre las distintas teorías en torno a las segundas cámaras. Estas teorías nos muestran los distintos cambios y evoluciones que se dieron con el paso del tiempo, pero siempre, teniendo como base los postulados liberales surgidos en el siglo XVIII, así como las opiniones de importantes juristas y académicos. En primer lugar tenemos que destacar que el número de cámaras existente en los distintos modelos constitucionales venía a ser reflejo de las relaciones políticas entre los gobiernos, teniendo como fin, en relación a la existencia de dos cámaras, la de mantener un cierto equilibrio y control. Primitivamente estas ideas de control y equilibrio se sustentaban en la idea de limitar los poderes ejecutivos a través de unas cámaras donde se pudieran mantener dicho control.

Como hemos visto, el origen de estas primitivas cámaras, dista mucho de lo que se entiende hoy día, pues en su origen no dejaba de ser un lugar, en este caso la cámara alta, donde estuviera representada un sector de la sociedad, siendo en este caso una cámara de representación estamental. Estas ideas y esta representación, fue evolucionando con el paso del tiempo, a medida que paralelamente iban cambiando las ideas en torno a esta forma de distribución. Para ello, tal y como hemos visto, a través de las opiniones reflejadas, surgen distintos esquemas y modelos que van dando lugar a las segundas cámaras tal y como las entendemos hoy día. Estas ideas las terminamos agrupando en cuatro grupos siendo estos, el reflejo de la evolución doctrinal en torno al tema que hemos estudiado. Estos cuatro grandes grupos: cámara de revisión y reflexión, cámara de representación territorial, cámara de representación amplia y cámara de impugnación democrática, serán los modelos a través de los cuales se van fijando los distintos constitucionalistas, no solo los españoles, a la hora de confeccionar su engranaje institucional.

Es por tanto, que el siguiente paso que damos, dentro del trabajo, es el análisis y estudio de los distintos momentos constitucionales que hemos tenido en España, haciendo un especial hincapié en la confección legislativa de cada momento.

Hasta la fecha, nuestro país ha contado con siete constituciones promulgadas y una que se ha desarrollado pero que no llegó a estar vigente como fue la del primer momento republicano y otro periodo, el régimen autoritario franquista, que estuvo sustentando a través de una legislación concreta como hemos mencionado en el trabajo. Pues bien, en cada momento, los constitucionalistas de la época optaron por un modelo legislativo, acorde a los momentos que se estaban viviendo y las ideas de la época, en torno a este tema. Sin ánimo de ser repetitivo con lo ya visto, destacar que hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX el modelo de segunda cámara que se ha desarrollado en España estuvo siempre parejo a la distribución social, siendo la cámara alta la encargada de representar, bien a estamentos sociales importantes o la de compartir junto con la Corona la soberanía nacional. El cambio de tendencia, a pesar de que la misma no llegó a promulgarse, fue el proyecto de constitución de 1872 donde se intenta materializar una segunda cámara con función territorial. Destacar que a pesar de que, en las constituciones anteriores no se llegó a materializar las funciones de las segundas cámaras, dentro de los cuatro grupos mencionados anteriormente, la forma de elección de los representantes, en concreto en los momentos constitucionales de 1837 y 1869 se iban acercando a la idea que finalmente se plasmó en 1873, es decir, una representación territorial basada en la distribución existente en ese momento, siendo siempre la provincial, el elemento territorial característico.

Con el proceso constituyente de 1978, se materializa principalmente las ideas entorno al bicameralismo y las principales características y modelos que hemos estudiado y comentado anteriormente. En el proceso constituyente mucho fueron los cambios que se dieron a la hora de materializar la institución del senado, pero todos ellos, se desarrollaron en torno a la idea de dotar a esta institución como una cámara de replantación territorial para que fuera el reflejo de la distribución territorial que se iba a dar en el país. Como ya hemos visto, el resultado final puede distar mucho de los planteamientos originales, pero la idea base, sobre todo, lo que estamos analizando en esta primera reflexión, es que por un lado la distribución competencial que se da al Senado la englobamos dentro de las ideas en torno a las cámaras que tiene como misión la de revisión y reflexión del proceso legislativo, siendo la forma de elección y representación más cercana al modelo de cámara de representación territorial.

Segundo.- El Senado tal y como hemos visto en capítulos anteriores, tiene su principal esencia en la representación territorial, siendo el elemento que lo da forma, la relación que lo une a las Comunidades Autónomas. Es esta relación la que hemos analizado y estudiado y que tiene su base en la composición y las funciones que tiene la institución del Senado. Estos dos elementos serán también objeto de estudio que se aborden en las distintas opiniones que surgieron a la hora de plantear los cambios y reformas que necesita nuestra cámara alta. De ahí el interés y la obligación, que en este punto, desarrolla los capítulos cuarto y quinto, de forma conjunta en estas conclusiones.

La composición de esta institución se forma en torno a dos modelos, el que tiene su origen en la elección directa de los ciudadanos a través de unas elecciones y el que se da tras la designación por las distintas Asambleas Legislativas. Es este último caso, el que a simple vista, pueda dar lugar a materializar esa unión entre la institución y el ente territorial. Nada más lejos de la realidad, esa, presumible relación que pudiera existir, empieza y termina en el mismo momento de la designación del senador.

Así mismo las funciones que ostenta la institución que estudiamos, a pesar de que la misma, tal y como mencionamos anteriormente, se encuentre englobada como una cámara de revisión y rectificación dentro de la labor legislativa, en la realidad, su poder de actuación y decisión, dista mucho de la teoría que hemos estudiado y plasmado en el presente trabajo. No encontramos ante una cámara con un peso político y legislativo mínimo, también dentro de la esfera de la posible actuación territorial, pues no nos podemos olvidar, que la primitiva labor del constituyente fue la de originar una cámara que tuviera como principal labor la materia territorial. Ante este escenario, muchas fueron las voces que plantearon una reforma de la institución y alguna que otra las ideas y propuestas planteadas, siendo analizadas algunas de ellas en páginas anteriores. Todas poseen un elemento común, la composición de la cámara y las funciones dentro de la labor legislativa.

Todas esas opiniones y propuestas, entorno a la reforma del Senado, podemos agruparlas en dos momentos bien definidos. El primero de ellos se dio en el año 1994, con la reforma del Reglamento de la Cámara. En este momento, tal y como hemos visto, se optó por mejorar el propio funcionamiento de la cámara a través de la creación de una comisión que tuviera como fin, la labor territorial, en este caso el estudio y análisis de todas las temáticas que las distintas Comunidades Autónomas tuviera a bien llevar a la cámara al igual que los distintos miembros del Senado, siendo el fin último, en el periodo legislativo, la de realizar un debate sobre la

situación del Estado Autonómico en nuestra país. Esta reforma tenía como fin la de intentar resaltar la labor territorial en esta cámara y así diferenciar dentro de la labor legislativa de las Cortes Generales, al Senado como cámara depositaria de la actuación autonómica. El segundo momento, surgió en el año 2004 con la petición del Gobierno de un informe, al Consejo de Estado, sobre las posibles modificaciones que se pudieran realizar en esta cámara, con el fin último de cumplir lo previsto y descrito en nuestra constitución.

Fue el año 2006 cuando la petición gubernamental tuvo respuesta siendo los elementos a través de los cuales se planteaban los cambios, los ya mencionados anteriormente; composición y funciones. En este sentido se propone que la representación, que surge a través de las Comunidades Autónomas, tenga una mayor relación con las mismas, con un cambio en su forma de elección, para que la misma sea unitaria, es decir, que no existieran dos modelos, o bien se opte por una elección a través de sufragio, teniendo que ser un sufragio coherente con la cámara que se va a formar o bien una designación total por las distintas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No puedo evitar mencionar que una de las propuestas de cambio que se plantean en este punto, designación total por parte de las Asambleas Legislativas, viene a ser lo que en su momento, los constituyentes propusieron en el anteproyecto de constitución, antes de que fuera modificado por las diferentes enmiendas de los grupos parlamentarios.

Para mejorar las funciones que tiene el Senado con respecto a las Comunidades Autónomas se propone que, sin cambiar el equilibrio dentro del procedimiento legislativo entre el Congreso y el Senado, modificar un procedimiento ya existente y que tiene que ver con la financiación de las distintas Comunidades Autónomas, el mismo pueda servir para que el Senado se ocupe de toda la temática territorial teniendo, en este único caso, una situación de privilegio con respecto al Congreso de los Diputados. Podemos decir, que tímidamente, con esta propuesta se empieza a plantear el cambio de modelo de cámara, pasando de la cámara de revisión o rectificación, que tal y como ya mencione, es el que poseemos actualmente, a una cámara de representación y función territorial tal y como explicamos en el segundo capítulo. Este cambio tiene su explicación en que se da al Congreso de los Diputados todo el peso en la actuación y control político, siendo el Senado el lugar de debate y actuación de los temas autonómicos así como el foro donde se puedan resolver los, posibles, problemas competenciales.

Tercero.- La última parte del trabajo la he dedicado a comparar distintos modelos de cámaras altas, con el fin de que llegados a este punto, podamos tener una visión amplia sobre la situación organizativa en otro país y ver de forma más clara, las semejanzas y diferencias con nuestro modelo. Para ello, en primer lugar he cogido tres ejemplos que juntos, a pesar de sus peculiaridades, todo hay que decirlo, se obtiene la forma de elección y composición el Senado español, a saber, una parte a través de elección directa de los ciudadanos y otra parte por medio de la designación de las Asambleas legislativas de las entidades territoriales. La Republica de Francia y la de Italia, basan la composición de su cámara alta mediante sufragio universal, atendido a su distribución territorial e intentando mantener una cierta relación con las mismas. Mientras que, en la República Federal de Austria, la forma a través de la cual se compone su cámara alta, es por designación de las Asambleas de las entidades territoriales, eso sí, teniendo las personas designadas una posición dual, al mantener su responsabilidad en la asamblea designante, ampliándolas con las que posee la cámara alta.

No obstante, además de los ejemplos ya mencionados, dos fueron los más relevantes sobre los que sustente mi labor comparativa pues los mismos, tiene unas características y peculiaridades que me han permitido desarrollar dicho papel. La Republico Federal Alemana y los Estados Unidos de América.

Estos dos ejemplos son claros a la hora de mostrar las otras dos maneras de organización, composición y funciones de cámara alta que podemos encontrar, entendiendo que tanto el modelo español como los otros tres mencionados anteriormente, los podemos agrupar en un mismo modelo.

Para el caso de la Republica Federal Alemán, comencé su apartado explicando la forma de organización que posee, a saber, un estado formado por 16 entidades federales con unas competencias y una situación de independencia en relación a las mismas y al Gobierno Federal. Además estas entidades territoriales, como ya sabemos, denominadas Länder, posee una soberanía originaria y una constitución que sirve para regular su funcionamiento y la relación con el Estado. La primera nota característica a la luz de esta explicación la encontramos en la forma en la que se organiza el Estado, pues, evidentemente nos encontramos ante una situación totalmente distinta a los visto anteriormente. Este hecho marca, como no puede ser de otra forma, la configuración constitución y funciones de las más altas magistraturas del Estado, también, como no, de su cámara alta, la que, como ya hemos visto, se denomina Bundesrat.

El Bundesrat, posee una forma de elección y composición de sus miembros totalmente distinta a todas las que hemos visto. Los miembros que forman esta cámara son representantes directos de los Gobiernos de los distintos Länder, para el engranaje funcional de la cámara y el papel que va a jugar con respecto a las competencias que tienen aparejada, sobre todo, las de ámbito de regulación territorial, genera una posición y una importancia mucho mayor, si comparamos con las cámaras de los países antes estudiados.

Así mismo, también tenemos que destacar, que si puede parecer singular la forma de elección, mucho más lo es, su forma de toma de decisión. Si recordamos, una de las características importantes de este órgano es que las decisiones no se toman en torno a grupos políticos, sino que las decisiones siempre deben estar sustentadas de forma unitaria por los miembros que representan a la entidad territorial. Esta situación, puede parecernos totalmente dispar dentro de la propia tradición parlamentaria, al regir ``una persona y un voto´´. En este sentido, puesto que lo que verdaderamente se encuentra representado en la cámara alta, son los estados que forman el país, los votos se computan por estados, estando obligados las personas que los representan a actuar de forma unitaria. Todo un ejemplo, a mi entender, de conexión entre el órgano y los estados que lo forman.

Con esta forma de organización, el modelo de cámara que hemos estudiado queda fuera del grupo, si atendemos a los modelos visto en el segundo capítulo, que estábamos acostumbrados a estudiar. No estamos por tanto ante una cámara cuyas funciones puedan ser las de complementar la labor legislativa de una cámara baja, sino que nos encontramos ante una cámara con funciones bien definidas en el ámbito legislativo y con un peso muy importante y una relación muy característica con respecto a las entidades territoriales. Con todo esto podemos decir, que nos encontramos ante una verdadera cámara de representación territorial, pues su forma de elección y el papel que juega en el engranaje constitucional del país, así no permite decirlo.

Por último, cierro el apartado de derecho comparado con el modelo de los Estados Unidos de América. Como explique en las páginas anteriores, el apartado de derecho comparado, además de servir para conocer y estudiar distintos modelos de segundas cámaras, en este último caso, también nos ha servido para que, brevemente, podamos conocer, estudiar y comparar como se regulan estas cámaras en modelos de estado parlamentarios y modelos de estado presidenciales, como es el caso de los Estados Unidos de América.

El Senado de los Estados Unidos de América, tiene una situación, dentro del aspecto político y legislativo, totalmente distinto a lo que hemos visto en modelos anteriores, pues en este caso, esta cámara, es la de mayor peso dentro del Congreso de los Estados Unidos. Así mismo, y para sustentar dicha situación, posee unas acciones políticas sobre altos funcionarios del Estado, empezando por la Jefatura del Estado, que resaltan y refuerzan esa situación de superioridad e importancia dentro del esquema competencial y constitucional del Estado.

En lo relativo a su composición, tal y como hemos podido explicar en el apartado correspondiente, viene a ser reflejo de un acuerdo entre los estados que forman el país, reflejando la misma una conexión territorial y competencial entre todos los estados que forman la unión. A pesar de que, a diferencia del modelo alemán, el Senado de los Estados Unidos de América, no destaca por tener dentro de sus competencias, unas acciones características que sirvan de árbitro entre el Gobierno de la Unión y los Estados, siendo en este caso, una cámara que desarrolla su actuación como otro agente más de la labor legislativa, su forma de elección y composición, si nos permite destacar una influencia territorial e igual a la hora de confeccionar dicha cámara.

Cuarto.- Llegados a este punto, y antes de dar por concluido el estudio sobre el Senado en nuestro país, voy a terminar con una serie de opiniones entorno a todo lo que hemos podido estudiar y conocer a través de estas páginas.

El Senado en España, es una de las instituciones más desconocidas e incluso más incomprendidos por parte de los ciudadanos. Evidentemente esta situación no es fruto de la casualidad, pero tampoco la solución que se le dé, debe ser fruto del azar. A lo largo de los años, en épocas anteriores, las funciones que ha tenido el Senado han sido, las que en su momento, se han entendido más acordes para el correcto desarrollo constitucional y organización del país. Entiendo que, en el momento de la redacción de nuestra actual constitución, los constituyentes también optaron por este pensamiento y desarrollaron una cámara alta, cuyas funciones estuvieran cercanas a las Comunidades Autónomas, pero siendo, a la vez, un actor más dentro de la labor legislativa. En el mismo sentido, su forma de elección venía a demostrar dichos planteamientos, actor legislativo con un toque, territorial.

Actualmente, y tal y como así ha quedado plasmado, tenemos varios caminos sobre los que sustentar los cambios que necesita nuestra institución, desde propuestas de académicos y juristas, hasta modelos de países cercanos y lejanos. No obstante, sin renunciar a la necesidad de que nuestra cámara alta necesita ser reformada, esta reforma debe desarrollarse de forma paralela al camino que ya hemos recorrido durante estos años. Me explico, tanto en el año 1994 como las propuestas que se han planteado a través del informe del Consejo de Estado, se hacen atendiendo a las necesidades del momento en el que se han planteado, en este sentido, creo que fueron muy acertados los cambios llevados a cabo a través de la reforma del reglamento del Senado, pues desde ese momento, en la institución que venía a ser la voz y el lugar donde se pudieran tratar los asuntos de ámbito autonómico, tenía un lugar donde se pudieran desarrollar de forma clara y sin ningún tipo de bloqueo, entiendo esto último a la propia acción política y parlamentaria, que se puede desarrollar.

En el mismo sentido, creo que las propuestas que se han planteado, en este caso, de mejorar de la forma de elección de las representantes de esta institución, creo mismamente que representan una imagen fiel del momento pero sobre todo, del desarrollo constitucional que llevamos recorrido. Creo pues, que el punto que se debe tratar, en todo aquello que se quiera reformar entorno a esta cámara, debe seguir lo planteado en el año 2006, dar más cercanía a los representantes que forman esta institución con las distintas organización territoriales que tenemos en nuestro país, teniendo como referencia la comunidad autónoma, pero sin olvidar el ultimo eslabón que la forma. Pienso pues, que dando estos posan, se podrá ir llegando al planteamiento, ideas e intenciones que los constituyentes en el año 1978 plasmaron en el artículo 69 de nuestra constitución. Un senado que pueda ser una verdadera cámara de representación territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes doctrinales.

- AJA. E, ALBERTI ROVIRA. E, RUIZ RUIZ. J. J. <<La reforma constitucional del Senado>> 4 Foro, la Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Político y Constitucionales. 2005.
- ALBERTI ROVIRA, E. <<La Representación Territorial>>. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, nº 3. 2004.
- ASTARLOA HUERTE-MENDICOA, I. <<El Parlamento Moderno; importancia, descredito y cambio>> Ediciones de El Cronista. 2017.
- CARRASCO DURAN, M. <<El Debate sobre la Reforma del Senado: primero, preguntarse para que se va a reformar, después, preguntarse qué, y finalmente, decidir cómo y no al revés>>. Revista Española de Derecho Constitucional. 2005.
- CIDOCHA MARTIN, A. <<El Senado y su Reforma (un clásico de nunca acabar)>>. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 23. 2011.
- CILLAN Y GARCIA DE ITURROSPE, M. <<Sistema Político y Senado. Reflexiones en torno al Bicameralismo>>. Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura. 1990.
- EDOARDO FROSINI, T. <<La Reforma del Senado Italiano: luces y sombras>> Teoría y Realidad Constitucional, nº17. 2006.
- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. <<Las Funciones de un Futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado>>. Revista Española de Derecho Constitucional. 2009.
- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. <<El Senado en el Sistema Constitucional Español: Realidades y Perspectivas>>. Revista de las Cortes Generales, nº 2. 1984.
- CHELI, E y CARETTTI, P. <<El Proceso Legislativo en Italia>> Revista Española de Derecho Constitucional. 1986.
- CHUECA RODRIGUEZ, R. <<Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución Española>>. Revista Española de Derechos Constitucional. 1984.

- GUDE FERNANDEZ, A. <<A propósito de la Reforma del Senado en España: La Composición del Bundesrat Alemán>>. Corts: Anuario de Derecho Parlamentario nº 11. 2001
- LUCAS VERDU, P. <<Teoría General del Bicameralismo>>. Tribuna sobre la Reforma del Senado. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 1996
- MARTINEZ SOSPEDRA, M. <<El Senado reformado: ¿cámara o consejo?>> Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol nº 40. Valencia. 2002.
- NOHLEN, D y GARRIDO, A. <<Presidencialismo Comparado. América Latina>>. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2020.
- PORTERO MOLINA, J.A. <<Contribución al Debate sobre la Reforma del Senado>>. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) nº 87. 1995.
- PUNSET BLANCO, R. <<El Senado y las Comunidades Autónomas>>. Tecnos, Madrid, 1987.
- PUNSET BLANCO, R. <<Estudios Parlamentarios>>. Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Político y Constitucionales. 2001.
- PUNSET BLANCO, R. <<La Territorialización del Senado y la Reforma de la Constitución>>. Revista Española de Derecho Constitucional. 1993.
- PUNSET BLANCO, R. <<La Designación de Senadores por las Comunidades Autónomas>>. Revista Española de Derecho Constitucional. 1983.
- PUNSET BLANCO, R. <<El Concepto de Representación Territorial en la Constitución Española de 1978>> Revista Española de Derecho Constitucional. 1980.
- PUNSET BLANCO, R. <<De un Senado a otro. Reflexiones y Propuestas para la Reforma Constitucional>> Teoría y Realidad Constitucional, nº17. 2006.
- PUNSET BLANCO, R. <<Razón e Identidad del Senado>>. Revista Española de Derecho Constitucional. 2004.
- REBOLLO ALVAREZ, J.L. <<Ley, Un Viaje al Mundo del Derecho>>. Letrame. 2020.
- REVIRIEGO, F. (Coord.) TUDELA, J. KÖLLING, M. <<Calidad Democrática y Organización Territorial>> Teoría Constitucional y Derecho. Marcial Pons. 2018.

- VAZQUEZ ALONSO, V. J. (Dir.) GORDILLO PEREZ, L.I. MARTIN, S. <<Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español>> Teoría Constitucional y Derecho. Marcial Pons. 2017.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. <<Historia Constitucional de España>> Marcial Pons Historia. 2020.
- VARELA SUANZES-CARPEGAN, J. <<La Reforma Constitucional del Senado>>. Teoría y Realidad Constitucional, nº 17. 2006.
- BICAMERALISMO. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2017.
- LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS EN IATLIA Y ESPAÑA. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Edición Aranzadi. 2001.
- PARLAMENTO Y SISTEMA ELECTORAL. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Edición Aranzadi. 1999
- EL FUTURO DEL ESTADO AUTONOMICO. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Edición Aranzadi. 2001

Fuentes normativas.

- Decreto 779/1967, de 20 de abril, por los que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. BOE nº 95 de 21 de abril de 1967.
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. BOE nº 4 de 5 de enero de 1977.
- Anteproyecto de Constitución. BOC nº 44 de 5 de enero de 1978.
- Anteproyecto de Constitución: Informe de la Ponencia. BOC nº 82 de 17 de abril de 1978.
- Dictamen de la Comisión de asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución. BOC nº 121 de 1 de julio de 1978.
- Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE nº 311.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE nº 121 de 21 de mayo de 1982.

- Ley Orgánica 5/1985. De 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE nº 147 de 20 de junio de 1985.
- Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. BOE nº 144 de 13 de mayo de 1994.

Fuentes jurisprudenciales.

- España. Tribunal Constitucional. Pleno (1981). Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981 de 18 de diciembre.
- España, Tribunal Constitucional. Pleno (1992). Sentencia del Tribunal Constitucional 189/1992 de 13 de enero.

Fuentes digitales.

- Actas de la Ponencia Constitucional, Comisión de asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Disponible en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>
[Última consulta: 18 de diciembre de 2021]
- Índice de enmiendas por artículos contra el Anteproyecto de la Constitución. Disponible en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>
[Última consulta: 18 de diciembre de 2021]
- Constituciones Españolas 1812-1978
Disponible en: <https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>
[Última consulta: 5 de diciembre de 2021]
- Diario de Sesiones del Senado. Comisión General de Comunidades Autónomas. Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. Disponible en: https://www.congreso.es/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=

[view& publicaciones mode=mostrarTextoIntegro& publicaciones legislatura=V & publicaciones texto=& publicaciones id texto=SEC199409260128.CODI.](#)

[Última consulta: 21 de diciembre de 2021]

- Las Cortes Generales y el Bicameralismo.

Disponible en: <https://www.um.es/documents/652345/11259086/Ficha+8PE-Las+Cortes+Generales+y+el+bicameralismo-FR.pdf/ba17d255-71fc-44ab-b3bf-6fc3a055d86a>

[Última consulta: 15 de noviembre de 2021]

- Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española.

Disponible en: <https://www.consejo-estado.es/actividad/estudios-informes-mociones-y-propuestas-de-reformas-constitucionales/>

[Última consulta: 21 de diciembre de 2021]

- Constitución de la República de Francia.

Disponible en: http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

[Última consulta: 28 de diciembre de 2021]

- Constitución de la Republica de Italia.

Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>

[Última consulta: 28 de diciembre de 2021]

- Constitución Federal Austriaca

Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>

[Última consulta: 28 de diciembre de 2021]

- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania

Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

[Última consulta: 28 de diciembre de 2021]

- El Bundesrat y el Estado Federal

Disponible en: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[Última consulta: 15 de diciembre de 2021]

- El Senado de los Estados Unidos de América.

Disponible en: <https://www.senate.gov/>

[Última consulta: 15 de diciembre de 2021]

- La Decimoséptima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Disponible en: <https://guialegal.com/blog/derechos-civiles/derecho-constitucional/la-decimoseptima-enmienda-a-la-constitucion-de-los-estados-unidos>

[Última consulta: 3 de diciembre de 2021]

- El Congreso de los Estados Unidos

Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/03/EL-CONGRESO-DE-LOS-ESTADOS-UNIDOS.pdf>

[Última Consulta: 3 de diciembre de 2021]