



La dimensión territorial del Senado¹

The territorial dimension of the Senate

Ángel Luis Alonso de Antonio
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0009-0004-8856-8887>

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 25/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. SUS RAZONES.—III. LA DISCUSIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978. ESPECIAL ATENCIÓN AL SENADO.—IV. LA INEVITABLE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El artículo 69.1 de la Constitución Española considera al Senado como «Cámara de representación territorial». Sin embargo, ni por su composición ni por sus funciones y competencias constitucionalmente reconocidas, esta Cámara cumple en la actualidad con ese carácter. Un proceso constituyente marcado por el consenso motivó que la regulación final del Senado no concretara el sujeto que representaba desde el punto de vista de la organización territorial del Estado. Por ello, es imprescindible una reforma constitucional de la regulación del Senado que aclare si es en realidad la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas y cuál es el modelo que se quiere de Cámara Alta. En este sentido, la doctrina discute si el Senado debe seguir siendo una Cámara parlamentaria como en la actualidad o si, por el contrario, imitando el modelo alemán, debe ser un órgano de representación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Decidirse por un modelo u otro implica establecer las reglas para constituir el Senado, el sistema electoral a utilizar, la composición y funciones de la Cámara.

PALABRAS CLAVE: Senado, representación territorial, Comunidades Autónomas, composición, funciones, reforma constitucional.

¹ Este texto sirvió de base para la intervención en el Senado, el 20 de junio, de 2025, en el XV Seminario Giménez Abad, desarrollando la Ponencia «La función de representación territorial del Senado».

ABSTRACT

Article 69.1 Spanish Constitution considers the Senate as a «Chamber of territorial representation». However, neither its composition nor its constitutionally recognized functions and powers currently fulfill this character. A constituent process dominated by consensus meant that the final regulation of the Senate did not to specify the subject it represented from the point of view of the territorial organization of the State. Therefore, a constitutional reform of the regulation of the Senate is essential to clarify whether it is in fact the Chamber of representation of the Autonomous Communities and what model of the Upper Chamber is desired. In this regard, legal doctrine debates whether the Senate should remain a parliamentary chamber as it is currently, or whether, on the contrary, imitating the German model, it should be a representative body of the governments of the Autonomous Communities. Deciding on one model or another involves establishing the rules for constituting the Senate, the electoral system to be used, and the composition and functions of the Chamber.

KEYWORDS: *Senate, territorial representation, Autonomous Communities, composition, functions, constitutional reform.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas a abordar por los constituyentes de 1978 era el relativo al poder legislativo. Creando las bases de un sistema democrático y pretendiendo dotar a España de una monarquía parlamentaria, era preciso tratar con esmero este tema esencial. No en vano se ha hablado de «centralidad de la institución parlamentaria» (Cazorla, 1985a, pp. 25 y ss.), «fundada en la transmisión de la voluntad del cuerpo electoral, mediada por el propio Parlamento» (Sieira, 2022, p. 46), aunque reconociendo la necesidad de fijar límites al carácter absoluto de esa centralidad «que emanan también de lo que se ha llamado racionalización de la actividad parlamentaria» (Cazorla, 1985a, p. 40) y en presencia de los cambios que afectan a la institución parlamentaria, lo que llevó a Piedad García-Escudero a titular uno de sus trabajos «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?» (García-Escudero, 2023a), aunque la autora recuerda que hablar de *crisis del Parlamento* no es nada nuevo, aunque cite factores novedosos en los últimos años que, a su juicio,

«han agudizado el déficit de representación del Parlamento y, sobre todo, la percepción de este déficit por parte de la ciudadanía. El descrédito de las instituciones y partidos tradicionales, aflorado tras la crisis económica que se inicia en 2008, con la irrupción de nuevos partidos, fueron seguidos de la reclamación de lo que se vino en llamar regeneración democrática, coincidente con un movimiento hacia una mayor transparencia de las instituciones —entre otras razones, como medida de lucha contra la corrupción— que las acerque más a la ciudadanía» (García-Escudero, 2023a, p. 11),

factores a los que Codes Calatrava añade otro fenómeno,

«la tradicional soberanía parlamentaria del primer liberalismo se ha venido viendo socavada por la primacía del Ejecutivo desde principios del siglo XX, ya que el Gobierno, como responsable de dirigir la política interior y exterior y la Administración, se ha dotado de un conjunto de medios materiales y humanos que le han servido para ser el dominador factual en la elaboración de las leyes, y no estamos hablando aquí de normas del Gobierno con rango de ley, sino de las propias leyes aprobadas por las Cortes Generales» (Codes, 2018, p. 140),

dato de la tendencia expansiva de los ejecutivos que preside la vida política contemporánea oscureciendo a veces la labor parlamentaria que en ocasiones es más un apéndice de las estrategias de los dirigentes de los partidos. Evidentemente, esas nuevas circunstancias son potencialmente negativas porque pueden desembocar, desembocan de hecho, en un claro fenómeno de desafección popular hacia la clase política y, lo que es más peligroso, hacia la idea de la democracia en sí misma. El tema ha sido analizado entre nosotros por Biglino Campos quien, después de señalar como mero hecho objetivo las críticas recurrentes a la institución parlamentaria, entiende que no es cuestión de contrarrestarlas sino de «tratarlas como síntomas de un mal mucho más profundo, esto es, la generalización del rechazo a la democracia representativa y al valor pluralismo político que constituye su sustento» (Biglino, 2021, p. 31). La solución al problema no es fácil, pero pasa por una labor de pedagogía social que explique y por tanto dignifique lo que es y lo que representa un Parlamento, acompañado de las reformas normativas necesarias para que las Cámaras puedan desarrollar su labor con eficacia. Esta necesidad es particularmente intensa con relación al Senado, aunque sólo sea por lo que se ha caracterizado como la «deliberada ambigüedad en la definición del Senado como Cámara de representación territorial» (Gómez Perpinyá, 2025, p. 44). Lo apuntado debe completarse con lo que se ha denominado «“cambio de la visión” que se tiene sobre la Cámara» (Morales, 2005, p. 12), esto es, una modificación de la mentalidad para afrontar el recto entendimiento de lo que es el Senado, lejos de prejuicios anclados en el pasado y de recelos políticos por un posible repentino empoderamiento de la Cámara avalado por puntuales mayorías parlamentarias, en la línea de Codes Calatrava que, partiendo de lo que considera «una cierta reticencia a comprender la importancia de su labor» (Codes, 2018, p. 149), concluye señalando que al margen de la necesaria reforma del Senado,

«en cualquier caso, un conocimiento mínimo de la realidad parlamentaria y una posición mesurada al respecto de la Cámara alta debe llevar tanto a reconocer su utilidad con la configuración que tiene actualmente, como la necesidad de cambiarla para adaptarla a su caracterización como Cámara de representación territorial» (Codes, 2018, p. 149).

Entroncaría esta reflexión de alguna manera con lo que Cazorla Prieto denomina «el alma parlamentaria de la Constitución de 1978» (Cazorla, 2018b, p. 22) que, a su juicio, «no se nutre solo de preceptos jurídicos. Se nutre también de un estilo y de un desarrollo normativo que orientan acerca de si lo que recoge la norma escrita concuerda con la realidad de lo sentido y vivido» (Cazorla, 2018b, p. 22). Por ello, hay que ver el Senado más allá de la norma y se podrá entender que hay una realidad concreta, fértil, tradicionalmente discreta por aquello que apuntan Codes,

«ya que en el Senado, debido a la mayor tranquilidad y a la menor presión política y mediática en la que se desenvuelve su labor, es considerablemente más sencillo llegar a acuerdos políticos y pulir errores o incorrecciones técnicas de las futuras leyes» (Codes, 2018, p. 150),

o Torres del Moral destacando que «muchos proyectos de ley que le han llegado del Congreso en condiciones técnico-jurídicas deficientes han sido muy mejorados en el Senado» (Torres, 2003-2004a, p. 499). Incluso debe reconocerse al Senado una lealtad institucional que no siempre se ha podido predicar de otras Cámaras. Sirva de ejemplo el testimonio de Sieira Mucientes cuando señala que tras las SSTC 119/2011 y 136/2011, relativas a la calificación de las enmiendas, «el Senado fue la única Cámara que reaccionó normativamente a la necesidad de calificar las enmiendas» (Sieira, 2022, p. 75). Lo que se debe hacer es reformarla en los aspectos precisos para adaptarla a las exigencias que le marca la propia Constitución. No se trata de lo que se ha denunciado en la doctrina, esto es, «seguir manteniendo una Cámara irrelevante y humillada carece de sentido» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 68), sino de efectuar una modificación, constitucional sin duda, para que el Senado tenga de hecho, y acomodada a Derecho, la relevancia que merece como Cámara de representación del pueblo español (art. 66.1 CE), al margen del debido contenido como Cámara de representación territorial. Que algo no se diseñe bien no significa necesariamente que sea inservible o perjudicial. Simplemente se trataría de remediar esa circunstancia con una reelaboración para que sea operativo, siempre que ese algo sea útil y necesario. Y el Senado, con una normativa adecuada, puede serlo.

Teniendo por cierta la necesidad de prestar una atención preferente a la institución representativa, que Punset duda que se realizara durante la Transición (Punset, 2006a, p. 108), el primer aspecto era su denominación y la estructura, optando finalmente por la utilización de la expresión Cortes Generales que para el Consejo de Estado no es

«la mera denominación que se da al agregado de dos órganos constitucionales, el Congreso de los Diputados y el Senado, sino que sirve para designar a un verdadero órgano, si bien de estructura compleja, que, además de tener una existencia y dinámica propias (sesiones conjuntas, competencias específicas en relación con la Corona...), comunica determinados rasgos jurídico-constitucionales a las Cámaras cuando actúan por separado» (Consejo de Estado, 2006, p. 317),

estructura bicameral que, salvo las experiencias de 1812 y 1931, ha sido tradicional entre nosotros con dos figuras que desde 1837 han recibido la denominación de Congreso de los Diputados y Senado.

II. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. SUS RAZONES

Aunque se habla desde finales del siglo pasado de la crisis del bicameralismo, vinculando las segundas Cámaras con nobleza, clases dirigentes..., los constituyentes de 1978 establecieron un Parlamento bicameral. Varias razones coadyuvaron a ello:

a) Razones históricas

Puede decirse que el bicameralismo se adopta en 1978, entre otras, por razones de puro mimetismo histórico, aunque Punset defienda, con toda lógica por lo demás, que incorporar una segunda Cámara en las Cortes Generales «ha de obedecer a alguna razón digna de tenerse en cuenta y no simplemente a la inercia histórica» (Punset, 2004b, p. 33). Nuestra tradición constitucional, salvo 1812 y 1931, había apostado por la existencia de dos Cámaras, aunque el modelo sea distinto a anteriores experiencias. Resulta extraño por ello la consideración del Senado como «una Cámara oligárquica» (Solé y Aparicio, 1984, p. 14), aunque luego se aclare que se trata «del deseo de crear una Cámara rural, capaz de compensar los posibles excesos de un Congreso en el que puede predominar la representación de los grandes núcleos urbanos». Su composición, mecanismo de acceso de sus integrantes y funciones desempeñadas distan mucho del viejo Senado aristocrático, de origen censitario, representante de la nobleza y de los intereses corporativos, entendido como freno de las posibles veleidades excesivamente liberales de la otra Cámara. El dato más próximo que sin duda se tuvo en cuenta fue la Ley para la Reforma Política (LRP), aunque alguno de los puntos más significativos, la existencia de senadores reales, por ejemplo, no fue incorporado en la Constitución.

b) Razones instrumentales

Las Cortes que en aplicación de la LRP elaboraron la Constitución tenían ya estructura bicameral. Hubiera sido por ello extraño que la segunda Cámara se autoeliminara para el futuro apostando por su exclusión del texto constitucional. Por el contrario, era lógico pensar que la propia inercia de los partidos políticos haría primar el continuismo del modelo bicameral².

² Punset, en este sentido, se refiere al Senado como «un lugar ya consolidado de acomodo de un sector de la clase política, cuya desaparición ocasionaría, por tanto, un problema a la dirección de los partidos», (Punset, 2004b, p. 38).

c) Razones técnicas

Sin duda, la dinámica parlamentaria con relación al procedimiento legislativo se tuvo en cuenta para constitucionalizar el Senado que aparecía así, en palabras de Sánchez Agesta, en tanto «segunda reflexión o deliberación como un proceso de moderación de las decisiones a las que añade un instrumento de corrección» (Sánchez, 1991, p. 312). Es evidente que el Senado se ha convertido en gran medida en el marco propicio para la negociación política por ser un ámbito más discreto y alejado de la atención preferente dispensada al Congreso de los Diputados. De este modo, ha sido frecuente que la aceptación de propuestas de la oposición se lleve a cabo en el Senado después de mantener en el Congreso las posturas iniciales de un modo solemne.

d) Razones políticas

No hubo durante el *íter* constituyente ninguna propuesta de desaparición del Senado. Al contrario, las fuerzas políticas apostaban por su reconocimiento, eso sí por razones diversas. Se ha dicho que el bicameralismo imperfecto del texto de 1978 tiene tendencias federalizantes (Solé y Aparicio, 1984, p. 244), sin duda la principal, o incluso la única, la existencia del Senado y por ello, «socialistas, comunistas y nacionalistas eran favorables al Senado, con la perspectiva de avanzar hacia un Estado federal» (Solé y Aparicio, 1984, p. 246). De otro modo, los partidos más conservadores entendían el Senado como un mecanismo especialmente diseñado para moderar una posible tendencia demasiado progresista del Congreso de los Diputados.

e) Razones de representatividad

Tal vez la principal razón de la existencia del Senado radica en este extremo. En efecto, a la vista de la nueva organización territorial del Estado (art. 2 y Título VIII CE) era lógico introducir un artículo como el 69.1 según el cual «el Senado es la Cámara de representación territorial». Ahora bien, la doctrina en general apunta que la propia Constitución desmiente esa definición pues el principio territorial desaparece casi por completo en la composición, funciones y competencias del Senado, al tiempo que no se puede olvidar el inciso inicial del artículo 66.1 CE («Las Cortes Generales representan al pueblo español») de tal forma que en realidad el Senado, igual que el Congreso de los Diputados, representa a la totalidad del pueblo español, sujeto único de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Es de citar, *v.gr.*, cómo se llega a considerar una de las deficiencias de nuestro Estado autonómico «la incapacidad de las CC. AA. de participar de la decisión estatal por ausencia de una verdadera Cámara territorial» (Sáenz, 2014, p. 17). Incluso Manzella que comienza diciendo que la voluntad del constituyente fue «la de situar junto al Congreso de los Diputados una asamblea capaz de ser el punto de referencia y de coordinación del articulado sistema de autonomías constitucionales territoriales que se estaba creando» (Manzella, 1981, p. 478), y que «la composición del Senado... parece

idónea para establecer las premisas de un vínculo de tal tipo» (Manzella, 1981, p. 478), reconoce a renglón seguido que «estas premisas no hallan, sin embargo, una adecuada confirmación en materia de procedimiento. Quedan por inventar todavía las fórmulas de vinculación entre la actividad del Parlamento y la actividad de las Comunidades Autónomas» (Manzella, 1981, p. 478). Obviamente, la fórmula empleada en el artículo 69.1 CE es muy genérica, no aborda las posibles formas de hacerse patente esa representación, «parece más —dirá Punset— la expresión de una tendencia —la vocación regional del Senado— que la exacta definición de una situación real» (Punset, 1980c, p. 116).

III. LA DISCUSIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978. ESPECIAL ATENCIÓN AL SENADO

Si el reconocimiento constitucional del Senado fue pacífico, no lo fue tanto el carácter que se le debía atribuir. Y no es casual que ese tema motivara posicionamientos encontrados entre los constituyentes porque la posición que se adoptara iba más allá de una mera decisión técnica sobre la Cámara. Es decir, la precisa consideración del Senado implicaba un posicionamiento político claro y no se trata de que el Senado debiera ser, como indicaba Manuel Fraga, «un Senado con poderes»³, sino que el modo de entender el Senado debía ponerse en íntima relación con el modelo de Estado que se pretendía constitucionalizar desde el punto de vista de la organización territorial, precisamente para Fraga «la cuestión capital de la Constitución, la que determinará su éxito o su fracaso y el juicio de la historia» (Fraga, 1978, p. 13).

Una vez decidido un modelo descentralizado, algunos partidos veían al Senado como un instrumento que podía coadyuvar a implementar un Estado de este tipo. Resulta conveniente recordar, en este sentido, la opinión de Solé Tura para quien

«lo importante no es, pues, el mantenimiento de las provincias en sí. Lo importante es que este mantenimiento expresa uno de los problemas de fondo del Título VIII, a saber: que las Comunidades Autónomas no aparecen como una forma totalmente nueva de organización del Estado, sino que en parte se superponen como un nivel más a la vieja estructura del Estado centralista. Es un mal resultado de una difícilísima batalla, un mal compromiso que deja pendiente la solución del problema, pero que, a la vez, obstaculiza esta solución. Más allá del tema de las provincias está toda la estructura del Estado centralista. El caso más flagrante es el del Senado. Previsto inicialmente como una Cámara de las Autonomías, se convirtió finalmente en una

³ Fraga Iribarne. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 103. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el martes, 4 de julio de 1978, p. 3779.

reedición del Senado de la Ley de Reforma Política, que ni representa a las provincias ni a las Comunidades Autónomas y tiende a convertirse, por ello, en una Cámara rigurosamente inútil» (Solé, 2019, p. 169).

En realidad, el Senado ha sido un gran desconocido hasta hace relativamente poco tiempo cuando asumió un protagonismo no por razones de técnica parlamentaria, sino de cuestiones de política diaria. La aplicación del artículo 155 CE en octubre de 2017, el escaño de Núñez Feijóo al alcanzar la Presidencia Nacional del PP, la mayoría absoluta de este partido en la presente legislatura y lo que está suponiendo de enfrentamiento con el Congreso de los Diputados, son motivos cualificados para que se hable del Senado más allá de su necesaria reforma constitucional.

Como es bien sabido, la gran novedad del modelo territorial de 1978 es la existencia de Comunidades Autónomas y algunos quisieron vincular el Senado desde el primer momento a estas figuras, sosteniendo en sede parlamentaria que la aceptación de la bicameralidad debía ir en paralelo a «que se debe reforzar el concepto de que el Senado es la auténtica Cámara de las nacionalidades y regiones, partiendo no de las provincias, sino de las comunidades autónomas»⁴, y por eso Recoder de Caso entiende que la importancia del artículo 69.1 CE no está en que constituya regulación de una Cámara de las Cortes Generales, sino por «su conexión con lo que unánimemente es considerada máxima novedad de la Constitución. Nos referimos a la configuración del Estado como un “Estado autonómico”» (Recoder, 2001, p. 1150). Esas posiciones introducían un debate de fondo, esto es, aquello que realmente representaba el Senado. En la redacción que se iba aprobando se decía que las Cortes Generales, compuestas de Congreso de los Diputados y Senado, representaban al pueblo español, como acaba diciendo el definitivo artículo 66.1 CE. Parece, pues, que ambas Cámaras tienen una base de representación «personal» en cuanto lo son de quienes integran el pueblo español, sin perjuicio del aspecto territorial toda vez que diputados y senadores son elegidos en una serie de circunscripciones que por su propia naturaleza tienen esa dimensión. Es decir, en algún sentido, lo que Solé Tura y Aparicio consideran los dos módulos utilizados para decir que una institución es representativa, esto es,

«en un primer significado, cuando en su interior se hallan presentes, en proporción diversa, elementos que integran una pluralidad significativa de las distintas opciones existentes en la base social de la que surge dicha institución. En este caso, el carácter representativo suele admitirse como equivalente a una expresión sintetizada del pluralismo existente en dicha base social. En un segundo significado, se dice también que una institución es representativa cuando sus elementos personales han sido elegidos, cualquiera que sea la fórmula» (Recoder, 2001, p. 1150).

⁴ Canyellas Balcells. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 103. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el martes, 4 de julio de 1978, p. 3765.

mula utilizada, por una mayoría de los miembros de esa base social de que la institución surge» (Solé y Aparicio, 1984, p. 26).

El aspecto inicial se refiere al *ámbito personal, humano*. Se representa a alguien, y se hace de forma «plural», al ser plural la realidad que se representa. El segundo factor hay que ponerlo en íntima relación con el procedimiento de elección, referido no sólo al sistema electoral utilizado, sino a todos los factores que están presentes en la elección de una Cámara representativa. Es decir, un concepto amplio de *forma de elección* en el que se debe incluir la dimensión espacial o territorial de la misma, comenzando por el territorio en el que se elijan a los representantes. Y, en todo caso, más allá de la pregunta de Ruiz Ruiz, esto es, «con independencia de la representación política, ¿es posible representar a un territorio en cuanto tal?» (Ruiz, 2005, p. 52). De nuevo con Solé Tura y Aparicio,

«en esta primera visión “representar” puede hacer referencia a la presencia de elementos subjetivos determinados que mediante su actuación “representan” por el hecho de que tales elementos son, valga la redundancia, “representativos”. O puede hacer referencia simultáneamente al proceso de formación o de composición de dicha institución: la institución es representativa porque se ha constituido “representativamente”» (Solé y Aparicio, 1984, p. 26),

comenzando por su elección en un espacio territorial definido, lo que las normas electorales denominan «la circunscripción», básicamente la provincia (arts. 68.2 y 69.2 y 3 CE). Por eso dicen los citados profesores que «los senadores, al igual que los diputados, son elegidos *en la provincia, no por la provincia*» (Solé y Aparicio, 1984, p. 34), referencia correcta al ser la *provincia* un ente territorial, un concepto administrativo de distribución poblacional y alcance espacial que tuvo arraigo desde nuestro siglo XIX gracias al administrativista Javier de Burgos que dividió España en esas *provincias*. Hoy, la mayoría de los parlamentarios se eligen en esos espacios, pero por los electores que depositan sus votos en tales circunscripciones. El caso del Congreso de los Diputados es claro porque su composición tiene una raíz provincial, salvo Ceuta y Melilla. El tema polémico era el del Senado, más allá de los que tenían las ideas claras, como Fraga, para quien «al hacerlo de base provincial, justamente atendemos a un diferente tipo de representación que desde el primer momento se contempló»⁵. El problema más espinoso se presenta porque el Senado es la Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). Este punto es crucial y enlaza con la sugestiva idea de Cazorla de la función de las *Cámaras* de «integración pública de intereses» (Cazorla, 1985a, p. 90), entendidos en sentido amplio, y considerando que «en las Cámaras la representación de sus miembros es de carácter político general, “Las Cortes Generales representan al pueblo español” (art. 66.1)» (Cazorla, 1985a, p.

⁵ Fraga Iribarne. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, pp. 4188-4189.

91). El tema está en describir con precisión lo que en la actualidad representan las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Alonso de Antonio, en línea doctrinal asumida pacíficamente, apunta que

«la Cámara baja ostentaría la representación política y la Cámara alta, la representación territorial. La diferencia entre ambas no radica en la circunscripción escogida como base de la elección, sino en la diferencia de los intereses representados, pues si la representación política es representación de intereses generales, la representación territorial lo es de intereses especiales de sectores específicos de la población» (Alonso, 1999a, p. 16),

encontrando uno de esos intereses en los territoriales (Alonso, 1999a, p. 17), ahora bien, siempre que, a su juicio, se tenga por admitido que

«en el caso de la representación territorial como representación especial resulta determinante para garantizar esa homogeneidad de intereses entre los representantes y los representados que el reclutamiento de aquéllos corresponda a un órgano de los territorios afectados» (Alonso, 1999a, p. 17).

y que,

«es claro que no puede ser sujeto de representación un territorio, sea una provincia, una región o un Estado. Cuando así se habla estamos ante una simplificación incorrecta, pues lo que en realidad sucede es que las Cámaras de representación territorial representan a la población del territorio correspondiente» (Alonso, 1999a, p. 17)⁶.

Solé Tura y Aparicio dicen que

«la existencia de dos Cámaras sólo tiene sentido si representan intereses o ámbitos políticos distintos. Es decir, si al lado de una representación política general (ejercida en nuestro caso por el Congreso de los Diputados) se adosara una representación especial (ejercida en el mismo supuesto para el Senado)» (Solé y Aparicio, 1984, p. 32).

La cuestión sobre este particular es que el enunciado constitucional completo sobre el Senado y la práctica hasta la fecha ponen de manifiesto lo que ya se escribió en 1984, esto es, «las dos Cámaras vienen a representar las mismas entidades y los mismos sectores aunque con una correlación representativa muy diferente» (Solé y Aparicio, 1984, p. 32).

En nuestro caso, la base principal de la elección del Senado es la provincia (art. 69.2 CE) y sólo de forma numéricamente menor, las CC. AA. (art. 69.5 CE), lo que Fernández Segado denomina «un Senado de naturaleza híbrida, en cuanto esta Asamblea... responde a criterios de representación provincial, de representación insular y de representación de las Comunidades Autónomas».

⁶ Torres del Moral emplea una fórmula más gráfica: «Los territorios se representan con fotografías, mapas o croquis, no con órganos estatales», (Torres, 1992b, p. 363).

mas» (Fernández, 1982, pp. 79-80). En definitiva, en tanto no se reforme el Senado, su dimensión como «Cámara de representación territorial» estará desdibujada. Pero todo tiene una causa en esta vida.

El tema del ámbito territorial representado en el Senado no fue sencillo de aclarar durante el *íter* constituyente. Varias enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados proponían que la representación del Senado lo fuera de las Comunidades Autónomas. Especialmente vehemente fue el Partido Comunista, con el apoyo de PNV y Minoría Catalana. Solé Tura, del Partido Comunista, lo definió perfectamente:

«Tenemos que abordar el tema del Senado, ante el cual podemos mantener, en principio, dos actitudes: o bien el Senado se constitucionalizaba o bien se suprime. No se ha suprimido; existe, en principio, en este texto constitucional y, siendo así, de lo que se trata es de ver cuál es exactamente su carácter, a quién representa, qué función constitucional va a cumplir. Este es el tema que estamos discutiendo»⁷,

para añadir luego la idea central de su posición defendiendo la vinculación entre el modelo de organización territorial que se quería constitucionalizar y el Senado,

«porque de hecho tenemos el criterio siguiente: o bien el Senado es una Cámara de representación de esas comunidades autónomas que vamos a configurar, una Cámara que lleva a nivel constitucional el principio de representación de esas nacionalidades y regiones que hemos reconocido en el artículo 2.º, o bien es una Cámara de pura duplicación de los trabajos del Congreso y que no tiene más sentido que intentar minimizar, todavía más, los criterios de proporcionalidad que hemos introducido en la regulación del Congreso. No hay más alternativas que esas dos»⁸.

Las tesis de Solé Tura no salieron adelante por la aplicación del *consenso* característico de la elaboración constitucional en 1978. El testimonio de uno de los principales protagonistas de aquel momento, Gregorio Peces-Barba, no deja lugar a dudas:

«Yo compartía —escribiera años después el ilustre Catedrático de Filosofía de Derecho— la tesis de Solé. El tiempo ha dado la razón a ese planteamiento, mucho más adecuado para una Cámara de representación territorial, pero el consenso era sobre el conjunto de las Cortes Generales, y el indudable progreso en la regulación de la composición de la Cámara Baja, se tuvo que hacer en detrimento de la regulación del Senado que quedó a la responsabilidad de UCD» (Peces-Barba, 1988, p. 196).

⁷ Solé Tura. *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, p. 4190.

⁸ *Ibidem*.

La coherencia daba paso al pragmatismo al conseguir contraprestaciones en el tema del Congreso. De nuevo con Peces-Barba,

«la composición del Senado producto del consenso, como una segunda Cámara clásica, se mantenía fundamentalmente por UCD, con nuestro apoyo poco entusiasta, como contrapartida de las ventajas que habíamos obtenido para nuestras tesis en el artículo anterior» (Peces-Barba, 1988, p. 205).

Ambos partidos obtuvieron lo que buscaban, pero a un precio demasiado alto con consecuencias generales que afectan a la valoración de la Constitución hasta el extremo de que Peces-Barba considere que «quizás este tema sea el principal fallo de la Constitución» (Peces-Barba, 1988, p. 205), «es el único caso donde se puede hablar, con fundamento, a mi juicio, de reforma de la Constitución» (Peces-Barba, 1988, p. 66). Incluso no apoyar la enmienda de Solé Tura tuvo para él repercusiones personales porque, según su propio testimonio, «al cabo de los años probablemente sea la decisión de la que esté más arrepentido en los debates constitucionales» (Peces-Barba, 1988, p. 206).

Debe plantearse si esa dialéctica se ha resuelto satisfactoriamente en el texto final de la Constitución a la vista del artículo 69.1. La pregunta es obvia, a saber, de qué tipo de representación territorial se trata porque, como apunta Ripollés Serrano, «el Senado es una Cámara Parlamentaria que reúne la doble condición de órgano de representación general y de representación territorial» (Ripollés, 1993, p. 101). No hay que olvidar que el Título VIII CE comienza diciendo que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), esto es, los entes territoriales presentes en España son tres, municipios, provincias y Comunidades Autónomas, no sólo estas últimas, aunque sean, ya se indicó, la novedad más importante y parámetro básico para definir el cambio desde un Estado territorialmente unitario y centralizado a otro descentralizado y que, para algunos, se identifica con un modelo quasi federal.

Esta realidad lleva a plantear otra pregunta. ¿Es realmente el Senado una Cámara de representación territorial? Sea como fuere, no hay que confundir la representación, o el carácter que se ostenta, y el conjunto competencial del que se ha dotado al Senado. En definitiva, éste puede tener competencias en materia territorial pero tal vez no sea una auténtica Cámara de representación territorial. Y, en todo caso, si realmente lo es entonces podría decirse que es una Cámara que engloba una doble representación. Por una parte, al igual que el Congreso de los Diputados, una representación personal en cuanto que «representa» al pueblo español. Por otra, su específico carácter de Cámara de representación territorial. Se trata de ver si está diseñado en la Constitución con perfiles claros o si queda difuminado en un modelo más aséptico, lo que durante el proceso constituyente Solé Tura describía como

«el principio de pura y simple Cámara de duplicación que no tiene más criterio de representación que este al que antes aludía, es decir, disminuir todavía más los elementos de proporcionalidad que hemos establecido en el artículo 63 para la conformación del Congreso de los Diputados»⁹.

La discusión de este tema fue, es comprensible, especialmente intensa en el Senado porque «estamos discutiendo uno de los artículos más importantes de la Constitución, porque consagrará o no, según quede redactado, el estado autonómico que prevé la nueva Constitución»¹⁰ y porque se entendía «que la Constitución venía desde el Congreso prácticamente en blanco en este punto»¹¹. Desde el principio se manifestaron las dos posturas ya esbozadas en la tramitación en el Congreso, esto es, la representación provincial o la representación de las Comunidades Autónomas. O, dicho de otra manera, en palabras del senador Benet Morell, la discusión del artículo y tema de referencia

«pone a prueba la sinceridad de las opiniones autonomistas de todos los señores Senadores y de los Grupos a que pertenecen, y la sinceridad también de la política de preautonomías seguida por el actual Gobierno y, asimismo la sinceridad de las declaraciones que se han hecho en favor de que las autonomías sean regímenes abiertos a todos los pueblos de España que deseen dotarse de ellas»¹².

Realmente, esa intervención mezcla varios aspectos. Una cosa es el tipo de representación a considerar más oportuna para el Senado, otra la política preautonómica del momento (recuérdese la famosa frase «Café para todos» del Ministro Clavero Arévalo), y finalmente las formas del acceso a la autonomía, el respeto a la voluntad autonomista, o no, de las provincias o la imposición vía Ley Orgánica de la inclusión de una provincia en una Comunidad Autónoma. Todos esos temas son importantes y pueden ser objeto de particulares discusiones. La primera cuestión sería determinar qué o a quién representaba el Senado. Y aquí hubo dos posturas claras, una defendida desde el PSOE a su derecha, AP y UCD, y la segunda por los grupos nacionalistas y progresistas. En esta última, merece destacarse el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes cuyo portavoz, Martín-Retortillo Baquer, era claro al defender sus enmiendas señalando, primero, que «el Congreso de los Diputados representa al pueblo en su conjunto»¹³, afirmando luego que

⁹ Solé Tura. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, p. 4190.

¹⁰ Benet Morell. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2242.

¹¹ Martín-Retortillo Baquer. Cortes. Diario del Senado núm. 62. Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el viernes, 29 de septiembre de 1978, p. 3119.

¹² Benet Morell. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2242.

¹³ Martín-Retortillo Baquer. *Ibidem*, p. 2225.

«el Senado es la Cámara de representación territorial, es decir, de representantes del pueblo, de los ciudadanos por una parte y en otro caso, de representantes de las Comunidades Autónomas, es decir, se hacía referencia a un Senado de integración del territorio y de una nueva organización del Estado que ya se pensaba»¹⁴.

El propio senador Martín-Retortillo defendió las enmiendas de García Mateo, del Partido Comunista (por ausencia):

«se trata de dar un contenido de representatividad territorial al Senado, distinto del que tiene el Congreso y acorde con las propias autonomías que alcancen los distintos territorios, para lo cual deben ser sus propios Estatutos los que determinen el sistema de su propia elección. Al imponer que tal sistema respete la proporcionalidad representativa de las diversas áreas de cada territorio se evitan posibles supremacías de unas sobre otras y a la vez se pueden corregir los desequilibrios que representaría la igualdad en el número de Senadores sin atender al número de habitantes de cada provincia, que, además de tener uno como mínimo, tendrán los que le correspondan de acuerdo con su total población. Con esta modalidad se conjugan los tres métodos de elección: Por el territorio autonómico, las provincias que lo integran y su población»¹⁵.

De nuevo se confunden criterios distintos, es decir, método de elección y sujeto territorial que se represente. En el fondo, la elección siempre será personal porque votan las personas, no los territorios, aunque las personas voten la representación en los territorios. Ahora bien, de lo que se trata es de ver el sujeto territorial objeto de representación. Y en este caso se mezclan tanto la dimensión provincial como la autonómica. La cuestión es que no se especifica el nivel de una y otra, cuál de las dos tiene más relevancia, o si la tienen en el mismo grado. Por ello, esa propuesta no aclara el tema porque también en la idea presentada en el Congreso de los Diputados, la finalmente constitucionalizada, se representan tanto las provincias como las Comunidades Autónomas, pero ese no es el objetivo inicialmente previsto por los proponentes de la enmienda. Mucho más claro fue el senador Villar Arregui partiendo, primero, de la incoherencia mostrada por el Congreso entre la parte dogmática que había aprobado y la organización del Estado que diseño¹⁶, para argumentar después la vocación transformadora en todos los órdenes de la Constitución que se redactaba y, a su juicio, «por consiguiente, el argumento de que la provincia tiene arraigo no sirve, porque, repito, ésta es una Constitución con vocación de futuro y con vocación de incidir en ese futuro, transformándolo»¹⁷. El camino se iniciaba para exponer la esencia de la propuesta de su grupo, «que la Cámara del Senado es la Cámara de la representación territorial y que la

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 2238.

¹⁶ Villar Arregui. *Ibidem*, p. 2236.

¹⁷ *Ibidem*.

coherencia con ese enunciado ha de conducir a que la constitución del Senado sea, básicamente, la que se derive de la representación en él de las comunidades autónomas»¹⁸. Se debía eliminar, a su juicio, la representación de las provincias, argumentando que

«es verdad que la provincia tiene arraigo; pero no es menos cierto que si mantenemos a las provincias como centros de representación para el Senado, obtendremos en el Senado una Cámara reduplicativa de lo que el Congreso sea. Acabamos de aprobar que la provincia es la circunscripción para la elección de los Diputados. Si repetimos ahora que la provincia es la circunscripción para la elección del Senado, reiteraremos en el Senado la misma composición que en el Congreso. Habremos reduplicado, en definitiva, las instituciones, sin ventaja para ninguna de ellas. Por eso, nuestra concepción del Senado como Cámara de representación territorial, como Cámara de las comunidades autónomas, como Cámara de las regiones y de las nacionalidades, nos había conducido a una articulación de esta Cámara en que el protagonismo correspondiera, fundamentalmente, a las comunidades autónomas»¹⁹,

la misma tesis que, aprobada ya la Constitución, defiende Eliseo Aja diciendo que

«la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pero sin poseer en todo caso una legitimidad diferente a la existente en la Cámara baja... en su composición, por tanto, el Senado responde a los mismos criterios que el Congreso de los Diputados, sin introducir una legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia» (Aja, 2005, p. 12).

La segunda posición era defendida, entre otros, por el PSOE. Su portavoz era muy claro al afirmar que «nosotros creemos que las Cámaras no deben tener otra composición que aquella que procede del sufragio universal, libre y secreto emitido por los votantes de las circunscripciones electorales respectivas»²⁰, esto es, representación provincial. Lo mismo que la UCD, defendiendo armonizar «entre el sentido actual de la organización territorial y la vocación de futuro que se anuncia»²¹. El *consenso* funcionaba. Como concesión a la otra postura, una mínima presencia de senadores autonómicos en virtud de que un territorio accediera a la autonomía, lo que Xirinacs consideraba «que es una marcha atrás, que es una situación inestable. En este punto se ha marchado hacia atrás»²², en tanto que Mateo Navarro, Partido

¹⁸ *Ibidem*, p. 2237.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ramos Fernández-Torrecilla. *Ibidem*, p. 2245.

²¹ Jiménez Blanco. *Ibidem*, p. 2249.

²² Xirinacs Damians. Cortes. Diario del Senado núm. 58. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el lunes, 25 de septiembre de 1978, p. 2868.

Comunista, lo interpretó como remisión «a una concepción rigurosamente centralista y centralizada de la organización del Estado»²³, temiendo además que «esta Cámara que vamos a perfilar es una Cámara perfectamente inútil y no es ni siquiera una Cámara ornamental o lujosa»²⁴. La definitiva redacción del artículo 69.1, el Senado como Cámara de representación territorial, se interpreta por Lorenzo Martín-Retortillo como que «no es más que un “*flatus vocis*”; que esto no es más que una fórmula vacía, porque el resto del articulado no coincide con lo que aquí se dice»²⁵.

Con resignado pragmatismo, el representante del Grupo de Senadores Vascos reconocía que «en definitiva la decisión política de configurar al Senado ha sido ya tomada y esta decisión política prevé un Senado articulado fundamentalmente en la provincia»²⁶, lamentándose de que no se aprovechara la oportunidad de redactar una Constitución que «fuera para mañana y no sólo para hoy; y el Senado era el gran instrumento de la configuración de esta nueva organización territorial»²⁷. Es de destacar que, en esa intervención, se habla por primera vez de los municipios, aunque fuera para rechazar que fueran la base de la representación en el Senado²⁸, al igual que en las palabras del representante de UCD, Jiménez Blanco, para quien, aunque recordando que Carlos Marx apuntaba que España se basaba en las Cortes y en los Ayuntamientos, «hoy el juego está entre provincia y región, y este juego armónico es lo que este artículo intenta recoger»²⁹, argumento refutado por Villar Arregui para quien

«si se define el Senado como la Cámara de representación territorial, hay que entender que los territorios representados en esta Cámara no deben ser ni los municipios ni las provincias, porque ni unos ni otras tienen en el contexto de la Constitución función política que cumplir»³⁰,

aunque finalmente también a municipios y provincias se les ha reconocido constitucionalmente «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137). Se debe apuntar que según Peces-Barba, en algún momento incipiente del debate constituyente se utilizó a los municipios como criterio de elección del Senado. En concreto, en la sesión de la Ponencia constitucional de 17 de noviembre de 1977, cuando al tratar de los puntos

²³ Mateo Navarro. Cortes. Diario del Senado núm. 62. Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el viernes, 29 de septiembre de 1978, p. 3113.

²⁴ *Ibidem*, p. 3114.

²⁵ Martín-Retortillo Baquer. *Ibidem*, p. 3120. También para Santaolalla, «la declaración del art. 69.1 de la Constitución está vacía de contenido: el Senado es un órgano de representación popular (¡nada menos!)», (Santaolalla, 1989, p. 77). La expresión *flatus vocis* aparece asimismo en (Punset, 2018d, p. 68).

²⁶ Unzueta Uzcanga. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2254.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Jiménez Blanco. *Ibidem*, p. 2255.

³⁰ Villar Arregui. *Ibidem*, p. 2256.

con relación al Senado se dijo que «en los supuestos de que una elección del Senado se refriese a territorios no incluidos en un territorio autonómico, se establecería la elección a través de los municipios» (Peces-Barba, 1988, p. 85). El tema municipal con relación al Senado es importante y ha sido utilizado por el Consejo de Estado en su Informe de 6 de febrero de 2006, elaborado a petición del Gobierno a raíz de su propósito declarado en 2004 de reformar la Constitución. En efecto, el Consejo de Estado atiende a la existencia de los municipios pero no para considerarlos «territorios» representados en el Senado, sino que

«todo ello en el bien entendido de que ni municipios ni provincias son entes territoriales dotados de presencia propia en el Senado, sino simplemente realidades que se han de considerar para determinar la dimensión de la representación que corresponde a los “territorios” representados, que son naturalmente las Comunidades y Ciudades Autónomas» (p. 242).

Esa cita del Informe lleva a plantearse si la reforma del Senado debería ser más amplia y afectar a contenidos nucleares del diseño del sistema de 1978, como el artículo 137, en definitiva, el Título VIII de la Constitución. Pero eso es en sí mismo un problema por la posible tentación de partidos nacionalistas para cuestionar todo el edificio constitucional.

IV. LA INEVITABLE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

La necesidad de reformar el Senado se sintió desde el mismo momento en que la Constitución entró en vigor y con el tiempo algunos sectores de la clase política se han hecho eco de ella. Así, cuando el Presidente Zapatero llegó a La Moncloa una de sus primeras decisiones fue iniciar un proceso de reforma constitucional que abarcaba cuatro puntos, uno de ellos el Senado. Encargó al Consejo de Estado la elaboración de un Informe sobre la reforma de esos puntos. Éste, a su vez, solicitó a expertos en los cuatro temas Informes parciales sobre ellos y finalmente el Consejo de Estado entregó su Informe en 2006. Desde otra óptica, doctrinalmente, la mayoría de los autores lo han reclamado desde el primer instante³¹, aunque haya habido sus particularidades. Así, por ejemplo, cambio de pareceres. Para Rubio Llorente, el objetivo de la reforma «no es el de hacer un Senado más fuerte, sino

³¹ Piedad García-Escudero se refiere a «casi desde los comienzos de la andadura del Senado, pero en particular a partir del décimo aniversario de la Constitución, se ha venido afirmando la necesidad de la reforma de la Constitución», (García-Escudero Márquez, 2001b, p. 1155). Punset llega a hablar de «los sentimientos de malestar y frustración que produce un Senado de las características del diseñado en la Constitución se han convertido en un clamor», (Punset, 2006a, p. 117). Con excepciones, *v.gr.*, «por nuestra parte, no creemos que la configuración del Senado sea un aspecto tan polémico y de tanta gravedad como para que suscite por sí sola una reforma constitucional», (Fernández Segado, 1982a, p. 100).

un Senado distinto» (Rubio, 2004a, p. 11), buscando unos objetivos que sintetiza en

«asegurar una participación eficaz y ordenada de las Comunidades en la vida del Estado, y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Abrir un cauce eficaz a la relación conjunta de las Comunidades con las instancias centrales del Estado. Acentuar, como con frecuencia se dice, la multilateralidad, aunque sin excluir por completo el mantenimiento de las relaciones bilaterales. Conseguir, de este modo, que las Comunidades escapen a la tentación de enfocar sus propios problemas desde una perspectiva puramente localista y reforzar la aceptación social de las leyes, cuya responsabilidad última debe quedar sin embargo en el Congreso de los Diputados como representación directa, sin mediaciones territoriales, del pueblo soberano» (Rubio, 2005b, p. 34).

Seguramente, el planteamiento es acertado pero tal vez también lo sea que un Senado distinto será un Senado más fuerte, no tanto por un posible incremento de competencias sino por dignificar el primitivo sentido de ser una auténtica Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). En estas palabras escritas en 2005 parece que el profesor Rubio al menos matiza otras de 1996 en las que comenzaba preguntándose «¿por qué no tengo fe en la reforma del Senado?» (Rubio, 1996c, p. 357) para contestar

«en primer lugar porque no tengo fe en una reforma institucional. Una reforma que se aborda no porque se perciba una carencia constitucional concreta a la que se quiera dar remedio, sino —y lo digo con absoluta sinceridad y absoluto respeto— porque se quiere potenciar el papel de una cámara que ha nacido desdibujada en la Constitución. No me parece que el propósito de la reforma sea el de modificar un rasgo determinado de la estructura constitucional para satisfacer una necesidad real sino encontrar necesidades que doten de contenido a la propia institución que desea ser reformada. Esto hace nacer a la reforma de una manera defectuosa. Dicho con respeto, pero también con sinceridad, da la impresión de que se trata de una cámara a la búsqueda de constituyente; de un personaje en busca de autor» (Rubio, 1996c, p. 357).

La reforma debe ser *institucional*, en el sentido de jurídicamente formalizada a través de los cauces establecidos en el Título X de la propia Constitución sin que sea adecuada la modificación fáctica derivada de la mera práctica derivada de la eventual voluntad parlamentaria y que acarrea problemas de inseguridad jurídica. El mismo Rubio Llorente escribe en 2005 sobre la reforma del Senado,

«acerca de cuya necesidad bastaría seguramente con decir que mi opinión no difiere de la del resto de españoles; al menos de aquellos españoles que tiene una opinión al respecto, incluidos muy en primer lugar los propios senadores, que en su inmensa mayoría creen desde hace tiempo que es necesario reformar la institución» (Rubio, 2005b, p. 33).

Otros autores son escépticos con la reforma (Fernández-Miranda, 2006, p. 751) y alguno se opone a la misma porque «además de resultar insólita en el contexto comparado, es innecesaria y absolutamente estéril» (Garrido, 2019, p. 136), basándose en datos y reflexiones (protagonismo de partidos nacionalistas, influencia de estructuras regionales sobre las estructuras nacionales de los partidos de ámbito estatal, etc.) que son verdad, pero no siempre lo que es verdad debe seguir siendo verdad, no en el sentido de que se niegue la evidencia, lo cual es por esencia absurdo, sino que la realidad debe cambiar cuando no hay una correspondencia realidad-normatividad, cuando hay una desviación de lo fáctico que busca la solución, o más bien *su* solución, al margen de las previsiones del Derecho, o suplen las lagunas jurídicas por procedimientos de hecho sin bucear en el ordenamiento. En el caso en presencia, lo que hay es lo que hay, pero eso no significa que sea lo que debe haber, o lo que debe seguir habiendo, ni lo que se ajuste a las previsiones, por más que esas previsiones sean genéricas, programáticas, aun utópicas o idealistas en exceso, deliberadamente ambiguas y por ende necesitadas de desarrollo futuro. El Senado es constitucional e idealmente la Cámara de representación territorial, pero no lo es realmente todavía. El empeño no debe consistir en seguir incumpliendo la Constitución, rastreando las soluciones fuera de su seno, sino en buscar los principios, técnicas, procedimientos que coadyuven, primero, a dar cumplimiento a la propia Constitución y, segundo, a la normativización de las soluciones, esto es, la determinación de lo que debe hacerse con criterios de estabilidad y seguridad jurídica, al margen, como hasta ahora en muchas ocasiones, de soluciones fácticas buscadas sobre la marcha para solucionar el problema, sí, pero para hacerlo de forma individual para cada CA, haciendo abstracción de mecanismos comunes donde las CC. AA. puedan plantear los temas, o *sus* temas, especialmente cuando puedan afectar a varias CC. AA., con lo cual no deben buscarse soluciones de tipo bilateral, que es una fórmula diplomática de decir que se ha solucionado particularmente primando por ello lo individual sobre lo colectivo. Es una solución práctica en verdad y en la que casi todos salen ganando, pero en el fondo todos perdemos. La Comunidad Autónoma soluciona el asunto directamente con el Estado y éste no se desgasta en una negociación conjunta en la que debe ofrecer satisfacciones a más partes. En otro trabajo, este compartido con Sáenz Royo, apunta Garrido asimismo que la reforma del Senado, «además de resultar insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67). A juicio de estos autores,

«es inviable porque la indeterminación del modelo territorial autonómico, su apertura relativa, las tendencias separatistas que lo cuestionan y las dudas sobre su evolución o superación lastran cualquier acuerdo sobre la reforma constitucional preconizada. La falta de voluntad política del Partido Popular y de los nacionalistas bloquea cualquier iniciativa. Y en nada ayudan las dificultades técnicas que el empeño conlleva, como la asignación de nuevas

funciones al Senado (siempre en detrimento del Congreso), la distribución de los senadores por CC. AA., su forma de elección y la compatibilidad entre representación “territorialmente diferenciada” y representación indiferenciada en el seno del órgano complejo Cortes Generales, cuestiones sobre las que el consenso parece imposible» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

Es obvio que, de emprenderse esa reforma, tales «dificultades técnicas» hay que ponerlas sobre la mesa y ofrecer una solución, pero eso no puede ser argumento para renunciar a intentarlo porque ello sucederá cada vez que se pretenda modificar algún precepto constitucional más allá de obligados cumplimientos constitucionales, seguidismo de las órdenes europeas o cambios por presiones de organizaciones de la sociedad civil. Los temas de enjundia hay que afrontarlos, no orillarlos o ignorarlos. El modelo territorial español se presenta a veces incierto, no acabado, siempre en fase de desarrollo y, en efecto, con la espada de Damocles de procesos separatistas o con la presión política desde dentro de las Cámaras por partidos de esa tendencia que hacen valer su fuerza en apoyo para garantizar la estabilidad o al menos la permanencia en el poder del partido de turno, sea el que sea que de todos los colores los ha habido en esta situación. La referencia, por ello mismo, de partidos concretos es arriesgada porque los tiempos cambian y quien hoy está en el poder, mañana está en la oposición, o viceversa, y ya se sabe que los toros se ven mejor desde la barrera. La reforma se dice que es innecesaria,

«por una parte, la efectiva integración de los intereses territoriales en la decisión común no depende de la existencia de una segunda Cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Por otra parte, la articulación de la integración territorial que pudiera asignarse al Senado puede realizarse mediante vías menos formalizadas y, al igual que en el Derecho comparado, a través de las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

La influencia del sistema de partidos y del sistema electoral es notoria. El problema es que ninguno de los dos grandes partidos ha hecho, ni hace nada, por modificar el sistema electoral, entre otras cosas porque históricamente les ha beneficiado y ahora porque cualquier planteamiento en este sentido sería suicida, la presión de nacionalistas e independentistas impediría cualquier cambio que evidentemente les perjudicaría porque el sentido de la modificación debería orientarse, entre otras direcciones, por ajustar la influencia política en el Congreso a la fuerza real en los territorios propios pero con relación al conjunto de la representación nacional, aspiración que no tendría ningún apoyo no sólo entre los partidos nacionalistas sino seguramente en la mayoría de los de implantación nacional. El tema de los partidos y su influencia en todos los órdenes es una cuestión que debe plantearse primero por quien forme parte de ellos y tenga, o haya tenido, algún tipo de responsabilidad en este campo. Los caminos para lograr un propósito pueden ser varios, no siempre incompatibles. Las soluciones técnicas, también. Se

trata de articularlas de modo satisfactorio, no de eliminar *a priori* una de ellas porque se entienda, teóricamente, que es más flexible, aunque pueda ser más injusta o discriminatoria con otras realidades territoriales. La reforma, por último, se dice que es inútil

«porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. Es una desafortunada metáfora configurada a partir de una anacrónica concepción confederal de la representación característica del primer federalismo» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

El tema de los partidos y su influencia en el orden político es claro. Que se empiece por repensar sobre ellos en su propio interior. Los argumentos de los citados autores, llevados al extremo, conduce a un planteamiento radical: «Planteemos abiertamente la supresión del Senado» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 68). Ciertamente es una postura legítima con la que aquí no se coincide. Por el contrario, pueden esgrimirse razones para defender la pervivencia del Senado:

1. Hay que partir de la unidad de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Pero la idea de soberanía implica en el ámbito internacional la existencia de una entidad estable que determina autónomamente su realidad basada en el acuerdo tomado por sus ciudadanos a través de aquellos órganos que los representan. En el interior, supone una voluntad única y superior predicable solamente del Estado como organización jurídica de la comunidad política. Si bien, como se apunta, la soberanía es única, nacional, vinculada a la nación como conjunto y depositada en el pueblo español como concepto, ello no es óbice ni obstáculo para que la representación, en sentido genérico, pueda encarnarse en varias instituciones. El Senado debe seguir siendo una de ellas, junto con el Congreso de los Diputados formando las Cortes Generales. Las dos, formando una, representan al pueblo español (art. 66.1 CE) en igualdad intelectual. Pero el constituyente, aunque de forma no muy afortunada en la forma, que no en el fondo, añade un plus de valor al Senado reservándole, además, el carácter de Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) vinculado al nuevo modelo de organización territorial del Estado que se diseña en la Constitución. El Estado autonómico, o como quiera que se le designe, es la gran novedad del texto de 1978 y aunque no esté perfilado definitivamente en todos sus aspectos es una realidad fructífera que hay que preservar con todos los mecanismos constitucionales previstos, incluyendo el Senado. Cuestión distinta es que su entendimiento jurídico precise de una revisión de contenidos. Y en esa línea se encamina la reforma que se predica.

2. El Senado no puede suponer un elemento disfuncional en el juego de poderes. Bien al contrario, debe seguir ocupando el lugar que en realidad le reservó el constituyente, aunque la definición constitucional de sus posibilidades pueda, y así debe ser, cuestionarse. Partiendo de su conocido

carácter, que no función, de Cámara de representación territorial, el objetivo es perfilar esa dimensión. Se trata, en definitiva, de buscar su auténtica posición como órgano del Estado que coadyuve no sólo al fortalecimiento, sino a la caracterización precisa del Estado autonómico. Con independencia de tendencias foráneas, nuestra realidad es la que es, nuestros problemas de articulación territorial son los que son y no siempre el trasplante de una solución que ha podido servir fuera, sirve dentro. Hay que conservar lo que es propio, actualizándolo y adaptándolo a la realidad presente desechando arcaicas concepciones trasnochadas que en nada ayudan y en mucho pueden perjudicar. El Senado de 1978 es un Senado que no es tributario de los modelos de otras Constituciones españolas, precisamente porque está pensado para contribuir a la consolidación del nuevo modelo de organización territorial.

3. El Senado es una Cámara parlamentaria. Esa naturaleza debe conservarse. Entre la diversidad de posibilidades (Cámara parlamentaria, representación de Gobiernos autonómicos, etc.) debe apostarse por el mantenimiento de su actual consideración como Cámara con unas funciones que son las típicas de cualquier Parlamento. Eso implica plantearse lo que representa realmente el Senado, más allá del muy criticado artículo 69.1 CE. Esa es la cuestión nuclear y a la que se intenta dar respuesta en estas páginas, que, a modo de síntesis, y sin perjuicio del desarrollo necesario, se concretaría en el mantenimiento, como se ha apuntado, de la consideración de Cámara parlamentaria, formada por miembros elegidos directamente por los ciudadanos y que representaran a todos los entes territoriales que integran el Estado (art. 137 CE), con unas funciones similares a las que le reserva en estos momentos la Constitución en su artículo 66.2 pero con una revalorización de sus competencias, especialmente en el orden legislativo.

4. Con independencia de la crítica que legítima y justificadamente debe hacerse de la actual regulación constitucional del Senado, debe prevalecer su competencia como órgano codefensor de la legalidad constitucional en el caso de agravio al interés nacional de España, esto es, el mecanismo de coerción previsto en el artículo 155 CE en el que tiene un papel nuclear. No es casual. Cuando se elaboró la Constitución se consideraron todas las cautelas para enfrentarse a los ataques, jurídicos y materiales, que pudiera sufrir, por muy hipotéticos y descabellados que fueran. Es significativo que en este tema sea sólo el Senado el que interviene para autorizar las medidas que pueda querer establecer el Gobierno de cara al restablecimiento de la normalidad constitucional. Es lógico que así sea, partiendo del carácter de la Cámara, al igual que su intervención según la Ley de Bases del Régimen Local en la disolución de una corporación local o su control en la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial. Hay aspectos de nuestro modelo territorial que deben dejarse a una figura especializada en esa dimensión territorial del Estado, y esa figura debe ser el Senado.

5. Las cuestiones potencialmente conflictivas en el Estado autonómico no deben reducirse al límite que pueda dar lugar a la aplicación del citado artículo 155 CE. Es obvio que las relaciones diarias entre la Administración General del Estado y las CC. AA., o las de estas entre sí, dan lugar a puntos de vista encontrados que pueden ser, y son de hecho, solucionados de muy diferente manera, generalmente en una relación vertical a través de una negociación bilateral Estado/CA. La bilateralidad se viene imponiendo como mecanismo de solución de problemas. Y muchas veces es el medio lógico para ello. Pero hay otras ocasiones en las que el tema planteado es de una envergadura tal, o afecta a varias CC. AA., que necesita un foro adecuado, multilateral, en el que se aborde con un carácter abierto buscando una solución que pueda ser de aplicación genérica. Ese foro natural debe ser el Senado. Aspecto distinto es que eso implica la necesidad de reconocer lo que son los intereses generales que deben estar por encima de los legítimos intereses particulares, tanto de territorios como de partidos políticos. Se requiere para ello una altura de miras más allá de la obtención de un beneficio propio, un principio de lealtad constitucional defendiendo lo común, siempre por supuesto desde el respeto a lo propio.

Hay, pues, que mantener el Senado y su reforma es necesaria si se quiere dar contenido al propio mandato constitucional, no es que se quiera construir algo y luego se piense en lo que se quiere conseguir con ese algo. El *algo* está, el Senado; su *carácter* también, Cámara de representación territorial. Se trata por ello de acomodar la regulación constitucional efectiva al sentido real de lo que se dijo en 1978.

En lo relativo a la reforma del Senado, el Consejo de Estado parte de un planteamiento cuestionable. Después de indicar que, en general refiriéndose a los cuatro asuntos, la voluntad del Gobierno al plantear la reforma era «su voluntad de completar y culminar, en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978» (p. 222), ya aludiendo al tema del Senado aclara que el objeto de la reforma planteada por el ejecutivo era

«hacer de esta Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para ella, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común» (p. 222).

Obviamente, la base de esa afirmación es discutible. Ya hemos visto la discusión en sede parlamentaria y comprobamos que la voluntad de la mayoría era crear un Senado que, si no mera duplicación del Congreso de los Diputados, realmente no respondía a lo que se busca con una Cámara de auténtica representación territorial, en este caso de las CC. AA. Estuvo claro el propósito de UCD y PSOE, con la aquiescencia de AP, de crear un Senado entendido como contrapeso del Congreso, Cámara de segunda lectura de los textos legislativos, pero nunca en realidad una Cámara de representación

de las CC. AA. Que eso es así, se demuestra en el propio texto del Informe del Consejo de Estado cuando sostiene que «precisamente, el objetivo de la reforma del Senado es fijar los rasgos de esa llamada “representación territorial” y hacerla efectiva» (p. 223), o al afirmar que «el objetivo declarado de la reforma proyectada, que es la transformación del Senado en auténtica Cámara de representación territorial, modificando su estructura y sus funciones de acuerdo con su definición constitucional» (p. 235). A *sensu contrario* no es arriesgado colegir que si se inicia la reforma, el enunciado del artículo 69.1 CE es un mero enunciado carente de auténtico contenido en el sentido señalado en el propio artículo, una referencia hueca que anuló de facto lo que podía haber convertido el Senado en un auténtico lugar de debate sobre los asuntos de interés autonómico y de formación de la voluntad del Estado, aunque durante estos años se hayan dado tímidos pasos, como la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas³². El propio Consejo de Estado reconoce, al hilo de esa creación en 1994,

«que el proceso permitió constatar la existencia de *problemas o insuficiencias ampliamente reconocidos* en relación con el Senado y dio lugar a un *diálogo sostenido* sobre la materia, generándose, como dice el Gobierno, *un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de potenciar la función territorial del Senado*» (p. 230).

Es interesante reparar en que el Consejo de Estado considera que la expresión constitucional «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) es utilizada por la Carta Magna para «caracterizar al Senado» (p. 231), luego esas palabras no se emplean para definir una *función* del Senado, sino para perfilar su carácter o significado específico con el que se le definió en el proceso constituyente. Eso quiere decir que hay igualdad funcional entre Congreso y Senado, y por eso se ha dicho que «en principio, ejercen las mismas funciones generales, según se dice en el apartado 2 del propio artículo 66» (Solé y Aparicio, 1984, p. 243), aunque luego se intente matizar esta impresión por el carácter del Senado como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE), realmente sin conseguir demostrar que esa primera afirmación no es correcta, precisamente porque la redacción del artículo 69.1 no tiene un contenido efectivo. Sí que está en lo cierto el Consejo de Estado cuando afirma que «cualquier representación es, en cierto modo, representación territorial y los elegidos representan al cuerpo político entero, son representantes de la Nación» (p. 232), o al sostener que

«de representación territorial en un sentido más estricto cabe hablar solo cuando la representación se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la

³² Para Punset, esa creación por reforma del Reglamento de la Cámara en 1994 ha constituido un «fracaso», (Punset, 2018d, p. 65).

comunidad política única, de la Nación. Los “territorios” no son ya simples circunscripciones electorales, sino la delimitación espacial de conjuntos concretos que se incorporan en cuanto tales al proceso de formación de la voluntad del Estado» (p. 233).

En el primero de esos puntos, hay que recordar que «una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral...» (STC 10/1983, de 21 de febrero. FJ 4). En el segundo, el Consejo de Estado mantiene una clara posición, a saber, «los entes territoriales que han de tomarse como referencia para ordenar la representación son las Comunidades Autónomas» (p. 274), aunque no desconoce que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo también a municipios y provincias (art. 137) pero concluye que

«según la consulta del Gobierno, se trata de buscar la composición más adecuada para ejercer las funciones que se atribuyan al Senado y, en cuanto dichas funciones se orientan a una especialización territorial, se justifica una composición de base autonómica» (p. 274).

Ahora bien, se cura en salud recordando experiencias en Derecho comparado (Francia, Italia) donde se reconoce que el Senado puede servir también para la representación de entidades territoriales menores y, por lo mismo, termina reconociendo que «puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de Senadores» (p. 276), es decir, la provincia sería contemplada en realidad como un medio instrumental para completar la composición del Senado más que como un espacio territorial a representar, también, en el Senado. Teniendo en cuenta además que, según el parecer del Consejo de Estado, «el menor tamaño de la Cámara alta, en relación con la baja, se identifica con una mayor impronta territorial» (p. 277).

Más problemas técnicos y políticos plantean otras manifestaciones del Consejo de Estado. Así, cuando sostiene que «una “Cámara de representación territorial” solo existe, en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación “política”, entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio, y no del aparato gubernamental de este» (pp. 235-236), con evidente intención de considerar inaplicable a nuestro caso el modelo alemán del Bundesrat. Distinta es su apreciación sobre los modelos en Derecho Comparado para hacer compatible los dos planos de actuación del cuerpo electoral, a saber, lo que denomina el principio democrático y su aplicación a la elección de la segunda Cámara. La solución más radical es la de Estados Unidos, es decir, dotar en el Senado de la misma representación —dos senadores— a todos los Estados con independencia de su población. Salvando las distancias, esa es una solución parecida al caso español cuando en la dimensión «provincial» del Senado se establece que todas las circunscripciones provinciales peninsulares estarán representadas por cuatro senadores, al margen de la población de la provincia de que se trate. La conclusión que parece deducirse de ese régimen es que la fórmula enten-

diendo el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) es una referencia no demasiado reflexionada y peor definida. Es de resaltar en este sentido la afirmación del Consejo de Estado de que «en su forma actual, y atendida su relación con el Congreso, nuestro Senado es una Cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder» (p. 240), aspecto, por lo demás, recogido asimismo por la doctrina, la «debilidad institucional» de la que habla Aja (Aja, 2005, p. 12) o el «déficit del Senado para cumplir adecuadamente el papel que nominalmente le asigna la Constitución (art. 69)» (Albertí, 2005, p. 34), en palabras de Enoch Albertí, llegando este a señalar que

«no resulta exagerado decir que el Senado, como ha venido siendo tradicional en la historia constitucional española no sólo es irrelevante... dado su carácter redundante respecto del Congreso de los Diputados, sino que además en ocasiones perturba el normal funcionamiento del régimen parlamentario y del proceso legislativo» (Albertí, 2005, p. 35),

consideraciones que si bien pronunciadas en 2005 tienen el valor de adelantarse en el tiempo a la vista de más recientes acontecimientos políticos que repercutieron en la vida parlamentaria.

Centrándose en el número de integrantes del futuro Senado, entiende el Consejo de Estado que no es el principal asunto con relación a la reforma de la Cámara, pero sí relaciona este tema «para abordar otra que sí es de la mayor importancia: la del peso que dentro de él haya de tener cada territorio, es decir, básicamente cada una de nuestras Comunidades Autónomas» (p. 240). El Consejo, pues, con esa referencia «básicamente» se posiciona, al menos parcialmente, del lado de aquellos que defienden una consideración autonómica del Senado, al margen de las otras entidades territoriales que integran el Estado (municipios y provincias).

Llegados a este momento, lo que procede es plantear la necesidad, o no, de modificar la actual regulación del Senado. Y en este punto, lo primero que hay que decir es que para ello no es suficiente un cambio en las normas internas, es decir, del Reglamento de la Cámara. Habría que reformar la Constitución y, claro, «estamos ante un *asunto profundamente político* cuya resolución requiere *decisiones políticas*» (Alonso de Antonio, 1997b, p. 10), pero eso requiere un clima de acuerdo entre los partidos políticos que permita alcanzar las mayorías constitucionales para su propia reforma y, de momento, eso parece complicado de conseguir.

La reforma plantea un problema inicial, esto es, la pretendida reforma constitucional del Senado es potencialmente arriesgada porque algunos Grupos Parlamentarios, en definitiva algunos partidos políticos de ámbito nacionalista, cuando no abiertamente independentista, casi seguro pretenderían aprovechar la ocasión para suscitar un debate sobre una posible reforma «en profundidad» de algún extremo significativo del texto constitucional, especialmente su Título VIII, lo que Martínez Sospedra denomina humorísticamente «el síndrome

del melón» (Martínez Sospedra, 1992, p. 391). Y ello podría suponer un problema de consecuencias imprevisibles. A mayor abundamiento, también debe apuntarse que para abordar con garantías de éxito una reforma constitucional como la que se apunta, es necesario que se den unas premisas básicas que Alonso de Antonio sintetiza en «un ambiente de cierta normalidad política... la lealtad al pacto constitucional, lo que supone la necesidad de un amplio consenso sobre los aspectos esenciales de la reforma» (Alonso, 1999a, p. 43). No hay que hacer mucho esfuerzo para demostrar que en el momento presente las circunstancias no son precisamente de tranquilidad en el orden político, lo que conlleva la dificultad de plantear con el sosiego necesario un debate razonado entre los partidos políticos para abordar esa reforma. Es difícil, pues, en la actualidad iniciar esta reforma, pero no debe dejar de analizarse su posibilidad y, desde bases teóricas que son las que nos corresponden, sí estamos en disposición de ofrecer algunas alternativas. Realmente, desde nuestra óptica, se debería abordar todo lo que se refiere al Senado, no sólo el artículo 69.1 CE. Lo que parece a simple vista más razonable es que se debe afirmar que la hipotética reforma constitucional debería empezar por sustituir la dicción literal del artículo 69.1 CE («El Senado es la Cámara de representación territorial») por otra que dijera «El Senado es la Cámara de representación autonómica» o directamente «el Senado es la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas», si esa es finalmente la opción elegida, que aquí no se comparte. Con ello se despejarían dudas sobre lo que se quiere representar con el Senado, estaría claro que sería una Cámara de representación de ciertos intereses territoriales. Choca esta idea con el respeto del Consejo de Estado hacia la decisión inicial del constituyente de 1978, como se demuestra cuando, al tratar el tema de la posible y conveniente modificación de la intervención del Senado en la función legislativa, manifiesta que un incremento de tal intervención supondría reordenar el sistema actual

«elemento que no debe ser alterado por la modificación de la Constitución, ya que fue decisión cualificada de la opción constituyente de 1978 (con las excepciones que la Constitución contiene, como las relativas a la reforma constitucional, a la necesidad de adoptar una ley de armonización y al supuesto del artículo 155)» (p. 246).

Razonablemente, no tiene sentido ese apego reverencial a lo que se decidió en 1978, se ha visto que no sirve a los efectos de lo que verdaderamente se quiso establecer, esto es, una auténtica Cámara de representación territorial, o más bien autonómica. Y a partir de ahí, se trata de diseñar un futuro Senado con unas funciones y unas competencias acordes con el significado que se apunta. Dice el Consejo de Estado que

«la representación territorial del artículo 69.1 de la Constitución no trae un concepto que se oponga a la representación del pueblo español del artículo 66.1, sino una modulación de esta en función del territorio y de su

organización, que aporta elementos de compensación y equilibrio para hacer cabal la representación en el ámbito institucional de un Estado del que son soporte, al menos, la población y el territorio» (pp. 236-237).

Puede entenderse, en efecto, que es compatible que el Senado forme parte de las Cortes Generales, incluso que represente al pueblo español porque éste, además de una dimensión evidentemente personal, también la tiene territorial toda vez que un pueblo, como elemento del Estado, necesita de un territorio estable donde asentarse y donde un poder soberano único despliegue poder sobre esas personas. Pero llegados a este punto, conviene diferenciar extremos y definirlos con claridad para evitar malentendidos. Primero, ya hemos señalado que, en nuestra opinión, debe sustituirse la expresión «Cámara de representación territorial» por «Cámara de representación de las Comunidades Autónomas» si, insistimos, ese es el verdadero carácter que se quiere reconocer al Senado. En segundo lugar, convendría aclarar en el artículo 66.2 CE las funciones del poder legislativo, si las dos Cámaras que lo integran tienen o no las mismas funciones, si la representación de las CC. AA. (representación territorial) es o no una función propia de una de las dos Cámaras o simplemente es el carácter que se reconoce a la Cámara Alta. En definitiva, se trata de una, si se permite el uso de la expresión parlamentaria, enmienda a la totalidad. No cabe una mera operación de maquillaje. O se entra en el fondo y se reforma la Constitución en este tema con seriedad y profundidad o el intento no llegará a buen puerto. El tema debe plantearse con esa crudeza. No en vano ya se ha indicado, y ahora se repite para que quede claro, el propio Consejo de Estado parte de la idea de que el Senado «atendida su relación con el Congreso... es una Cámara... singularmente desprovista de poder» (p. 240), realidad que hay que revertir si se quiere dotar a la Cámara Alta de la dignidad y eficacia que su existencia merece.

Podría defenderse, por ello, una reforma en profundidad de la Constitución. Ello supondría, en primer lugar, determinar si el Senado sigue siendo como hasta ahora una Cámara de naturaleza parlamentaria o si sería oportuno convertirla en una Cámara representativa de los Gobiernos autonómicos siguiendo el estilo Bundesrat. Obviamente, en este segundo caso la reforma no se podría limitar al artículo 69, sino que afectaría al artículo 66, comenzando por fijar exactamente en su párrafo primero a quien representaría cada una de las dos Cámaras y siguiendo por el párrafo segundo en el que habría de definir con precisión las funciones de Congreso y de Senado. Esta opción es por la que se decanta Eliseo Aja: «la tercera vía, y gran alternativa a este Senado parlamentario, sería un Consejo o Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos, inspirado a grandes rasgos en el ejemplo del *Bundesrat* (Consejo Federal) alemán» (Aja, 2005, p. 15), estando ese nuevo Senado centrado

«en dos grandes funciones, la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (en desarrollo y ejecución) y el impulso de las relaciones intergubernamentales y la participación en los órganos constitucionales del Estado» (Aja, 2005, p. 15).

Esta posibilidad no es la única entre la doctrina. Se puede estar de acuerdo en la necesidad de la reforma constitucional del Senado, pero variar la solución. Así, Enoch Albertí, si bien parte de la idea de que la «representación territorial se refiere a la representación de las Comunidades Autónomas» (Albertí, 2005, p. 41), duda de las bondades de la propuesta de Eliseo Aja, por varias razones (Albertí, 2005, pp. 43-48): un Senado tipo Bundesrat no es una Cámara parlamentaria, sino una reunión de Gobiernos; puede plantear problemas de funcionamiento, como la unidad de voto de las delegaciones parlamentarias autonómicas, que implica mandato imperativo e instrucción de voto; las decisiones deberían ser tomadas por la mayoría de los Gobiernos de las CC. AA.; las decisiones del Senado serían en realidad las decisiones de la mancomunidad de los Gobiernos de las CC. AA.; el debate y negociación en y entre Gobiernos es, en general, menos transparente y menos pública del que se produce en sede parlamentaria; un Senado gubernamental no podría desempeñar alguna de las funciones de una cámara de representación territorial integrada en el Parlamento estatal; el posible choque de legitimidades como consecuencia de la oposición entre el Congreso de los Diputados, de elección popular directa, y el Senado, compuesto y nombrado por los Gobiernos autonómicos; eliminaría la presencia de la oposición parlamentaria en el Senado; no excluye las alineaciones partidistas de sus miembros; no excluye la necesidad de construir y mantener una extensa y sólida red de relaciones intergubernamentales, que canalicen la necesaria coordinación y colaboración entre los Gobiernos, tanto entre los de las CC. AA. con el del Estado, como entre los primeros entre sí. Las propuestas que hace Albertí se parecen en muchos aspectos a las que hizo el Consejo de Estado en su Informe de 2006. En ese sentido, sus ideas básicas eran (Albertí, 2005, pp. 48-49): un Senado de elección popular directa; circunscripción equivalente a cada CA; elecciones coincidentes con las elecciones al Parlamento de cada CA; reducido número de senadores, distribuidos por CC. AA. en proporción a la población; sistema electoral que permita una cierta proporcionalidad; relaciones entre los senadores elegidos y los Parlamentos de las CC. AA. respectivas que permita el intercambio de información y de pareceres; presencia de los Gobiernos autonómicos en los procedimientos de decisión; posibilidad de crear órganos técnicos especializados para desarrollar funciones de análisis y estudio en relación con el Estado autonómico, con garantías de calidad y de independencia.

Obviamente, entre estas dos posturas caben otras intermedias, de perfiles más difusos en cuanto a la naturaleza jurídica de la Cámara Alta. Serían, por ejemplo, tesis como las de Punset, con su «clara preferencia por los métodos de integración del Senado que aseguren la representación unitaria de cada Comunidad Autónoma, y, dentro de ellos, por aquel consistente en la designación de los Senadores por las Asambleas autonómicas a través de una fórmula mayoritaria sin limitación de voto» (Punset, 2006a, p. 129), en sus propias palabras, siendo «lo más realista circunscribir la reforma de la

composición del Senado a una ampliación del método del actual artículo 69.5 CE que comprenda a la totalidad de los integrantes de la Cámara» (Punset, 1993e, p. 86).

Otra posibilidad es alterar el sujeto representado en el Senado, pero defendiendo que siga cumpliendo las funciones señaladas en el artículo 66.2 CE, eso sí adaptando lo que se dice en él al nuevo modelo. En ese caso, el tema radica en determinar a quien se representa en el Senado. En este punto, tiene razón Alonso de Antonio al apuntar que

«en el modelo constitucional el único sujeto representado tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado es el pueblo español (art. 66.1 de la CE) y por eso actualmente las “provincias” no son territorios representados, sino circunscripciones electorales» (Alonso, 2006c, p. 372).

El tema tiene otra perspectiva si lo que se quiere es que se visibilice de forma efectiva el mandato constitucional de que el Senado sea realmente una «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) y si se pretende convertirla sólo en una Cámara de representación de las CC. AA. ello implicaría que el Congreso representaría al pueblo español y el Senado

«al pueblo de las Comunidades Autónomas. Cosa distinta es que se siga manteniendo la idea de representación como procedimiento específico de designación. De esta forma, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado seguirían representando al pueblo español en su conjunto, pero la Cámara baja lo haría como representación política partidista y el Senado desde la perspectiva de la pertenencia a determinado territorio» (Alonso, 2006c, p. 372).

La idea base en la doctrina, ya se ha indicado, es que el Senado sea representativo de las CC. AA., no de la integridad de los entes territoriales que componen el Estado desde el punto de vista de la organización territorial. Una de las razones esgrimidas para defender esta idea es el hecho de que sólo las CC. AA. tienen constitucionalmente reconocida autonomía política, y al máximo nivel incluyendo la función legislativa, en tanto que a municipios y provincias se les reconoce sólo «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 127 CE), es decir, una mera autonomía administrativa. Ahora bien, aunque esa sea la tendencia mayoritaria en la doctrina y la posición que defendió en su momento el Consejo de Estado, parece una decisión demasiado radical defender que sólo las CC. AA. deben estar representadas en el Senado, con manifiesto olvido de municipios y provincias, obviando no sólo la literalidad de la Constitución sino también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando en STC 19/1987, de 17 de febrero. FJ 4 habla de «en mérito de la autonomía de los municipios», «la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial», «Ayuntamientos, como Corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución)». Toda la argumentación que sustenta esa propuesta radica de alguna forma en la idea de que «son las Comunidades Autónomas las entidades territoriales en las que se

estructura políticamente Estado» (Gómez Perpinyá, 2025, p. 229). Es cierto que el tipo de autonomía que se predica de las CC.AA. es cuantitativa y sobre todo cualitativamente superior a la de municipios y provincias pues aquellas tienen autonomía política de la que carecen los otros entes. Ahora bien, una cosa es la estructura política y otra la estructura territorial y en este último supuesto no puede ignorarse el citado artículo 137 CE. Por ello no debe despreciarse el concurso de provincias y ayuntamientos en la composición del Senado atendiendo a la literalidad, de momento, del artículo 69.1 CE. Téngase en cuenta, en este sentido, que según el Tribunal Constitucional «la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado» (STC 214/1989, de 21 de diciembre. FJ 3), si bien se aclara luego que «la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica» [FJ 3.a]). En todo caso, interpretando el principio de unidad, constitucionalizado en los artículos 1 y 2, el Tribunal Constitucional señala que «esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3). El poder municipal y el poder provincial deben, por tanto, y a salvo de una reforma expresa del artículo 69.1 CE, estar presentes en el Senado como Cámara de representación territorial. No se trata de una irreflexiva defensa numantina de este tipo de entidades territoriales. Se pretende respetar la redacción del artículo 69.1 CE en interpretación combinada con el artículo 137. En este orden, son de agradecer las palabras de algunos representantes muy cualificados de la doctrina recordando que

«como el artículo 137 CE diseña lo que he llamado un “Estado de tres términos”, y hay asimismo un peldaño de interés, autonomía y Gobierno local, los Municipios (y esos hermanos mayores que les auxilian y son las Provincias) no deberían quedar excluidos de la función de cooperación, pues debemos acostumbrarnos a distribuir y gestionar competencias y finanzas en tres niveles» (García Roca, 2006, p. 39).

y aunque luego no se proponga por el autor una presencia de los municipios como tales en el Senado, sí demuestra sensibilidad por el tema municipal. Del mismo modo, Punset señala primeramente que

«desde la perspectiva orgánica, estrictamente, una Cámara de representación territorial es aquella en la que la elección o la designación de sus miembros se efectúa por los órganos de las entidades territoriales en que se divide el estado entendido en su conjunto, ya sean municipios, comarcas, cabildos y consejos insulares, provincias, regiones o Estados federados» (Punset, 2006a, p. 121),

pero al final resalta que la integración en el futuro Senado debe corresponder a «los entes dotados de autonomía política» (Punset, 2006a, p. 121), es decir, las CC. AA., opinión que evidentemente se respeta, pero no se comparte. El texto de la Constitución debe ser defendido y por ello con la redacción actual, insistimos, la voz de municipios y provincias debe ser escuchada en el Senado. Lleva razón García Mexía cuando dice que «las EE. LL., y en especial los municipios, constituyen el mejor exponente de libertad y democracia» (García Mexía, 2006, p. 338) y, en todo caso, es inadmisible que al hablar del Senado se haga caso omiso de municipios y provincias cuando son parte del Estado territorialmente organizado junto a las CC. AA. y por eso se refiere con acierto Rodríguez-Arana a la inexistencia en nuestro caso «de un ámbito de integración de las partes (Comunidades Autónomas y Entes Locales) en el todo (Estado) como sería de desear» (Rodríguez-Arana, 2005, p. 188).

Cuestión distinta es que se pretenda, siendo contraria nuestra opinión, algo similar a lo que sucede en el Bundesrat, esto es, que el voto de las unidades territoriales que deban conformar el Senado en el futuro tengan una voz única, lo que, a nuestro entender, eliminaría la pluralidad de voto existente en esa unidad y con ello el respeto debido a las minorías que, por el hecho de serlo, no deben verse privadas de su capacidad de exponer en la Cámara su criterio sobre lo que entiendan son los intereses del territorio por el que han sido elegidos. La idea de que

«sólo donde el voto de los miembros de la cámara territorial está instruido existe la posibilidad de que, de esa propia instrucción, se deduzca de un modo natural la característica que permite hablar en relación con los senados de una auténtica representación territorial: me refiero, obviamente, a la naturaleza unitaria del voto de la unidad federada de que se trate en cada caso» (Blanco, 2019a, p. 18),

recordando luego el caso alemán, no debe ser tomada como incontestable para su aplicación entre nosotros. Nuestro criterio es claro. La territorialidad de una Cámara no apela al *territorio* sino a la voluntad de las personas que habitan en ese territorio y que, disponiendo del derecho de voto y ejerciéndolo, dan lugar a una manifestación plural de voluntad que se materializa en una representación ideológica asimismo plural en las Cámaras y esa pluralidad no debe ser obviada so pretexto de la conveniencia de una voz única en sede parlamentaria de un territorio porque, recordemos una vez más, lo que está presente en las Cámaras no es la tierra sino la voluntad libremente expresada de quienes la habitan. En cualquier caso, el propio Blanco Valdés es consciente de que en última instancia la influencia básica será la de los partidos políticos presentes en la Cámara Alta (Blanco, 2019a, p. 20).

En cuanto a los criterios para la distribución de escaños, el Consejo de Estado mantuvo «la atribución de un mismo número de Senadores a cada Comunidad Autónoma» (p. 279), basándose en ejemplos de Derecho comparado

y en el hecho, de escasa consistencia doctrinal, de que «puesto que sus funciones se orientan a una cierta especialización “autonómica” de este, el punto de partida de la distribución territorial de escaños ha de ser la asignación de un número igual a todas las Comunidades Autónomas» (p. 279), aunque reconoce lo que denomina «sus efectos menos favorables» (p. 280) y «la necesidad de ampliar significativamente el número inicial fijo de representantes por Comunidad Autónoma» (p. 280). Ahora bien, siendo este el principal criterio, el Consejo de Estado lo combina con otros dos. El primero, «la atribución de Senadores adicionales a las Comunidades Autónomas...atendiendo a su población» (p. 280), aunque se reconozca que este criterio «difumina el carácter territorial de la representación al introducir diferencias entre las Comunidades Autónomas en el Senado» (p. 281). El segundo de los criterios adicionales es el de «la introducción del número de provincias en cuanto medida convencional de la dimensión territorial y de la diversidad interna de las Comunidades Autónomas» (p. 282), porque ello permite, a su juicio, «hacer significativas en el Senado la extensión geográfica de la Comunidad Autónoma y la diversidad territorial que entraña» (p. 282) y, además, sería un nexo de continuidad con el sistema actual de elección básicamente provincial de los senadores. La propuesta final, o más bien, las propuestas finales que sugirió en su momento el Consejo de Estado eran las siguientes:

- a) Cada Comunidad Autónoma elegirá seis Senadores, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia de su territorio. Ceuta y Melilla elegirían dos senadores cada una de las Ciudades autónomas.
- b) Potencialmente, si así se decidiera, en cada provincia se elegiría un Senador por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un sistema electoral mayoritario. La elección coincidiría con las elecciones autonómicas, salvo en el caso de disolución del Senado según el artículo 168 CE, en cuyo caso coincidiría con las elecciones al Congreso.
- c) Los senadores autonómicos serían elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada Comunidad Autónoma, en los términos que señale la LOREG, coincidiendo la elección con la que se celebre a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

Nuestra postura sobre el particular es clara. Se defiende la igualdad en la representación autonómica en el Senado, esto es, en parecidos términos a la situación actual con relación a las provincias. La idea es sencilla. Aunque ya sabemos que no se representan territorios, sino las poblaciones que habitan en ellos, la base es espacial y no demográfica, es decir, se representa a la población que habita un territorio, como unidad, espacial y personal. Se representa a las personas en cuanto que habitan en ese territorio, pero su representación

no debe depender de su montante. Los territorios son territorios, que es la base física para elegir a los que representan, al margen de que sean grandes o pequeños, tengan mucha población o poca. Tanto si la idea marco es que se quiere que el Senado en una hipotética reforma constitucional represente sólo a las CC. AA. o si se defiende, como es aquí el caso, que la representación de las CC. AA. debe ir acompañada de la de los demás entes territoriales que constitucionalmente integran el Estado, en estas páginas se defiende que todas las CC. AA. tengan el mismo número de representantes en el Senado, sin que las que tengan mayor número de provincias y por ende, se presume, más habitantes, tengan un Derecho natural a reclamar más representantes. La defensa de la igualdad tiene que ser aquí radical, no puede haber prioridad por personas o por provincias, sino que el único factor a considerar es que un territorio se ha convertido en su momento en Comunidad Autónoma. Si estamos pidiendo que el Senado sea lugar de encuentro, éste debe constituirse sobre la igualdad, no desde la diferenciación de número que siempre favorecerá a unos en detrimento de otros. La razón debe basarse en la contundencia de los argumentos y no tanto en los números. Piénsese, primero, que por el hecho de residir en una u otra parte del territorio nacional no puede haber diferencia de derechos entre españoles (art. 139.1 CE) —y el de representación lo es (art. 23.1 CE)— y, segundo, de lo que se trata es de lograr convertir al Senado en una Cámara que sirva para la discusión y planteamiento en común de los temas que afecten potencialmente a todas las CC. AA., por ejemplo la financiación autonómica, o a varias de ellas y en los que no se vea una solución inmediata. El número de senadores no puede ser condicionante de soluciones al efecto. Estas vendrían por el acuerdo entre las CC. AA., no entre los senadores de las CC. AA. puesto que un mayor número de ellos no implica *per se* ni mayor derecho a algo ni más razón en conseguir ese algo. Y todo ello con independencia de los ejemplos históricos y de Derecho comparado sobre las segundas Cámaras cuya composición es tributaria de sus condiciones particulares, históricas o coyunturales, con lo que no siempre deben ser criterios a valorar. La cifra de representantes de cada CA es convencional, por supuesto. Teniendo en cuenta que se defiende la presencia en el Senado de municipios y provincias, junto a las CC. AA., parece prudente que el número de los senadores que representan a las CC. AA. no sea demasiado elevado. Razonablemente podrían ser cuatro por cada una de ellas, lo que daría un número de 68 senadores. Cabría reducir a 3 los senadores elegidos en cada provincia, lo que daría 156 de base provincial, uno por Ceuta y uno por Melilla. A ese número habría que añadir los senadores de base municipal. En este caso bastaría elegir un senador de este origen por cada provincia, siendo la elección popular coincidiendo con las elecciones municipales. De este modo, el montante final serían 278 senadores.

En cuanto al método de elección del Senado, si se desea en verdad que los senadores sean auténticamente «representativos», habría que defender que todos ellos sean elegidos por la voluntad popular, elección directa, no media-

tizada o de segundo grado a través de los Parlamentos Autonómicos como sucede en la actualidad en el caso de los senadores autonómicos, o de todos ellos, si esa es la voluntad final. Eso sí incrementaría el verdadero carácter representativo de los senadores autonómicos y enlazaría con la idea expresada en su día de que

«en un momento en que la ciudadanía está reclamando una mayor participación en la elección de sus representantes (listas abiertas, etc.) no se pueden proponer soluciones que llevan a sustraer a la elección directa parte de los representantes en los órganos centrales del Estado, para que dichos representantes pasen a ser elegidos indirectamente, es decir, a través de las Asambleas, o para que los designen los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Esa propuesta va contra corriente, pero, además, afecta de manera esencial al principio democrático mismo, tal y como viene desarrollado en el texto de la Constitución» (González Encinar, 1994, p. 328).

La expresión no puede ser más acertada, y está en línea con Óscar Alzaga cuando opina que «reportaría una mayor legitimidad ante la opinión pública un sistema electoral directo que uno indirecto» (Alzaga, 2006, p. 47), con García Roca para quien «la elección directa de los senadores reforzaría la legitimidad y el protagonismo de la Cámara» (García Roca, 2006, p. 49) y con Morales Arroyo que destaca dos ventajas de este sistema, a saber, limita los efectos de la intervención reformadora que debe realizarse sobre la Constitución porque el criterio de selección y la naturaleza encajan en el modelo actual y porque no plantea problemas derivados de la diferente naturaleza representativa de las dos Cámaras (Morales, 2005, pp. 27-28), si bien el último de los citados encuentra inconvenientes a este sistema, el principal

«es que desde el punto de vista subjetivo va a resultar difícil o casi imposible diferenciar la composición del Senado y del Congreso. Por lo demás, si es lo que se desea, serán escasas las ocasiones en las que entren en conflicto las voluntades de ambas Cámaras, una defendiendo intereses territoriales generales (por ejemplo, en torno a un plan hidrológico). La “lógica partidista” va a predominar sobre la “lógica territorial”» (Morales, 2005, p. 28).

Sobre estas desventajas conviene señalar algunas críticas. La composición de ambas Cámaras dependerá en gran medida del sistema electoral escogido, del sistema de partidos imperante en cada momento en los respectivos territorios y al final de la voluntad soberana de los que ejercen el derecho de sufragio. Con un sistema mayoritario corregido como el actual, el Senado ha tenido manifestaciones muy plurales en su composición, teniendo en cuenta la mayor o menos fuerza de partidos de ámbito autonómico y la presencia puntual de partidos que teniendo en su momento una representación apreciable, con el paso del tiempo han menguado su número de escaños o directamente han ido desapareciendo porque, en última instancia, han sufrido la ignorancia o el desprecio de los electores. Esas son reglas de la democracia y

como tales hay que aceptarlas. En cuanto a la segunda objeción, no parece que pueda elevarse a la categoría de deseo irrefrenable el que las Cámaras entren permanentemente en colisión, estado que no parece deseable y que debería además evitarse porque no contribuye a la estabilidad y sosiego de la vida parlamentaria y, como reflejo, de la gobernabilidad del país. El propio Morales Arroyo apunta con acierto que en este tema la última instancia la van a tener los partidos políticos que inundarán con su influencia todo el ámbito parlamentario y eso de suyo supondrá la rebaja de significado del factor territorial frente al criterio ideológico que, es de suponer, va a primar. Es también oportuno recordar en este punto la idea de Blanco Valdés relacionando el sistema de elección de los senadores, directo o indirecto, con la cuestión de su mandato, apuntando a su juicio que

«al menos en teoría, resulta más factible concebir un mandato cerrado (es decir, con instrucciones) allí donde la elección es indirecta y procede de una institución previamente elegida, cuya posición política resulta posible fijar, en consecuencia, a través de la expresión de la voluntad de la mayoría de quienes la componen; y en segundo lugar porque, en cualquier caso, allí donde el mandato es libre —es decir, donde sea cual sea la fuente de la designación, los nombrados no quedan vinculados a las instrucciones que reciben de quienes han procedido a su elección— resulta mucho menos relevante cual sea el sistema de designación de los miembros del Senado» (Blanco, 2018b, p. 75).

Hay que tener en cuenta que según el artículo 67.2 CE «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». La redacción es clara, no establece excepción o matización alguna. Se quiere erradicar el recuerdo de las viejas asambleas estamentales donde al representante se le entregaba por escrito (el cuaderno de instrucciones) lo que tenía que hacer y cómo debía hacerlo, so riesgo de ver revocado su mandato. El mandato hoy es, pues, representativo y no imperativo. Ahora bien, si eso se predica claramente con respecto a los ciudadanos que no pueden remover de su escaño al representante, aunque se aparte de lo que dijo y prometió en campaña electoral y deben esperar cuatro años, como tiempo oficial, para dar su confianza a otra formación política, no sucede lo propio respecto a los partidos que a través de sus grupos parlamentarios en las Asambleas «condicionan» el voto de sus miembros. Eso es un hecho, pero tal sucede también en el Congreso de los Diputados y en las Asambleas autonómicas.

Un punto discutido y discutible es el de los posibles Senadores natos. No se trata en esta sede de discutir si entre los integrantes del Senado deben incorporarse grupos de notables como se sostuvo desde la doctrina (Vera, 1997) o por algún ponente constitucional como Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en su comparecencia en la Ponencia de reforma constitucional creada en el Senado en 1995, o senadores designados por el Rey, idea que recuerda directamente la LRP, como propuso Miguel Roca en idéntica ocasión. Aquí

lo que debe discutirse, como ha venido haciendo la doctrina, es si deben ser senadores natos personas relacionadas con la dimensión territorial del Senado, como los Presidentes de las CC. AA., opción defendida en su momento, por ejemplo, por Torres del Moral (Torres, 1992b, p. 366) o esgrimidas en sus comparecencias ante la ya citada Ponencia en el Senado por ponentes constitucionales como Fraga o Solé Tura o por Presidentes autonómicos de la época como Juan José Lucas, Juan Cruz Alli o Manuel Hermoso. Alonso de Antonio cuestiona esta posibilidad (Alonso, 2006c, pp. 379-380)³³ porque acercaría el Senado al modelo de Dieta alemán, podría poner en cuestión el modelo fijado en el artículo 66.1 CE y supondría un problema material de organización del trabajo de los Presidentes autonómicos, como reconocieron ante el Senado Joaquín Leguina o Miguel Hermoso. Para evitar esos inconvenientes, en el Senado se presentaron alternativas, tanto en la doctrina como por los propios Presidentes autonómicos. En el primer caso, Manuel Sospedra propuso que cada Gobierno autonómico designara un senador, de forma preferible uno de sus consejeros. Por su parte, el entonces Presidente de Canarias, Miguel Hermoso, planteó que los Presidentes autonómicos si bien conservaran la condición de senadores natos, pudieran delegar este cometido. Una solución intermedia fue defendida en el Senado por el ponente constitucional José Pedro Pérez Lorca y los Presidentes autonómicos Joan Lerma, José Ignacio Pérez Sáenz, Manuel Chaves y Ramón Tejedor Sanz, proponiendo que los Presidentes autónomos participaran en el Senado con voz, pero sin voto, el control político sobre ellos se encomendaría a los parlamentos autonómicos y podrían delegar su función en un Consejero de su ejecutivo. Sea cual fuere el modelo de su participación, parecería lógico en teoría que los Presidentes autonómicos estuvieran presentes en la actividad del Senado en esa faceta que venimos tratando de su carácter de Cámara de representación territorial y como foro de negociación de temas de interés autonómico, especialmente cuando se plantean asuntos que lo son de varias CC. AA., como el tema del agua o la financiación autonómica, y que no se resuelven sólo poniéndose al frente de una manifestación sosteniendo una pancarta o excitando a las masas en un mitin callejero. Ahora bien, en este tema de la presencia como senadores natos de políticos autonómicos podrían verse ventajas, pero también algún inconveniente como uno puramente material, la dificultad de compatibilizar ambas funciones, no siendo demasiado deseable la idea de que los Presidentes autonómicos pudieran delegar en algún Consejero porque el problema sería el mismo ya apuntado, la acumulación de tareas y la dificultad de simultanear todos los cometidos.

En general, el hecho de que la deseable nueva configuración del Senado, ahora sí como verdadera Cámara de representación territorial, pudiera incorporar a senadores con una vinculación directa con unidades territoriales de las que componen territorialmente el Senado, de forma particular las CC. AA.,

³³ También Punset considera inconveniente este tipo de senadores, (Punset, 2006a, p. 129).

plantea un tema no menor como es la discusión de si esos senadores estarían vinculados a sus respectivas CC. AA. por alguna especie de mandato imperativo o si, en todo caso, prevalecería la actual prohibición de mandato imperativo que, en general, se predica de los miembros de las Cortes Generales (art. 67.2 CE). Alonso de Antonio apuesta por el mantenimiento de la situación actual por diversos motivos (Alonso, 2006c, pp. 383-384) que, en síntesis, son: en su modelo, sería de aplicación el artículo 66.1 CE y, en consecuencia, los senadores seguirían representando al pueblo español (art. 66.1), ahora desde la dimensión de la organización territorial; el mandato imperativo es una institución históricamente formada con anterioridad a la aparición del moderno Estado constitucional escasamente respetuosa con la independencia del Parlamento, aunque esa misma historia condiciona su mantenimiento en modelos concretos de segunda Cámara como el caso alemán; el mandato representativo es congruente con la elección de senadores por las Asambleas legislativas autonómicas si sólo ese es el nuevo modelo y, desde luego, también si se mantienen como hasta ahora los senadores de elección provincial; el carácter de Cámara parlamentaria que debe seguir conservando el Senado, idea mantenida por el Consejo de Estado (p. 317); la modificación sobre este particular sería contraproducente con la necesaria reforma constitucional del Senado; los ejemplos de Derecho comparado.

Si se llegase a plantear la necesaria reforma constitucional del Senado, uno de los aspectos a considerar es el relativo a las funciones que debería asumir la Cámara con ese nuevo modelo «territorial». Punset entiende que la sola composición territorial de la Cámara es suficiente, sin que la reforma lleve acarreada necesariamente una ampliación de funciones del Senado, porque «el valor garantista» (Punset, 2006a, p. 133) que se busca, aunque no de forma exclusiva, con la reforma va implícito en tal composición territorial. La idea puede ser sugestiva pero su eficacia debe demostrarse en la práctica y la presencia de los senadores autonómicos no debe considerarse de forma indubitable que *per se* implica garantía de nada porque si son elegidos en sede parlamentaria se reproducirían en el Senado las tensiones políticas derivadas de la composición de cada Cámara autonómica, pero multiplicada por 17, o por 19 si incluimos a Ceuta y Melilla. El Profesor Alonso de Antonio entiende que

«la delimitación de las funciones del Senado pasa por su configuración como *Cámara política general*, aunque con cierta *especialización territorial* que le permita ser una Cámara de *integración* de las Comunidades Autónomas en el Estado, de *participación* de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, especialmente en las decisiones que les afectan, y de *cooperación* entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí» (Alonso, 2006c, p. 385).

Opción reformista, pero «conservadora». Realmente, esa es también de alguna manera la idea del Consejo de Estado cuando en su Informe señala al respecto que

«se trata, pues, de articular la participación de las Comunidades Autónomas —como partes— en el proceso de formación de la voluntad del Estado —como todo—, ajustando el diseño decidido por el constituyente, pero sin que ello suponga mudar la esencia de las opciones tomadas en 1978 ni distorsionar o desviar las líneas maestras de la Constitución vigente» (p. 244).

La prudencia es una buena consejera y no se trata en este tema de llevar a cabo una revolución normativa radical que suponga una impugnación total de la voluntad del constituyente al respecto. Ahora bien, ese *diseño* ya ha demostrado su incapacidad para que de verdad el Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial, luego también parece ajustado a la lógica pensar que alguna modificación sustancial debería realizarse, sin que se avance mucho con posturas que defienden que, asegurada la presencia autonómica,

«el Congreso ha de poseer una competencia universal, o sea, que ha de entender de todas las materias cuyo conocimiento o decisión correspondan a las Cortes, excepto, muy justificadamente, de la autorización prevista en el artículo 155 CE. Me parece muy bien asimismo que sea el Congreso quien resuelva en última instancia —salvo en los procedimientos de reforma constitucional— las eventuales controversias con la otra Cámara... la intervención del Senado en el ejercicio de las funciones que el artículo 66.2 CE asigna a las Cortes Generales no tendría por qué ser universal, habida cuenta del carácter específico de su representación» (Punset, 2006a, p. 134).

Visión muy restrictiva de la reforma que no atempera la minusvaloración constitucional del Senado, pretendidamente, a lo que parece, revertida por un cambio en su composición. Sí es cierto que Punset también parece apostar en otros momentos por la idea contraria, sosteniendo que

«convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial exigiría no sólo alterar la regulación constitucional de su modo de integración, sino, asimismo, y a fin de atender a la vertiente funcional de tal representación, modificar el papel que la Constitución de 1978 asignó al Senado en relación con las Comunidades Autónomas. Esto supondría articular una propuesta tendente al reforzamiento de la posición del Senado en la tramitación por las Cortes de todas las leyes de directa incidencia autonómica» (Punset, 1993e, p. 88),

y aunque luego defiende la imposibilidad de llegar a tal empeño por la pluralidad de tipos de leyes creados por el constituyente y la dificultad de determinar con precisión cuales son las leyes de interés o incidencia autonómica, al menos reconoce que la reforma constitucional limitada a la composición puede ser insuficiente. Parece, pues, que la postura debe ser otra, esto es, la ampliación del marco funcional del Senado.

Sobre la función legislativa del nuevo Senado, manteniendo su configuración como Cámara parlamentaria, si hablamos de reforma constitucional del Senado, y aunque se defienda, como es el caso de Alonso de Antonio, una

reforma moderada es preciso adecuar esa propuesta a las nuevas posibilidades de actuación del Senado. Y en este punto, es obligado referirse a las *leyes de contenido o interés autonómico o con incidencia autonómica* (Alonso, 2006c, p. 386). Sería también la posición del Consejo de Estado cuando sostiene que

«la coherencia con la caracterización de las Cortes Generales según el artículo 66 de la Constitución y, a la par, con el alcance y objetivo de la reforma constitucional aconseja que un fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las llamadas “leyes de incidencia autonómica” no implique restringir o debilitar su intervención en el *iter* parlamentario del resto de las leyes» (p. 245).

No hay que hacer mucho esfuerzo para convenir que prácticamente todas las leyes pueden tener un interés para las CC. AA., y que muchas además tendrán reflejo en la actuación de las CC. AA. o relación con alguna de sus competencias³⁴. Identificar, pues, cuáles son estas leyes no es tarea fácil, uno de los argumentos de Punset para desligarse de la reforma constitucional sobre las funciones del Senado (Punset, 2006a, p. 137). Alonso de Antonio estima de aplicación dos posibles sistemas para ello, a saber, «dejar abierta la posibilidad de que las propias Cámaras aprecien el interés autonómico de cada ley concreta, pero enumerando la Constitución un conjunto de leyes que “en todo caso” han de iniciar su tramitación en el Senado» (Alonso, 2006c, p. 387), identificando como tales: Leyes de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía; Leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización enumeradas en el artículo 150 CE; Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). Asimismo, se propone que el Senado sea la Cámara de primera lectura (Alonso, 2006c, p. 387) de las proposiciones de ley que presenten las Asambleas autonómicas³⁵ y de los proyectos o proposiciones que se refieran a la planificación de las infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma lo cual implicaría, para Alonso de Antonio, la necesidad de reformar los artículos 87.2 y 88 CE.

La actual regulación constitucional del procedimiento legislativo establece una clara primacía del Congreso de los Diputados en detrimento del Senado. La duda es si esa situación debe mantenerse o revertirse. El Consejo de Estado es claro en ese punto, «se ha de tomar como punto de partida la preeminencia del Congreso, al que corresponde resolver en última instancia las eventuales discrepancias con el Senado» (p. 248). Realmente, no es precisa mucha reforma constitucional si la realidad se desea mantener para no alterar la voluntad del constituyente. Más bien parece lo contrario, si el texto aprobado en 1978 es contradictorio en sus propios términos y se proyecta una necesidad de cambio, este deberá ser efectivo.

³⁴ El Consejo de Estado señala las distintas opciones en la p. 252.

³⁵ En la misma línea se pronuncia el Consejo de Estado (p. 254).

En cuanto a la iniciativa legislativa, tanto los Proyectos de Ley del Gobierno (art. 88 CE) como las iniciativas de las Asambleas legislativas autonómicas (art. 87.2 CE) y los textos debidos a la iniciativa legislativa popular se remiten al Congreso de los Diputados (art. 4 LO 3/1984, de 3 de marzo). Los únicos supuestos de tramitación iniciada en el Senado son los de la Ley de los Fondos de Compensación Interterritorial y los acuerdos de cooperación entre las CC. AA. que necesitan de la autorización de las Cortes Generales, y que son tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario con las excepciones que se recogen en el artículo 138. 2, 3, 4 y 5 del Reglamento del Senado (arts. 74.2, 145.2 y 158.2 CE), algo que el Consejo de Estado entiende podría ampliarse a las leyes de relevancia autonómica (p. 250), aunque apunte también que esta intervención inicial del Senado podría llevar a

«que este tomara una postura muy definida —lo que no tendría que ser necesariamente negativo—, que quizá hiciera más laborioso el empeño del Congreso, dificultara la modificación en él del texto recibido e incluso generara conflictos entre ambas Cámaras o, simplemente, los hiciera ostensibles» (p. 251).

No se entiende con facilidad este tipo de razonamiento. Es claro que el Senado, sobre los temas acerca de los cuales delibera, toma una postura concreta. Y es también obvio que esa postura no siempre será concordante con la que adopte el Congreso de los Diputados. El tema está en que se debe tratar de fortalecer el Senado en general y, por lo que aquí interesa, en particular su dimensión territorial. No cabe, pues, seguir defendiendo un protagonismo exacerbado del Congreso en aquellos temas, insistimos, con incidencia directa en materia autonómica y en los, que, por lo mismo, el Senado debe tener una relevancia máxima.

Esa minusvaloración general del Senado, que se ha apuntado, se corrobora en el aspecto concreto de la iniciativa legislativa cuando el artículo 89.2 CE señala que «las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición», y aunque en el Congreso no se someterán al trámite de toma en consideración (art. 125 RCD) sí se puede admitir enmiendas de totalidad de devolución (art. 126.5 RCD), resolviendo el Pleno en un debate de totalidad (art. 112 RCD). En cuanto a la tramitación legislativa, aprobada una iniciativa en el Congreso, el texto pasa al Senado (art. 90.1 CE), donde «en el plazo de dos meses, a partir de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su voto o introducir enmiendas al mismo. El voto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de voto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no

por mayoría simple» (art. 90.2 CE). Ese plazo de dos meses se reduce al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE). En el caso de las leyes orgánicas, el artículo 132 RCD intenta suavizar el trato al Senado porque el levantamiento del veto requiere la mayoría absoluta del Congreso y en el caso de las enmiendas aprobadas en el Senado y aceptadas por el Congreso, el texto resultante se somete a una votación de conjunto de éste. Si se obtiene mayoría absoluta, queda aprobado en sus términos. De lo contrario, queda ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Congreso. Aunque fuera con un alcance genérico, el Consejo de Estado consideraba oportuno ampliar esos plazos, «hasta cuatro meses el plazo ordinario y flexibilizar el de urgencia, de forma que el Gobierno o el Congreso de los Diputados que la declare fijen el plazo, que nunca podrá ser inferior a veinte días». Sin embargo, no aprecia la necesidad de modificar el régimen actual sobre elaboración de las leyes orgánicas en el sentido de propiciar un mayor protagonismo del Senado, aunque su contenido afecte a las CC. AA., «tan solo cabría ponderar la conveniencia de exigir también para estos casos la mayoría absoluta del Senado. En principio, no se advierte fundamento para ello, a la vista de la posición institucional en la que se hallan situadas una y otra Cámara» (p. 259). Curioso razonamiento, cuando de lo que se trata es de proyectar una reforma constitucional que altere esa posición institucional de clara minusvaloración del Senado. Parece un intento de negar la mayor, buscando argumentos que se caen por su propio peso cuando se analiza el propósito de la hipotética reforma.

Como propuesta personal, partiendo de que la función legislativa se predica en situación de igualdad (art. 66.2 CE), se debe compatibilizar esa nota con la posibilidad de veto del Senado, más allá de la actual apariencia de teórica oposición que puede desarrollar la Cámara. Nuestra postura para el caso de veto del Senado parte de la constitución de una Comisión Mixta paritaria Congreso-Senado, algo por lo demás presente en el artículo 74 CE. Esa Comisión Mixta estudiaría los textos de Congreso y Senado, elaboraría un Dictamen que integrando ambos contenidos daría lugar a un texto final único que si, en votación separada de las dos Cámaras, no fuera aprobado en ambas por mayoría absoluta, el texto se sometería a una votación conjunta de las dos Cámaras necesitando para su aprobación definitiva la mayoría absoluta. Teniendo en cuenta los 350 diputados y los, hoy, aproximadamente, 266 miembros del Senado, se necesitarían 303 votos a favor, número respetuoso con una eventual mayoría absoluta del Congreso (176) previendo un posible voto negativo de algún o algunos Grupos parlamentarios, y asimismo con un porcentaje apreciable de senadores. Con la exigencia de esa mayoría absoluta que se propone no se trata de convertir de facto todas las leyes en una especie de Ley orgánica general, exigiendo una mayoría absoluta final para su aprobación, ni se trata de bloquear la

legislación y por ende la labor del Gobierno impidiéndole desarrollar su programa político. Es evidente que este camino retrasaría el procedimiento legislativo ordinario, pero si se quiere reformar el Senado es preciso incorporar técnicas que garanticen el respeto material a la Cámara más allá de lo que hoy es un mero respeto formal reconociéndole la posibilidad de interponer un voto que no tiene virtualidad alguna por la facilidad del Congreso para levantarla. Se trata de que los partidos políticos se conciencien de que el Parlamento español tiene una estructura bicameral y que el constituyente estableció sus funciones en un régimen de igualdad (art. 66.2 CE), que en el plano legislativo el Senado no puede ser una figura más o menos decorativa a quien se le ofrece algo para quitárselo después, sino una Cámara parlamentaria en plenitud que concilia una base popular, en el sentido de representación personal o humana, con una territorial como representación de las entidades territoriales que se consideren, en nuestra opinión todas las que aparecen citadas en el artículo 137 CE.

Atendiendo al carácter de representación territorial del Senado, debería tener un protagonismo más activo en la tramitación de aquellas leyes, especialmente las orgánicas, que tengan una dimensión autonómica. Por eso, la propuesta de reforma del Consejo de Estado es ciertamente muy poco combativa puesto que en su Informe habla de que la

«posición del Senado se reforzaría en cuestiones de enfoque o signo territorial: atribución al Senado de la primera lectura en la tramitación parlamentaria de ciertos proyectos legislativos y posibilidad de tomar en consideración, incluso en exclusiva, de proposiciones de ley de las Asambleas legislativas autonómicas» (p. 321).

De lo que se trata es de articular una reforma constitucional que dote al Senado de unas competencias que dignifiquen su papel institucional, en este caso en el orden legislativo. La idea de reconocer la categoría de *leyes de incidencia autonómica* cuya tramitación se iniciaría en el Senado constituye un buen camino para lograr ese objetivo de aumentar el valor del Senado. Aquí se apela a la aprobación, tantas veces aplazada, del Reglamento de las Cortes Generales cuya existencia se contempla en el artículo 72.2 CE. Pues bien, en ese Reglamento de las Cortes Generales podría establecerse que la calificación de un proyecto o proposición de ley que pudiera tener una incidencia autonómica correspondería, a esos efectos, a la Mesa de las Cortes Generales, presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados e integrada asimismo por el Presidente del Senado, un vicepresidente de cada Mesa de las Cámaras, elegido autónomamente en cada una de ellas, y dos secretarios también de cada una de las Cámaras elegidos por el mismo criterio. La decisión se adoptaría por mayoría simple y en caso de empate decidiría el voto de calidad del Presidente de la Mesa. La petición para que un proyecto o proposición de ley debiera pasar por la calificación de esa Mesa de las Cortes Generales se adoptaría por cualquiera de las Mesas

de las Cámaras a petición de la respectiva Junta de Portavoces, que debería pronunciarse cuando así lo pidan dos grupos parlamentarios o una cantidad de 30 diputados o 25 senadores.

Por lo que se refiere a la función de control, debería incrementarse la labor de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la intervención del Senado en la autorización previa de tratados internacionales que afectan a las competencias de las CC. AA.. En el aspecto estrictamente *territorial*, sería conveniente incrementar la presencia del Senado, por ejemplo, en la aplicación del artículo 145.2 CE para la aprobación de acuerdos y convenios entre CC. AA.; lo relativo al funcionamiento de Conferencias sectoriales, Conferencia de Presidentes o el Consejo de Política Fiscal y Financiera; todo lo relativo a la financiación autonómica; planes de cooperación entre el Estado y las CC. AA. o de estas entre sí; articulación de la presencia de las CC. AA. en las instituciones de la Unión Europea; una función de arbitraje previa a la actuación del Tribunal Constitucional. Sobre algunos de esos aspectos se pronuncia el Consejo de Estado en términos absolutamente decepcionantes, a saber,

«parece preferible mantener el procedimiento actual, ya que no se advierte fundamento sólido para introducir tales criterios de difícil discernimiento y de segura complejidad en el debate presupuestario, así como otros muchos que se han defendido. En cualquier caso, algunas de las preocupaciones o aspiraciones sobre las que con rigor y minuciosidad insisten los especialistas podrían atenderse o encauzarse en los Reglamentos de las Cámaras» (p. 260).

Sin comentarios. En concreto, en lo relativo a la configuración del Senado como espacio de concertación y cooperación, el Consejo de Estado señala las dos tendencias doctrinales sobre el particular (p. 263), es decir, entender el Senado como Cámara legislativa o como instancia de diálogo y concertación permanente entre el Estado y las CC. AA. y de estas entre sí, incluyendo la presencia de los Gobiernos autonómicos. De nuevo, la postura del Consejo de Estado vuelve a decepcionar:

«Con la reforma propuesta, se pretende la potenciación del Senado al servicio del encuentro, del diálogo y de la cooperación territorial. Para asegurar, a ese efecto, un espacio útil de relación y reducir los conflictos no parece indispensable —ni es quizá aconsejable— situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales. Una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto a instancias de diálogo y negociación. Parece preferible mejorar y consolidar los cauces por los que ha discurrido el funcionamiento del sistema durante los últimos años, incluso con la eventual incorporación a la Constitución del reconocimiento general del principio de colaboración y la mención de las conferencias sectoriales y de sus funciones esenciales, que ensayar nuevas prácticas» (p. 264).

En otras palabras, que todo siga igual, que el Senado sea una Cámara inoperante en estas cuestiones, que no alcance su verdadera dimensión de Cámara de representación territorial. Tampoco estimaba oportuno el Consejo de Estado que el Senado fuera, constitucionalmente, la sede de la Conferencia de Presidentes autonómicos o de los Presidentes de las Asambleas legislativas autonómicas, «por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen» (p. 266). Por el contrario, atendiendo a los temas propios de las relaciones de las CC. AA. con la Unión Europea, el Consejo de Estado sí consideraba oportuno «introducir una previsión constitucional, cual se ha hecho en Alemania y Francia, para que el Gobierno dé cuenta inmediata al Senado de las iniciativas normativas en el seno de la Unión Europea para un eventual debate sobre la postura de España al respecto» (p. 269).

La reforma diseñada por el Consejo de Estado plantea otras cuestiones de interés que el propio Consejo trataba de aclarar:

- a) El Senado sería una Cámara que dejaría de estar sujeta al mandato temporal que fija el artículo 69.6 CE, pasando a ser una Cámara permanente «cuya vida transcurre con independencia del Congreso» (p. 312).
- b) Habría que modificar el artículo 99.5 CE eliminando la disolución del Senado cuando deba aplicarse.
- c) Habría que modificar el artículo 115.1 CE de forma que el Presidente del Gobierno sólo pueda proponer la disolución anticipada del Congreso de los Diputados, pero no la del Senado.

Sobre el último punto, la doctrina no siempre ha compartido ese criterio. En este sentido, Molas y Pitarch entendieron en su momento que las críticas a la posible disolución anticipada del Senado a propuesta del Presidente del Gobierno no parecían aceptables,

«dado el carácter subordinado que tiene la segunda Cámara en nuestro texto constitucional; tendría sentido, si el Senado se configurara como una Cámara auténticamente federal, o su composición derivara de elecciones de segundo grado; siendo una duplica del Congreso, resulta positiva la previsión de la disolución conjunta de ambas Cámaras, para evitar discordancias entre las mayorías presentes en cada una» (Molas y Pitarch, 1987, p. 61).

En realidad, ambos planteamientos son correctos. Mientras no se reforme la Constitución, puede ser asumida la situación actual. Ahora bien, si en algún momento se llega a abordar esa reforma, entonces se puede plantear la posibilidad que defiende el Consejo de Estado.

V. CONCLUSIONES

La Constitución de 1978 recuperó el bicameralismo tradicional en nuestra historia, salvo los períodos de 1812 y 1931, con unas motivaciones de diversa consistencia y vinculando ese modelo con el tipo de Estado desde el punto de vista territorial que se estaba fraguando durante el *íter* constituyente. Se quería establecer un Senado que fuera Cámara de representación territorial, pero los partidos políticos no despejaron si esa representación se vinculaba en exclusiva o no con las Comunidades Autónomas que se reconocen en el texto de 1978 como gran novedad, no solo del modelo territorial del Estado, sino de todo el texto constitucional.

Precisamente la imprecisión sobre el particular hizo que desde el primer momento la doctrina apostara por la necesidad de una reforma constitucional que propiciara una segunda Cámara que por naturaleza, composición y funciones cumpliera fielmente el mandato constitucional de ser la Cámara de representación constitucional (art. 69.1 CE). Es un tema pendiente que antes o después habrá que abordar. Y para ello, lo primero es decidir el modelo de Cámara Alta que se desea, Cámara parlamentaria o Cámara de representación de Gobiernos regionales; representación territorial sólo de las CC. AA. o del conjunto de los elementos territoriales que integran el Estado (art. 137 CE); elección directa o indirecta por las Asambleas legislativas de las CC. AA., o algún modelo de naturaleza híbrida; introducción o no de la figura de senadores natos y su alcance; modificación o no de las funciones y competencias que actualmente desempeña el Senado, etc.

Son muchas las cuestiones que se abren cuando se plantea la necesidad de la reforma constitucional del Senado, sin olvidar la más que posible exigencia de algunos partidos de, si se aborda este tema finalmente, ir más allá en la reforma pretendiendo modificar bases constitucionales que afecten a la unidad e indivisibilidad de la nación española. Ese siempre será un peligro de este proceso que, en todo caso, requiere de una tranquilidad en el panorama político que hoy no se da entre nosotros y que hace inviable la propuesta de encarar un proceso de este tipo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (2005). La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica. Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 11-31.
- Albertí Rovira, Enoch (2005). La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad. Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 33-50.

- Alonso de Antonio, José Antonio (1999a). *Estudios sobre la reforma del Senado*, edición del autor.
- (1997b). La reforma del Senado. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 88, 1997, pp. 9-20.
 - (2006c). Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado. *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 2, pp. 359-407.
- Blanco Valdés, Roberto Luis (2019a). Os Senados e a fantasia da representación territorial. *Administración & Ciudadanía (A&C)*, Vol. 14, núm. 1, pp. 9-27.
- (2018b). Senados, representación política y representación territorial: reflexiones sobre una extendida confusión. *Revista Estudios Institucionais*, Vol. 4, 1, pp. 62-89.
- Biglino Campos, Paloma (2021). Malos tiempos para los parlamentos. *Cuadernos Constitucionales*, Universitat de València, 2, pp. 31-45.
- Cazorla Prieto, Luis M. (1985a). *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Cuadernos Civitas.
- (2018b). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, Segundo Cuatrimestre, pp. 19-41.
- Codes Calatrava, José María (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, Segundo Cuatrimestre, pp. 135-158.
- Fernández Segado, Francisco (1982). El bicameralismo y la naturaleza del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, pp. 61-112.
- Fraga Iribarne, Manuel (1978). La Constitución de 1978 a vista de un ponente. *Documentación Administrativa. La Constitución Española de 1978*, núm. 180 extraordinario, pp. 9-18.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023a). ¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento? *Cuadernos Constitucionales*, núm. 4, pp. 9-30.
- (2001b). Artículo 69. Garrido Falla, Fernando (director), *Comentarios a la Constitución*, Tercera edición, Civitas, pp. 1155-1167.
- García Mexía, Pablo (2006). Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Monográfico *El Senado*, 1.º semestre, pp. 337-353.
- García Roca, Francisco Javier (2006). Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Monográfico *El Senado*, 1.º semestre, pp. 14-18, 21-25, 29-30, 38-41, 47-50, 59-60.
- Garrido López, Carlos (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*. Madrid: Marcial Pons.
- Garrido López, Carlos y Sáenz Royo, Eva (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, núm. 7, pp. 57-69.

- Gómez Perpinyá, Pablo (2025). *El irresoluble déficit territorial del Senado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre*. Tirant lo Blanch.
- González Encinar, Juan (1994). Debate *La reforma del Senado*, Cuadernos y Debates 53, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, pp. 169-170; 171; 172, 197-198; 326-329; 354.
- Manzella, Andrea (1981). Las Cortes en el sistema constitucional español. Predieri, Alberto y García de Enterría, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Editorial Civitas, pp. 475-522.
- Martínez Sospedra, Manuel (1992). Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos. *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, pp. 377-398.
- Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos.
- Morales Arroyo, José María (2005). *Informe sobre la Reforma del Senado*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, febrero de 2005. Puede verse en https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/actividades/informe_Senado.pdf
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1988). *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales.
- Punset Blanco, Ramón (2006a). De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, pp. 107-142.
- (2004b). Razón e identidad del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 27-41.
- (1980c). El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978. *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7, pp. 105-118.
- (2018d). Artículo 69. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Bahamonde, María Emilia (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución, Boletín Oficial del Estado, pp. 59-70.
- (1993e). La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, pp. 81-90.
- Recoder de Caso, Emilio (2001). Artículo 69. Garrido Falla, Fernando (director), *Comentarios a la Constitución*, Tercera Edición, Civitas, pp. 1146-1154.
- Ripollés Serrano, María Rosa (1993). La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, pp. 91-126.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2005). El Senado y las cuestiones territoriales. *La reforma constitucional, XXVI Jornadas de Estudio*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, pp. 187-204.
- Rubio Llorente, Francisco (2004a). *La reforma constitucional*, Conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el día 28

- de octubre de 2004. Su texto puede verse en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-06/reformaconsti-5.pdf>
- (2005b). La necesidad de la reforma constitucional. *La reforma constitucional, XXVI Jornadas de Estudio*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 25-44.
- (1996c). *La reforma constitucional del Senado*. Ante el futuro del Senado, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 357-363.
- Ruiz Ruiz, Juan José (2005). Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado (Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la reforma del Senado). Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 51-68.
- Sáenz Royo, Eva (2014). *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Marcial Pons.
- Sánchez Agesta, Luis (1991). *Sistema político de la Constitución española de 1978*, sexta edición, Editoriales de Derecho Reunidas.
- Santaolalla, Fernando (1989). *El parlamento en la encrucijada*, Ediciones de la Universidad Complutense, S. A.
- Sieira Mucientes, Sara (2022). La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo: problemas prácticos. Tudela, José y Kölling, Mario (eds.), *Calidad democrática y Parlamento*, Fundación Manuel Giménez Abad-Marcial Pons, 2022, pp. 46-82.
- Solé Tura, Jordi (2019). *Nacionalidades y nacionalismos. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, El Viejo Topo.
- Solé Tura, Jordi y Aparicio, Miguel Á. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos.
- Torres del Moral, Antonio (2003-2004a). Veinticinco años de Senado. *Revista de Derecho Político UNED*, núms. 58-59, pp. 481-499.
- (1992b). El Senado. *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, pp. 357-376.
- Vera Santos, José Manuel (1997). *Senado territorial y presencia de notables*, Publicaciones del Senado.