

Facultad de Derecho

Universidad de León

2019/2020

Papel Constitucional del Senado. Propuestas  
de Reforma.

Senate's Constitutional Role. Suggestions of  
Reform.

Grado en Derecho

David de Mata de la Puente

Miguel Ángel Alegre Martínez

“Las palabras Democracia, Libertades, Autonomías y Europa han dejado de ser, gracias a ella, esperanzas e ideales inalcanzables para convertirse en realidades vivas y operantes.”

Adolfo Suárez González

Prólogo de la Constitución.

Presidente del Gobierno diciembre de 1978

RESUMEN / PALABRAS CLAVE.....	3
ABSTRACT / KEYWORDS.....	3
OBJETIVOS.....	4
METODOLOGÍA.....	5
INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA.....	7
I. EL SENADO EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE 1978.....	10
I.1. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y ESTATUS DE LOS SENADORES.....	10
I.2. FUNCIONES.....	12
I.2.1. Procedimiento legislativo.....	13
I.2.2. Función financiera y presupuestaria.....	13
I.2.3. Control del Gobierno.....	14
I.2.4. Elección de miembros de otros órganos del Estado.....	16
II. EL DEFICITARIO BALANCE DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.....	18
II.1. SISTEMA ELECTORAL.....	18
II.3. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.....	20
II.4. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	21
II.5. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN.....	24
III. PROPUESTAS DE REFORMA.....	27
III.1. BREVE HISTORIAL DE LAS REFORMAS DEL SENADO.....	27
III.2. LA REFORMA REGLAMENTARIA.....	28
III.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	29
III.3.1. Estilo británico. The House of Lords.....(págs.....	30
III.3.2. Estilo federal estadounidense. The Senate.....	33
III.3.3. Estilo federal alemán. Der Bundesrat.....	36
III.3.4. Estilo francés. Le Sénat Français.....	39
III.3.5. Estilo italiano. Il Senato della Repubblica.....	41
III.3.6. Abolición del Senado. Unicameralismo.....	42
CONCLUSIONES .....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	45

### RESUMEN

Durante las últimas cuatro décadas en España, el sistema parlamentario ha garantizado la paz, la democracia y el pluralismo político. Sin embargo, este sistema, que ha traído una estabilidad inédita en nuestro país, padece de imperfecciones a la hora de conjugar la política territorial con los intereses del Estado. El órgano responsable para esa tarea es, según la Constitución el Senado. Se analiza los problemas del Senado en el seno del Estado de las Autonomías y sus posibles reformas, tanto constitucionales como reglamentarias, a la luz de los modelos de nuestro entorno. E igualmente se contemplan las posibilidades de suprimir la Cámara alta para el mejor funcionamiento del Estado.

Palabras clave: Senado, Estado de las Autonomías, Congreso de los Diputados, Reforma, Constitución, funcionamiento deficitario.

### ABSTRACT

During the last two score the Spanish' parliament system has guaranteed the peace, the democracy and the politic pluralism. Nevertheless, this system, which has taken an unknown stability to our country, endure flaws at time of join the territorial politics with the State's concerns. The Senate's problems are analysing in the core of the State of Autonomies and the possible reforms, the constitutional ones and the Rules of procedure ones, comparing with the surrounding countries. And, in the same way are contemplated the possibilities of supressing the Second Chamber for the best running of the State.

Key words: Senate, State of Autonomies, Congress of Deputies, Reform, Constitution, negative balance running.

## OBJETIVOS

Con la situación política en España se ha cuestionado fuertemente, ya no solo la funcionalidad, sino también la validez de la configuración territorial de nuestro país. Uno de los órganos más criticados durante este tiempo, es el Senado de España. El papel de segunda cámara otorgado por la Constitución es, para la mayoría de la doctrina, insuficiente para el cometido que se le reserva.

La finalidad de este trabajo es doble. Tras contextualizar y subrayar los principales acontecimientos históricos de la Cámara. Se describirá y analizará el verdadero papel del Senado según la Constitución. Desgranar las críticas y definir ese déficit parlamentario. Sintetizar las principales variables que, con el paso de los años, llevaron a la Cámara a no ser capaz de mediar entre los diferentes entes regionales pese al dictado del artículo 69 de la Constitución.

En segundo lugar, explicar los puntos de vista de la doctrina y el intento de reforma constitucional en la VIII Legislatura. Se comentará el Informe del Consejo de Estado del año 2006 que definía los puntos más importantes de la reforma. Desde la posición de la doctrina la comparación de los distintos sistemas parlamentarios en los países de nuestro entorno.

Como objetivos secundarios, mostrar y entender el peso histórico del carácter político en España, el cual, en muchas ocasiones hace encallar el progreso del país desde la falta de voluntad de entendimiento y visión de conjunto.

Es también finalidad del trabajo, sustraer unas conclusiones claras de todo este estudio, centrándome en los puntos anteriormente citados y matizando las divergencias que existen en los pensamientos, opiniones e investigaciones de la doctrina.

## METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos expuestos en el siguiente apartado del trabajo se ha realizado la consulta de bases de datos con monografías, revistas, artículos y demás textos jurídicos y legislativos, así como volúmenes, libros y leyes en soporte físicos, para poder rescatar una contrastada bibliografía.

En lo referido a la elección del tema, le transmití a mi tutor el interés por investigar sobre las Cortes Generales, pues el cuarenta aniversario de la Constitución ha traído gran cantidad de material siendo un objeto de estudio nuevo y con muchos puntos de vista diferentes. Me propuso, entonces, tres temas diferentes entre los que opté por el Senado, ya que es un asunto de interés capital en la actualidad. La situación del país, en lo que a política territorial se refiere, está en un momento que, al menos, debe calificarse de cambio y la Cámara encargada de ello no cumple adecuadamente sus funciones.

Tras las primeras reuniones y cambio de propuestas decidimos dividir el trabajo en tres capítulos principales más una introducción histórica, respetando la idea original de diagnóstico de los problemas, la contextualización actual y las diversas propuestas de cambio. Todo ello se plasmó en el índice y se dio comienzo a la investigación principal.

Para empezar a trabajar en el trabajo me parecía relevante, y así lo hablé con el tutor, una visión histórica del constitucionalismo español y del papel que el Senado ha tenido en ese tiempo. Para ello se revisaron distintos textos históricos de la Biblioteca del Senado y de diferentes Universidades. Pese a ser un capítulo introductorio es de gran importancia, pues contextualiza la evolución de la Cámara y aporta un trasfondo a las explicaciones ulteriores.

En cada uno de los capítulos he tratado de aportar diferentes tonos para una mejor asimilación. En el primero, el tono es básicamente descriptivo definiendo las distintas competencias, la estructura y el funcionamiento del Senado. En el segundo, pesa más la crítica y el desglose de los diferentes puntos de interés, así como el tratamiento de la información para añadir al trabajo autores de diferente opinión. Esto es así para añadir mayor verosimilitud al trabajo. En el último capítulo me centro sobre todo en el sistema americano y alemán, ya que como se explica en el trabajo son las dos modalidades que más peso tienen. Por una parte, el estilo americano es el defendido por el Informe del Consejo de Estado de 2006. Es un documento de gran importancia, ya que, proviene de el mayor órgano consultor en el país, garante de independencia e imparcialidad. Por otra parte, el modelo alemán. Es el preferido por la doctrina y numerosos autores lo usan de principal diferencia para la reforma constitucional del Senado.

Se constata durante todo el texto que las referencias bibliográficas han sido obtenidas, de diferentes sitios puestos a disposición por la Biblioteca de la Universidad de León, en particular por los recursos del seminario de derecho constitucional. Igualmente han sido utilizados recursos web, tratados con la ayuda de *Dialnet* o *Aranzadi*.

## INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA.

El comienzo del camino constitucional en España es, por supuesto, La Pepa de 1812. Sin embargo, debemos dedicar un breve espacio al Estatuto Real de Bayona de 1808. Este documento no es una verdadera constitución pues mantiene los fundamentos del Antiguo Régimen y tan solo reconoce algunos derechos a la ciudadanía. En la defensa que hace del Antiguo Régimen vemos como establece un estado sin división de poderes y una definición social puramente estamental. Tal vez, la característica más demoledora en contra de esta “constitución” es el hecho de que fue impuesta por un ejército invasor y, que más tarde, provocó una revolución, una larga y cruenta Guerra de Independencia y la consecución de una Constitución liberal en 1812.<sup>1</sup>

Por otra parte, la Constitución de 1812 significó mucho a nivel ideológico y social, pero a nivel político y económico no, ya que el Rey, a su llegada en 1815 derogó la constitución. Fue más tarde, en 1820, que un pronunciamiento militar instituyó la constitución. Hasta que los Cien Mil Hijos de San Luis acabaron con esa etapa en 1823.

Es aquella ajetreada vida del texto la que me parece importante resaltar, aunque sea brevemente. Hablando ahora exactamente de su sistema parlamentario vemos que las Cortes de Cádiz lo diseñaron de manera que fuera unicameral, lo que hará que lo pasemos por alto, pues el objeto de estudio es el senado y no la Cámara baja. Esas cortes constituidas en una sola Cámara hacían que esta se dividiera en los tres estamentos tradicionales del antiguo régimen, la Iglesia, la alta nobleza y el pueblo llano.<sup>2</sup>

En el mismo orden de clasificación debemos hablar del parlamentarismo durante la Segunda República (1931-1936,1939). Se decidió durante el periodo constituyente del verano de 1931 que finalmente, tras algunos proyectos rechazados y muchas conversaciones realizadas por los juristas de la época, el modelo sería unicameral. “Necesidad de acudir al unicameralismo cuando se quiere afirmar la soberanía de la Nación una y del Pueblo uno e indiviso” palabras de la Comisión Jurídica Asesora, heredera de la Comisión General de Codificación<sup>3</sup>. Es, sin embargo, cierto que los debates no finalizaron en aquel momento, fue un diputado socialista (PSOE) Julián Besteiro de los primeros en reclamar una segunda cámara de corte corporativista, en oficios y profesiones, y de representación regional. Este sistema corporativista era el utilizado por la Italia Fascista en aquel momento y por tanto mereció el descrédito del mismo partido y su rechazo absoluto por el secretario general Indalecio Prieto. Finalmente, en lo relativo a la Constitución republicana hay que decir que, en el año 1935, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Niceto Alcalá Zamora, decide incidir en la necesidad de una segunda cámara, pues según él el unicameralismo radicaliza la función legislativa y tiende a una concentración de poder innecesaria en un estado. Poco antes de

---

<sup>1</sup> M. SEGURA ORTEGA. “Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812” (págs. 15-18).

<sup>2</sup> R. FLAQUER MONTEQUI. “La representación en la España constitucional: Unicameralismo y bicameralismo” (págs. 139-143).

<sup>3</sup> Por decreto de 6 de mayo de 1931 se crea la Comisión Jurídica Asesora en sustitución de la Comisión General de Codificación, creada en 1875. Una comisión de dicha comisión se encargaría del anteproyecto de Constitución.

comenzar la Guerra Civil publica “Los defectos de la Constitución de 1931” insistiendo en el bicameralismo.<sup>4</sup> Como todos sabemos ninguno de esos cambios y pensamientos se llevó a cabo.

Debo ahora referirme en esta introducción histórica dos tipos más de constitución, si bien ambas bicamerales. El primero es aquel que aglutina las constituciones conservadoras, a saber: las de 1834, 1845 y 1876, de perfil oligárquico en el senado y controlando el rey dicha cámara. Y las constituciones de 1837 y 1869 que posibilitaron la elección de los miembros de la Cámara, aunque mantuvieron altas cotas de elitismo para los candidatos.<sup>5</sup>

Comienzo esta parte hablando del Estatuto Real de 1834 cuyo padre más considerado fue el presidente del consejo de ministros Martínez de la Rosa. Este hombre es conocido por mediar en el discurso entre el liberalismo que aún empujaban los inspirados en Cádiz frente a los conservadores que confiaban en el poder regio para el gobierno del reino. El Bicameralismo en esta época se configuró con una Cámara baja llamada Procuradores del Reino y, frente a ella la Cámara de Próceres del reino. En esta Cámara alta había dos grupos diferenciados: el primero de Próceres natos, por derecho propio y vitalicio, el más alto nivel de la Nobleza española, con una renta anual 200.000 rs. Junto a estos una segunda categoría en la cual se engloba la Iglesia con una renta de 80.000 rs. al año. También en este grupo hay altas jerarquías de Administración Pública y del Estado. Por no extenderse más, decir simplemente que la función de esta cámara era la de intermediación entre la Cámara baja y la reina Isabel II, reforzando el poder monárquico frente a los poderes electos. La corta vida de esta Constitución provocó que los poderes del estado no fuesen totalmente desarrollados ya que en 1836 una revolución progresista reinstauró, momentáneamente la Constitución de 1812 y escribiría la de 1837.<sup>6</sup>

No continuaré por el texto inmediatamente posterior cronológicamente sino por el posterior en carácter político, es decir, la Constitución de 1845. Como se apuntó anteriormente esta Constitución es conservadora. Básicamente este sistema no avanza realmente en casi nada con respecto a la constitución de 1834. Es un parlamentarismo aristocrático en el cual el nombramiento corresponde a los Grandes de España y alta jerarquía religiosa todos ellos con renta superior a 30.000 rs. y alcaldes de localidades de más de 30.000 habitantes y renta de 8.000 reales. no creo que deba añadirse más a este párrafo pues esta constitución apenas trajo cambio alguno.<sup>7</sup>

Me referiré en este epígrafe a la constitución de la restauración. En 1876 se organizó el Senado de manera que tuviera funciones legislativas, de control al Gobierno y como tribunal de justicia. Desarrollaré brevemente cada una de ellas. En primer lugar, en la función legislativa

---

<sup>4</sup> R. FLAQUER MONTEQUI. “La representación en la España constitucional: Unicameralismo y bicameralismo” (págs. 144-154). En la llamada al pie de página nº 3 hago una explicación de la aparición de la Comisión Jurídica Asesora, a modo de breve contextualización.

<sup>5</sup> C. GARRIDO LÓPEZ. *Antecedentes y presupuestos constitucionales del senado* (págs. 27-30).

<sup>6</sup> J. I. MARCUELLO BENEDICTO. “Próceres y senadores en el reinado de Isabel II” (págs. 185-192).

<sup>7</sup> C. GARRIDO LÓPEZ. *Antecedentes y presupuestos constitucionales del senado* (pág. 30).

es claramente una Cámara de segunda lectura con igualdad con respecto al Congreso en el asunto económico. Esto derivó en que el Senado se reuniría una vez al año con arreglo a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En la cuestión de control existen dos vertientes: la primera es el control a la Corona con relación a la elección de Regente en los periodos en que fuese necesario, la información del matrimonio del Monarca y del sucesor de la Corona. La segunda es la del control al gobierno se dedicaban a hacer una valoración crítica de las funciones del Gobierno en el interior y exterior, así como en la cuestión de los presupuestos. En la función de tribunal de justicia, el senado juzgaba a los ministros que hayan sido acusados por el Congreso.<sup>8</sup>

Restan ahora por describir las dos constituciones que de maneras más liberal organizaron la vida pública y social de España en 1837 y 1869.

Primeramente, hablaré del Senado en 1837. En el art. 13 del texto se enuncia “Las Cortes se componen de dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.” En su artículo 36 y 39 la Carta Magna insiste de nuevo en la igualdad entre las cámaras exponiendo que ambas tenían la misma iniciativa legislativa y capacidad de veto. Esta iniciativa legislativa se rompería en las leyes referidas a las “contribuciones y el crédito público” que sería competencia exclusiva del Congreso, quedando el Senado como segunda lectura. Habría de nuevo una función especializada en cuanto al juicio de miembros del gobierno, que tras una acusación en el Congreso serían juzgados en el Senado. Su última función especial era la de elección del Regente cuando fuese necesario, esto fue de esencial importancia para el nombramiento de Espartero como regente en 1840. Finalmente me referiré brevemente a la elección de los senadores y características que los mismos debían reunir. El Senado era indisoluble, pero se renovaba por tercios en las elecciones al Congreso. Se debía ser español y mayor de 40 años y, además poseer unas rentas no menores de 30.000 rs. o el pago de la contribución al comercio de 3.000 rs. al año.<sup>9</sup>

Como última reseña histórica cabe destacar la Constitución de 1869. La atmósfera que envuelve esta nueva constitución es la norma de la historia de España en el s.XIX. Un grupo de militares se habían sublevado contra el poder regio y convergieron en unas nuevas cortes una serie de partidos que iban desde carlistas hasta republicanos, tanto unitarios como federales. Fue en facultades similar a la Constitución de 1837 y al proyecto del año 1856, tal vez el cambio más importante se dio en la elegibilidad de los senadores, en este caso se abolieron los requisitos pecuniarios y los escaños se dividían por sectores, entre los que contamos rectores de universidad y catedráticos, magistrados, almirantes y grandes contribuyentes. Eliminaban a los grandes de España y los títulos de Castilla.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> J. ANADÓN BENEDICTO. “El Senado en el sistema político de la restauración” (págs. 326-332).

<sup>9</sup> J. I. MARCUELLO BENEDICTO. “Próceres y Senadores en el reinado de Isabel II” (192-204).

<sup>10</sup> J. M. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN. “Años Revolucionarios (1868-1874)” (págs.229-257).

## I. EL SENADO EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE 1978.....

Antes de entrar de lleno en el Senado del año 1978, es necesario realizar un pequeño apunte sobre la Transición y el Senado. La primera aparición del Senado, tras la muerte de Francisco Franco, se da en la Ley para la Reforma Política optando por un bicameralismo imperfecto y constituido por 207 senadores, cuatro por provincia, uno por provincia insular y otros dos por cada ciudad autónoma. Al celebrarse las elecciones de 15 de junio de 1977, para abrir la legislatura constituyente, las Cortes Generales se configuraron con una doble función, ordinaria y constituyente. tenía entonces el senado una opción de enmienda a los textos del Congreso, para lo cual las discrepancias resultantes serían sometidas a una Comisión Mixta.<sup>11</sup>

## I.1. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y ESTATUS DE LOS SENADORES.....

Para formación del Senado, así como su organización y las características de los parlamentarios nos fijaremos en los artículos 69 y siguientes de la Carta Magna. En primer lugar, cabe decir que la cámara alta en España es, como dicta el artículo 69 C.E. en su punto 1, una cámara de representación territorial. Los parlamentarios son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, organizándose de la siguiente manera: cuatro senadores por provincia, tres por cada isla mayor y uno por cada una menor y, finalmente dos por cada ciudad autónoma. Esto nos da un resultado de 208 senadores electos por la ciudadanía. El resto, 57 miembros, son elegidos, por los órganos legislativos de las C.C.A.A. Uno por cada autonomía y otro por cada millón de habitantes de dicha comunidad. Hacen en total 265 senadores<sup>12</sup>

La composición de la cámara está íntimamente ligada al inicio de las sesiones parlamentarias. Una vez realizadas las elecciones, se procede a formar una primera mesa, llamada de edad, de carácter transitorio, cuyo presidente será el senador de mayor edad y ejercerán el secretariado los cuatro de menor edad. A continuación, los parlamentarios votarán por papeleta la nueva mesa con un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. Estos deberán ser presentados como candidatos para dicho cargo. Una vez, conformada la mesa, se procederá a la designación de los grupos parlamentarios. A diferencia del Congreso de los Diputados en el Senado se necesita un número mínimo de diez senadores. Recordemos que, aunque, *a priori*, en el Congreso se necesitan quince, si bien, reuniendo ciertos requisitos se podría formar grupo con cinco escaños solamente. Esto otorga a la cámara alta ese espíritu más pausado que caracteriza a las de segunda lectura. Existe también la posibilidad de formar grupos territoriales entre diferentes grupos políticos representando a la provincia o la autonomía en cuestión.<sup>13</sup> Las sesiones se realizarán en dos etapas por curso: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. este apartado es idéntico en ambas cámaras.

---

<sup>11</sup> C. GARRIDO LÓPEZ. *Antecedentes y presupuestos constitucionales del senado* (pág. 35).

<sup>12</sup> R. PUNSET BLANCO. “Artículo 69” (págs.277-280).

<sup>13</sup> Cita en Texto:(Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994).

Viene recogido en los artículos 67 y 71 de la Constitución que el estatus jurídico de los parlamentarios es de iguales características en ambas Cámaras.

Como prelude al comentario del estatuto de los senadores en particular, y del total de los parlamentarios en extensión, es necesario citar el artículo 66.3 “Las Cortes Generales son inviolables” como principio. Este es el sentido máximo de la protección a la soberanía nacional cuya máxima representación son las Cortes. Sus actos internos *interna corporis acta* no son susceptibles de control judicial. Si bien las cámaras tienen autonomía y capacidad propia de regulación, organización y gestión.<sup>14</sup> Esta dirección de la norma no permite dejar de cuidar las formas en la cámara para no crear, de esta protección, una irresponsabilidad. Por lo tanto, es seguro que las cortes generales están sometidas a la Constitución y por ende al régimen jurisdiccional.<sup>15</sup>

El artículo 67 reúne la primera parte del entramado del estatus parlamentario. El primer punto de este artículo se refiere a algo esencial del bicameralismo, y es, aunque parezca absurdo decirlo, que no deben mezclarse los parlamentarios entre las cámaras, es decir, uno no puede ser Diputado y Senador al mismo tiempo. “Los cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos” (art. 47 Constitución Española 1869), esto forja la independencia de las cámaras.

Los parlamentarios no deben verse sujetos en la ejecución de su mandato por intereses ajenos. Incluso, no debe verse sujeto a sus electores. Como escribió FRANCISCO RUBIO LLORENTE “el representante elegido no es el servidor de sus electores, sino de su señor”. Clara referencia a la responsabilidad política que se adquiere con la Cámaras, siendo esta el “señor” de los parlamentarios que en ellas trabajan. Por otra parte, de aplicarse la prohibición constitucional del mandato imperativo se negaría la realidad política de las democracias actuales y el papel de los partidos como agentes en el funcionamiento del estado.<sup>16</sup>

En el último punto de este artículo, el 67.3, se definirán los lugares que imbuyen a los parlamentarios de su poder, de su *auctoritas*. Pues no todas las formas, ni todos los lugares son las pertinentes para hablar por el pueblo. Existe, en este orden de cosas, una relación entre el presente artículo y el 79.1 de la Constitución Puede decirse que este último viene a completar este precepto; y dice así “Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.”<sup>17</sup>

En la reflexión sobre el artículo 71 C.E. se va a la raíz del asunto, en lo que a prerrogativas se refiere. Esto significa hablar de inviolabilidad, inmunidad, el aforamiento procesal y el derecho a recibir una asignación económica, se desarrollará esta materia punto por punto.

---

<sup>14</sup> F. CAAMAÑO. “Artículo 66” (págs.267-269).

<sup>15</sup> M.CAVERO GÓMEZ. “Artículo 66” (pág. 1094).

<sup>16</sup> F. CAAMAÑO, “Artículo 67” (págs. 1100 y 1101).

<sup>17</sup> F. CAAMAÑO, “Artículo 67” (págs. 270 y ss.).

La primera de ellas, la inviolabilidad, se define como la capacidad de verter opiniones, datos y votos, en el hemiciclo, sin que se puedan perseguir jurídicamente tales acciones. Es importante el punto que subraya el lugar, pues esa protección es restringida, y se limita a las Cortes Generales. Como características principales de este derecho nos encontramos con que, la inviolabilidad alcanza cualquier tipo de sanción en cualquier jurisdicción. Igualmente está acotada al inicio ya al término del mandato; por lo tanto, es temporal. Es una garantía irrenunciable pues es un derecho otorgado por interés público y no un privilegio personal.

La inmunidad es otra de las prerrogativas que más trasfondo contiene, junto a la anteriormente tratada. Este derecho de los senadores y diputados tiene una doble vertiente: la prohibición de detención y la autorización de suplicatorio. En primer lugar, la prohibición de detención imposibilita este tipo de acciones contra todos aquellos que se identifiquen como senador o diputado, con la excepción de posibilitarse la detención si se sorprendiese en caso de flagrante delito. Este derecho coexistirá incluso en vigencia de estados excepcionales. Seguidamente, la otra cara de la moneda, la autorización para proceder al suplicatorio. Esto se entiende como una necesidad para no trastocar la vida parlamentaria, en el cual una comisión de las cámaras a autorizar el proceso judicial.

Del aforamiento procesal, que es el procesamiento de un diputado o senador por el Tribunal Supremo. Este hecho tiene una serie de características. En primer lugar, se garantiza así un proceso no alterado por presiones externas. En segundo lugar, que el propio procesado no presione a un tribunal menor en la escala dado su cargo público. Pese a estas ventajas hay una contrapartida y es que el diputado o senador procesado pierde, al tratarse del T.S., el derecho a doble instancia.

Finalmente describiré brevemente el derecho a asignación económica de los Senadores, y es que tienen una serie de compensaciones económicas con el fin de garantizar la independencia económica, permitiendo un cumplimiento eficaz, independiente y digno de todas sus funciones parlamentarias. la regulación de las cantidades depende de la normativa interna de la cámara. se establecerá una aportación básica y, seguidamente, unas aportaciones compensatorias, dependiendo de sus funciones, del territorio y si pertenecen o no a la mesa del órgano.<sup>18</sup>

## I.2. FUNCIONES.....

En este apartado del trabajo se abordarán las funciones de las Cortes Generales, en particular las del Senado, en todo su ámbito de acción; desde la función presupuestaria, hasta la elección de miembros de otros órganos del estado; pasando por el control presupuestario y el control al Gobierno. Al ser funciones básicas de las Cámaras todas tienen su introducción y reglas principales en el texto constitucional, sin embargo, todas presentan su desarrollo en los reglamentos en cada caso.

---

<sup>18</sup> J.M. MORALES ARROYO, “Artículo 71” (págs. 1145-1151).

## I.2.1. Procedimiento legislativo.....

El principio del poder legislativo viene dado en el artículo 66.2 C.E., que en su punto segundo dice así: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado (...)”. Este punto continúa desarrollando el resto de las funciones que se explicarán más adelante. Lo que ahora concierne es la primera oración del artículo. En la potestad legislativa de las cámaras encontramos diferentes tipos de procedimiento, podemos hablar del ordinario, del especial y del de reforma constitucional.

El artículo 87 de la Constitución habilita a ambas Cámaras y al Consejo de Ministros a participar en la iniciativa legislativa, una vez iniciada, con un texto y una exposición de motivos, se remitirá al Congreso de los Diputados, no pudiendo elegir el emisor de dicho texto el lugar de recibo, opción que existe en otros países. Por tanto, el Senado solo se ocupará con prioridad temporal al congreso de los diputados en los artículos 145.2 y 158.2 de la Constitución, precepto que se recoge en el artículo 74 del mismo texto. Es así ya que el Senado tiene el sentido de Cámara territorial y estas normas se refieren a el fondo de compensación territorial (art. 158.2) y a las relaciones entre Comunidades Autónomas (art. 145.2).

Sin embargo, el Senado goza de derecho a veto que será impuesto con mayoría absoluta a la totalidad del texto o simple a cada una de las enmiendas. Esto se remitirá al Congreso que podrá levantarlo inmediatamente con mayoría absoluta o tras dos meses con mayoría simple, recogido en el artículo 90 de la constitución y 106 y 122 del reglamento. Tiene igualmente dos meses de plazo para tramitar la ley o veinte días en caso de ser de urgencia, en este caso artículos artículo 90 de la constitución y 106 y 133 a 135 del reglamento.<sup>19</sup>

## I.2.2. Función financiera y presupuestaria.....

Continuamos en este apartado hablando sobre la función presupuestaria y financiera del Senado de España. En primer término, encontramos la introducción a esta función en el artículo 66.2 del texto constitucional donde se describen las funciones de las cámaras, “Las Cortes Generales (...), aprueban los presupuestos, (...)” ¿Qué son los presupuestos? Según el artículo 32 de la Ley General Presupuestaria “constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.<sup>20</sup>

Dicha función presupuestaria se realiza hoy en día mediante un proceso legislativo especial, definido en el artículo 134 C.E. Este artículo es largo y complejo, pues muestra el desarrollo de todo el proceso de aprobación de presupuestos. Sin embargo, no es objeto de este

<sup>19</sup> SENADO DE ESPAÑA. *Funciones del Senado*. (consultado el 14/12/2019). <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>

<sup>20</sup> M.CAVERO GÓMEZ, “Artículo 66” (pág.1091).

trabajo explicar tal enjundiosa tarea sino mostrarla brevemente para la mejor comprensión de los posteriores capítulos. Basta decir lo siguiente, según el reglamento del Senado.

El proyecto de ley de los presupuestos tiene preferencia sobre el resto de las tramitaciones de la cámara y seguirá un procedimiento ordinario salvo en algunas especificaciones del Título IV, Capítulo III del R.S.. Las enmiendas que impliquen la impugnación completa de una sección se tramitan como propuestas de veto, artículo 149.1 del Reglamento. Las enmiendas que supongan aumento de crédito deben contemplar una baja de igual cuantía en la misma sección artículo 149.2. El debate y votación de las propuestas de veto tendrá lugar en una sesión plenaria con carácter previo al debate en Comisión de las enmiendas artículo 150.<sup>21</sup> Estas son las características particulares del Senado en esta función. Se explicarán, más detalladamente, los efectos que tiene en la vida parlamentaria y en el funcionamiento del Estado una confección tal de la Cámara Alta.

### I.2.3. Control del Gobierno.....

Continuando con la disección del artículo 66 de la Constitución llega el turno del control al ejecutivo, incluido así entre las funciones de las cámaras “Las Cortes Generales (...), controlan la acción del Gobierno, (...)”. El inicio de esta función aparece en el artículo 108 de la Constitución que llama a la responsabilidad gubernamental en el Congreso de los Diputados. Esto muestra la centralidad de nuestro sistema parlamentario al no responder ante ambas cámaras y hacerlo solo ante una. Sin olvidar este apunte, hay que referirse a las funciones que el Senado sí ejerce en el control del gobierno. Esta función se desarrollará por ambas Cámaras en los supuestos de interpelaciones, informaciones, preguntas, mociones, comparencias y comisiones de investigación.

I.- Supuestos de comisiones de investigación: Recogido en el artículo 76 C.E. el objeto de estas comisiones es investigar cualquier asunto de interés público, estando fuera de su extensión el ámbito privado de los individuos y dentro cualquier competencia del pleno de la cámara. La Comisión tiene *the power of send for persons, papers and records*, o lo que es lo mismo, reclamar personas y documentos. Existen, por lo tanto obligaciones para con la Comisión; acudir a comparecer, cuando sean requeridos; se protegerá por parte de las Mesas de la Comisión la intimidad, el honor, el secreto profesional y demás derechos fundamentales; se reconocen para esta comparencia todo tipo de prebendas “procesales”, como el tiempo de notificación, el representante legal del requerido y la persona que le asista; añadir finalmente la posible incursión en tipos penales de desobediencia o, en su caso, falso testimonio. Finalmente, tras su investigación la comisión se realizará un informe que se publicará e incluso sin

<sup>21</sup> Cita en Texto:(Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994).

ser permanente la mesa de la cámara podrá transmitirlo al Ministerio Fiscal, esto tiene una finalidad jurisdiccional y otra política.<sup>22</sup>

II.- En el título V de la Carta Magna se encuentran recogidas las reglas que disponen las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno. El artículo 109 define el primer elemento de esta relación, el derecho de información de las Cámaras. El presente artículo arma el objeto esencial de las relaciones entre un Ejecutivo y un Parlamento, el hecho de pedir ayuda a la Administración o al propio Gobierno para la consecución de los trabajos parlamentarios. Esto se verá igualmente reflejado en cada una de las autonomías y desarrollado en sus reglamentos. Para cumplir los objetivos de las cámaras la Constitución habla de “información y ayudas”. Traduciéndose, en la realidad, como la capacidad de reservar documentos y llamar a personas a comparecer, asunto que tratamos en el punto anterior. Por lo tanto, este artículo 109, sin entrar en más detalle, enmarca las disposiciones generales para el desarrollo de los siguientes artículos.<sup>23</sup>

III.- El siguiente punto a comentar es el artículo 110. Se nos muestra, por un lado, la obligación de comparecencia del Gobierno cuando sea reclamado por las Cámara y, por otro, el derecho de asistir y de hacerse oír en las sesiones de las Cámaras. Este precepto existe en los países donde no existe una rígida separación de poderes, sino una separación más flexible propia del parlamentarismo. Cabe apuntar que no es necesaria acta de senador alguna para los miembros del gobierno que decidan hacer valer sus derechos pues para formar parte del mismo no hay que ser parlamentario. Este mandato de comparecencia afecta a todos los miembros del gobierno y en un ámbito más amplio también a cargos de los ministerios. la trascendencia de este artículo va más allá de un simple mandato y constituye un acto auténtico de lealtad institucional.<sup>24</sup>

IV.- Concluyendo el apartado de las relaciones y el control entre las Cámaras y el Gobierno toca explicar brevemente el artículo 111 sobre interpelaciones y preguntas en las cámaras y sus consecuentes mociones a *posteriori*. La finalidad de las preguntas e interpelaciones es arrojar a la opinión pública una crítica al ejecutivo de turno, es probablemente, el arma más poderosa de una oposición, con excepción de la moción de censura. Son las preguntas orales al pleno las que mejor cumplen esta función, generalmente si se dirigen al presidente del gobierno, por ser el gran responsable del ejecutivo. Paulatinamente se ha ido aminorando la participación del grupo parlamentario del gobierno, ya que, en este país el ejecutivo se sostiene en él y este apoya ciegamente su ejecutivo; es entonces que el control parlamentario pierde poder.

---

<sup>22</sup> B. HERNÁNDEZ OLIVER, “Artículo 76” (págs. 1197-1203).

<sup>23</sup> J. TUDELA ARANDA, “Artículo 109” (págs. 1573-1574).

<sup>24</sup> G. CÁMARA VILLAR, “Artículo 110” (págs. 425-426).

Como última reseña cabe decir que un Gobierno en funciones no tiene porqué acudir a los requerimientos de las Cámaras.<sup>25</sup>

#### I.2.4. Elección de miembros de otros órganos del Estado.....

La parte final del artículo 66 C.E. habla de otras funciones para las Cámaras “(...) y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.” Entre esas otras funciones está la de elección de miembros de otros órganos del Estado. La responsabilidad del Senado en este apartado se extiende a los siguientes órganos: el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Administración de la Corporación de RTVE, la Agencia Española de Protección de Datos, el Observatorio de Vida Militar y la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. Aquí simplemente me limitaré al papel del Senado en los procesos de elección.

En primer lugar, hablemos del Tribunal Constitucional. Con antecedentes en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República basado en las ideas de Hans Kelsen, que habían sido encajadas en los ordenamientos de Checoslovaquia y Austria en 1920. El tribunal actual consta de 12 miembros, que son nombrados por S.M. el Rey, el reparto de la elección será el siguiente: cuatro elegidos por el Congreso de los Diputados, otros cuatro por el Senado, ambos por mayorías de tres quintos de sus miembros y los últimos por son elegidos dos por el gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. los magistrados elegidos lo deben ser entre Magistrados, Fiscales, Profesores, funcionarios y abogados de reconocido prestigio. Diversos autores han llegado a la conclusión de que el número de magistrados es menor al necesario, dado el volumen de trabajo. Igualmente se ha criticado la activa posición del Gobierno en la elección de los Magistrados, ya que provoca una mayoría del grupo parlamentario preponderante.<sup>26</sup> Se explicará, brevemente, el modo de elección de los miembros del Tribunal Constitucional que completan el cupo del Senado. El artículo 16 de la LOTC apunta que los Magistrados elegibles lo serán a proposición de las Cámaras Autonómicas y deja el desarrollo de la materia en manos del Reglamento de la Cámara. De ello se encarga el artículo 184 R.S.. Se presentarán las candidaturas al principio de la sesión en que se fuera a proceder a la elección. Cada grupo parlamentario o grupo de diez senadores pueden presentar tantos nombres como vacantes haya a elegir. Se votará mediante papeleta y el Senador puede incluir tantos nombres como puestos haya a cubrir. Al finalizar el escrutinio, se proclamarán elegidos

<sup>25</sup> M. BATET LAMAÑA, “Artículo 111” (págs. 1600-1601).

<sup>26</sup> E. FOSSAS ESPADALER, “Artículo 159” (pág. 2158-2159).

los cuatro más votados, siempre con mayoría de tres quintos. En caso de no alcanzar la mayoría necesaria, en alguno de los puestos, se votará de nuevo entre los dos candidatos más votados sin mayoría de tres quintos. Si se produjera empate se repetirá la votación entre los que hayan obtenido igual número de votos. Y si fuera necesario, entre los que les sigan hasta completar los puestos. En los dos últimos casos cada Senador tendrá igual número de votos que de vacantes restantes.<sup>27</sup>

El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de los jueces inspirado en el consejo superior de la Magistratura C.I. 1947. Su finalidad es sustraer la influencia que los gobiernos puedan ejercer en el Poder Judicial y convertirlo en un poder independiente. Su reparto viene reflejado en el artículo 122 C.E., siendo veinte vocales más el presidente del T.S. Diez de ellos serán elegidos por cada cámara, es decir, el Congreso de los Diputados elige a una mitad y el Senado a la otra. En cada grupo de diez, seis serán elegidos entre Magistrados y Jueces de todas las categorías y cuatro serán juristas de reconocido prestigio con quince años de carrera. Será necesaria una mayoría de tres quintos y serán nombrados por S.M. el Rey.<sup>28</sup>

El Defensor del Pueblo es una figura de supervisión de las administraciones públicas, que se establece como “garantía de las libertades y de derechos fundamentales” según el artículo 54 C.E. Tiene su origen en la Constitución sueca de 1809 y fue rápidamente importada al resto de países europeos, incluso la U.E. tiene su propia figura (arts. 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento). El Defensor no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones según su criterio. Es elegido por Las Cortes Generales por mayoría de tres quintos y su mandato durará cinco años.<sup>29</sup>

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado. Se integra por doce consejeros, uno de ellos será el presidente, y serán elegidos seis por el Congreso de los diputados y seis por el Senado. Deberán tener mayoría de tres quintos y serán elegidos entre los cuerpos superiores del tribunal y la administración pública, de la universidad y de la magistratura, todos ellos con reconocido prestigio y quince años de años de carrera profesional. Sus miembros son jueces.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cita en Texto:(Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994).

<sup>28</sup> L.M. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, “Artículo 122” (págs. 1723-1724).

<sup>29</sup> J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Artículo 54” (págs. 222-223).

<sup>30</sup> J. M. GUIJARRO, “Artículo 136” (pág. 524).

Tras haber descrito brevemente los órganos más importantes que someten la elección de sus miembros a las Cámaras, simplemente nombraré los siguientes con el fin de que queden plasmados, pero sin entrar en mayores complicaciones. El Senado elegirá igualmente a cuatro de los diez miembros del Consejo de Administración de la Corporación de RTVE. Un miembro del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos. Cuatro de los nueve miembros del Observatorio de Vida Militar. Y un vocal de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

## II. EL DEFICITARIO BALANCE DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.....

Es por todos sabido que el modelo territorial español deja mucho que desear, nació como un intento de otorgar desde el estado cierta autonomía a los territorios históricos y hoy es un modelo al que todos los territorios se han sumado. Es deficiente ya que no es capaz de englobar a la totalidad del estado y provoca problemas entre las diferentes entidades subnacionales. Dado que estos problemas afectan gravemente al estado, queda claro que los elementos que se diseñaron para resolverlos no han funcionado adecuadamente. El principal de esos elementos es, o debe ser, el Senado pues es el máximo órgano de expresión legítima de los territorios en ámbito estatal.

### II.1. SISTEMA ELECTORAL.....

Los sistemas electorales son los instrumentos mediante los cuales la voluntad popular se puede constituir en un mandato político efectivo. El sistema español en particular trata de asegurar la gobernabilidad y la proporcionalidad, ambas características convergen en los mismos comicios por nuestra condición de sistema parlamentario. Nuestro sistema permite la “fácil” alternancia de partidos, permitiendo el pluralismo y pese a su aparente efectividad aparecen críticas a su funcionamiento. Con la imposibilidad de formar gobierno en dos ocasiones en cuatro años, 2015 y 2019 hay voces que abogan por un cambio en el sistema.<sup>31</sup>

En este epígrafe se señalarán las diferencias entre el método electivo del Congreso de los Diputados y el del Senado. Tratándose del mismo país son dos sistemas electorales diferentes, de los que se pueden extraer diversas conclusiones en lo relativo al votante y a posibles medidas o cambios a incluir.

<sup>31</sup> M. FONDEVILA MARÓN, “El Sistema Electoral” (pág. 182.)

Aunque el diseño del sistema electoral está en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), venía funcionando desde el Real Decreto 20/1977 de 18 de marzo. El sistema electoral del Congreso es criticado de las siguientes maneras, tanto por ciertos grupos políticos, como por sectores de la población.

En primer lugar, subrayar la sobrerrepresentación proporcional de las pequeñas provincias en las cuales el número de diputados es bastante superior al número de habitantes. Soria con 87 000 habitantes tiene 2 escaños, o lo que es lo mismo con el 0.19% de la población del país tiene el 0.57% de los escaños del Congreso. Es, sin embargo, lógico que se establezcan mínimos de representación en este tipo de casos (Soria, Teruel, Segovia o Ávila) que apenas llegan a los 150 000 habitantes, ya que si no resultarían “abandonadas” las poblaciones de dichos lugares.

Otro tema importante es la falta de representación de partidos nacionales con un número importante de votos a nivel general y, proporcionalmente con poca representación. Hablamos de los casos clásicos como el de 1996 IU obtuvo un 6% de escaños (21) con el 10,54% de los votos o 2011 UPYD ve recompensado su 4,7% de votos con el 1,43% de escaños. Estos datos chocan en la opinión pública con los resultados de los partidos nacionalistas y, desde el desconocimiento del sistema parece extremadamente injusto que un partido como los descritos anteriormente obtenga esos resultados y CDC con el 2,01% del voto tenga el 2,29% de los escaños (8), un resultado mucho más parejo a la realidad matemática. Esto ocurre principalmente por dos razones.

La primera es la circunscripción, en el caso de Izquierda Unida obtiene el 10,54% de los votos en las 52 circunscripciones y por lo tanto solo se reflejarán en escaños aquellos votos de grandes provincias. Por otra parte, CDC obtiene un menor resultado en votos, pero solo se presenta en las cuatro provincias catalanas y la concentración de voto juega en su favor. La segunda razón es que el diseño del sistema electoral está pensado para favorecer las mayorías y evitar la dispersión de voto lo que resulta, en principio, en una mejor gobernabilidad.

Con otro tipo de sistema diferente tenemos al Senado el cual, según el autor se trata de una *rara avis* ya que es un sistema mayoritario, plurinominal y de lista abierta, cosa que no existe en ningún parlamento de España. Solo en elecciones en ayuntamientos de entre 100 y 250 habitantes. La finalidad del sistema es favorecer las mayorías absolutas. esto ocurre de manera que en condiciones normales los candidatos pertenecientes al partido más votado se queden con la mayoría de los senadores (3), mientras que el segundo partido se quede con uno.

En particular, destaca la mayor facilidad para obtener la mayoría absoluta por parte del partido ganador de las elecciones. Asimismo, aunque en general debe destacarse la coincidencia de mayorías entre el Congreso de los Diputados y el Senado, no han faltado ocasiones en las que éstas han sido divergentes, en especial cuando la diferencia entre los dos grandes partidos de cada elección no ha sido muy grande. En 2004 y 2008 hubo sendas mayorías relativas del Grupo Popular, cuando en el Congreso era mayoritario el Grupo

Socialista. Por supuesto, también cabe hablar de una composición bastante distinta en 2015 y 2016 pues, a pesar de que en ambas Cámaras el Grupo Popular ha sido mayoritario, en el Senado lo ha sido con mayoría absoluta, frente a la muy exigua mayoría que ostenta en el Congreso, donde, además, debe convivir con otras tres fuerzas nacionales con un alto número de escaños.<sup>32</sup>

## II.2. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.....

La cuestión principal que introduce este debate en la actualidad es el alcance de la sociedad española y sus efectos en el Estado de las Autonomías. Recientemente se ha cuestionado desde algunos lugares del país cuál es el verdadero sentido del estado. ¿Funciona el Estado de las Autonomías en la realidad actual? ¿Qué perjuicios han cometido las Autonomías a los diferentes territorios? ¿Es deficiente el Senado por no saber acompañar las diferencias territoriales?

En 1978, durante el debate constitucional, se abrieron varias posibilidades sobre el tipo de modelo de Cámara alta que se necesitaba. Existían dos posibilidades, una Cámara conservadora o un Senado federal. Sin embargo, ninguna de las dos opciones era mayoritariamente respaldada. Se acometieron entonces medidas para constituir una Cámara de doble composición; ambigüedad en sus funciones y una gran subordinación al Congreso. Pese a la introducción de miembros electos por las Cámaras Autonómicas, el Senado no ha conseguido alcanzar esa característica territorial que, nominalmente, le otorga la Constitución.<sup>33</sup>

Territorialmente hablando, el Senado, es bastante ineficiente ya que es una cámara repetitiva de los designios del Congreso de los Diputados. A través de él no se escuchan las voces de los lugares representados sino las exigencias políticas de los partidos nacionales, por lo que las políticas territoriales no se llevan a cabo a través de dicha cámara. En caso de haber mayorías de diferente signo en las cámaras el Congreso enmendará lo que haya sido reformado en el Senado.<sup>34</sup> Debe por tanto acometerse una reforma del ordenamiento que permita evolucionar la cámara y el estado autonómico.

En este sentido se expresa el profesor Fernando Ríos Rull “hasta esa verdadera adaptación del Senado no habrá concluido la transición política española ya que no habrá acabado la transformación del viejo Estado centralista preconstitucional en un auténtico y moderno Estado políticamente descentralizado, donde la segunda Cámara debe jugar un papel clave en la participación de las partes en el todo y en el reconocimiento de los hechos diferenciales.”

<sup>32</sup> F. PASCUA MATEO, “Cuarenta Años de Elecciones a las Cortes Generales” (págs. 52-63.)

<sup>33</sup> E. AJA, “Propuestas de reforma constitucional del Senado” (págs. 3403-3404.)

<sup>34</sup> E. SAÉNZ ROYO, “El Senado en España. ¿reforma o supresión?” (págs. 253-254.)

El senado debe convertirse en un lugar de encuentro multilateral y en instrumento de participación de las autonomías en las esferas nacionales. Una de las reformas más importantes para la Cámara fue la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que se explicará en el siguiente apartado.<sup>35</sup>

Tras esta introducción del apartado hablaré del sistema autonómico en comparación con otras maneras de conformar el estado. Cuando en el proceso constituyente se diseñó el modelo autonómico quedó como un problema al que se le dio una solución temporal. Las diferentes presiones partidistas imposibilitaron una resolución a largo plazo. El hecho de variar de manera continuada las competencias y no blindarlas constitucionalmente provoca lo que el profesor Tomás y Valiente enunció como que “un estado no puede vivir en el proceso constitucional constantemente, pues eso pone en riesgo la unidad de la nación.” El desarrollo de los acontecimientos ha provocado que España está a medio camino entre el estado regional y el estado federal, sin constituirse plenamente en ninguno de ellos.

La Constitución divide el derecho constitucional en dos vertientes, la organizadora y la garantista. Y es la constitución la que debe vertebrar el estado dejando claras sus estructuras, no siendo misión de tribunal alguno dilucidar algo que no se expresó en el texto. Los tribunales sólo resolverán problemas y cuestiones concretas. La deriva del estado en los años de democracia ha hecho que se plantee el estado federal como alternativa incluso llegando a decir que ya lo es. Sin embargo, según el profesor de la Universidad del País Vasco Tajadura Tejada debe llegarse al federalismo mediante dos elementos.

El primero es el de basarlo en un diálogo y una política de entendimiento, lo cual en la España actual es inexistente. La segunda es que el sistema federal está perfectamente delimitado, se enuncia los estados que la componen, las competencias que tendrán, en mayor o menor cantidad, son garantizadas constitucionalmente y por tanto para su mutabilidad debe ser reformada la Constitución. Se evitarían así los intereses partidistas en el parlamento.<sup>36</sup>

### II.3. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....

En el año 1978 los Padres de la Constitución establecieron un estado bicameral. El Congreso de los Diputados y el Senado otorgando a la última el papel de Cámara territorial (art. 69.1) y de Segunda lectura (art. 90.2).

Pese a ello la ciudadanía no tiene claras las atribuciones y diferencias de cada una de ellas, ya que el Senado queda postergado a un segundo nivel, tanto institucional como mediático. Esto es provocado por la confrontación política partidista y la reproducción de los temas del Congreso, primera línea nacional, en el Senado, olvidando temas de índole autonómica o regional. Por estas razones se ha puesto en duda la conveniencia del sistema en

<sup>35</sup> F. RÍOS RULL, “Alternativas a la reforma constitucional del Senado” (págs. 511-512.)

<sup>36</sup> J. TAJADURA TEJADA, “El estado autonómico: el necesario cierre del modelo” (págs. 272-278.)

la actualidad. Las discrepancias entre las cámaras, antaño muestra de diferentes intereses, hoy son irrisorias frente al poder del Congreso de los Diputados que puede levantar vetos por mayoría absoluta o simple (tras dos meses) y tumbiar enmiendas senatoriales con la segunda.

Para tratar de solventar dicha situación se procedió a la reforma del Senado. La más importante de las cuales fue la reforma del Reglamento de 1994 que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que se atribuyó competencia legislativa y un listado de 23 funciones, todo ello recogido en el artículo 56 del R.S..

De la Composición de la Comisión. Se elegirán 52 senadores de manera proporcional a como están representados en el resto de Las comisiones del Senado e irán, también todos aquellos senadores que procedan de una Cámara Autonómica. De igual manera podrán acudir, tanto el Gobierno de la Nación, como los presidentes y consejeros autonómicos.

De la Organización de la Comisión. Cabe destacar las diferencias que surgen con respecto al resto de comisiones senatoriales. La Mesa la compondrán siete miembros en vez de los cinco que normalmente ocupan los cargos, a saber, un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. Igualmente se establecerá una Junta de Portavoces de la Comisión que realizará las audiencias para la institucionalización del orden del día.

Del Funcionamiento de la Comisión. Al Comienzo de los debates comparecerá un miembro del Gobierno; a continuación, los Gobiernos Autonómicos; seguidamente, los senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de la Comisión y finalmente los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Comisión. Los tiempos en esta Comisión son más largos que de costumbre, dejando para el final los grupos parlamentarios y propiciando las intervenciones autonómicas, se potencia así el carácter territorial.

Tras una breve explicación de las características esenciales de la Comisión, se procederá a exponer las funciones que esta Comisión del Senado desarrolla, con respecto a las Comunidades Autónomas. Aparecen descritas, en el artículo 56 del Reglamento, un total de 23 funciones, las cuales se pueden agrupar en dos; las legislativas o de informe; las de control al Gobierno.

En lo referido a la función legislativa es importante decir que esta Comisión puede intervenir en los textos que por razón de materia no le corresponderían, es una muestra de su especialidad reglamentaria. Ejercerá tal facultad mediante proposiciones de ley. A continuación, se informará sobre el contenido autonómico de los textos, debiendo emitir informe sobre las mismas. De debatió, durante la creación de esta comisión. que se entendía exactamente por “contenido autonómico”, comparándolo con

las “leyes federativas” de Alemania y que fuera potestad de la mesa la elección de los temas remitidos, finalmente se prefirió remitir todas las iniciativas en bloque, para que ella misma decida que tiene más relevancia autonómica.

Destacan en el trabajo de la Comisión dos reformas de sendos Estatutos de Autonomía; Murcia año 2013 para incluir el decreto-ley en su ordenamiento; la propuesta de reforma del estatuto de Castilla-La Mancha, con el fin de reducir el número de diputados autonómicos, año 2014. De estas dos proposiciones solo la primera fue aprobada por la Cámara. Igualmente hay que mencionar la emisión de informes de contenido autonómico en el año 2013, en particular hay dos informes muy importantes que se refieren a leyes fundamentales. El primero de ellos informa sobre el contenido de la LOMCE y el segundo sobre el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En lo relativo al control gubernamental de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. La Comisión será informada por el Gobierno de los acuerdos que aquél celebre bilateral o multilateralmente con las Comunidades; los posibles conflictos que surjan entre ellas y el Gobierno; acuerdos con la Unión Europea que afecten a regiones o Autonomías; y en los fondos con la finalidad de compensación interregional. La Comisión tenía en principio una importante función en estos términos y era la celebración de un debate sobre el estado de las autonomías. Sin embargo, la creación en 2004 de la Conferencia de Presidentes ha apartado a la Comisión de dichas funciones postergándola a un segundo plano, ya que este órgano es ahora la máxima expresión de la cooperación entre las Autonomías y el Estado. Esto servirá de introducción a las siguientes líneas que son una reflexión acerca del balance de la Comisión en estos años.

La misión principal de la Comisión era articular un debate constante sobre las cuestiones autonómicas, sin embargo, hemos sido testigos de un fracaso en este ámbito ya que, la cámara alta, reconduce los debates a las Comisiones específicas por razón de materia y no a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Tras la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, de 17 de enero de 2017 se concluyó que se debía celebrar anualmente la Conferencia de Presidentes como órgano de máxima cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades y Ciudades Autónomas. Se procuró igualmente el Pacto de Estado contra la Violencia de Género y, por ello, se encargó un debate monográfico a la Comisión sobre el mismo. Igualmente, otro debate que la Conferencia llevó a estudio en la Comisión fue sobre la educación, elaborando trabajos para aportar al Pacto de Estado Social y político por la Educación. Tuvo especial relevancia en la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española, ya que es el único supuesto de atribución exclusiva al Senado.

Como conclusión del apartado cabe decir que, aunque la reforma reglamentaria de 1994 trajo un cambio, *a priori* importante como es la Comisión, el tiempo y la desidia política la han convertido en fracaso. La actividad de la Comisión ha sido muy reducida y no ha funcionado a

la hora de articular un debate para las Autonomías. La propia configuración de la comisión ha dificultado verdaderamente los trabajos ya que el mayor control al gobierno supone mayor cantidad de miembros, tanta cantidad de participantes en las sesiones ha desincentivado su uso. Ha quedado finalmente superada por la Conferencia de Presidentes que reúne al verdadero poder en las Administraciones del Estado y, además, convoca a una menor cantidad de miembros. Quedando la Comisión para estudios y trabajos, pero no siendo el motor principal de las relaciones entre Administraciones.<sup>37</sup>

#### II.4. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN.....

La aplicación del artículo 155 de la Constitución Española en 2017 fue utilizado por primera vez para garantizar el orden constitucional en Cataluña, como método de defensa por las pretensiones de independencia de la Comunidad, la cual durante largo tiempo fue incumpliendo el ordenamiento jurídico. Esta ocasión, pese a ser la primera de uso efectivo, no fue la primera vez que se amenazó con ejercitarlo, ya 1989 se propuso frente a la comunidad autónoma de Canarias por no aplicar el desarme arancelario.

Se trata de un mecanismo diseñado para mantener la validez y eficacia en el tiempo de la Constitución. Sin embargo, fuera de ser un elemento usual, fue denominado por el TC como un “mecanismo extraordinario” de defensa. El texto describe dos posibilidades de actuación. La primera obligar a la Comunidad al cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales y legales cuando esta las haya incumplido. La segunda cuando por las actuaciones de la Autonomía se atentare gravemente al interés general de España.

Dos órganos participan en este proceso, el primero es el Gobierno, que debe hacer un requerimiento al gobierno autonómico en cuestión y presentar la batería de medidas a aplicar; el segundo es el Senado donde se presentan tales medidas y donde deben ser aprobadas para su aplicación posterior. Aunque el Gobierno tiene la función de proponer las medidas el artículo 155 otorga al Senado el papel principal en el proceso, como se verá posteriormente.

Para iniciar esta vía, primero el Gobierno debe enviar una serie de documentos que acrediten la emisión del requerimiento y que ha sido desatendido por el presidente de la comunidad autónoma afectada, en este caso particular, Cataluña. Esta situación se evaluará por parte del Tribunal Constitucional que acreditará el agotamiento de las vías ordinarias y la existencia de unas excepcionales circunstancias para la aplicación de la misma. En estos documentos existe una descripción de los incumplimientos a las obligaciones constitucionales y legales, así como los hechos contrarios al interés general de España. En el caso que nos ocupa las medidas concretas tenían como objetivo normalizar la situación en la Comunidad Autónoma, mediante las garantías que ofrece la Constitución: En primer lugar restaurar el orden constitucional y estatutaria; en segundo lugar asegurar la neutralidad institucional; en

---

<sup>37</sup> M. LÓPEZ MORENO DE CALA, “La Comisión General de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado” (págs. 681-682, 689-703 y 706-707.)

tercer lugar mantener el bienestar social y el crecimiento económico; y, finalmente, asegurar los derechos y libertades de todos los ciudadanos de la Comunidad.

De las medidas en concreto se mencionarán las más relevantes a continuación.

- El cese de cargos del Gobierno Autonómico y la sustitución por cargos designados por el Gobierno de España, el Presidente de España asimilaría las competencias de Presidente de Cataluña para disolver el Parlamento y convocar elecciones.
- Medidas para el control de las administraciones autonómicas para que se sometan a la Constitución.
- Medidas contra el Parlamento impidiéndole investir un Presidente hasta después de las elecciones.

Estas medidas fueron enviadas al Senado para su tramitación y aprobación.

El papel del Senado en esta norma no solo es esencial, sino también principal. Sin embargo, el articulado del R.S. referido al artículo 155 C.E. es poco extenso para la envergadura de tal función. Eso ha provocado que durante los acontecimientos del año 2017 la Mesa del Senado haya realizado un esfuerzo extraordinario integrando legislación para el caso concreto.

La primera función de la Mesa es calificar y admitir a trámite, para ello se reunieron sus integrantes y adoptaron una serie de acuerdos. Adaptó el reglamento del Senado a la situación integrando legislatura y otorgando plenas garantías a todos los llamados a participar del debate para la aprobación de las medidas, miembros de los dos Gobiernos y Senadores. Tras la admisión a trámite de las propuestas del Gobierno se acordó la formación de una Comisión conjunta entre la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional. Si solo hubiera sido tramitada por la C.G.C.C.A.A. se hubieran ampliado a los Consejeros Autonómicos, lo cual sería que las decisiones sobre el texto fueran objeto de las Autonomías. Serían 27 miembros con igual representación de los Grupos parlamentarios que en las demás comisiones, deberían ser elegidos, además entre los senadores integrantes de alguna de las dos comisiones anteriormente nombradas.

La Comisión elaboró una ponencia para realizar un ejercicio parlamentario a la hora de elaborar el texto. Esta ponencia realizó un borrador motivado y que no supusiera una aceptación o un rechazo a las medidas propuestas, sino que tenía la capacidad de realizar modificaciones y condicionamientos. Se estableció la posibilidad del “voto particular” con capacidad de modificaciones a la propuesta que se podrían debatir y votar en el Pleno. Sin embargo, no pueden ser enmiendas a la totalidad. Algunos grupos parlamentarios, como PdeCat-CDC, presentaron recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra los acuerdos adoptados por la Mesa del Senado y el tribunal resolvía “dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo”.

Otro de los acuerdos a los que llegó la Junta de Portavoces y la Mesa de la Comisión Conjunta fue la posibilidad de que el Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta oportunidad de realizar una mejor defensa de la Comunidad no se refleja en el Reglamento, sin embargo, al no estar expresamente excluido y tratarse de un debate contradictorio y de suma importancia se acordó esta opción. El Presidente de la Comunidad Autónoma rehusó comparecer en el seno de la Comisión y pidió que en su nombre lo hiciesen los senadores Sr. Josep Lluís Cleries y Miquel-Angel Estradé. A ello se negó la Comisión y la participación de ambos fue como Senadores y no como representantes del Presidente Autonómico.

Se llegó al momento de la votación con la siguiente conclusión por parte de la Comisión. Primero: “La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña.” Y segundo: “Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat.” El resultado de la votación fue de 22 votos a favor y 5 en contra, sin abstenciones. Y la posterior votación en el Senado fue por 214 votos a favor, 47 en contra y una abstención. Hubo cuatro Senadores ausentes la mayoría absoluta es de 134 Senadores.

Ello desembocó en medidas especiales para el desarrollo de este proceso. Cabe resaltar el especial seguimiento de la Comisión, pudiendo presentar iniciativas parlamentarias durante el mismo. Igualmente, el Tribunal Constitucional inspeccionará la aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña pues ha admitido a trámite sendos recursos de inconstitucionalidad. El Tribunal decidió que dicho instrumento procesal puede emplearse para impugnar el acuerdo del Senado por considerar que este es susceptible de control de constitucionalidad al tratarse de un acto con fuerza de ley.<sup>38</sup>

Se trata, finalmente, de uno de los episodios más importantes de la historia constitucional de España, ya que se trata de la primera vez que se realiza el ejercicio de coerción reconocido en la Carta Magna. Se respondió al reiterado incumplimiento de las resoluciones del T.C.. Cabe subrayar la presteza de los órganos involucrados en el proceso ya que el 21 de octubre se firmó el acuerdo del Gobierno y el día 27 del mismo mes ya contábamos con una resolución del Senado. El proceso se realizó sin existencia de jurisprudencia que guiara a los responsables y por ello se recibieron críticas dispares. Por una parte, el Senado y el gobierno satisfacen el peligro que sufrió el sistema territorial y ejercen perfectamente el poder de coerción como subsidiario de la jurisdicción constitucional. Por otra parte, se discute si es excesiva la sustitución de los cargos del gobierno en el ámbito orgánico ya que solo deberían serlo en el ámbito competencial, según el autor. En su valoración, la coerción por parte del

---

<sup>38</sup> M. CAVERO GÓMEZ, “La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución” (pág. 657-671, 673 y 677.)

estado central no llega a tales dimensiones en un sistema federal y por tanto aquí no debiera ser así, ya que se trata de una medida importada.<sup>39</sup>

### III. PROPUESTAS DE REFORMA.....

A partir del desarrollo de los motivos por los cuales el Senado de España es una cámara deficiente en su composición, funciones y el papel general que juega en el sistema territorial, se debe analizar las reformas que se han llevado a cabo y las propuestas que se defienden desde el Consejo de Estado y desde la doctrina. Para la auténtica comprensión de la reforma del Senado se debe empezar por las reticencias de la política española a una reforma constitucional. Los profesores y estudiosos del Derecho Público han publicado en numerosas ocasiones tomos y artículos con cuantiosas posibilidades de reforma constitucional. Por supuesto la que se refiere al Senado no se queda atrás, ya que, insistiendo en el espíritu del trabajo es una de las más necesarias ya que remodelaría todos los órdenes del estado.<sup>40</sup>

#### III.1. BREVE HISTORIAL DE LAS REFORMAS DEL SENADO.....

Como breve historial de las reformas se desplegará un listado general y en los dos siguientes epígrafes se explicarán las diferencias entre las reformas reglamentarias y las constitucionales.

La principal reforma del reglamento del senado es la de 1994, siendo esta la que introduce la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Las sucesivas reformas reglamentarias las de los años 2005 y 2010 han conducido a permitir el uso de esas otras lenguas en todos los ámbitos de la vida parlamentaria, desde las intervenciones del presidente de la Cámara hasta los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado.

La reforma del año 2007 se refiere la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado (art. 159.1 CE).

Tras la enumeración de este pequeño listado de reformas reglamentarias tocaría enumerar las constitucionales, sin embargo, el legislativo nunca llegó a ningún acuerdo. No obstante, en su correspondiente apartado se explicarán las iniciativas más importantes en dicho ámbito.

---

<sup>39</sup> L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, "El poder de coerción del art. 155 C.E. como función del estado total. algunas consideraciones sobre su aplicación al Desafío Secesionista de Cataluña", (págs. 608-609.)

<sup>40</sup> M. FONDEVILA MARÓN, *La Reforma constitucional en España*, págs. 166 y 170.

### III.2. LA REFORMA REGLAMENTARIA.....

La primera vez que se planteó la reforma del Senado se decidió que lo más conveniente sería una reforma reglamentaria. Los cambios del reglamento no permiten alterar ni la composición ni las funciones que la constitución prevé para la cámara, pero sí puede cambiar el funcionamiento interno de la cámara.

El Reglamento del Senado prevé desde su origen la posibilidad de crear grupos territoriales, integrados por senadores “provinciales” y “autonómicos” de la misma Comunidad. Sin embargo, solo se pueden constituir grupos “territoriales” dentro de los grupos parlamentarios, no caben grupos de diferentes partidos políticos. Esto impide, primero, que los grupos territoriales se expresen unánimemente por las Comunidades Autónomas de procedencia de los senadores. Y segundo, solo cabe constituirlos dentro de los grupos parlamentarios que tengan senadores (provinciales o autonómicos) de más de una Comunidad Autónoma; y el número mínimo de senadores requerido para constituir grupo territorial es tres.

Limitadas son también las posibilidades de intervención de estos grupos, solo factibles en el interior de los grupos parlamentarios. Hay dos ocasiones para ello. La asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de Portavoces y la participación en los debates plenarios que afecten de modo especial a las Comunidades Autónomas de las que son originarios. En la práctica, los grupos territoriales no han hecho apenas uso de estas pequeñas previsiones. Ni siquiera han participado en los debates plenarios sobre el estado de las autonomías, previstos en el Reglamento del Senado.

El 11 de enero de 1994 se aprobó una reforma del Reglamento del Senado con el fin de potenciar la dimensión territorial en sus funciones. Tal efecto se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Esta Comisión tiene el doble de miembros que una Comisión ordinaria. En cuanto a sus funciones, debe repararse en la limitación que supone el que una Comisión no puede suplantar al Pleno en su capacidad decisoria. De manera que la lista de competencias que se le atribuye se puede resumir diciendo que es el órgano encargado de informar y ser informado de los asuntos autonómicos. En particular, en lo que respecta al procedimiento legislativo, la Comisión tiene la facultad de ejercer la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley, facultad de la que todavía no ha hecho uso y la facultad de informar acerca de los textos legislativos de incidencia autonómica que han de pasar por el Senado, algo de lo que ha hecho uso muy esporádicamente.

De entre las sesiones de la Comisión, destaca en especial: la Comisión debe celebrar una sesión monográfica dedicada a efectuar un balance sobre el Estado de las Autonomías; tras el correspondiente debate, cabe la presentación de mociones de manera anual, y preceptivamente antes de la conclusión del primer período de sesiones. Sin perjuicio de ello, el Senado debe cada año, ya sin la presencia de los Gobiernos autonómicos, una sesión plenaria dedicada también al Estado de las Autonomías.

El hecho de que, entre 1998 y 2004, no se celebrara el debate monográfico sobre el estado de las autonomías es todo un síntoma de falta de voluntad política. Y cuando se ha celebrado, se ha utilizado más como un lugar partidista que como un punto de encuentro y cooperación entre el Gobierno de la nación y los Gobiernos autonómicos.

También es un síntoma el que, desde 1994 hasta ahora, la Comisión no haya ejercido la iniciativa legislativa ni una sola vez. De nada de esto es responsable el Derecho.

Cabe señalar otras dos reformas reglamentarias dirigidas a dar un relieve territorial al Senado. La primera, simbólica según el autor, es la potenciación del uso en el Senado de las lenguas cooficiales. Las sucesivas reformas reglamentarias (de 1994, 2005 y 2010) han conducido a permitir el uso de esas otras lenguas, como se apuntó anteriormente, en todos los ámbitos de la vida parlamentaria.

La segunda reforma se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado. Por causa Estatuto catalán, se modificó el artículo 16.1 de la LOTC. El precepto dispone que esos cuatro magistrados propuestos al Rey por el Senado “serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. A tal efecto, se modificó el Reglamento del Senado para introducir un nuevo apartado al artículo 184. El precepto abre un plazo para que los Parlamentos autonómicos presenten dos candidatos, que serán examinados en la Comisión de Nombramientos del Senado.<sup>41</sup>

### III.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....

Por otra parte, nunca se ha llevado a cabo las reformas constitucionales pertinentes, aunque sí se han planteado en diferentes legislaturas, por parte de los presidentes y los candidatos a la presidencia del gobierno. Y antes de entrar en el análisis y comparación con otras Cámaras Altas en los países europeos y en Estados Unidos, se resumirá brevemente las propuestas españolas. Aunque obviamente muchas de ellas se basan en los sistemas del entorno.

---

<sup>41</sup> A. CIDONCHA MARTÍN, “El Senado y su Reforma (Un Clásico de nunca acabar)”, (págs. 182-186.)

El primer debate sobre el Estado de las Autonomías en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas acordó la Creación de una ponencia para “que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia”. Lamentablemente, tanto esta ponencia como las sucesivas en las siguientes legislaturas se disolvieron sin llegar a ningún acuerdo, escudándose o en la falta de voluntad política o en la falta de acuerdo con la hora de plasmar los “hechos diferenciales”.

Se llega así al año 2004, en el debate de investidura, el candidato J. L. Rodríguez Zapatero se comprometió a la reforma constitucional del Senado. Un año más tarde se encargó al Consejo de Estado un informe para reformar la Constitución en cuatro puntos, a saber: la reforma del Senado, la supresión de la prevalencia del varón sobre la mujer en la sucesión de La Corona, mencionar el nombre de las autonomías en la Constitución y hacer referencia expresa a la Constitución Europea. En el año 2006 el Consejo de Estado emitió su informe.

Dicho texto mantiene de forma clara las decisiones que en su día el constituyente tomó para la Cámara. Es, por lo tanto, este “nuevo” Senado, una cámara aún secundaria con respecto al Congreso. De esta manera y como se apuntará más adelante el Consejo rechaza el modelo alemán de Bundesrat. No cree necesario que sea esta cámara la protagonista en las relaciones entre las Administraciones Autonómicas y el Estado. Mantiene también su sentido dual de cámara territorial y popular.<sup>42</sup>

El profesor FONDEVILA MARÓN explica en su libro “La Reforma Constitucional en España” que existen dos opciones mayoritarias para la reforma del Senado. El modelo propuesto por el Consejo de Estado en su Informe de 2006 es un sistema con claras referencias al sistema estadounidense, mientras que la mayor parte de la doctrina opta por un sistema germano, ya que entienden que garantiza de mejor manera la participación territorial. No obstante, se comentarán otros sistemas con el objetivo de hacer más completo el trabajo.<sup>43</sup>

### III.3.1. Estilo británico. The House of Lords.....

Como ya se ha comentado anteriormente, el trabajo se centrará principalmente en dos sistemas de Cámara Alta; el estadounidense y el alemán. Sin embargo, existen otros tipos de Cámara. Una de las funciones principales que se puede desarrollar en un senado es la de órgano asesor u órgano consultivo, un gran ejemplo de ello es *The House of Lords* (o Cámara de los Lores) del Parlamento del Reino Unido.

<sup>42</sup> A. CIDONCHA MARTÍN, “El Senado y su Reforma (Un Clásico de nunca acabar)”, (págs. 187-189.)

<sup>43</sup> M. FONDEVILA MARÓN, *La Reforma Constitucional en España*, págs. 170-171.

La estructura de la Cámara de los Lores es, con diferencia una de las más singulares de Europa. Son 788 miembros, aunque el número puede ascender hasta 800. Generalmente el mandato es vitalicio y, aunque se hayan reformado los reglamentos de la Cámara aún hay 92 escaños que se heredan de padres a hijos. Aunque tradicionalmente fue un lugar para la aristocracia hoy en día son puestos más meritocráticos. Los miembros de la Cámara son elegidos por la Reina a propuesta del Gobierno y son profesionales realmente expertos en sus campos. Son elegibles los ciudadanos británicos, irlandeses o de países pertenecientes a la *Commonwealth* que resida y pague sus impuestos en el Reino Unido y sea mayor de veintiún años. Existen, igualmente, 26 escaños reservados a obispos y arzobispos de la Iglesia de Inglaterra.<sup>44</sup>

Este órgano aparece en la Edad Media siendo el cuerpo del constitucionalismo británico. El carácter del *common law* se forja durante siglos en un ejercicio continuo de institucionalismo, por parte de la Corona y la Cámara. Hasta bien entrado el siglo XIX, y con la notable excepción de la época revolucionaria de Oliver Cromwell, ambas Cámaras parecían ser un mismo cuerpo al servicio de la Aristocracia británica. En 1832 se reformó la Ley Electoral y se produjo, poco a poco una prevalencia de la Cámara Baja sobre la Cámara de los Lores.

Sin embargo, el Cambio más importante no llegará hasta el año 1911 en que se aprueba el Acta del Parlamento (Parliament Act) que pretendió hacer de la Cámara un lugar más democrático. Sin embargo, ese sentido del Acta de principios de siglo, que podría haber hecho desaparecer la Cámara de los Lores, se perdió y nos hemos encontrado con sucesivas reformas que han asentado el poder de los Pares<sup>45</sup> en el Parlamento. Por una parte, aunque se han ido eliminando los cargos hereditarios en la Cámara esta se ha ido mutando en un lugar meritocrático, de asesoramiento a la Corona y el Gobierno fortaleciéndose pues tiene funciones que colaboran eficientemente al avance del país.<sup>46</sup>

Entre las funciones que desempeña la Cámara se encuentra principalmente el estudio a fondo de la política del país *In-depth consideration of public policy*. Es además la función principal porque hace que la cámara se comporte, no solo como un órgano de asesoramiento, como podría ser el Consejo de Estado en España, sino como una segunda cámara verdadera. Reflexiona detenidamente los proyectos *bills*, haciendo mínimo tres lecturas en cada Cámara, y ambos órganos deben aprobarlos para que el Rey (Reina en este caso) pueda sancionar dicha ley. Algo que sí se cumplió del Acta del Parlamento de 1911 es la prevalencia de la Cámara de los Comunes en los temas económicos y financieros. no pudiendo presentar los Lores proyectos de esta índole.

---

<sup>44</sup> UK PARLIAMENT WEBSITE, *Members and their roles. Diverse experience*. 12/02/2020. <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>

<sup>45</sup> Pares: Miembros de la alta nobleza en algunos países (RAE). Son también, en el Reino Unido, los miembros del parlamento pertenecientes a la Cámara de los Lores

<sup>46</sup> V. A. SANJURJO RIVO, “La Cámara de los Lores. La persistencia del Antiguo Régimen”, (págs.199 y 202.)

Los Pares puede, sin embargo, presentar proyectos, mayoritariamente de carácter técnico, siendo este conocimiento profundo de ciertos temas su principal característica. En los últimos años han llevado a debate parlamentario temas de gran importancia, que pone en alza su capacidad como órgano pese a no tratar temas financieros. Algunos de los más recientes son: Retrasar los recortes a créditos fiscales hasta que las protecciones a los trabajadores peor pagados estén vigentes. Relocalizar refugiados menores no acompañados desde la Unión Europea hasta el Reino Unido. Garantizar una guardia salvavidas para la interceptación de personas en situación de vulnerabilidad, sobre todo mujeres embarazada. Aprobar la posibilidad de voto electrónico. Garantizar un sistema especial de educación para los menores que estén en situación de necesidad, con las mismas protecciones que las escuelas públicas.<sup>47</sup>

Otra de las importantes funciones que se otorgan a la Cámara Alta del Reino Unido es la del Control al Gobierno *Checking and challenging government*. Esta facultad es muy parecida a la del Senado Español, ya que a la hora de ejercer el control al gobierno se podrá hacer de diferentes maneras. Se puede pedir a los miembros del gobierno que comparezcan en una comisión de la Cámara o en propio pleno. Igualmente, se les podrá trasladar cuestiones más meditadas por escrito, con la obligación de responder por escrito en dos semanas. Si durante una sesión de control un Par tuviera que preguntar sobre algún tema al uso, podrá expresarle su deseo al presidente de la Cámara, *Speaker*, con la finalidad de que el miembro del gobierno responda en la misma sesión.<sup>48</sup>

A modo de conclusión del presente epígrafe cabe añadir que esta Cámara es claramente secundaria en el organigrama del Reino Unido, el peso de la política y el Gobierno es llevada constantemente por los Comunes. Es, sin duda alguna, un ejemplo de transformación para aquellos países que ni son centralistas ni son federalistas, ya que, aunque la segunda cámara se parezca en sus poderes al Senado de España, sabe cumplir eficientemente las funciones que exclusivamente se le atribuyen. Es un lugar de reflexión y maduración de la ley, donde aquellos proyectos complejos toman forma de la mano de expertos. Es cierto que no tiene la legitimidad democrática que sus homólogas del continente, sin embargo, esa legitimidad se la otorga la Corona y el Gobierno que son quienes eligen a sus miembros. Pero no todos comparten esta

---

<sup>47</sup> UK PARLIAMENT WEBSITE, *What the Lords does?* 12/02/2020. <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>

<sup>48</sup> UK PARLIAMENT WEBSITE, *Checking and challenging government*. 12/02/2020. <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>

opinión ya que los liberales del Reino Unido siempre han pensado que sea Cámara solo representa sus propios intereses y por eso nadie la elige.<sup>49</sup>

### III.3.2. Estilo federal estadounidense. The Senate.....

La tradición constitucionalista estadounidense es una de las más antiguas del mundo y a la vez una de las que menos ha cambiado su sistema político. En 1787 los Estados Unidos de América aprueban su constitución y fijan así su sistema político federal, presidencialista y bicameral. James Madison, apodado el Padre de la Constitución, desarrolló la idea de vincular el Senado con el federalismo, quedando identificados para siempre el uno con el otro. Decía que, si a los senadores son elegidos por los ciudadanos y no por los estados, Como ocurre con la Cámara Baja, entonces tendremos un gobierno nacional. Pero que si en vez de ese sistema, los senadores fueran elegidos por los estados a los cuales representa, sería un gobierno federal.<sup>50</sup>

En la actualidad cada uno de los 50 estados que conforman al país americano tienen derecho a elegir dos senadores, haciendo un total de 100. Una característica importante del Senado es el desfase electoral que tiene con respecto a la Cámara de Representantes. El mandato de un senador dura seis años mientras que el de un congresista dura solo cuatro. Además, el Senado se renueva por tercios cada dos años y las elecciones a la cámara baja son una vez cada cuatro años renovando la totalidad de los escaños. Esta idea surgió de los representantes de los estados menos poblados que querían más igualdad en la cámara alta para poder competir con los intereses de los estados más poblados, se planteó un sistema proporcional, pero fue rechazado, esto otorga competitividad a los estados más despoblados.

Para poder ser elegido senador se deben tener cumplidos los treinta años y al menos nueve años de ciudadanía estadounidense, además de vivir en el estado por el que se es elegido. Las elecciones son uninominales y mayoritarias.<sup>51</sup>

Entre las funciones que desempeña el Senado se encuentran las siguiente como principal y característica. La Constitución establece que la Cámara de Representantes tiene el poder exclusivo del *impeachment* y que el Senado tendrá el poder exclusivo para juzgar todos

<sup>49</sup> V. A. SANJURJO RIVO, “La Cámara de los Lores. La persistencia del Antiguo Régimen. pág. 218.

<sup>50</sup> E. SAÉNZ ROYO, “El Senado en España: ¿Reforma o Supresión? pág. 251.

<sup>51</sup> UNITED STATES SENATE, *The Senate and the United States Constitution*. 12/02/2020. [https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Constitution\\_Senate.htm#10](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Constitution_Senate.htm#10)

los cargos judiciales, sin embargo, ninguna persona será condenada sin la concurrencia de dos tercios de los miembros presentes.

El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos están sujetos a juicio político. Se acusarán por delitos graves y delitos menores esta diferencia no se especificó en la Constitución.

En los procedimientos de *impeachment*, la Cámara de Representantes acusa a un funcionario del gobierno federal al aprobar, por mayoría de votos, artículos de juicio político. Un comité de representantes, llamados "gerentes", actúa como fiscal ante el Senado. El Senado se sienta como un Tribunal en el que los senadores consideran las pruebas, escuchan a los testigos y votan para absolver o condenar al funcionario acusado. En el caso de los *impeachment* al presidente, presidirá el juez principal de los Estados Unidos. La Constitución requiere un voto de dos tercios del Senado para condenar, y la pena para un funcionario acusado al ser condenado es la destitución. En algunos casos, el Senado también ha descalificado a dichos funcionarios de ocupar cargos públicos en el futuro. No cabe apelación a la pena.<sup>52</sup>

En este punto en vez de continuar con las características más típicas de las Segundas cámaras, trataré de analizar el Informe del Consejo de Estado de 2006 para ver las similitudes con el Senado de los Estados Unidos y cuáles de sus características se pueden aplicar al caso español. La similitud principal que ofrece el Informe es el método de elección directa de los senadores, en contraposición con otros sistemas barajados.<sup>53</sup> El problema principal es que no se puede considerar al Senado español como una cámara territorial, pues no cumple el artículo 69.1 C.E. y tanto el Consejo de Estado como la doctrina coinciden en que debe ser una Cámara de las Comunidades Autónomas.

En torno a la composición, hay tres cuestiones a tener en cuenta. La primera es la circunscripción utilizada para elegir a los representantes. El Consejo de Estado, matiza: "la nueva composición, aun siendo la base autonómica, como corresponde a la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías podría no marginar las diversidades territoriales

---

<sup>52</sup>UNITED STATES SENATE, *The Senate's impeachment Role*. 12/02/2020. [https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm)

<sup>53</sup> M. FONDEVILA MARÓN, *La Reforma Constitucional en España*, pág. 170.

existentes en las distintas Comunidades Autónomas” y para evitar problemas “puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de senadores.”

El segundo punto para tratar es la distribución de escaños entre las Comunidades Autónomas. Para el reparto existen diferentes opciones a tomar. En cuenta representación igual (Estados Unidos) o corregida en función de la población hasta un cierto límite (Austria o Alemania). Lo que no se conoce es una representación proporcional estricta.

Para el Consejo de Estado, en principio, lo más apropiado es una Cámara paritaria, con el mismo número de senadores por Comunidad. Sin embargo, encuentra inconvenientes importantes en esta fórmula que la desaconsejan: “Por una parte, las grandes diferencias de población entre unas y otras Comunidades Autónomas daría lugar a desproporciones tal vez no aceptables para las más pobladas.” Para paliar estos inconvenientes, propone dos correctivos a la paridad: el primero, atribuir más senadores a las Comunidades Autónomas en proporción a la población, apuntando que este criterio no puede conducir a grandes diferencias entre Comunidades Autónomas; el segundo, introducir el número de provincias como criterio adicional de asignación de escaños.

A partir de esos correctivos, el Consejo de Estado se plantea hasta tres escenarios posibles. El escenario por el que opta conduce a un Senado de 190 senadores, que se distribuyen entre las 17 Comunidades Autónomas de la siguiente forma: 6 senadores fijos más un senador por provincia y otro más por cada millón de habitantes. Con ello la relación entre la Comunidad más representada y la menos representada no supera la proporción de a 1. Se añadirían otros 4 senadores más: 2 para Ceuta y 2 para Melilla. En total 194 senadores, notablemente menos que hoy en día.

En el ámbito de las funciones atribuidas a este Senado reformado, el Consejo de Estado ha apuntado diferentes opciones a aplicar para mejorar las competencias territoriales de la Cámara. Esto lo ha diseñado en torno a dos ideas básicas. La primera resulta obvia, se debe siempre aumentar la capacidad de la Cámara y nunca reducir sus competencias territoriales. La segunda es la intención de mantener la primacía del Congreso de los Diputados frente al Senado.

Desde estas bases el Consejo de Estado propuso tres vías para transformar la Cámara. La primera es la de hacer más sobresaliente la función legislativa del Senado para las leyes o

proyectos de *incidencia* autonómica sin perder sus capacidades ya adquiridas. La segunda cuestión para tratar encarna una pregunta básica para el desarrollo del sistema. ¿Cuáles serán esas leyes de incidencia autonómica? Son las leyes que se prevén en el artículo 150 de la Constitución, con dos apuntes: el primero es que en el Informe se obvian los estatutos de autonomía; el segundo es que se permiten proyectos del gobierno por el procedimiento legislativo especial, para materias de relevancia autonómica. La tercera parte de esta función legislativa es una cuestión procedimental. Se aumentarán los plazos de 2 a 4 meses y a 20 días como máximo en el procedimiento urgente. Aumentando las capacidades del Senado puede ocurrir que la cámara, en un determinado momento, bloquee los proyectos del Gobierno. Se otorga por ello la capacidad al Presidente de reanudar los procesos bloqueados en el Congreso. Esto es además una muestra de la prevalencia del Congreso, incluso después de la reforma. Por último, en caso de diferencias entre el Congreso y el Senado se constituirá una comisión mixta y el texto resultante se votará en ambas cámaras. Si no hubiese acuerdo podría aprobarlo solo el Congreso con mayoría absoluta.

Finalmente, el Senado debe instrumentar las relaciones externas de las Comunidades. Como se verá en el siguiente epígrafe, sobre la reforma alemana, una cámara de ese tipo sería idónea. Pero una Cámara parlamentaria, como en Estados Unidos y como la que propone el Consejo, debilitaría la posición de las Cortes en esas cuestiones. La idea final del Consejo de Estado para ello es que el Senado pueda arbitrar las relaciones de las Autonomías con la U.E. Creando una comisión precisamente con ese fin, en primer lugar, se da voz a las necesidades autonómicas en Europa y en segundo lugar para gobierno sería más sencillo conocer todos los problemas de las Comunidades en ese aspecto.<sup>54</sup>

### III.3.3. Estilo federal alemán. Der Bundesrat.....

Contrariamente a la falta de voluntad política que ha caracterizado la vida parlamentaria en el Senado, la doctrina se ha autoimpuesto, desde hace tiempo, la tarea de ofrecer opciones detalladas y viables para la reforma. En particular mayoritariamente la doctrina coincide en la idea de un sistema germano, un Consejo Federal o *Bundesrat*. Este modelo tiene una

---

<sup>54</sup> A. CIDONCHA MARTÍN, “El Senado y su Reforma (Un Clásico de nunca acabar), págs. 191-202.

personalidad muy marcada, como puede ocurrir con la Cámara de los Lores, aunque son, en todos los aspectos, diametralmente opuestos.

La esencia del Consejo Federal es su composición, ya que de ahí emanan sus poderes y su capacidad de representación. Este Consejo es una Cámara diseñada para que los gobiernos de los *Länder* se expresen, ya que la Constitución Alemana (Bonn 1949) entiende que el estado lo conforman dos entes, el Gobierno Federal y los 16 *Länder*. Los miembros del Consejo son directamente elegidos por los Gobiernos de los estados. El *Bundesrat* está definido como un órgano principalmente federal, instrumento de cooperación entre los *Länder* y la administración federal y los asuntos de la Unión Europea.

La función principal de la Cámara es la legislativa y la realiza de dos maneras diferentes, según si las leyes requieren conformidad de los *Länder* por asuntos de interés directo para ellos o no la requieran, pues esos asuntos no son de interés directo. En los proyectos que se necesita conformidad, cabe la posibilidad de ser vetados por el *Bundesrat*, mientras que en el resto de los procedimientos legislativo ese veto se puede levantar en el *Bundestag* o Cámara baja. En las situaciones de veto y disconformidad en la cámara se constituye una comisión mixta que se reúne sin publicidad y trata de llegar a un acuerdo. Dicha comisión es eficaz en su trabajo ya que solo tres de los proyectos que ahí fueron tratados quedaron sin convertirse en ley.

Es igualmente un órgano de colaboración entre los estados pues los ministros de cada uno de ellos son convocados periódicamente en la Cámara. Además de las administraciones estatales, el *Bundesrat* coordina las acciones de los *Länder* con la Unión Europea.

La más importante de las características que tiene la Cámara es el equilibrio que guarda entre los entes que son allí representados. El número mínimo de representantes que puede tener un estado es de 3 y el número máximo es de 6, ello hace un total de 69 miembros. Con ello se reducen mucho las diferencias por demografía, economía, etc. A modo de ilustración apuntar que uno de los estados con más población, Baviera, tiene el número máximo de 6 representantes, mientras que, Sarre con aproximadamente once millones menos de personas, tiene 3 representantes, como se puede observar se minimizan las diferencias.

En España, este reflejo alemán, constituiría cuatro funciones básicas: la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado, las relaciones intergubernamentales, las relaciones de las Comunidades con Europa y finalmente la participación y elección de miembros de los altos órganos del Estado.

Para la composición, el asunto más importante del modelo, el autor (ELISEO AJA) nos explica el funcionamiento de la cámara con un ejemplo. Dicho ejemplo es tan ilustrativo que con su permiso lo plasmaré en este sencillo trabajo. Pensemos que existe un número mínimo de 3 miembros por cada Comunidad Autónoma y, en vez de existir un máximo senadores como en Alemania, se añadirá 1 senador más por cada millón de habitantes, siendo un total de 85 senadores, de tal manera que las cuentas quedan así: “Cantabria, Islas Baleares, La Rioja y Navarra tienen 3 senadores cada una; Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia eligen a 4 senadores cada una; Castilla y León, Galicia y País Vasco tienen 5; en la Comunidad Valenciana son 7; para Madrid 8; Cataluña 9 y Andalucía 10.” Si existiera un límite como en Alemania las diferencias por población que podrías seguir acuciando en este modelo mermarían aún más.

Otro poder que fortalecería al Senado sería la posibilidad de veto en las leyes de incidencia autonómica, ya que, además cada vez habrá un mayor número de ellas por la tendencia descentralizadora del país. Como apunte, cabe reseñar que la gran parte de la doctrina apoyaría un papel exclusivo también en lo que a Estatutos de Autonomía se refiere.<sup>55</sup> Más aún, si el Senado es el órgano rector de las competencias entre el Estado y las Comunidades liberaría de un inmenso esfuerzo, no solo jurídico sino en foco mediático, al Tribunal Constitucional. Sería así porque las leyes y las competencias nacerían desde un acuerdo intergubernamental.

A parte del nombramiento de altos cargos del estado, que con este modelo responderían a necesidades más autonómicas, resta por comentar la función de esta Cámara como lugar de reunión y regulación de las relaciones de las Comunidades. Al ser elegidos los Senadores por cada gobierno autonómico se potencia mucho más el debate y la pertenencia a la autonomía que a un grupo parlamentario, ya que básicamente es un debate entre gobiernos. Además, cabe añadir, que la distribución de los escaños en Alemania es por territorio y no por partido, teniendo que hacer, los parlamentarios un esfuerzo por centrarse en necesidades territoriales comunes a los partidos.

Este nuevo senado debe potenciar las relaciones con la Unión Europea pues es el lugar donde se toman las decisiones más importantes para el devenir de los países del continente. Debe ser, esta Cámara, un lugar central que represente las preguntas de cada Autonomía hacia la Unión.

Todo este ejemplo facilita las vías para un Estado, ya federal, que rehúsa de la Autonomía como medio de expresión y se anquilosa en las provincias. Esto provoca que los

---

<sup>55</sup>A. CIDONCHA MARTÍN, “El Senado y su Reforma (Un Clásico de nunca acabar), pág. 196.

verdaderos entes subnacionales, los que gobiernan y reglamentan la vida de millones de personas vayan poco a poco separándose del estado central y que no se facilitan prácticas comunes, medios de comunicación y, apenas sí, vías para la toma de decisiones.<sup>56</sup>

### III.3.4. Estilo francés. Le Sénat Français.....

Aunque en este trabajo se den más importancia los primeros tres modelos; el británico por sus características tan particulares, el alemán y el estadounidense por el trato recibido por la doctrina y el Consejo de Estado, parece importante comentar el modelo francés y, en el siguiente epígrafe, el modelo italiano.

Tal y como recoge la Constitución de 1958, que fundaba la V República, hay un total de 348 senadores. Siendo 326 senadores elegidos por la Francia continental, 10 senadores por los Territorios de Ultramar y 12 por los franceses residentes en el extranjero. El método de elección es sufragio universal, indirecto. Existe un cuerpo electoral que elige a los senadores. En cada uno de dichos cuerpos electorales participan diputados, concejales provinciales y regionales; delegados de los ayuntamientos, que constituyen el 95 % del cuerpo electoral. Son estos delegados los que mayoritariamente eligen a los senadores. El sufragio mayoritario del censo electoral con dos vueltas de escrutinio en 70 de las provincias de Francia y por representación proporcional en las otras 39 provincias. Los 12 senadores que representan a los franceses en el extranjero son elegidos por sufragio proporcional por los 150 miembros electos del Consejo superior de los franceses establecidos en el extranjero. De esta manera 180 senadores, cantidad cercana a la mitad, serán elegidos por representación proporcional al lado de los 168 que lo serán por escrutinio mayoritario.<sup>57</sup>

Entre las principales funciones del Sénat se encuentra la función legislativa, la cual es característica de este modelo, ya que se encuentra en igualdad de condiciones con la Asamblea Nacional, hay equilibrio parlamentario. Es función suya representar los territorios de Francia, dictaminar sobre las revisiones constitucionales y controlar la acción del Gobierno.

En este primer ámbito ambas Cámaras pueden ejercer la iniciativa indistintamente, también el gobierno puede ejercerla. Este puede enviar sus proyectos tanto a la Asamblea

<sup>56</sup> E. AJA, "Propuestas de Reforma Constitucional del Senado", págs. 3413-3419.

<sup>57</sup> SÈNAT, *Las Elecciones Senatoriales*, [http://www.senat.fr/lng/es/los\\_senadores/las\\_elecciones\\_senatoriales.html#c566052](http://www.senat.fr/lng/es/los_senadores/las_elecciones_senatoriales.html#c566052)

Nacional como al *Sènat* con la excepción de los Presupuestos generales del Estado y las leyes financieras de la seguridad social que preceptivamente van a la Asamblea Nacional.<sup>58</sup> Una vez admitido a trámite el proyecto se envía a una Comisión, en la cual un ponente analizará y explicará el texto como las enmiendas aprobadas en el seno de dicha Comisión.<sup>59</sup> A partir de ahí cada proyecto se lee dos veces en cada Cámara, si no hubiese acuerdo tras eso, el gobierno puede designar una Comisión Mixta Paritaria (7 Senadores y 7 Diputados). Sin tras eso no hay acuerdo, la Asamblea Nacional puede aprobar el texto tras otra lectura.<sup>60</sup>

Llegamos a uno de los puntos más característicos del Senado francés y es la reforma de la constitución. En este proceso ambas Cámaras son exactamente iguales en cuanto a competencias se refiere. Debe ser aprobado exactamente el mismo texto en cada una de las dos Cámaras. Y el texto constitucional sólo se puede adoptar definitivamente tras aprobación por referéndum o por el Congreso que reúne a los diputados y a los senadores. Se requiere para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de las dos Cámaras reunidas, es decir, el voto favorable de 555 representantes.<sup>61</sup>

Además de su función legislativa y de control del gobierno, el Senado desempeña, conforme al artículo 24 de la Constitución de 1958, un importante trabajo de representación de todas las entidades territoriales de la República. Se ha adoptado por parte del Senado propuestas, tanto para mejorar el ejercicio de los mandatos locales como para garantizar principio constitucional de libre administración de las asambleas locales. De esta manera, el Senado ha desempeñado el papel de agente descentralizador. Igualmente, al Senado le corresponde representar en el Parlamento, de manera específica, a los Franceses que viven en el extranjero pues estos no eligen diputados en la Asamblea nacional.<sup>62</sup>

Por los factores que se han apuntado anteriormente Francia es un ejemplo de paridad competencial entre la Cámara baja y la Cámara alta y que además aporta importantes puntos de vista sobre la representación territorial pese a ser un país centralizado. Cabe señalar el último que se ha analizado, la posibilidad de representación para los ciudadanos residentes en el

---

<sup>58</sup>SÈNAT, *El Senado vota la Ley- La Iniciativa*, 13/02/2020. [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/el\\_senado\\_vota\\_la\\_ley.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/el_senado_vota_la_ley.html)

<sup>59</sup>SÈNAT, *Las Comisiones*, 13/02/2020. [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/las\\_comisiones.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/las_comisiones.html)

<sup>60</sup>SÈNAT, *El Procedimiento Legislativo*, 13/02/2020. [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/el\\_proceso\\_legislativo.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/el_proceso_legislativo.html)

<sup>61</sup>SÈNAT, *Revisión de la Constitución*, 13/02/2020. [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/revision\\_de\\_la\\_constitucion.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/revision_de_la_constitucion.html)

<sup>62</sup>SÈNAT, *Un papel particular en el Parlamento*, 13/02/2020. [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/un\\_papel\\_particular\\_en\\_el\\_parlamento.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/un_papel_particular_en_el_parlamento.html)

extranjero, la cual es una medida de potencial implementación en una reforma, ya que nuestro país envía a muchos trabajadores al extranjero.

### III.3.5. Estilo italiano. Il Senato della Repubblica.....

La Constitución Italiana de 1948 decidió estructurar el estado mediante un sistema bicameral, al igual que había ocurrido antes del Régimen Fascista de Mussolini. el sistema italiano es el prototipo de bicameralismo perfecto, en el que, por tanto, la segunda Cámara tiene las mismas atribuciones y facultades que la primera. En virtud de esta naturaleza, el Senado italiano otorga y revoca la confianza al Gobierno de la República y le controla exactamente igual que la Cámara de Diputados.

El número de miembros del Senado italiano es variable: 315 de ellos son electivos, pero a ellos hay que añadir los miembros vitalicios, que son los ex Presidentes de la República, salvo que renuncia, y hasta cinco miembros más que pueden ser nombrados por el Presidente de la República. Por otra parte, el tiempo de la legislatura dura cinco años en ambas cámaras prorrogables durante una guerra.

En el reparto de escaños por circunscripción ocurre igual que Francia, ya que existe “circunscripción exterior” *Circoscrizione Estero* a la cual se atribuyen 6 escaños. Los restantes se dividen entre las Regiones que conforman territorialmente el Estado italiano, correspondiendo a cada una un mínimo de 7, excepto Molise (2) y Valle de Aosta (1); la asignación de los que concretamente corresponden a cada Región se efectúa de forma proporcional a la población. Italia no es un estado federal y su Constitución apunta que los senadores lo son de la Nación y no de la Región, además son elegidos proporcionalmente a la cantidad de población no por ningún otro sistema como el alemán o el estadounidense.

Para elegir y ser elegido senador, la CI agrava la edad requerida en comparación con el cargo de diputado: para elegir senadores requiere 25 años, y para ser elegido 40, frente a la mayoría de edad y los 25 que, respectivamente, se requiere para elegir y ser elegido a la Cámara baja. Ello resulta plenamente coherente con el carácter de “Cámara de contención”. En cuanto a los Senadores vitalicios reseñar que deben ser ciudadanos que hayan aportado gran conocimiento en su campo para la Nación Italiana y como se apuntó más arriba, también lo serán los Presidentes de la República que hayan terminado el mandato.

Basándose en lo anteriormente expuesto, la función del Senado es el efectivo ejercicio de la mitad exacta de la función parlamentaria pues se trata de un “bicameralismo igual, paritario e indiferenciado”. El Senado tiene la misma representatividad (y por ello la misma legitimidad) que la Cámara de Diputados, su carácter no es especializado, no está constreñida a ámbitos concretos. De este modo, pues, la legitimación de la segunda Cámara obedece a las razones clásicas de las segundas Cámaras, siendo la garantía de derecho el más importante de ellas. Sin embargo, esto conlleva sus propios problemas estructurales: el primero y principal, es la excesiva prolongación temporal del procedimiento legislativo y, después, la misma reiteración del procedimiento en una y otra Cámara, se presta a una menor independencia por causa de razones externas.<sup>63</sup>

### III.3.6. Abolición del Senado. Unicameralismo.....

Tras haber expuesto los modelos anteriores y subrayando nuevamente que los modelos estadounidense y alemán son los preferidos por los expertos en España. Se finalizará el trabajo exponiendo la posibilidad, defendida por algunos autores, de suprimir el Senado y mantener un sistema unicameral.

En las líneas de esta idea, se expone la necesidad, por parte de la Profesora SAÉNZ ROYO, de suprimir el Senado basándose en los siguientes argumentos. La doctrina ha expuesto de forma mayoritaria y en múltiples situaciones que en la situación actual de funcionamiento el Senado español no funciona de manera eficaz, ya que no cumple ninguna competencia de manera exclusiva (con permiso del art. 155 C.E. que sí que es exclusiva pero dado su carácter preciso y temporal no ha sido utilizado más que una vez en la vida constitucional de España) o especial.

El Senado dice ser una Cámara territorial pero el debate interterritorial no se articula a través de él. Es sencillamente una Cámara de segunda lectura, pero sin poder suficiente para poder influir realmente en las decisiones, ni siquiera con mayorías de diferente signo en ambas Cámaras.

Frente a la posibilidad de reforma, ya sea reglamentaria o constitucional existen argumentos en contra basándose en una cierta realidad política de los países europeos y americanos. Estos estados no cuentan con una representación territorial porque el reparto de escaños no lo permite. Son órganos de representación política, de idearios y de población, es decir una repetición absoluta de las Cámaras bajas.

Una crítica que la autora hace al *Bundesrat* se podría sintetizar en las siguientes líneas. Aún habiendo un reparto territorial y estando divididos los grupos parlamentarios haciendo

---

<sup>63</sup> C. AGUADO RENEDO, “Informe sobre el Senado Italiano”, págs. 1,3-5 y 47.

caso omiso a los grupos políticos, cada uno de esos votos es un voto político y no un voto territorial, porque son elegidos por gobiernos.

Continúa la explicación resaltando la realidad de las democracias actuales y es que son sistemas que reproducen la representación política en ambos órganos. Prevalciendo el poder de la primera, la segunda de nada sirve y si tienen iguales competencias, como en Italia se creará un bloqueo institucional.

Finalmente se aprecia una realidad grave en el sistema Español y por extensión occidental. La segunda Cámara no cumple ninguna función diferente al Congreso, ni es necesario que la cumpla, ni si se reforma la cumplirá. Pues hoy en día solo existen realidades políticas y no territoriales. No es sin embargo ningún problema de primera línea la supresión del senado, sino más bien una necesidad administrativa para la eficacia del sistema.<sup>64</sup>

## CONCLUSIONES .....

**I.** Como explico desde el principio de este trabajo la historia de este país es cambiante, convulsa y en muchos momentos dura a todos los niveles. La historia de nuestro constitucionalismo y por ende de nuestras Cortes Generales es hija de la primera, por lo tanto, sufre y padece de los mismos problemas. Es cierto que la Constitución de 1978, la cual es fruto del trabajo, del entendimiento y de la concordia en tiempos difíciles, nos ha traído el mayor periodo de paz, libertad, orden y progreso en nuestra historia. Sin embargo, nada es para siempre. Opino que no hay que redactar una nueva Constitución, pero si hay que transformar ciertos aspectos de ella. Uno de ellos el Senado. En su formato actual no resuelve los incipientes problemas territoriales que se sufren, y que vienen siendo arrastrados durante décadas. Como muchos autores apuntan, con el formato actual es absolutamente imposible que se lleven a cabo las misiones encomendadas en el artículo 69 de la Constitución.

**II.** A la hora de diagnosticar el problema de nuestra Cámara alta, no debemos mirar a ningún otro lado que no sea la Constitución. Si bien es cierto que España carece de una gran voluntad política a la hora de los acuerdos y, sobre todo, a la hora de las reformas de este calado, el Senado ha cumplido de manera eficiente el papel que la Carta Magna le otorgó. Los Padres de la Constitución optaron por un bicameralismo en el que el centralismo de Congreso no se discutiera y eso es lo que en el transcurso de los años se ha observado (art. 90 C.E.). Es una Cámara de segunda lectura, probablemente sea mejor así, pero esa cuestión no es discutida por la doctrina ni por el Consejo de Estado. Es la cuestión territorial a donde todos los caminos, en el afán de una reforma, nos conducen.

---

<sup>64</sup> E. SAÉNZ ROYO, “El Senado en España: ¿reforma o supresión?”, págs. 252-253,255,257,260,266 y 267.

**III.** Analizando los cambios acaecidos en el Senado en los años de democracia vemos que la mayor reforma senatorial es la del Reglamento en 1994. Esta había traído a la primera línea de la política y del parlamentarismo español a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Aunque fue un buen intento de mejorar la territorialidad de la Cámara finalmente se quedó en eso, en un intento. Lamentablemente la voluntad política puede poco y los mayores cambios llevados a cabo por dicha comisión fueron en torno a los idiomas cooficiales. Se trata de medidas de poca profundidad, la Constitución ya garantiza su uso y protección. En una Cámara estatal en la que todos los representantes tienen un idioma común esta medida peca de propagandística más que de funcional. En cuanto a la Conferencia de Presidentes, tal vez, se parezca más a lo que una reforma puede llevar a cabo. Se trata de una reunión de los máximos responsables autonómicos, entre ellos y con el gobierno central. Sin embargo, este órgano no se ha reunido con tanta continuidad como se requiere, ni sus políticas han dado los frutos esperados.

**IV.** Siendo, entonces, necesaria una reforma constitucional para potenciar el peso territorial de la Cámara, ¿cuál debe ser el sentido de la reforma? Se debe obedecer al carácter del país al cual dicha reforma se implementa. En España, pese a existir una idea de nación conjunta, cada territorio es y ha sido siempre abanderado de una cierta individualidad. Esa realidad debe ser tenida en cuenta. Históricamente han sido cuatro coronas principales y un reino los conformantes de la unidad actual. Aunque es cierto que hay más de quinientos años de vida en comunidad, estos antiguos reinos no desaparecen totalmente hasta la Constitución de Cádiz y más tarde se conforman las ideas de nacionalismo disgregador que tanta fuerza tienen hoy en día. Por otra parte, hay que tener en cuenta cual es la consciencia política existente, es decir, no todo lo que funciona fuera, ya sea Alemania o los Estados Unidos de América tiene por qué funcionar en España. Somos, aún con una cultura occidental común, países diferentes, con diferentes maneras de pensar, de sentir y de hacer. Nadie podrá poner en duda que la idea de nación que tienen en los dos países anteriormente nombrados sea más fuerte que la nuestra, o al menos es un sentir más patente entre la población.

**V.** En cuanto a las reformas en particular, las dos más ampliamente explicadas lo son ya que pertenecen a estados federales. Federalismo que, aunque no en la teoría, España practica. Como muchos autores apuntan el sistema autonómico está superado y el ordenamiento debe evolucionar con la sociedad y la política, en primer lugar, para entenderla y poder gobernarla y, en segundo lugar, para hacer más sencilla la convivencia. En el caso del sistema americano y su posible implementación en España cabe subrayar dos características importantes del mismo. La primera de ellas es el reparto. En el país americano hay dos senadores por cada uno de los estados, sin excepción. Se puede decir que es una representación territorial perfecta, son todos iguales. Sin embargo, los grupos parlamentarios no se dividen por estado sino por grupo político. En E.E.U.U. no hay obediencia al partido a la hora de las votaciones, pero en España sí la hay. Esto significa que un proyecto de interés para un estado con un senador de casa partido pueda tener ambos votos favorables mientras que en España posiblemente no ocurra eso. Sobre el modelo alemán debe decirse que es el preferido de la doctrina. Esto es motivado porque probablemente sea el que mejor encaje en nuestro sistema. Alemania diseñó un sistema por el

cual los electores de los representantes no es directamente la población, sino que son miembros del gobierno de los *Länder*, de esta manera serían los gobiernos autonómicos los que, mediante delegación se reunieran para deliberar sobre los asuntos de cada territorio, tomar decisiones en común y comunicárselas al Congreso de los Diputados y al Gobierno de España. Para llevar a cabo la reforma habría que modificar dos aspectos básicos. En primer término, sería aumentar y dar exclusividad a las competencias de interés autonómico, incluyéndose los estatutos de autonomía. Y, en segundo término, modificar la antigua circunscripción provincial por la circunscripción autonómica.

**VI.** En cuanto al Unicameralismo. Dicho sistema podría traer problemas de entendimiento entre las Autonomías y el Estado central. Debe procurarse un órgano en que los entes subnacionales se expresen, deliberen y voten sobre sus políticas particulares y comunes. Igualmente, un espacio en el que se decidan que peticiones deben elevarse a la Unión Europea. Suprimir, por tanto, el Senado, sería un fallo histórico pues si defiendes y guardas el Estado de las Autonomías debes mejorarlo y no negar ningún avance que sea imposible de procesar o frenar demasiado tarde.

## BIBLIOGRAFÍA.....

- AGUADO RENEDO, César (2005): “Informe sobre el Senado Italiano”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Mayo 2005. (Consultado el 13/02/2020.)  
[https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20051205\\_ot\\_aguado\\_renedo\\_c\\_es\\_o.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20051205_ot_aguado_renedo_c_es_o.pdf)
- AJA, Eliseo (2018): “Propuestas de Reforma Constitucional del Senado”, en PENDÁS, Benigno (Dir.), GONZÁLEZ, Esther y RUBIO, Rafael (Coord.), *España Constitucional 1978-2018, Trayectorias y Perspectivas Tomo IV*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 3403-3420.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2018): “El poder de coerción del artículo 155 C.E. como función del estado total. Algunas consideraciones sobre su aplicación al desafío secesionista de Cataluña” en PUNSET BLANCO, Ramón y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (Coord.), *Cuatro Décadas de una Constitución Normativa (1978-2018)*, Pamplona, Thomson Reuters, págs. 583-609.
- ANADÓN BENEDICTO, Juana (1998): “El Senado en el sistema político de la Restauración” en LEDESMA PÉREZ, Manuel (Coord.) *El Senado en la historia*. Madrid, Temas del Senado, págs. 291-347.
- BATET LAMAÑA, Meritxell (2018): “Artículo 111” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.), *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo II (Artículo 97 a Disposición Final)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1593-1601.
- CAAMAÑO, Francisco (2018): “Artículo 66.” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, págs. 267-269.
- (2018): “Artículo 67.” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, págs. 270-272.
- (2018): “Artículo 67.” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I (Preámbulo a artículo 96)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1096-1108.

- CÁMARA VILLAR, Gregorio (2018): “Artículo 110” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, págs. 429-432.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (2018): “Artículo 54.” MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, págs. 222-226.
- CAVERO GÓMEZ, Manuel (2018): “Artículo 66” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I (Preámbulo a artículo 96)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1085-1095.
  - (2018): “La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*. N.º 103, Primer cuatrimestre (2018), págs. 653-677.
- CIDONCHA MARTÍN, Antonio (2011): “El Senado y su Reforma (un Clásico de nunca acabar)”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 23, págs. 167-206.
- DE CARRERAS SERRA, Francesc (2017): “¿Nación española o estado plurinacional?” en CANO BUESO, Juan y ESCUREDO RODRÍGUEZ, Rafael (Coord.) *Estudios en homenaje a Alfonso Guerra La Constitución a Examen: La reforma de la Constitución en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 291-308.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María (2018): “Artículo 122.” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo II (Artículo 97 a Disposición Final)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1719-1730.
- DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier María (1998): “Años Revolucionarios (1868-1874).” en LEDESMA PÉREZ, Manuel (Coord.) *El Senado en la Historia*. Madrid, Temas del Senado, págs. 227-290.
- FLAQUER MONTEQUI, Rafael (1998): “La representación en la España constitucional: Unicameralismo y Bicameralismo.” en LEDESMA PÉREZ, Manuel (Coord.) *El Senado en la historia*. Madrid, Temas del Senado, págs. 133-143.
- FONDEVILA MARON, Manuel (2016): *La Reforma Constitucional en España. Un ensayo de Derecho Constitucional como Ciencia Teórico-Práctica*, A Coruña, Andavira editorial, Colección Ciencia y Pensamiento Jurídico.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2018): “Artículo 159.” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo II. (Artículo 97 a Disposición Final)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 2157-2165.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2019): *Antecedentes y presupuestos constitucionales del senado*. Madrid, Marcial Pons, (Debates Constitucionales).
- HERNÁNDEZ OLIVER, Blanca (2018): “Artículo 76” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I. (Preámbulo a artículo 96)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1093-1203.
- LÓPEZ MORENO DE CALA, María (2018): “La Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Reforma del Senado”, *Revista de las Cortes Generales*. N.º 103, Primer cuatrimestre (2018), págs. 679-708.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio (1998): “Próceres y Senadores en el reinado de Isabel II.” en LEDESMA PÉREZ, Manuel (Coord.) *El Senado en la historia*. Madrid, Temas del Senado, págs. 177-225.
- MEDINA GUIJARRO, Javier (2018): “Artículo 128.” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.) *Comentario mínimo a la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, págs. 522-525.
- MORALES ARROYO, José María (2018): “Artículo 71.” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I. (Preámbulo a artículo 96)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1143-1152.

- RÍOS RULL, Fernando (2006): “Alternativas a la Reforma constitucional del Senado.” en ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel y HERNÁNDEZ BRAVO DE LA LAGUNA, Juan (Dir.) *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández*. Madrid, Marcial Pons, págs. 507-517.

- SAÉNZ ROYO, Eva (2017): “El Senado en España: ¿reforma o supresión?” en CANO BUESO, Juan y ESCUREDO RODRÍGUEZ, Rafael (Coord.) *Estudios en homenaje a Alfonso Guerra La Constitución a Examen: La reforma de la Constitución en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 251-267.

- SEGURA ORTEGA, Manuel (2002): “Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812.” en PUY MUÑOZ, Francisco (Coord.) *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela págs. 15-44.

- SANJURJO RIVO, Vicente Antonio (1997): “La Cámara de los Lores. La Persistencia del Antiguo Régimen”, *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 6, nº. 1, págs. 197-218.

-SENADO DE ESPAÑA. *Funciones del Senado*. (consultado el 14/12/2019). <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>

-SÈNAT, Las Elecciones Senatoriales, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/los\\_senadores/las\\_elecciones\\_senatoriales.html#c566052](http://www.senat.fr/lng/es/los_senadores/las_elecciones_senatoriales.html#c566052)

-El Senado vota la Ley- La Iniciativa, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/el\\_senado\\_vota\\_la\\_ley.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/el_senado_vota_la_ley.html)

-Las Comisiones, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/las\\_comisiones.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/las_comisiones.html)

-El Procedimiento Legislativo, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/el\\_proceso\\_legislativo.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/el_proceso_legislativo.html)

-Revisión de la Constitución, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/revision\\_de\\_la\\_constitucion.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/revision_de_la_constitucion.html)

-Un papel particular en el Parlamento, (consultado el 13/02/2020). [http://www.senat.fr/lng/es/el\\_papel\\_del\\_senado/un\\_papel\\_particular\\_en\\_el\\_parlamento.html](http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_senado/un_papel_particular_en_el_parlamento.html)

-Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994).

-TAJADURA TEJADA, Javier (2017): “El estado autonómico: el necesario cierre del modelo.” en CANO BUESO, Juan y ESCUREDO RODRÍGUEZ, Rafael (Coord.) *Estudios en homenaje a Alfonso Guerra La Constitución a Examen: La reforma de la Constitución en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs.271-290.

-TUDELA ARANDA, José (2018): “Artículo 109.” en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.) y MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.) *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo II (Artículo 97 a Disposición Final)*. Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 1573-1582.

-UK PARLIAMENT WEBSITE. *What the Lords does?* (consultado el 12/02/2020.) <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>

- *Checking and challenging government*. (consultado el 12/02/2020.) <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>

- *Members and their roles. Diverse experience*. (consultado el 12/02/2020.) <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>

- UNITED STATES SENATE. *The Senate and the United States Constitution*. (consultado el 12/02/2020.)  
[https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Constitution\\_Senate.htm#10](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Constitution_Senate.htm#10)
- The Senate's impeachment Role. (consultado el 12/02/2020.)  
[https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm)