

Informe sobre la Reforma del Senado

José María Morales Arroyo

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Sevilla, febrero de 2005

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- Unas ideas de partida (4)
¿Qué ha sido del Senado hasta la Octava Legislatura? (7)

II. LAS BASES APUNTADAS PARA LA REFORMA (10)

- Problemas previos (11)
La vía requerida para la reforma del articulado constitucional sobre el Senado (21)

III. LA BÚSQUEDA DE UN MODELO PARA LA REFORMA (24)

- La selección de los senadores (24)
1. El modelo de elección popular (27)
 2. El modelo de elección parlamentaria (42)
 3. La elección del Senado por los Consejos de Gobierno autonómicos (57)

- La organización y el funcionamiento del futuro Senado (63)
1. Reformas comunes (64)
 2. Reformas específicas (69)

- Las competencias del Senado (74)

IV. CONCLUSIONES PARA UNA PROPUESTA (80)

Bibliografía (89)

Índice de Tablas (91)

Anexo I: Composición electoral del Congreso de los Diputados y del Senado por legislaturas (93)

Anexo II: Bibliografía sobre la reforma del Senado (96)

- a) Trabajos en Monografías (97)
- b) Trabajos en Revistas especializadas (107)

Anexo III: Informe CIS de septiembre de 2003 (112)

I. INTRODUCCIÓN

Unas ideas de partida

En la actualidad el Senado se configura constitucionalmente como un órgano colegislador del órgano constitucional del Estado denominado “Cortes Generales”, al que se le reconocen las funciones de creación de la ley y de los presupuestos estatales y el control político del Gobierno. Por la configuración que recibe a lo largo del texto constitucional, la voluntad del Senado participa de manera necesaria en el *iter* procedimental para la creación de los acuerdos de las Cortes, pero su asentimiento no es imprescindible para la toma de decisiones parlamentarias en las que interviene con singulares excepciones: la reforma constitucional del artículo 168, el cumplimiento de la cláusula del art. 155 y la aprobación de su Reglamento de funcionamiento interno (art. 72). En términos de CARRERAS, la opción del constituyente “fue producto de una fórmula de tipo «suma cero»” (1996).

En el sistema que se deriva de la Constitución el Senado es una Cámara débil, de extracción electoral y aparentemente paritaria en bastantes de sus competencias con el Congreso de los Diputados, pues en la práctica se encuentra sometida a la voluntad última de la Cámara baja y no cuenta con capacidad para bloquear la toma de decisiones.

Pero, además, como resulta a estas alturas de sobra conocido, el Senado español ha partido de una posición institucional debilitada por su diseño

constitucional. Carece de instrumentos para exigir responsabilidades al Gobierno (art. 108 CE) y no se distingue del Congreso de los Diputados a la hora de ser destinatarios de una eventual disolución anticipada (arts. 99.5 y 115 CE), mientras que no se han establecido diferencias en el tiempo de duración del mandato de ambas Cámaras. Esa falta de implicación en el proceso de la creación y de la privación de la confianza al Gobierno ha conllevado y explicado, según RUIZ RUIZ (2004), la posición secundaria y el carácter inofensivo de bastantes de los instrumentos que el articulado constitucional deja al alcance del Senado para el cumplimiento de sus funciones.

A ello se añadían también en el articulado de la norma fundamental limitaciones en las facultades legisladoras en tanto que se le ha otorgado una posición secundaria en el procedimiento de creación de la Ley (art. 90) y se le ha impedido participar en la convalidación de los decretos-leyes (art. 86.2 CE). Una debilidad ratificada por el Tribunal Constitucional de manera indiciaria en sus SSTC 234/2000 y 97/2002. En la primera, se han identificado las limitaciones con las que se enfrenta la Cámara cuando organiza internamente el ejercicio de sus facultades colegisladoras, con ocasión de la declaración de la urgencia legislativa. Y, en la segunda, se ha descartado la capacidad del voto negativo del Senado para paralizar la creación de la ley, cuando la objeción no es respaldada por la mayoría constitucionalmente exigida para el veto suspensivo del artículo 90; es decir, el Tribunal Constitucional ha llegado a la acepción de que un proyecto o proposición de ley, rechazado en el Senado por mayoría simple, entre en vigor sin necesidad de un nuevo pronunciamiento favorable en el Congreso de los Diputados.

También ha quedado indeterminada y disminuida la participación de la Cámara alta en el desarrollo de los estados de excepción (art. 116 CE). Mientras que, por último, los conflictos entre los órganos colegisladores, incluso durante el proceso de reforma constitucional, se deben resolver de manera favorable a la posición adoptada por la Cámara baja, salvo en el proceso de reforma constitucional arbitrado en el artículo 168.

La disminución competencial se ha distorsionado con el otorgamiento de naturaleza de “Cámara de representación territorial” (art. 69.1), una definición que colisionaba con el carácter representativo del “pueblo español” atribuido a la Cortes Generales en su conjunto (art. 66). La superposición de esencias representativas desde un punto de vista teórico ha marcado gran parte del debate en torno a la realidad y el futuro del Senado. A la realidad, en la medida que ni la forma de selección de los senadores, ni el nivel ni la naturaleza de las competencias constitucionales que estaba llamado a cumplir casaban con el ideal de representación territorial propio del estado de las Autonomías diseñado a partir del texto constitucional. Y, al futuro en la medida que la doctrina ha coincidido en el hecho de que una de las disfuncionalidades más evidentes del Estado autonómico es la ausencia de un órgano que en el proceso parlamentario permitiese la integración de las voluntades de las Comunidades Autónomas a la hora de configurar la voluntad estatal.

Por ello, ha sido una constante en la doctrina constitucional española la reclamación de una reforma de la Cámara alta que permitiese adecuar el carácter territorial a las necesidades evidentes del Estado autonómico. En el *tempo* de la política, en cambio, el Senado ha constituido un problema secundario, sobre el que se hacían puntuales proclamaciones con un contenido más cosmético que efectivo, aun cuando a partir de mediados de los noventa se produjeron importantes movimientos en la dirección de modificar el papel constitucional del Senado recurriendo a diferentes fórmulas con escaso éxito, hasta aceptar que sólo la reforma del articulado constitucional podría convertirlo en una institución funcionalmente útil al positivizado fin territorial (GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, 2004). No obstante, no se ha considerado un problema acuciante mientras que el funcionamiento del Senado no ha planteado considerables perjuicios en la marcha del sistema político español.

¿Qué ha sido el Senado hasta la Octava legislatura?

La “Cámara tranquila”, como le gusta denominarla al actual Presidente del Senado, hasta la fecha, y simplificando bastante, ha asumido tres modelos diferentes que se han ido manifestando de forma preponderante en distintas etapas de la historia constitucional reciente.

Un **primer modelo de Senado** debilitado, que ha interiorizado su papel de, como destacaban CHUECA (1984) y PUNSET, órgano instrumental de ampliación del campo del control gubernamental, de oposición y transmisión de reclamaciones sociales, que ocasionalmente ha permitido la corrección, pactada o no, del contenido de decisiones previamente tomadas en el Congreso. A este tipo senatorial en distintos momentos, usando técnicas diversas, se le ha intentado, con escaso éxito, reforzar su faceta e implicación territorial. Primero con la creación de grupos territoriales y posteriormente con la creación en 1994 de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con intentos por consolidar un debate paralelo al debate sobre el “Estado de la Nación” bajo la denominación de debate sobre “el estado de las Autonomías”, que cae en patente *desuetudo* desde 1997. Pero, en resumen, se ha comportado simplemente como una Cámara de mejora o revisión del trabajo parlamentario.

La doctrina ha coincidido en admitir la incapacidad tanto estructural como práctica de este Senado para integrar en sentido horizontal las voluntades de las diferentes Comunidades Autónomas en torno a las decisiones de política general del Estado, en la medida que en el perfil de su composición ha predominado el elemento político con una configuración partidista muy parecida a la composición del Congreso en las distintas legislaturas.

Un **segundo modelo de Senado** propiciado de manera artificial a partir de los años 1998 y 1999, de Cámara en la que se ha intensificado forzosamente su papel institucional frente a la posición del Congreso de los Diputados para satisfacer claramente intereses gubernamentales, al tiempo que de manera paralela se ha debilitado su papel de catalizador de intereses territoriales. En este período se ha

asistido en general a una disminución de poder e importancia de las Cortes Generales en el entramado de las organización constitucional del Estado. El Senado ha sido una de las palancas utilizadas desde la esfera gubernamental en ese progresivo debilitamiento del papel del Parlamento nacional, que hace crisis en la Séptima Legislatura (MORALES, 2005).

Y, finalmente, **un último modelo** de *Cámara de resistencia*, en la que se ha atrincherado el partido que ha perdido las elecciones en marzo de 2004 y que ha apuntado ya su valor de Cámara beligerante con capacidad para retrasar el cumplimiento del programa gubernamental. Este fenómeno ha alcanzado su punto álgido con el triunfo de un veto al proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2004, con la consiguiente devolución del texto al Congreso de los diputados (*DSS, Pleno, 25*, de 13 de diciembre de 2004); pero con seguridad se manifestará a través nuevas actuaciones a lo largo de la legislatura.

La trayectoria del Senado ha demostrado que una fuerte voluntad política, como la manifestada durante los gobiernos del Partido Popular, o variaciones en la composición de la Cámara a partir de vaivenes electorales tienen capacidad suficiente para modificar su posición en el entramado orgánico pergeñado a partir de la Constitución.

No obstante, la situación en la presente Legislatura está comenzado a crear un estado de opinión contradictorio, de un lado, se observa un Senado que en el cumplimiento de sus funciones boicotea las decisiones del Congreso de los Diputados y perjudica el cumplimiento de las políticas gubernamentales, y, de otro, se constata la futilidad de su oposición en la medida que los contratiempos se superan con una nueva decisión, generalmente correctora del Congreso. Bien es cierto que **las normas constitucionales olvidaron articular vías para la resolución consensuada de las discrepancias entre las Cámaras de las Cortes Generales;** pero, en la actualidad, la sensación que puede calar entre los ciudadanos es que el Senado se dedica a una especie de filibusterismo en los medios, inútil en los resultados.

En esta línea puede resultar conveniente recordar que en la última ocasión que Centro de Investigaciones Sociológicas incluyó entre su preguntas una cuestión sobre el Senado*, los encuestados a la cuestión sobre la importancia del Congreso y del Senado para el funcionamiento de la democracia respondieron con diferente sentido a favor de la primera Cámara. Para el 76.1 por ciento de los consultados el Congreso se consideraba muy o bastante importante para la democracia, mientras que sólo el 65.4 por ciento opinaban lo mismo sobre el Senado; y, mientras que sólo el 8 por ciento opinaba que el Congreso era poco o nada importante para la democracia, llegaban hasta el 15.4 por ciento cuando se referían al Senado (Barómetro de septiembre de 2003, encuesta número 2535; **Anexo III**).

Por tanto, se corre el riesgo de que se continúe acrecentando la imagen desfavorable apuntada por esa consulta si se convierte en rutinaria la actual campaña de enfrentamiento entre Cámaras con los problemas añadidos que ello conlleva. Quizás el más básico, como recordaba RUBIO LLORENTE, la necesidad de esforzarse demasiado en tener que explicar porqué resulta conveniente o necesario el mantenimiento de una segunda Cámara; lo *natural* desde una perspectiva democrática es la previsión constitucional de una sola Cámara, lo *artificial*, pues exige razonamiento y pedagogía, es el bicameralismo.

La reforma del Senado explicada en términos de mejora y de acrecentamiento de su utilidad autonómica puede reforzar ante los ciudadanos la justificación de la continuidad de la Cámara y, con otros elementos, permitir la redefinición de la percepción que en el futuro se llegue a consolidar sobre la institución.

* En el Barómetro de julio de 2004, Consulta número 2570, sólo se consultó sobre el Congreso de los Diputados; mientras que en la Consulta número 2572 de septiembre de 2004, de nuevo las preguntas giraron en torno a la percepción que los ciudadanos tenían sobre el papel desarrollado por la Cámara Baja.

II. LA BASES APUNTADAS PARA LA REFORMA

En la actualidad han confluído los caminos doctrinales y políticos en la voluntad de proceder a la reforma del Senado. A partir de las propuestas de discurso de investidura del Presidente del Gobierno, se han iniciado diferentes vías de estudio para la reforma de la Constitución, incluyendo a la Cámara alta entre las partes sobre las que planea ejecutar una reforma con una finalidad precisa: adecuar el Senado al enunciado del actual artículo 69 y convertirlo en una Cámara de representación territorial, desechando otra serie de tipos que en el pasado se han barajado y partiendo de una negativa a la eventual supresión de la Cámara. En palabras del candidato a la Presidencia del Gobierno:

“Todos coincidimos en la necesidad de reforzar la cohesión y la vertebración de España y en defender la identidad, el autogobierno y la participación de las comunidades autónomas en una tarea común. Ese espacio corresponde al Senado y hay que facilitar que lo pueda llevar a cabo. La reforma del Senado debe plantearse en un proceso consensuado de reforma parcial de la Constitución. Si algo ha sido, si algo es la Constitución de 1978, es norma de convivencia. Con ese espíritu nació, ese fue desde el principio su objetivo más destacado. La Constitución fue obra de todos y es propiedad de todos, de todos. De ahí los riesgos, que repetidamente he denunciado, de la apropiación unilateral de su texto, de su sentido, de su defensa; de ahí también los riesgos del exclusivismo interpretativo que algunos han querido arrogarse; de ahí, en fin, mi distancia profunda de una concepción del patriotismo que se limite a la adoración formal de la Constitución como un ídolo” (*DSCD, Pleno, 2, de 15 de abril de 2004, p. 18*).

“...Preguntan el Grupo Popular y el señor Rajoy que cómo. Le voy a decir cómo creo que hay que reformarlo. Hay que reformarlo en dos asuntos básicos (...). El primero de ellos es un nuevo sistema de elección de los senadores, que exige una reforma de la Constitución; y el segundo, *definir exactamente en qué consiste o cómo se plasma la afirmación de que el Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial. Creo que el Senado debería ser la primera Cámara para todos los asuntos de trascendencia territorial, y por tanto dejaría de ser Cámara de segunda*

lectura, como lo es en el presente momento.(...) Esas son las dos concreciones de la reforma del Senado” (DSCD, 2, p. 33).

“... En este caso nuestra posición es clara: reforma de la Constitución, sí, en estos cuatro puntos. *En la reforma del Senado, por supuesto, no se contempla bajo ningún concepto la ruptura de ningún equilibrio territorial.* Lo que hay es la convocatoria a la participación de las comunidades autónomas en las tareas estatales” (DSCD, 2, p. 39).

Problemas previos

En la continuidad constitucional de la Cámara, como ha defendido su actual Presidente, Javier ROJO, “el Senado debe responder a las necesidades reales de nuestro Estado Autonómico. Su configuración futura debe sostenerse en dos pilares claves: *lugar de encuentro entre ambos poderes, estatal y autonómico, y cúspide del sistema de cooperación y colaboración entre ambas instancias políticas*” (octubre, 2004).

Despejada esta primera incógnita, el Senado o se convierte en Cámara territorial o peligra en su continuidad. A partir de aquí, el principal problema será el escoger entre todos los posibles modelos que permitan la búsqueda representación de los intereses autonómicos en el marco de la toma de decisiones estatales. En todo caso, sea cual sea el modelo por el que se opte, y en función de los principios de reforma que se han ido apuntando desde los aledaños del propio Gobierno, resulta conveniente fijar diversas ideas.

En primer lugar, cualquier reforma del Senado y de la Constitución se encuentra con una norma consolidada, con una inercia aplicativa y con una situación política y organizativa del Estado más compleja que aquella a la que se enfrentaron los constituyentes en 1978. La lógica, la práctica y la interpretación del conjunto del articulado constitucional está imbuido de un modelo de Senado electivo de naturaleza secundaria, con funciones primordialmente correctoras y de escasa

impronta territorial. La tendencia en la que nos encontramos exige además de un cambio normativo un, podemos denominarlo, “cambio de la visión” que se tiene sobre la Cámara.

En segundo lugar, la reforma del Senado debe abarcar la modificación de tres elementos esenciales:

(i) La composición de la Cámara, optando por un sistema de elección en el que predominen resultados de representación autonómica frente a los principios de representación política del Congreso de los Diputados (una Cámara de Comunidades Autónomas en vez de una Cámara de grupos parlamentarios). Se cuenta en este ámbito con al menos tres opciones básicas: elección directa por el electorado de la Comunidad Autónoma, elección indirecta por los legislativos de cada Comunidad y elección por los Consejos de Gobierno de las Comunidades.

(ii) Los principios estructurales de organización y funcionamiento deben adaptarse a la lógica de la Cámara. Así, por ejemplo, si la Cámara se convierte en una institución permanente, debe desaparecer la posibilidad política de su disolución y carece de sentido la continuidad de una Diputación Permanente; si representa a los gobiernos de las Comunidades Autónomas el principio de creación de sus órganos de dirección y de trabajo deben diferenciarse de los del Congreso; si es una Cámara auténticamente autonómica, el alcance de sus facultades pueden variar con respecto a las potestades del Congreso por lo que resultará necesario definir singularmente los criterios establecidos para el quórum de asistencia y votación, para las mayorías en las tomas de acuerdo y para los supuestos en los que participe en la actividad de las Cortes con qué capacidad puede enmendar, vetar o bloquear los acuerdos finales del órgano parlamentario.

(iii) La definición de sus competencias en el sistema constitucional, buscando, de nuevo en palabras de ROJO, “una cierta «especialización funcional» en el ámbito parlamentario sobre cuestiones territoriales” (octubre, 2004).

En tercer lugar, la recreación constitucional del Senado no se soluciona a estas alturas de historia democrática con un simple apaño en el artículo 69 de la Norma fundamental, como parece desprenderse de algunas de las expresiones extractadas del “Debate de Investidura”, sino que requiere una actuación masiva sobre diversas partes del articulado constitucional.

Sintéticamente se puede hacer una doble clasificación entre artículos sobre los que necesariamente hay que intervenir y artículos sobre los que va a repercutir la reforma.

Los artículos que se verían **directamente afectados por la reforma** serían:

- * Art. 67.2, en lo referente a la prohibición del mandato imperativo que debe desaparecer si se opta por un modelo de Consejo; pero que podría mantenerse en los casos de composición a través de la elección por los Parlamentos autonómicos o por las poblaciones de las Comunidades Autónomas.
- * Art. 69. Algunos autores han sugerido (De ESTEBAN, GONZÁLEZ-TREVIJANO, 1998) que la reforma aislada de este precepto permitiría un cambio del actual Senado hacia su territorialización; pero a estas alturas parece imposible conseguir ese objetivo sin revisar otros artículos de la Constitución.
- * Art. 71, redefinición de las prerrogativas parlamentarias, si se opta por un modelo de Consejo.
- * Art. 74, especialmente el párrafo 2º, en cuanto norma genérica para resolver los conflictos de voluntades entre ambas Cámaras.

El párrafo 1º requeriría una apuesta previa sobre la naturaleza del Senado y su relación con la Jefatura del Estado, porque un Senado tipo Consejo resulta escasamente idóneo para atribuirle en sesión conjunta con el Congreso

Competencias sobre la Corona: ¿Cómo se evaluarían los votos? ¿Cómo se podrían mezclar dos vías representativas tan dispares y otorgarles un valor equivalente (suma de desiguales)? La idea de que se intentan sumar elementos de diferente naturaleza hace que en buena lógica seamos partidarios de la exclusión del Senado en el ejercicio de tales facultades; pero entonces se topa con el problema añadido de que cualquier solución diferente a la ya existente requiere la vía de reforma del artículo 168.

El párrafo 2º debe abordarse a través de un proceso valorativo que determine si debe convertirse en el artículo básico en la definición de las futuras relaciones entre las Cámaras en el proceso decisorio. Habrán de ser varias las decisiones que deban remitirse a ese proceso resolutorio de conflictos. Por lo demás, este artículo debe ponerse en conexión con el precepto dedicado a las mayorías.

- * Art. 76, para excluir o limitar la facultad de crear comisiones de investigación. ¿Un Senado autonómico creando una comisión para investigar cuestiones de interés general relacionadas con las competencias ejercidas por los órganos centrales del Estado?
- * Art. 78, para suprimir la Diputación Permanente en el Senado, pues carece de sentido en un órgano que no se disuelve.
- * Art. 79, sobre el quórum y las mayorías con las que el Senado debe tomar sus decisiones, pero también sobre el tema del carácter personal e indelegable del voto de los senadores, especialmente si se opta por un modelo de Consejo.
- * Art. 81, para delimitar el papel que puede jugar el Senado en la aprobación de las Leyes Orgánicas en función de la materia que regulen.
- * Art. 90, para definir las facultades del Senado en el proceso decisorio. Se puede mantener en términos similares la preponderancia del Congreso y no modificar las

facultades del Senado, pero resulta imposible mantener esa regla general cuando se tratase de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

* Art. 93, en el que se debe incluir una garantía de defensa de las competencias autonómicas a través del Senado en el proceso de cesión del ejercicio de competencias constitucionales y una referencia al sistema de control de la supletoriedad diseñado a partir de las previsiones del Tratado de Constitución Europea.

* Art. 99.5, para excluir al Senado de la disolución automática, si se configura como una Cámara permanente.

* Art. 115, para excluir al Senado de la disolución facultativa, si se configura como una Cámara permanente.

* Art. 145, redefinición de las competencias senatoriales sobre los convenios de colaboración y cooperación entre CCAA.

* Art. 150, definición del tipo de mayoría en estas modalidades legislativas; especialmente en las denominadas “leyes de armonización”.

* Art. 155, qué se entiende en este caso por “mayoría absoluta del Senado”, o si debe modificarse la mayoría o el tipo de votación con la exclusión de las Comunidades sancionadas.

* Arts. 157 y 158, definición de la capacidad de actuación del Senado en materia financiera autonómica y definición de las mayorías exigidas.

* Art. 162.1,a, modificación del número de legitimados para plantear el Recurso de Inconstitucionalidad si se reduce el número de integrantes del Senado y, especialmente, si se opta por un modelo de Consejo.

* Art. 168, revisión de la disolución del Senado.

A la hora de enfrentarse a los artículos sobre los que **repercute la reforma**, el tema se torna más complicado puesto que caben diferentes estrategias y soluciones en función de cuál sea el modelo de Senado por el que se haya optado, según se configura en los preceptos claramente necesitados de revisión, y según cómo se hayan resuelto las referencias genéricas a la solución de conflictos, capacidades de actuación, competencias y mayorías. Así se pueden mencionar una serie de artículos sobre los que una norma genérica resolvería válidamente problemas de sistematización e interpretación, entre ellos:

* Resulta necesario redefinir la posición del Senado con respecto a la Corona en la medida que para varios asuntos se prevé la intervención de las Cortes Generales, en diversas ocasiones a través de Leyes Orgánicas.

* Se debería salvar la contradicción de las ideas de representación que se deriva de los arts. 66 y 69 de la propia Constitución, salvo que la segunda se entienda norma singular con respecto a la norma general o que las “representación territorial” del Senado viene a completar y “perfeccionar” la función representativa de las Cortes Generales.

* Art. 147, la posición del Senado en la reforma estatutaria.

* Arts. 167 y 168, delimitación de las mayorías.

* Por último, se requiere una norma general de procedimiento que aclare el alcance de la intervención del Senado en la aprobación de todas las leyes o normas con rango de ley, cuya aprobación expresa y singularmente se prevén a lo largo del articulado constitucional (arts. 6, 7, 8.2, 13.1, 13.3, 13.4, 17.4, 20.1,d, 20.3, 23.2, 27, 28, 29, 30, 31.3, 32, 33, 34, 35.2, 36, 37, 43, 51.2, 52, 53, 54, 55, 81, 87.3, 94, 95, 98, 103, 104, 107, 122, 124.3, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136.4, 140.1, 141, 165, entre otras).

Pero resulta también necesario referirse otra serie de preceptos en los que la voluntad del reformador puede intervenir para corregir preventivamente posibles contradicciones:

* Art. 66, en cuanto que puede ser preciso redefinir la naturaleza, composición y funciones de las Cortes Generales.

* Art. 70, remodelar las incompatibilidades. En un sistema de Consejo no resulta lógica la concurrencia del mandato senatorial con otro tipo de función pública o privada, pero en los modelos de elección parlamentaria o ciudadana el resultado puede ser distinto en función a que se permita o prohíba la acumulación de actas de senador y parlamentario autonómico.

* Art. 73, aclarar si la concesión de la naturaleza de órgano permanente afecta al desarrollo de los períodos de sesiones.

* Art. 75.2, la definición de los términos en los que cabe delegación en comisión dentro del Senado (modelo con ponderación del voto propio de la Comisión sobre asuntos de la UE del *Bundesrat*).

* Art. 82, la participación en la delegación legislativa depende de las competencias efectivas del Senado en la aprobación de las leyes.

* Art. 86, conveniente prever, al menos, un dictamen del Senado sobre si un Decreto-Ley afecta al “régimen de las Comunidades Autónomas”.

* Art. 87, que las proposiciones de ley de los parlamentos de las CCAA se tomen en consideración en el Senado.

* Art. 134, la redefinición del papel del Senado en la aprobación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

Por último, debe articularse una disposición transitoria que determine cuándo comienza a funcionar la Cámara permanente y desaparece el actual Senado, especialmente, si cómo ha sugerido la Vicepresidente del Gobierno, la opción que se encuentra en trámite de valoración es la de un Senado elegido por las poblaciones de la cada Comunidad Autónoma coincidiendo con la elección del propio Parlamento.

En cuarto lugar, un riesgo que hay que estar dispuesto a asumir es el de que cualquier cambio en el Senado actual convierte en más complejo el proceso de decisión en el ámbito de la política nacional, en la medida que transforma la lógica de la disciplina partidista que en la actualidad impera en las dos Cámaras de las Cortes Generales y las convierte en asambleas políticamente indiferenciadas. En la práctica, la solución reformista hará más fatigosa la tarea de sacar adelante un programa de gobierno en la medida que exigirá una nueva concepción de los equilibrios y consensos y mayor capacidad de liderazgo, incluso aunque el Senado siga sin contar con capacidad para derribar al Gobierno (LARIOS, 2001). No obstante, la lógica partidista acaba inexorablemente penetrando en las relaciones territorios-órganos centrales del Estado como una manifestación más de las relaciones entre Gobierno y Oposición, o como sugiere la doctrina alemana entre parlamentarismo y federalismo.

En quinto lugar, una reforma del Senado que al tiempo amplíe la calidad de sus competencias, la naturaleza de las facultades de intervención en los procesos decisorios y lo conviertan en una Cámara de carácter permanente tendrá como consecuencia inmediata su conversión en una institución más fuerte en el entramado constitucional. El riesgo que en este supuesto se asume es que se produzca una parificación de la posición de ambas Cámaras o que el Senado deje de ser la “Cámara débil” para transformarse en la “Asamblea fuerte” dentro de las Cortes Generales.

Ese resultado se encuentra lejos de la tradición europea, con la importante excepción del *Bundesrat* alemán, y se acerca más a la esfera del ámbito presidencial (EEUU, Méjico, Brasil, Argentina, Chile, etc). Con la diferencia de que aquél se

seleccionado por los Gobiernos de los Länder, mientras que éstos se eligen (con pequeñas salvedades) mayoritariamente por las poblaciones; una realidad que no puede perderse de vista si se pretende mantener la idea de soberanía y de origen del poder del artículo 1 de nuestra Constitución. Es decir, la superioridad de una Cámara sobre la otra en un Estado constitucional no puede depender más que de su mayor y mas directa legitimación democrática; cualquier otra solución nos retrotrae a modelos representativos predemocráticos y se deba considerar inaceptable.

En sexto lugar, la reforma para no crear más confusión institucional debiera descartar alguna propuesta dirigida a integrar como miembros de derecho o “natos” a los Presidentes de las Comunidades Autónomas en el futuro Senado.

Tal solución supondría una censurable confusión entre el ámbito del Ejecutivo y del Legislativo. El Senado no puede convertirse simplemente en un órgano consultivo, sino que debe continuar siendo un órgano decisorio con su dinámica propia en la esfera de las Cortes Generales a la que pertenece. El ámbito natural de las presidencias autonómicas se encuentra en el órgano que ya ha comenzado a funcionar, la “Conferencia de Presidentes”. Incluir a los presidentes en el Senado puede dar lugar a la confusión de legitimidades y de representatividad de la institución, especialmente si no se opta por un modelo de Consejo a la alemana: resultaría nefasta la contradicción de la voluntad del presidente de una comunidad y los senadores que la “representan” en el seno de la Cámara Alta por la confusión que se crearía ante la opinión pública de la propia Comunidad.

En séptimo lugar, además de la representación a través del ejecutivo en la toma de decisiones por la Unión Europea, la voluntad de las Comunidades Autónomas debe manifestarse también a través de la voluntad del órgano legislativo nacional. La manifestación habitual de esa opinión sobre los asuntos europeos, incluidos los legislativos, se debe articular a través de los procedimientos previstos en los Protocolos anexos al Tratado de una Constitución para la Unión Europea, denominados “Sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea” y “Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, según

quedaron fijados en la CIG de 13 de octubre y ratificados junto al Tratado el 29 de octubre. El modelo actual de Cortes Generales con un Senado de difuminada representación territorial difícilmente puede satisfacer esa exigencia.

El procedimiento dispuesto para el ejercicio futuro de esta competencia presenta cierta complejidad. Los parlamentos nacionales deben ser informados de los actos de la Unión Europea y de las propuestas legislativas, entre la que se incluyen “las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones” (art. 2 del Protocolo sobre Parlamentos nacionales).

Los Parlamentos nacionales, teniendo presente en el ejercicio de sus facultades su propia estructura monocameral o bicameral, pueden elaborar un dictamen sobre la conformidad del proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad, en un breve plazo de 6 semanas. Los dictámenes positivos o negativos sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad se sumarán; para ello cada Parlamento dispone de dos votos, que se emitirán separadamente en los parlamentos bicamerales. Si los votos negativos alcanzasen una tercera parte (17 votos en una Unión con 25 Estados) o una cuarta parte cuando los asuntos se relacionan con el espacio de libertad, seguridad y justicia (13 votos en una Unión de 25 Estados), el acto puede ser objeto de reconsideración o llegar a ser retirado. Por último, un Parlamento nacional o *una Cámara* del mismo pueden impulsar a su Gobierno a la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conforme al artículo III-365, para que controle el respeto del principio de subsidiariedad en un acto legislativo europeo.

La facultad de información y dictamen se completa dejando abierta la puerta para que el Parlamento Europeo y los Parlamento nacionales busquen y institucionalicen otros mecanismos permanentes de cooperación.

La premura de los plazos previstos, la concesión separada de votos y la futura articulación de mecanismos estables de colaboración institucional requieren que en el ordenamiento español se produzca una diferenciación entre el criterio de articulación de las dos Cámaras de las Cortes Generales de manera que permita la transmisión continuada de la voluntad preponderante en las Comunidades Autónomas sobre los asuntos europeos. La solución más adecuada, ya seguida en otros ordenamientos, pasa por la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial

En octavo lugar, resulta conveniente recurrir por regla general a mayorías cualificadas para los acuerdos del futuro Senado que eviten un predominio de unas Comunidades sobre otras, sin que, por otro lado, ciertas comunidades se consideren siempre sometidas a una mayoría marcada y sin posibilidades de bloquear decisiones que le perjudiquen singularmente. Por ejemplo, si el modelo futuro fuera de Consejo, se podría pensar en una mayoría de 11 ó 13 Comunidades Autónomas que representasen al 65 ó 75 % de la población; pero habría que pensar que ciertas cuestiones como la aprobación de las reglas sobre la financiación autonómica o el recurso a la cláusula del artículo 155 CE requerirían mayorías especiales con exclusión de alguna Comunidad.

La vía requerida para la reforma de articulado constitucional sobre el Senado

La vía requerida para la reforma sería la prevista en el artículo 167 de la CE; pero existen un par de dudas de diferente naturaleza que deben resolverse.

La primera se relaciona con la eventual redefinición del papel competencial del Senado con respecto a la Corona, en la medida que ello pueda entenderse modificación del título II sometido al procedimiento de revisión del artículo 168. En realidad este supuesto no plantea problemas prácticos en la medida que los artículos del Título II (arts. 57.3, 57.4, 57.5, 59.1, 59.3, 60, 61, 63.3) recogen una referencia genérica a una decisión de las Cortes o al acuerdo a través de Ley Orgánica, siendo los artículos 74.1 y 81 de la Constitución los que marcan el modo del ejercicio de

tales competencias; si fuese necesario actuar, se interviene sobre estos últimos que se encuentran fuera del manto del art. 168 de la Constitución. Pero, como paso previo, requeriría una decisión sobre la naturaleza de la participación de los senadores en las sesiones conjuntas y en la toma de acuerdos, especialmente si se opta por un modelo de Consejo.

Un problema más complicado y que necesita una reflexión más profunda sería el de la limitación material que supone para el derecho de participación a través de representantes elegidos por voto directo y secreto de los ciudadanos españoles (art. 23.1) la transformación del Senado en una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas.

En el caso de las elecciones a las Cortes Generales, el contenido del derecho de sufragio activo (art. 23.1) se completa en las elecciones para el Congreso de los Diputados en el apartado 1º, *in fine* del artículo 68 y en las elecciones al Senado dentro de los apartados 2º, 3º y 4º del artículo 69; privar a los ciudadanos españoles de esta vía electoral de participación a través de la reforma constitucional, repercute restringiendo el genérico derecho reconocido en el apartado 1º del artículo 23. La conexión entre ambos preceptos, que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional orilló en su Declaración de 1 de julio de 1992, podría exigir la utilización de la vía del artículo 168 para la modificación de los apartados en los que se establece el método para la selección de los senadores por los ciudadanos a través de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

No obstante, en este supuesto la valoración y la conclusión pudiera ser diferente dependiendo de la configuración final que se dé al Senado. Si se opta por una Cámara electiva en el que participen las poblaciones a través del voto, sólo que la circunscripción sea la Comunidad Autónoma en vez de la provincia, no habría inconveniente para que se pueda sostener que se respeta al derecho de participación ejercido a través del voto. No obstante, piénsese que de todas maneras la opción electoral sobre criterios de proporcionalidad en la elección necesariamente va a provocar una pérdida sustancial de escaños a Comunidades cuyas provincias en la

actualidad se encuentran sobrerrepresentadas (Castilla y León, La Rioja o Canarias) en relación con su población real, creando un problema a la vez jurídico y político.

Pero, la opción por un modelo de Consejo, suprime de cuajo la participación de los ciudadanos a través del voto, quedando su capacidad de participación mediatizada a través de unos Gobiernos elegidos por sus Parlamentos, en los que se pueden dar circunstancias tan singulares como que el Consejo de Gobierno se forme con el voto en contra de su Parlamento (Andalucía, Navarra y Castilla-La Mancha) o que una mayoría coalicional desbanque en el Gobierno a la fuerza preponderante en la Cámara. En este caso la quiebra del derecho de participación se manifiesta de una manera directa.

III. LA BÚSQUEDA DE UN MODELO PARA LA REFORMA

La voluntad del Senado se puede “territorializar” por su composición y/o por su competencia. En el primer caso, se buscan unos senadores identificados casi exclusivamente con la defensa del interés de su Comunidad Autónoma y, en el segundo supuesto, se concede prevalencia o preponderancia a la voluntad del Senado en las decisiones que afectan singularmente a las Comunidades Autónomas. Lo razonable sería coordinar ambas propuestas, dado que tiene un escaso sentido la creación de una Cámara con representantes autonómicos y con competencias generales en la medida que ello supondría conceder un peso excesivo en el proceso decisorio y en el sistema político a la voluntad de las Comunidades frente a la representación del conjunto de los ciudadanos; e igualmente resulta escasamente funcional una Cámara con especial sensibilidad y facultades reforzadas en materia autonómica, cuando se mantiene una estructura política que no le diferencia del perfil representativo del Congreso de los Diputados.

La selección de los senadores

La doctrina coincide en que hasta el momento el Senado se ha confundido políticamente con el Congreso por la manera en la que han sido elegidos sus miembros, con una tendencia a reforzar las mayorías, lo que la ha convertido en una Asamblea instrumental a disposición de la mayoría operante. La quinta parte de sus Senadores elegidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el art. 69.5 CE, no han conferido un carácter especial a la Cámara, diluyéndose en su estructura como consecuencia de nuestro sistema de partidos y de la exigencia constitucional de que la elección de estos se hiciese respetando criterios de proporcionalidad. Lo sorprendente ha sido que los partidos de ámbito marcadamente territorial (PNV, CiU, CC, ERC) han preferido encauzar sus

reivindicaciones autonomistas y demostrar su peso político en el Congreso de los Diputados en el que, además, las normas internas de funcionamiento facilitan la creación de grupos parlamentarios minoritarios (art. 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

El resto de las Comunidades Autónomas sólo han podido articular la defensa de sus intereses a través de la coincidencia entre los partidos predominantes en el ámbito autonómico y en el nacional; por ejemplo, a través de la ventaja que puede obtenerse haciendo ver dentro del partido del Gobierno la importancia que el control político de dicha Comunidad supone para la futura revalidación de la mayoría (Galicia y Castilla y León para el Partido Popular, Andalucía para el PSOE).

En principio, ambas vías, el proceso de formación interna de la voluntad de los principales partidos y la representación directa a través de mandatarios especiales, se pueden considerar mecanismos aceptables para la articulación de los intereses de las Comunidades Autónomas en la toma de las principales decisiones estatales. Evidentemente, la segunda solución transmite de una manera más directa, inmediata y objetivizada la voluntad singular de una determinada Comunidad ante cualquier cuestión, mientras que la primera provoca de una manera más habitual la confusión de la defensa de intereses generales y autonómicos, quedando a consideraciones de oportunidad partidista el dar preponderancia a unos u otros y, en consecuencia, convirtiendo al Senado en una especie de Cámara “innecesaria” en la medida que el Congreso y los partidos políticos pueden cumplir esa misión.

Esta sucinta descripción de las realidades hasta ahora conocidas dentro del desarrollo de la vida política española no se debe entender como un reproche acerca de la idoneidad de una y el descrédito de otra porque sencillamente ambas se pueden considerar complementarias. No obstante, en la tesitura actual en la que se sugiere e impulsa una reforma del articulado constitucional debe abordarse una reflexión dirigida a articulación de una propuesta razonable de sustitución del actual modelo de Senado. El punto de partida no puede ser más que la descripción de las ventajas y desventajas con las que cuentan las principales opciones barajadas y explicitadas con

anterioridad: el modelo de Consejo elegido por los gobiernos autonómicos, el modelo de Cámara de elección parlamentaria y el modelo de Cámara de elección popular. En esa misión nos puede ofrecer sustanciosas pistas sobre los problemas, los costes y las ganancias que se podrán obtener con la implantación de cada uno de ellos la experiencia seguida por el Senado hasta el momento presente.

En virtud de cual ha sido el modelo diseñado por la Constitución se parte con la ventaja de que en el que estructuralmente es como si se hubiese contado con dos Cámaras distintas en un solo órgano; así pues, expurgando en la experiencia que hasta la fecha se ha tenido en cuanto a rendimientos, se cuenta con unas pautas parciales sobre cómo funcionarían el segundo y el tercer tipo. Es decir, el Senado español se ha integrado por un conjunto de parlamentarios elegidos por sufragio universal y directo en circunscripciones provinciales (**208**) y por un grupo más reducido de parlamentarios designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en número ascendente desde la Primera Legislatura de las Cortes Generales (**10 senadores en la Primera, 46 en la Segunda y Tercera, 46/47 en la Cuarta, 48 en la Quinta, 49/50 en la Sexta y 51 en la Séptima y la Octava**). La búsqueda de conclusiones centrándonos en el primer colectivo puede ofrecer una idea matizada de cómo funcionaría un Senado exclusivamente electivo; mientras que centrar aisladamente la atención sobre el segundo grupo sugiere una imagen a escala de cómo sería un Senado de elección indirecta a través de las Asambleas autonómicas.

En cambio, la apuesta por un modelo de Consejo se aleja por completo de la tradición española y supone poner en funcionamiento desde cero un modelo ajeno a la práctica reciente con los riesgos que siempre conlleva la invención y puesta en funcionamiento *ex novo* una institución en cualquier estructura constitucional. Los únicos referentes de los que se disponen son los éxitos o fracasos extraídos de las experiencias comparadas.

Por último, con carácter general el cambio de la naturaleza temporal del futuro Senado y su conversión en una Cámara permanente, exige reforma de los

correspondientes preceptos constitucionales, pero en principio no tiene porqué alterar su conversión en una Cámara de representación autonómica. La estabilidad temporal del Senado constituiría en todo caso un refuerzo de las notas características que lo definan a partir de su configuración desde la perspectiva de la composición y las competencias que se le atribuyan.

1. El modelo de elección popular

El modelo de elección por sufragio universal directo de los ciudadanos, excluyendo alguna propuesta hecha a favor de la elevación de la edad para el ejercicio de derecho de sufragio activo en imitación del régimen electoral italiano (PENDÁS), o actuar sobre las condiciones del sufragio activo para convertir la Cámara en un Senado de notables (VERA SANTOS), presenta de partida dos ventajas:

1. Limita los efectos de la intervención reformadora que debe realizarse sobre el texto constitucional puesto que el criterio de selección y la naturaleza encajan perfectamente con el modelo actualmente dispuesto. El artículo 69 se vería afectado, pero en cambio todos los que se conectan con el estatuto de los senadores y de la Cámara, se mantendrían en su tenor actual. No sería preciso reformar los criterios del sufragio, la naturaleza del mandato, las incompatibilidades, las prerrogativas, etc. y tampoco sería preciso variar los preceptos que se refieren a la estructura del Senado (Mesas, Presidencias, organización interna, reglas de funcionamiento, mayorías) o su papel conforme a la naturaleza de las facultades que dispone respecto a los acuerdos del Congreso.

No obstante, la revisión de las competencias para concederle un mayor papel en las decisiones que afectan a las autonomías (especialización funcional) y la multiplicación de las ocasiones en las que el pronunciamiento del Senado sobre una cuestión deba tener una preferencia y una precedencia conllevaría la reforma de algunos artículos de la Constitución (reformas estatutarias, creación de fuentes del

Derecho, fijación del sistema de financiación, fondo de compensación interterritorial, planificación, presupuestos, cláusula sancionatoria ante incumplimientos de obligaciones por la comunidades autónomas, convenios entre comunidades, etc). El alcance de esta decisión por su variedad sólo puede ser de contenido político.

2. No plantea problemas derivados de la diferente naturaleza representativa de las dos Cámaras, con las consecuencias que ello tiene sobre los supuestos en los que el Congreso y el Senado deben realizar sus actos en sesión conjunta. Por extensión, tampoco requiere cuestionarse el papel que debe desempeñar el Senado en sus relaciones con la institución de la Corona y en los actos en los que debe participar por exigencia constitucional.

La principal desventaja de este modelo es que desde el punto de vista subjetivo va a resultar difícil o casi imposible diferenciar la composición del Senado y del Congreso*. Por lo demás, si es lo que se desea, serán escasas las ocasiones en las que entren en conflicto las voluntades de ambas Cámaras, una defendiendo intereses territoriales y otra defendiendo intereses generales (por ejemplo, en torno a un plan hidrológico). La “lógica partidista” va a predominar sobre la “lógica territorial” como ha venido ocurriendo hasta la fecha en las diversas legislaturas, tanto cuando ha existido coincidencia en las mayorías, como cuando se han dado enfrentamientos entre Cámaras con mayorías diferentes; en ambas ocasiones el Senado ha actuado como una Cámara intrumentalizada bien por la mayoría gubernamental o bien por la oposición, apareciendo ocasionalmente la cuestión territorial como una excusa más para los enfrentamientos.

En ocasiones, se ha recurrido al Senado estadounidense como modelo de Cámara territorial de elección ciudadana en la que sus miembros anteponen frecuentemente la defensa de los intereses estatales frente a los federales. La lógica territorial aparecía claramente cuando los dos senadores de cada estado eran elegidos por las instituciones representativas estatales (art. 1, Sección 3ª, 1º de la Constitución

* A este respecto se pueden consultar los datos recogidos en las tablas paralelas recogidas en el **Anexo I**.

USA y Enmienda número XVII); una vez que su elección se realiza por sufragio universal de las poblaciones de cada estado, su estatuto se aproxima en la práctica bastante a la de los miembros de la Cámara de Representantes. En este sistema la impronta territorial acaba presionando a los senadores como consecuencia del sistema electoral con fórmula mayoritaria simple, pues la elección y la reelección dependen en gran medida del bagaje que se pueda presentar ante el electorado sobre la defensa de los intereses del territorio.

En el modelo español actual, esto no ocurre en la medida que la circunscripción electoral es básicamente la provincia y que la fórmula electoral permite una cierta proporcionalidad. El recurrir en el futuro a una circunscripción autonómica y una fórmula proporcional harían más indistinguibles los perfiles del Congreso y del Senado.

La opción electoral permite reenviar parte de su configuración normativa desde la Constitución a la Ley Orgánica de Régimen Electoral, como ya se barajó en algún momento durante el proceso constituyente. Pero su elección producirá necesariamente una transformación de la actual representatividad de los territorios. El uso de la población como elemento único para la fijación del número de escaños a elegir por los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma provocará disminuciones y aumentos de representantes entre territorios en los términos que actualmente se encuentra configurado (el caso más evidente de pérdida se producirá en Castilla y León y Castilla-La Mancha, sobrerrepresentadas provincialmente, y de ganancia en la Comunidad de Madrid).

Población por Comunidades Autónomas

Territorio	Habitantes
Andalucía	7.687.519
Aragón	1.249.584
Asturias	1.073.761
Baleares	955.045
Canarias	1.915.540
Cantabria	554.784
Castilla-La Mancha	1.848.881
Castilla y León	2.493.918
Cataluña	6.813.319
Comunidad Valenciana	4.543.304
Extremadura	1.075.286
Galicia	2.750.985
Comunidad de Madrid	5.804.829
Región de Murcia	1.294.694
Navarra	584.734
País Vasco	2.115.279
La Rioja	293.553
Ceuta	74.654
Melilla	68.016
TOTAL	43.197.684

Fuente: INE a fecha de 1 de enero de 2004

**Senadores elegidos en cada Comunidad Autónoma
comparados con los diputados electos**

	electos	Designados	Total	Diputados
Andalucía	32	8	40	61
Aragón	12	2	14	13
Asturias	4	2	6	8
Baleares	5	1	6	8
Canarias	11	2	13	15
Cantabria	4	1	5	5
Castilla-La Mancha	20	2	22	20
Castilla y León	36	3	39	33
Cataluña	16	7	23	47
Comunidad Valenciana	12	5	17	32
Extremadura	8	2	10	10
Galicia	16	3	19	24
Comunidad de Madrid	4	6	10	35
Murcia	4	2	6	9
Navarra	4	1	5	5
País Vasco	12	3	15	19
La Rioja	4	1	5	4
Ceuta	2	–	2	1
Melilla	2	–	2	1
Total	208	51	259	350

En la actualidad las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, se encuentran representadas en el Senado a través de 97 senadores, una cantidad que supone el 37,95 por ciento de su

composición, cuando su población supone el 44,83 por ciento de la población nacional (19.367.102 habitantes).

Las propuestas doctrinales que han defendido una composición electiva del Senado, utilizando el territorio de cada Comunidad Autónoma han sugerido un reparto proporcional de escaños en función de la población proponiendo algún tipo de corrección como la asignación de un número inicial de senadores, en sintonía con lo establecido en el artículo 68.2,2º de la CE para el Congreso de los Diputados (RAMÍREZ, PÉREZ Y MÁRQUEZ, 1997; AJA, 1994), o añadiendo algún escaño más en función de la composición provincial de cada autonomía.

Ciertamente, aunque se sostenga, como hizo el portavoz del principal grupo de la oposición en el debate de investidura de abril de 2004, que la composición del Senado español manifestaba un equilibrio territorial constitucionalmente perseguido que no había que romper drásticamente con la reforma, la realidad cuantitativa demuestra muy por el contrario una desproporción abusiva entre territorios y poblaciones representadas en la Cámara. La diferencias más extremas se encuentran entre los senadores seleccionados por La Rioja y Castilla y León, claramente territorios sobrerrepresentados, y los representantes de los territorios de la Comunidad Autónoma de Madrid y, en menor medida, Cataluña, infrarrepresentados. Como señalaba CRUZ VILLALÓN (1994), el desequilibrio representativo sólo se admitía porque era la propia Constitución la que excepcionaba otras reglas generales y un artículo 69 que omitiera el reparto de escaños por circunscripciones provocaría que su regulación a través de una simple ley resultara dudosamente constitucional.

La pervivencia de tal desequilibrio se entiende que supondría un lastre funcional para el futuro Senado y haría más complicada la aceptación de la institución por parte de todas las Comunidades Autónomas.

Población representada por cada senador

Comunidad Autónoma	Senador/Habitantes
Andalucía	192.187
Aragón	89.256
Asturias	178.960
Baleares	159.174
Canarias	142.221
Cantabria	110.956
Castilla-La Mancha	80.040
Castilla y León	63.946
Cataluña	296.231
Comunidad Valenciana	267.253
Extremadura	107.528
Galicia	144.788
Comunidad de Madrid	580.482
Región de Murcia	215.788
Navarra	116.946
País Vasco	141.018
La Rioja	58.710
Ceuta	37.327
Melilla	34.008

Nota: La media de representación (Población entre 259 escaños) se situaría en 166.786 habitantes por senador.

A partir de la señalada búsqueda de un reequilibrio, las combinaciones que se pueden proponer son diversas. Todas ellas conllevan una reducción en la

composición de la Cámara y, en la línea apuntada por las propuestas gubernamentales, suponen la desaparición de la circunscripción provincial en favor de circunscripciones que coincidan con el territorio de cada Comunidad Autónoma. A ello debe añadirse el problema, no menor, de escoger una fórmula electoral para permitir la transformación de los votos en escaños en cada circunscripción. A este respecto no debe olvidarse la fuerte tendencia que se detecta en nuestro derecho electoral en favor de fórmulas proporcionales y en especial de la fórmula D'HONDT corregida que regula la Ley Orgánica de Régimen Electoral, y que sólo se ha quebrantado puntualmente para Ceuta y Melilla en las elecciones al Congreso de los Diputados y de una forma general en las elecciones al Senado. Por lo demás, unas circunscripciones plurinominales requerirán un voto de lista.

La **solución más elemental** entre las barajadas sería la **supresión de los senadores de elección parlamentaria**, en la medida que supone una confusión de modelos e ideas representativas, y el **reparto de los 208 senadores con un criterio proporcional simple o con una aportación inicial igual en todas las circunscripciones**, siguiendo los criterios dibujados para el Congreso de los Diputados en el artículo 68.2 de la Constitución y desarrollados posteriormente en el 162 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

La distribución de escaños quedaría de la siguiente manera:

Reparto de senadores en circunscripciones autonómicas conforme a la población

Autonomía	Escaños	Población representada
Andalucía	33	232.955
Aragón	7	178.512
Asturias	6	178.960
Baleares	6	159.174
Canarias	9	212.837
Cantabria	4	138.696
Castilla-La Mancha	10	184.884
Castilla y León	12	207.826
Cataluña	29	234.942
Comunidad Valenciana	21	216.347
Extremadura	6	179.214
Galicia	13	211.614
Comunidad de Madrid	25	232.193
Murcia	7	184.956
Navarra	4	146.183
País Vasco	11	192.298
La Rioja	3	97.851
Ceuta	1	75.654
Melilla	1	68.016

Nota: Se han repartido los 208 escaños, asignando 2 senadores inicialmente a cada Comunidad y repartiendo el resto de los escaños según población para lo que se ha usado una fórmula de resto mayor. A Ceuta y Melilla se les ha atribuido un solo escaño. La media de representación (población dividida entre 208 escaños) se situaría en 207.681 habitantes por senador.

Con esta formulación, Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco contarían con 86 senadores sobre los 208, lo que supondría el 41,34 por ciento de la representación; unos guarismos que se acercarían más a su potencial poblacional.

Por otro lado, esta solución presenta dos objeciones teóricas de partida:

En primer lugar, la proporcionalidad en el reparto daría una distribución más paritaria de los escaños, que se parecería bastante a la distribución de puestos seguida para el Congreso de los Diputados.

Si se procediese a la realización de una **simulación** en la que, **usando los resultados obtenidos por las diferentes fuerzas políticas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma**, con las sumas de los resultados obtenidos en las correspondientes circunscripciones provinciales, se repartiesen los actuales 208 escaños electivos, los resultados serían los siguientes.

**Reparto de senadores con fórmula D'HONDT
y circunscripción autonómica**

CCAA	PSOE	PP	IU	ERC	CiU	PNV	NA(*)	CHUNTA	PA	CC	BNG	TOTAL
Andalucía	18	12	2						1			33
Aragón	3	3						1				7
Asturias	3	3										6
Baleares	3	3										6
Canarias	3	4								2		9
Cantabria	2	2										4
Castilla-La Mancha	5	5										10
Castilla y León	5	7										12
Cataluña	12	4	2	5	6							29
Valencia	9	11	1									21
Extremadura	3	3										6
Galicia	5	7									1	13
Madrid	12	12	1									25
Murcia	3	4										7
Navarra	1	2					1					4
País Vasco	4	2	1			4						11
La Rioja	1	2										3
Ceuta		1										1
Melilla		1										1
TOTAL	92	88	7	5	6	4	1	1	1	2	1	208

(*) Nafarroa Bai

Evidentemente, los resultados no se pueden considerar del todo fiables porque entre otras muchas abstracciones se prescinde del componente territorial; es decir, los votantes en una circunscripción de ámbito autonómico pueden demostrar una

tendencia en el voto diferente a la que manifiestan cuando proceden a emitirlo en sus circunscripciones provinciales o insulares. Buena de prueba de ello son las variantes en los resultados que se constatan en un mismo grupo de votantes cuando coinciden elecciones autonómicas y generales.

En segundo lugar, la elección de una fórmula proporcional sencillamente volvería a hacer indistinguibles ambas Cámaras en las Cortes; haría más proporcional la estructura política del Senado y **más difícil cualquier negativa a parificarlas en sus competencias**. Nos acabaríamos encontrando con un modelo, salvando las distancias, muy parecido al de la República italiana.

Únicamente la utilización de **un sistema mayoritario simple** en el que la lista más votada obtuviese todos los puestos en liza podría dar como resultado una diferenciación en el perfil de la composición de las dos Cámaras de las Cortes. A favor de esta alternativa se puede esgrimir el dato de que la quiebra de la proporcionalidad en el sistema de elección de los senadores no rompería con la tradición constitucional reciente, en la medida que ya se prevé en nuestro derecho electoral esa excepción en favor del Senado actual. Ello por sí solo, no convertiría la Cámara en foro de los intereses territoriales, y como se ha venido distribuyendo el poder electoral autonómico, salvadas las Comunidades Autónomas con un subsistema propio de partidos, la segunda Cámara se convertiría con bastante frecuencia en una Cámara controlada por la oposición.

Si, de nuevo, se extrapolasen los resultados electorales de las últimas elecciones autonómicas y, al mismo tiempo, se contase con una fórmula electoral mayoritaria simple, el Senado actual arrojaría la siguiente composición:

Partido Político	Escaños
PSOE	62
PP	97
ENTESA	29
PNV/EA	11
Coalición Canaria	9
Total	208

El Partido Socialista hubiese obtenido los escaños en las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura; el Partido Popular en las Comunidades de Baleares, Cantabria, Castilla y León, Valencia, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, Ceuta y Melilla; *Entesa* en Cataluña; Coalición Canarias en la Comunidad canaria y los partidos vascos, en coalición, en el País Vasco. Si se confronta con la tabla anterior y teniendo presente que los votos usados para aquélla eran los obtenidos por las listas presentadas al Congreso de los Diputados en las elecciones de marzo de 2004* y para ésta las elecciones a cada Parlamento autonómico, se constata el hecho de que la proporcionalidad concede ventaja al partido socialista como en la Cámara Baja y permite la entrada de un mayor número de parlamentarios de fuerzas electorales minoritarias.

En esta línea, incluso se sugiere la posibilidad de avanzar un paso más y se procediese a la reducción del número de miembros del Senado, para evitar que las listas en las circunscripciones grandes alcanzasen dimensiones excesivas y conseguir que la limitación de miembros permita una mayor conexión entre los senadores y el territorio que les elige. Para ello, el criterio más correcto para respetar población, territorialidad, equilibrio entre territorios, sintonía entre electores y elegidos y

* Si se hubiese tenido en cuenta los resultados de las fuerzas más votadas al Congreso en el 2004 y el criterio mayoritario, el PSOE hubiese copado los escaños de Andalucía (33), Aragón (7), Cataluña (29) y Extremadura (6); el Partido Popular hubiese ganado en Asturias (6), Canarias (9), Cantabria (4), Castilla-La Mancha (10), Castilla y León (12), Valencia (21), Galicia (13), Islas Baleares (6), Madrid (25), Murcia (7), Navarra (4, UPN), La Rioja (3), Ceuta (1) y Melilla (1); y en el país Vasco hubiese ganado el PNV (11). No obstante, no debe olvidarse la tendencia a discriminar de los electores según emitan su voto en una elecciones generales o de carácter autonómico

funcionalidad de la Cámara resultante sería el de conceder, como prevé la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para el reparto de puestos en el Congreso de los Diputados, que **Ceuta y Melilla escogiesen cada una de ellas un senador**, corrigiendo el extraño privilegio con el que vienen contando desde la perspectiva de la igualdad de representación y voto, y los electores de cada Comunidad Autónoma eligiese dos senadores más uno por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.

Entonces, el resultado sería el siguiente:

Composición propuesta

Territorio	Habitantes	Senadores	Población representada
Andalucía	7.687.519	17 (2+15)	452.207
Aragón	1.249.584	4 (2+2)	312.396
Asturias	1.073.761	4 (2+2)	268.440
Baleares	955.045	4 (2+2)	238.761
Canarias	1.915.540	6 (2+4)	319.256
Cantabria	554.784	3 (2+1)	184.928
Castilla-La Mancha	1.848.881	6 (2+4)	308.146
Castilla y León	2.493.918	7 (2+5)	356.276
Cataluña	6.813.319	16 (2+14)	425.832
Comunidad Valenciana	4.543.304	11 (2+9)	413.027
Extremadura	1.075.286	4 (2+2)	268.821
Galicia	2.750.985	8 (2+6)	343.873
Comunidad de Madrid	5.804.829	14 (2+12)	414.630
Región de Murcia	1.294.694	5 (2+3)	258.938
Navarra	584.734	3 (2+1)	194.911
País Vasco	2.115.279	6 (2+4)	352.546
La Rioja	293.553	3 (2+1)	97.851
Ceuta	74.654	1	74.654
Melilla	68.016	1	68.016
TOTAL	43.197.684	123	107.298

Nota: La media de la población representada por escaño estaría en 351.201 habitantes.

Este modelo mantendría una cierta sobrerrepresentación de las Comunidades pequeñas frente a las grandes, donde sólo la Comunidad Autónoma mayor, Andalucía, frente a la más pequeña (La Rioja) contaría con una representación casi seis veces mayor, y, además, permitiría una adaptación de la Cámara a medida que se fuesen produciendo cambios en la población. En este Senado, la mayoría absoluta de la Cámara se colocaría en 62 votos y las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución contarían con 47 sobre los 123 de la Cámara (el 38,21 por ciento de sus miembros).

2. El modelo de elección parlamentaria

La opción de la elección parlamentaria cuenta con varias ventajas. La principal que el problema de la calidad representativa del Senado en el seno de las Cortes Generales no resulta sensiblemente afectado, en la medida que son los legislativos de las Comunidades Autónomas elegidos por los electorados de su territorio los órganos a través del que se articula el proceso de selección. La única duda teórica se concentraría en la definición del mandato representativo, cabiendo una doble solución: los senadores representan a los ciudadanos de la Comunidad o los senadores representan a las Asambleas legislativas, es decir, a las instituciones autonómicas. La decisión que se tome da lugar a diferentes consecuencias sobre el sentido y alcance de la reforma del articulado constitucional.

El ligar la representación con los ciudadanos convierte al Parlamento autonómico en un mero instrumento de selección, *especialmente si continúa primando el criterio de la proporcionalidad en el acuerdo de la Cámara*, y no tiene porqué alterar las condiciones del desarrollo de la posición del parlamentario, según hoy se encuentra normativamente dispuesto: prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE), régimen de prerrogativas similar al de los diputados (art. 71 CE), etc. Incluso quedaría fijado en el tiempo de una manera más clara su *status* si la duración del mandato se objetiva y se hace depender de una fecha fija, la celebración de

elecciones al parlamento autonómico, el inicio y el fin del cargo. El modelo se parecería bastante a lo que en la actualidad rige para los “senadores autonómicos”, que sólo se diferencian de los electivos por la facultad de permitir que se condicione el mandato de los senadores de la voluntad y/o de la duración de la legislatura de la Cámara que los nombra, según ha sido reconocida por las disposiciones autonómicas (Estatuto y, por remisión, leyes electorales) y ratificada por el Tribunal Constitucional.

Tampoco se cuestionaría la posición de la Cámara en el ejercicio de las competencias relacionadas con la Corona y la tendencia a la especialización competencial en temas autonómicos justificaría el aumento de sus competencias. No obstante, la limitación democrática que arrastra como consecuencia del proceso indirecto de elección de sus miembros le colocaría necesariamente en un lugar subordinado al Congreso de los Diputados. El problema que ello conllevaría sería el de determinar el grado de subordinación de una Cámara a la otra, el alcance de la voluntad del Senado y los casos y formas en los que la voluntad del Congreso se sobrepondría a la oposición del Senado.

En cambio, optar por la ligación representativa entre los senadores y el Parlamento de la autonomía que los nombra requiere un pronunciamiento singularizado sobre un variado cúmulo de cuestiones: la pervivencia o supresión de la prohibición constitucional del mandato imperativo, la aceptación de la revocación del parlamentario por la decisión de la Cámara que los elige, definiendo la limitaciones a su ejercicio, la eventual limitación de sus prerrogativas (por ejemplo, la irresponsabilidad que conlleva la protección de la inviolabilidad alcanza también a la actuación de la Asamblea autonómica), la compatibilidad o la incompatibilidad en el desempeño de los cargos de senador y de parlamentario autonómico, o incluso la fijación de la compatibilidad de mandatos como condición de elegibilidad*, etc.

* Piénsese que la concurrencia facultativa u obligatoria entre mandatos no se podría mantener con un número alto de senadores, que tuviesen que atender al mismo tiempo las tareas del mandato senatorial y del cargo ocupado en su Parlamento territorial. En la práctica se despoblarían las Cámaras autonómicas durante los períodos de sesiones de las Cortes.

Además, la idea de la representación de los legislativos autonómicos, aunque el Senado siga considerándose un órgano de las Cortes Generales que transmite de manera tamizada la voluntad general, elevaría sombras sobre el papel de *esa* Cámara en el ejercicio de las funciones relacionadas con la Corona.

El gran problema genérico de este modelo será siempre que la reducción de la legitimación democrática del órgano sin que se llegue a garantizar la representación territorial, como ocurre en la actualidad en el constitucionalismo austriaco (VERNET, 1996). La intervención de diferentes factores como el respeto de la proporcionalidad o el sistema de partidos, provocan irremediamente la confusión en la defensa de intereses autonómicos y de posiciones partidistas de carácter general. Bastante debieran cambiar las prácticas constitucionales para que, según se comprueba en la experiencia del Senado español, no prevaleciese la “opción política” sobre la “territorial”.

La experiencia del comportamiento de los senadores de elección autonómica y las circunstancias que han rodeado el funcionamiento de la Cámara permiten extraer unas limitadas enseñanzas que podrían aventurar ciertas pautas sobre cómo sería la realidad de un Senado elegido por los Parlamentos Autonómicos.

1. Inicialmente, el estatuto de los senadores designados no se ha diferenciado del propio de los electivos a la hora de desarrollar su actividad en el seno del Senado. Han formado o se han integrado en los grupos parlamentarios constituidos a partir de la configuración política marcada por los senadores electivos. El mandato de los electos y de los designados sólo se han diferenciado porque algunos ordenamientos autonómicos han exigido condiciones adicionales para su elección (pertenencia a la asamblea legislativa), y en el tiempo del mandato, dependiendo más de las elecciones del Parlamento que los nombra que de los procesos electorales generales y, en consecuencia, durando en ocasiones un tiempo menor a los 4 años que de manera estándar establece el art. 69.6 de la Constitución (GARCÍA-ESCUADERO, 1995 y STC 149/1990, de 1 de octubre, *caso Carlos Ricci v. Parlamento de las Islas Baleares*).

2. La extracción política ha coincidido con la de los electos **con la pequeña singularidad de que han conseguido acceder a través del nombramiento parlamentario más senadores de fuerzas minoritarias y territoriales que mediante la votación directa en las circunscripciones provinciales.**

Sin centrarse en la peculiaridad electiva que suponen las islas, por ejemplo, Izquierda Unida (antes PCE), salvo en la Cuarta Legislatura en la que obtuvo un senador electo, el resto de los parlamentarios con los que ha contado en la Cámara han procedido de la designación autonómica (1, en la Segunda, 2 en la Tercera, entre 1 y 2 en la Cuarta, 2 en la Quinta, entre 2 y 1 en la Sexta, 2 en la VII Legislatura y 2 en la Octava) y partidos como Unión Valenciana, Unión Mallorquina, Partido Aragonés Regionalista Bloque Nacionalista Gallego, etc han conseguido entrar en la Cámara por esta vía, cuando han visto cerrada sistemáticamente la vía electoral (**véanse tablas**). Resulta de sobra conocido que la fórmula electoral mayoritaria con voto limitado, unido al tipo de circunscripciones acentúa bastante la tendencia mayoritaria del sistema electoral, beneficiando a los principales partidos en el marco nacional o con fuerte implantación territorial.

**TABLAS SOBRE SENADORES NOMBRADOS POR LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

II Legislatura

PSOE	23
UCD	3 (2)
PP	13 (14)
PCE	1
Convergencia Democrática de Cataluña	2 (3)
PNV	2
Independientes	2 (1)
TOTAL	46

Nota: Entre paréntesis los cambios producidos como consecuencia de las Elecciones al parlamento de Cataluña en 1984.

III Legislatura

	Inicio	1987
PSOE	24	22
PP	14	12
IU	1	2
PAR	—	1
Unión Mallorquina	1	—
CC	—	1
CDS	—	5
CiU	3	2
PNV	2	1
EA	—	1
Independientes	1	—
TOTAL	46	46

Nota. Se producen elecciones al Parlamento de Cataluña en 1988 y al Parlamento del Vasco en 1987 que alteran algunos datos de asignación.

IV Legislatura

	Inicio	1991
PSOE	21	21
PP	12	14
IU	1	2
CDS	8	—
PAR	—	1
CC	—	1
CiU	2	4
ERC	1	—
Unión Valenciana	—	1
PNV	1	2
EA	—	1
TOTAL	46	47 (*)

(*) La Comunidad de Murcia nombra en 1991 un senador más.

Nota: Se producen modificaciones pequeñas como consecuencia de las elecciones al Parlamento de Andalucía (1990), el País Vasco (1991), de Cataluña (1992) y Galicia (1992).

V Legislatura

	Inicio	1995
PSOE	21	15
PP	14	22
IU	2	2
PAR	1	—
CC	1	1
CiU	5	3
ERC	—	1
EA	1	1
PNV	2	2
Convergencia Democrática de Navarra	—	1
TOTAL	47	48 (*)

(*) Cataluña nombra un senador más en esta legislatura.

Nota. Las elecciones al Parlamento de Andalucía son en 1994 y al Parlamento de Cataluña y el Parlamento Vasco en 1995.

VI Legislatura

	Inicio	1999
PSOE	16	18
PP	24	25
IU	2	1
CC	1	1
ERC	1	1
CiU	3	3
PNV	2	2
EA	1	—
TOTAL	50	51 (*)

(*) La Asamblea de Madrid elige un senador más.

Nota. En 1996 se celebran elecciones al Parlamento de Andalucía, en 1997 al Parlamento de Galicia y en 1999 al Parlamento de Cataluña y al Parlamento Vasco.

VII Legislatura

	Inicio	2003
PSOE	15	14
PP	24	24
IU	2	2
CiU	3	2
CC	1	1
PNV	2	1
PAR	—	1
Entesa	3	4
BNG	1	1
EA	—	1
TOTAL	51	51

Nota. Las elecciones al Parlamento Vasco se celebraron en el año 2001 y al Parlamento de Cataluña se celebraron en 2003.

VIII Legislatura

PSOE	15
PP	24
IU	2
CC	1
CiU	2
Entesa	4
PAR	1
PNV	1
BNG	1
TOTAL	51

Nota: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos del Senado (<http://www.senado.es/ccaa>). Sólo se han tenido presentes las Legislaturas en las que han participado de manera completa los senadores de nombramiento autonómico

3. Los intereses territoriales, entendidos como identificación directa de ciertas reclamaciones con reivindicaciones de una Comunidad, sólo han adquirido cierta relevancia cuando se ha tratado de partidos de marcado perfil autonómico o nacionalista y el concurso de la voluntad de sus senadores resultaba imprescindible para el sostenimiento de la mayoría (Coalición Canaria, Convergencia i Unió y, en menor medida, Partido Nacionalista Vasco). No obstante, también resulta cierto que el apoyo procedía de un acuerdo general de gobierno y, hasta la Octava Legislatura, ha resultado más necesario en el Congreso de los Diputados que en Senado, como se comprueba analizando la distribución de fuerzas entre los dos principales partidos (**véanse tablas sobre mayorías y oposición**), actuando como Gobierno o como oposición.

TABLAS DE MAYORÍA Y OPOSICIÓN

Mayorías de Unión de Centro Democrático

<i>Legislatura</i>		<i>UCD</i>	<i>PSOE</i>
Primera Legislatura	Congreso	168	121
	Senado	122	79

Mayorías Socialistas

<i>Legislatura</i>		<i>Socialistas</i>	<i>Populares</i>
<i>Segunda</i> (1982-1986)	Congreso	202	106
	Senado	134 (138)	54 (58)
<i>Tercera</i> (1986-1989)	Congreso	184	84
	Senado	124 (147)	63 (64)
<i>Cuarta</i> (1989-1993)	Congreso	175	106
	Senado	108 (124)	77 (86)
<i>Quinta</i> (1993-1996)	Congreso	159	141
	Senado	96 (116)	93 (105)

Mayorías Populares

Legislatura		Populares	Socialistas
Sexta (1996-2000)	Congreso	154	141
	Senado	112 (133)	81 (97)
Séptima (2000-2004)	Congreso	179	125
	Senado	127 (150)	61 (69) *

Composición en la VIII Legislatura

	Socialistas	Populares
Congreso de los Diputados	168	148
Senado	81 (96) *	102 (126)

Nota. En negrita los electos y entre paréntesis los puestos definitivos tras el nombramiento realizado por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

* En las Séptima y Octava legislatura hay que contar con el frecuente apoyo de los Senadores de *Entesa Catalana de Progrés* (11 y 16, respectivamente) a la mayoría gubernamental.

En la Cuarta Legislatura, cuando el Partido Socialista pierde por primera vez la mayoría absoluta, en el Congreso quedan a un escaño de esa mayoría y en el Senado a tres puestos de la misma (127 escaños), pero el Partido Popular queda bastante lejos en cuanto al número de escaños controlados en ambas Cámaras, y en la Quinta el desgaste en la mayoría coincide con una aproximación entre ambas fuerzas, en una situación que hace crisis en el Senado tras las elecciones autonómicas de 1995, por la que manteniéndose el número de senadores electivos se reequilibra en sentido opuesto la proporción de los senadores recibidos por el Partido Popular, que llega a superar en número al Partido Socialista; esa nueva situación permite a aquel partido aprovechar su preponderancia relativa en varias decisiones (ARANDA, 1996) y da lugar, tras la ruptura del acuerdo de Gobierno con CiU, a una elecciones anticipadas. En la Sexta y Séptima Legislatura se invierte la tendencia con claras mayorías del partido Popular del Senado; de nuevo, una mayoría simple en el Congreso se convierte en mayoría absoluta en el Senado (VI Legislatura) y una mayoría absoluta en aquella Cámara se transforma en una mayoría “escandalosa” en el Senado. Por último, en la Octava legislatura, el cambio electoral que se produce en el Congreso no se refleja por completo en el Senado en el que el Partido Popular

consigue mayor número de puestos electorales (9 escaños) y de escaños de designación autonómica (5) que el partido Socialista y *Entesa*.

4. Unido a otros factores políticos y electorales, **la designación de senadores por las Comunidades Autónomas en un tiempo diferente a las elecciones ha tenido consecuencias sobre la estabilidad gubernamental**, cuando los principales partidos se encontraban muy próximos en cuanto a resultados. Así ha ocurrido en la Quinta Legislatura con la autonómicas de 1995 y en la Octava con las autonómicas de 2003.

5. La observación abstracta, sin tener en cuenta otra serie de elementos como las tendencias de la vida política en cada momento o lo limitado del número de senadores que, incluso, actualmente pueden nombrar cada Parlamento autonómico, permite comprobar que la composición política de Senado y Congreso hubiesen diferido *si tan sólo se hubiese contado con los senadores autonómicos*. Teniendo presente que la mayoría absoluta se habría situado en 24 senadores sobre un total de 46 en la II y III Legislaturas, en 25 sobre 47 en la IV y sobre 48 en la Quinta Legislatura, en 26 sobre 50 en la VI Legislatura y en 27 sobre 51 desde la Séptima Legislatura la realidad de ambas Cámaras podría haber colisionado en más de una ocasión en estos 23 años.

En la Segunda Legislatura el Partido Socialista no habría contado inicialmente con mayoría absoluta en el Senado y la mayoría consolidada en la Tercera se erosionaría posteriormente con la celebración de las elecciones autonómicas de 1987 y del Parlamento de Cataluña en 1988. En los inicios de la Cuarta y Quinta Legislatura los socialistas mantendrían una mayoría alejada en 3 senadores de la mayoría absoluta, para perder tras las elecciones autonómicas de 1995 por completo el control del Senado en favor del Partido Popular. Desde entonces, primero, en el Gobierno y, tras el 14 de marzo, en la oposición los populares habrían mantenido el control del Senado, aún cuando no alcanzaría la mayoría absoluta.

En resumen, si los senadores autonómicos hubiesen constituido en solitario el Senado, las divergencias en la composición hubiesen, seguramente, otorgado otro papel a la Cámara alta en sus relaciones con el Congreso y en el entramado de la organización constitucional. Ello no quiere por supuesto decir que se hubiese convertido en un órgano desequilibrante en el sistema político, en la medida que los paralelismos en la composición política en ambas Cámaras de las Cortes Generales se habría mantenido; sencillamente, la mayoría parlamentaria se habría visto en la necesidad de negociar los acuerdos en el Senado mucho antes de necesitar el recurso de trabar coaliciones en el Congreso que se generalizó a partir de la Cuarta Legislatura. El Senado se hubiese comportado como una Asamblea de compensación de la mayoría reflejada en la otra Cámara, aunque la posición debilitada con la que configura el articulado constitucional sus facultades, hubiese facilitado siempre la preponderancia de la voluntad del Congreso de los Diputados.

Por otro lado, ese papel de Cámara de contrapeso no se hubiese ejercido necesariamente a favor de las posiciones de una, de varias o del conjunto de las autonomías en la medida que la disputa en el Senado se ha venido articulando sobre la dinámica mayorías de gobierno/mayorías de oposición instrumentalizada por los dos principales partidos estatales. Pero en dicho juego, el concurso con acuerdos puntuales con senadores de fuerzas políticas minoritarias, esencialmente de carácter territorial, una vez desaparecen grupos como el CDS y sólo permanece como fuerza política minoritaria de carácter “nacional” IU, habría concedido cierta relevancia autonómica a acuerdos puntuales.

6. Hasta el momento el modelo de reflexión integrado sólo por los senadores de designación autonómica **ha hecho que se trabaje con una asamblea extremadamente reducida**, más propia de la idea de consejo que de parlamento. Un futuro Senado de extracción parlamentaria debe contar con una composición más amplia.

Por un lado, razones de naturaleza funcional lo recomiendan. Dado que su legitimación parlamentaria hará que cuente tanto con facultades generales como con

funciones específicamente autonómicas, la situación exigirá que la Asamblea cuente con “recursos humanos” suficientes para el correcto cumplimiento de sus tareas parlamentarias.

Por otro lado, una Cámara reducida se encontraría en una evidente y continua situación de descompensación frente a un Congreso de los Diputados más numeroso. A este respecto resultaría aceptable el número sugerido con anterioridad, extraído de la asignación de dos senadores por Comunidad Autónoma y otro por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, además de un senador nombrado por la Asamblea de Ceuta y otro por la Asamblea de Melilla.

7. Una última cuestión que debe reseñarse en el marco de esta proyección, como ya se hiciera con el modelo anterior, es la del peso de las Comunidades Autónomas constituidas bajo el procedimiento descrito en el artículo 151 de la CE. En la actualidad, como ya ocurriera en la VII Legislatura, los Parlamentos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía nombrarían un total de 21 senadores de los 51 senadores autonómicos, lo que supondría el 41,17 por ciento de los miembros de esta mini Cámara. En la Sexta hubiesen nombrado 21 de los 50 senadores (42 por ciento), en la Quinta 20 sobre 48 (41,66 por ciento), en la Cuarta 19 sobre 47 (40,42 por ciento) y en la Segunda y Tercera 19 sobre 46 (41,30 por ciento).

Los principales problemas que aparecen en el modelo de elección parlamentaria, si con él se pretende maximizar la transmisión de la voluntad de intereses autonómicos a través del Senado, se resumen, según los datos barajados, en dos: de un lado, la definición de la naturaleza representativa de la Cámara (ciudadanos o parlamentos autonómicos) y de rebote la definición del mandato y la representación de sus miembros y, de otro lado, la dificultad de compaginar la proporcionalidad como requisito para el nombramiento de los senadores por las Asambleas y la transmisión de la visión de las autonomías como resultado en el seno de la Cámara.

Para contrarrestar parte de las consecuencias *indeseadas* de la proporcionalidad en la elección, PUNSET (1996) ha propuesto que la elección de los senadores se realice por los Parlamentos autonómicos utilizando un criterio de mayoría simple: la fuerza mayoritaria en la Cámara sencillamente nombra a todos los senadores, para conseguir una cierta homogeneidad entre la voluntad de la mayoría autonómica y los senadores que se envían al Senado. La opción sugerida tiene algunos inconvenientes; como, por ejemplo, qué ocurre cuando una mayoría de gobierno sobre coalición prima sobre la fuerza que ha obtenido mayor representación en la Cámara. Pero, en la práctica, podría crear una tendencia a erosionar el predominio de los partidos e intereses generales a favor de una visión más autonomista de los problemas, con independencia de que ello se considere aceptable o inaceptable para la estabilidad general del sistema político, que sería más complicada de conseguir manteniendo el criterio de la proporcionalidad.

La proyección, hecha con la realidad actual, no ha contado con la necesidad de conferir representación a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Pero, evidentemente, sería inaceptable un modelo de Senado en el que no participasen ambos territorios; lo que sí hace aflorar un inconveniente singular de este modelo electivo. En el modelo anterior, en el que el voto de los ciudadanos definía la composición del Senado, se podía solventar con la elección de un senador por cada territorio, en el siguiente modelo se soluciona la particular posición en el Estado autonómico de Ceuta y Melilla confiriendo a cada uno de sus Consejos la facultad de nombrar un representante en el Senado con voz, pero sin voto, salvo en aquellos asuntos que afectasen de manera directa a sus competencias. En cambio, cuando se trata de elección parlamentaria la única solución viable es la de conferirle la posibilidad de nombrar un senador a cada Asamblea, aumentado consecuentemente el número que deban nombrar el resto de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

3. La elección del Senado por los Consejos de Gobierno autonómicos

Este modelo, que ha comenzado a ganar seguidores entre la doctrina (AJA, RUBIO LLORENTE, VINTRÓ), no cuenta con referencias previas en nuestra Historia constitucional, por lo que supone construir un modelo a partir de la nada.

En principio, no resulta este un problema ni mayor ni menor que otros, porque la puesta en práctica del texto constitucional a partir de 1978, introdujo en nuestro sistema instituciones, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o las Comunidades Autónomas, sin apenas andadura previa y, aunque con críticas puntuales, el balance de resultados se puede considerar positivo. Y algo parecido habría que apuntar sobre la falta de experiencia precedentes en situaciones con bicameralismo democrático que se ha venido constatando en la tradición constitucional española, plagada de Cámaras aristocráticas, corporativas o de base electoral muy reducida, con la excepción del Senado diseñado en la Constitución de 1869. Tan escaso bagaje era con el que empezaba a funcionar el Senado tras la Ley para la Reforma Política y, de manera definitiva, como hoy se conoce, tras la entrada en vigor de la Constitución en 1978 y las primeras elecciones constitucionales de 1979.

El modelo de “consejo” de origen gubernamental viene muy marcado por la experiencia alemana en la que el *Bundesrat* supone una solución para el Estado federal que culmina una historia constitucional marcada por la existencia de órganos de naturaleza similar. El *Bundesrat*, según el artículo 50 de la Constitución alemana, es el instrumento para que los *Länder* participen en la legislación y en la administración Federal y en los asuntos de la Unión Europea; se integra en la actualidad por 69 miembros elegidos y revocados libremente por los gobiernos de los estados y distribuidos de manera desigual en función a la población, entre 3 y 6 miembros (art. 51.2: “Cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis”).

Composición actual del *Bundesrat*

<i>Land</i>	Habitantes (*)	Escaños	Partido Político
Baden-Wurtemberg	10,71	6	CDU/FDP
Baviera	12,43	6	CSU
Berlín	3,39	4	SPD/PDS
Brandeburgo	2,57	4	SPD/CDU
Bremen	0,66	3	SPD/CDU
Hamburgo	1,74	3	CDU
Hesse	6,09	5	CDU
Mecklemburgo-Pomerania	1,73	3	SPD/PDS
Baja Sajonia	8,00	6	CDU/FDP
Renania del Norte-Westfalia	18,09	6	SPD/Alianza 90/Verdes
Renania-Palatinado	4,06	4	SPD/FDP
Sarre	1,06	3	CDU
Sajonia	4,31	4	CDU/SPD
Sajonia-Anhalt	2,51	4	CDU/FDP
Schleswig-Holstein	2,83	4	SPD/Alianza 90/Verdes
Turingia	2,36	4	CDU
Total		69	

(*) En millones

Fuente: *Bundesrat*

En esta línea la propuesta más acabada viene siendo la del profesor Eliseo AJA, que recientemente escribía, retomando las líneas ya apuntadas en su monografía de 1999:

“Yo creo que sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos porque estos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas CC AA. Este tipo de Senado, parecido al *Bundesrat* alemán, podría estar formado por un número reducido y ponderado de representantes de los Gobiernos, por ejemplo, un mínimo de 3 votos por cada CA, más uno por cada millón de habitantes. La suma daría 3-4 senadores para las CCAA de menor población, 5-7 para las intermedias y 8-10 para Madrid, Cataluña y Andalucía, que son las más pobladas. Pueden buscarse otras fórmulas de ponderación, pero convendría evitar batallas localistas y buscar el equilibrio conjunto” (*El País*, 2 de mayo de 2004).

El futuro Senado, siguiendo la propuesta de Aja, se encontraría integrado por 85 senadores. No obstante, debe concederse una participación, aunque mínima de un senador, a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con independencia de que pueda discutirse sobre si esa concesión de participación lleva o no aparejado el derecho de voto. La mayoría absoluta se coloca en 44 senadores y las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución controlarían 29 puestos (el 33,33 por ciento de la Cámara), es decir un tercio de los votos de la Cámara.

La distribución pormenorizada quedaría de la siguiente manera:

Consejo según la población por Comunidades Autónomas

Territorio	Habitantes	Senadores
Andalucía	7.687.519	10
Aragón	1.249.584	4
Asturias	1.073.761	4
Baleares	955.045	3
Canarias	1.915.540	4
Cantabria	554.784	3
Castilla-La Mancha	1.848.881	4
Castilla y León	2.493.918	5
Cataluña	6.813.319	9
Comunidad Valenciana	4.543.304	7
Extremadura	1.075.286	4
Galicia	2.750.985	5
Comunidad de Madrid	5.804.829	8
Región de Murcia	1.294.694	4
Navarra	584.734	3
País Vasco	2.115.279	5
La Rioja	293.553	3
Ceuta	74.654	1
Melilla	68.016	1
TOTAL	43.197.684	87

Un modelo de Consejo presenta, al menos, tres evidentes ventajas.

En primer lugar, transmite de manera directa, sin intermediarios o interpretaciones, cuál es la posición de cada Comunidad Autónoma ante los asuntos sometidos a conocimiento del Senado y obliga al acercamiento de voluntades para a través de las mayorías prefijadas alcanzar un acuerdo.

En segundo lugar, simplifica bastante el proceso de decisión parlamentaria al diluirse, sin desaparecer como ha demostrado la experiencia alemana, el elemento político general a favor de posicionamientos más territoriales.

Y, en tercer lugar, compensa a las Comunidades Autónomas por la pérdida de poder que han sufrido desde la entrada de nuestro país en la UE y la intensificación del proceso de integración; un proceso en el que nítidamente ha producido el reforzamiento de las competencias de los órganos centrales del Estado, especialmente del Gobierno. Este fenómeno también se ha evidenciado en la experiencia constitucional alemana, en la que la pérdida de poder de los *Länder*, se ha visto reequilibrada en el ámbito federal por la importancia que ha ido adquiriendo en el proceso de decisión el *Bundesrat* (BLANKE, 1996; POSSER, 2001; SANJURJO, 1997).

Los inconvenientes técnicos que se oponen a las ventajas políticas resultan conocidos a estas alturas.

En primer lugar, la introducción del modelo requiere una profunda modificación del articulado constitucional, no sólo en lo referente a las competencias del nuevo Consejo o al estatuto de sus miembros, sino que su inserción contrasta con la lógica de la Constitución de 1978 y el rol que en la misma se ha venido confiriendo al Senado. El ámbito más evidente y reiterado es el del papel que ese futuro Senado debería desempeñar en las relaciones de las Cortes Generales con la Corona. Pero no sólo en esa cuestión. Como se sabe una de las reivindicaciones más continuadas de ciertos grupos nacionalistas es la de potenciar la voluntad autonómica en la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional; un Consejo de las características descritas permite la selección de magistrados *más sensibilizados con la descentralización del Estado*. Pero sería, dado que no es sólo esa la misión que cumple el Tribunal Constitucional, equilibrado permitir que los gobiernos de las Comunidades Autónomas tengan la capacidad de elegir a tantos magistrados como el Congreso de los Diputados, la Cámara de representación

nacional. O sería adecuado mantener las competencias del Senado en la selección de los integrantes del Consejo General del Poder Judicial.

El modelo alemán no ha encontrado inconveniente en la participación del *Bundesrat* en la elección de los miembros (art. 94.1), ni de representantes de los *Länder* en la selección de los magistrados de otros tribunales de la Federación.

En segundo lugar, el mandato de los “senadores” se encontrará vinculado a la voluntad de los gobiernos que los nombran y sometidos a sus instrucciones. En consecuencia, el Senado dejará de ser un órgano temporalmente limitado, para convertirse en un órgano permanente, cuyos miembros se irán renovando a medida que se renueven políticamente las Comunidades Autónomas. La prerrogativas pierden bastante de su finalidad aplicadas a los miembros del Consejo. La inmunidad carece de sentido, salvo que se concediese a los Consejos de Gobierno el privilegio odioso de autorizar el procesamiento de su representantes. La inviolabilidad, como irresponsabilidad jurídica por los votos y manifestaciones emitidos en el desempeño de las funciones, se podría mantener, aunque el senador respondería políticamente por el contenido de su gestión ante el gobierno que le nombra. El aforamiento especial se podría mantener sin problema. Pero, la prohibición de delegación de voto se tiene que dulcificar en la medida que al actuar como instrumentos de las Comunidades Autónomas (art. 79.3 CE), de un lado, debe regir la unidad del sentido del voto y, de otro lado, la delegación constituiría un mecanismo para completar las eventuales inasistencias de los senadores; no obstante, el mecanismo de la delegación debe contar con un cierto límite.

En tercer lugar, el actual sistema de presidencia y mesa electiva, conformada partir de la distribución política de la Cámara carece de sentido. La lógica sugiere que la Presidencia de la Cámara se ejerza de manera rotatoria según tiempo limitado por uno de los representantes de cada Comunidad Autónoma; solución que también podría servir para los integrantes de la mesa. Las comisiones como órgano de trabajo deben respetar la posición de cada Comunidad en el Pleno. Aunque en conjunto gran

parte de estos temas deben encontrar solución en las normas internas del Senado más que la propia Constitución.

Por último, carece de sentido la pervivencia de la Diputación Permanente en un órgano que no rige su funcionamiento por el criterio temporal de las elecciones y de las legislaturas. Evidentemente, en la Constitución debe recogerse el principio del coincidencia temporal en el ejercicio de sus funciones, para evitar que el futuro Senado continúe trabajando cuando el Congreso de los Diputados se encuentre disuelto o período de vacación parlamentaria.

El problema más interesante, sobre el que se volverá con posterioridad, es del valor qué debe concederse al voto de este tipo de Senado, especialmente cuando se le capacita para bloquear la decisión parlamentaria y qué vía resulta más adecuada para desbloquear los conflictos de voluntades entre las Cámaras de las Cortes Generales.

La organización y el funcionamiento del futuro Senado

El análisis de las notas estructurales o de las reglas de funcionamiento que del futuro Senado debe recoger la Constitución va a depender en gran medida del modelo por el que definitivamente se opte. La lógica de las descripciones realizadas hasta este momento indican que las modificaciones del articulado constitucional se concentran en el supuesto de que se opte por el modelo de Consejo, mientras que en los otros dos modelos o resultan innecesarias (fórmula electiva) o presentan un contenido más limitado (fórmula parlamentaria). Por otro lado, la delimitación de las reglas sobre funcionamiento presenta una esfera eminente interna, referida a la propia Cámara, y un ámbito externo, que exige una coordinación en el marco de las relaciones del Senado con el Congreso de los Diputados y con el propio Gobierno; las decisiones que se tomen en el ámbito institucional se van a encontrar contaminadas por las decisiones referidas a las competencias del Senado.

1. Reformas comunes

Algunas reformas relacionadas con el funcionamiento del futuro Senado que habría que efectuar de todas las maneras serían las siguientes:

En primero lugar, la competencia para solicitar la celebración de sesiones extraordinarias del Senado en el actual apartado 2º del artículo 73 debe atribuirse al Gobierno y a la mayoría absoluta de sus miembros, excluyendo a la Diputación Permanente y añadiendo a tres o cuatro Comunidades Autónomas (parlamentos o consejos de gobierno).

En segundo lugar, el artículo 74 se convierte en una de las piezas que dentro de la Constitución deben marcar el futuro de las relaciones entre Cámaras.

En el apartado primero se debe resolver el problema de la naturaleza de la participación del futuro Senado en las cuestiones relacionadas con la institución de la Corona. La situación variará dependiendo del modelo por el que se apueste; al requerir una solución específica, posteriormente volveremos sobre el asunto. Pero en el apartado segundo se deben identificar aquellas situaciones que se resolverán a través del acuerdo entre ambas Cámaras; además de los previstos (tratados, art. 94.1, convenios entre comunidades, artículo 145.2, y Fondo de Compensación Interterritorial, art.158.2) se deben incluir, como mínimo por la trascendencia que tienen para el ejercicio de las competencias autonómicas, la aprobación de la Ley anual de presupuestos (art. 134.1) y la planificación general (art. 131). Pero será necesario establecer una fecha límite (dos o tres semanas) para aligerar el proceso de toma de acuerdos.

En tercer lugar, las referencias a una Diputación Permanente para el Senado resultan ociosas si la Cámara, como parece lo más correcto, se convierte en un órgano permanente, de fácil convocatoria en períodos extraordinarios de sesiones. *Sólo* tendría algún sentido su permanencia en el supuesto de que se optase por una

Cámara electiva, mientras se produce la principal renovación conectada con las elecciones autonómicas de las 14 Comunidades Autónomas formadas por vías distintas al artículo 151 de la CE, y por aquello de mantener el paralelismo constitucional. No obstante, el mantenimiento de la Diputación en estos supuesto crearía una situación extraña, porque supondría que parte de los senadores continúan (aquéllos no sometidos a proceso electivo) mientras que otros han cesado y prorrogan sólo en un pequeño grupo su mandato. La solución en este caso pasa por **mantener en el mandato a los senadores hasta que se verifica el nombramiento de los elegidos**, con lo que además no se produce la indeseada consecuencia de la paralización de las Cortes y continúan con sus tareas ambas Cámaras.

En cuarto lugar, en el artículo 81 se debe producir una ampliación de las competencias del Senado para la aprobación de ciertas leyes orgánicas que por su contenido afectan de una manera muy directa al funcionamiento del estado autonómico. *Como mínimo* el Senado debe aprobar por mayoría y forma similar a la del Congreso de los Diputados las leyes de reforma de los estatutos de autonomía y la ley sobre financiación autonómica, prevista en el artículo 157.3 de la CE. La opción por una adecuada sistemática aconsejaría la generalización de la participación del Senado por esa mayoría en todos los procesos de creación de este tipo legislativo.

En quinto lugar, el Senado debe disponer de competencia para intervenir en el proceso de convalidación de los Decretos-Leyes. El plazo constitucional de 30 días previsto en el apartado 2º del artículo 86 resulta bastante breve, por lo que se sugiere la posibilidad de que en los diez primeros días tras su entrada en vigor el Senado tenga la facultad de evacuar un informe, que deba ser tenido en cuenta en el debate de la Cámara baja, sobre si el Decreto *afecta al régimen de las Comunidades Autónomas.*, con independencia de las consecuencias que pueda atribuirse a la disconformidad de voluntades.

En sexto lugar, la toma en consideración de las proposiciones de ley procedentes de las Comunidades Autónomas se debe residenciar en el Senado (art.

87.2). Una vez que se haya tomado en consideración se remitirá al Congreso de los Diputados para su posterior tramitación.

En séptimo lugar, el artículo 90 se convertirá en cualquier reforma en el núcleo del principal debate sobre la posición definitiva en la que se pretende que quede el senado. La reflexión encuentra dos incógnitas a resolver. Por un lado, la definición de qué asuntos son de especial interés para el Senado; es decir, esos asuntos autonómicos en los que de manera imprescindible se convierte en relevante la voluntad de las Segunda Cámara. Por otro lado, una vez fijados los asuntos, procede la especificación de qué valor se atribuye a la decisión de la Cámara en la toma de los acuerdos parlamentarios.

La solución pasa por prever dos supuestos de veto senatorial, uno, simple, alcanzado por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en los términos actualmente regulados, y otro reforzado, **cuando se trate de cuestiones que afectan al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas** (ej. Delimitación de las normas básicas), que debe ser apoyado por mayoría de 3/5 de los votos.

La interposición de veto debe llevar siempre aparejado la apertura de un proceso de debate en una comisión mixta de conciliación, exclusivamente sobre los puntos de desacuerdo identificados en el Senado, que en un plazo breve (3 semanas) confeccione un texto en el que se superen los elementos de contradicción. El texto se someterá nuevamente, sin posibilidad de enmienda, a la aprobación de ambas Cámaras. El rechazo por una nueva mayoría de 3/5 del Senado conllevará el decaimiento de la iniciativa legislativa.

El proceso de elaboración de las normas legislativas se complica y ralentiza, debiendo encajar este procedimiento genérico con las mayorías especiales exigidas en otras partes del articulado constitucional (ejemplo, leyes orgánicas). La solución a este última cuestión pasa por la concesión a este precepto carácter general en el procedimiento legislativo. Pero el otro inconveniente no tiene *solución* en la medida que encaja en la lógica del funcionamiento de las Cámaras en un modelo bicameral;

el éxito o el fracaso van a depender en gran medida del consenso de las fuerzas políticas y de la correcta justificación de partida de la segunda Cámara.

En octavo lugar, uno de los artículos que también requieren su replanteamiento es el artículo 93. Con independencia de la necesidad sostenida por la doctrina de Derecho público nacional de su conversión para permitir el engarce entre el derecho “constitucional” europeo y la Constitución de nuestro país, también se debe territorializar permitiendo una intervención más activa de un Senado, Cámara de las autonomías, en la aprobación de las normas internacionales que cedan el ejercicio de competencias estatales a entes supranacionales, cuando con ello se alteren los equilibrios competenciales fijados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Dado que el pacto autonómico no puede ser quebrantado unilateralmente ni por el Estado ni por una Comunidad Autónoma, el Senado tiene que convertirse en el garante inicial de su respeto, en tanto que interviene en el proceso de aprobación de la norma y, además, posee capacidad para requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la adecuación del articulado a la Constitución, por la vía preventiva del artículo 95 de la Constitución.

En consecuencia, la técnica legislativa sugiere que se añada un párrafo al artículo 93 en el que se especifique que cuando la cesión afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas, el texto deberá ser aprobado con el acuerdo de la mayoría absoluta del Senado (u otra mayoría que se estime conveniente).

Por lo demás, debe recordarse que el concurso del Senado deviene capital cuando se le capacite para intervenir en el control del derecho derivado a través de los sistemas de colaboración entre los parlamentos nacionales y los órganos de la UE y a través de la vigilancia del respeto en los actos europeos de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad., en los términos dispuestos en los protocolos que acompañan al proyecto de Tratado que establece una Constitución para la Unión Europea.

En noveno lugar, la facultad de disolución anticipada del Senado prevista en los artículos 99.5 y 115 de la CE debe eliminarse, de la misma forma que el mandato de la Cámara no dura cuatro años.

En décimo lugar, los estados de excepción y sitio pueden declararse abarcando el territorio de una o varias Comunidades Autónomas, lo que hace conveniente que se desarrollen también con el acuerdo mayoritario del Senado.

En undécimo lugar, la conexión que se establece entre el artículo 134 y el procedimiento consensuado de solución de voluntades dispares (art. 74) conlleva que por esta vía el Senado gane un importante mecanismo de control sobre el Gobierno y, llegado el caso, le permita canalizar la exigencias de responsabilidades de contenido político. Pero, parece poco coherente que los presupuestos que anualmente redistribuyen territorialmente los fondos del Estado, queden al margen del parecer autonómico.

En duodécimo lugar, entre las funciones del Senado debe encontrarse la de informar sobre la capacidad de las personas que van ser objeto de nombramiento como delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En décimo tercer lugar, se debiera subir la mayoría requerida por el artículo 155 para intervenir en una Comunidad Autónoma, de la mayoría absoluta a las tres quintas partes del órgano, computada con la exclusión de los senadores nombrados por la autonomía implicada. El uso de este instrumento se estima bastante remoto; pero llegado el caso una mayoría tan amplia garantizaría la legitimidad de la decisión y el consenso en torno a las medidas posteriormente adoptadas.

Por último, la reducción de miembros integrantes del Senado requeriría en paralelo una reducción de número de senadores que pueden plantear un Recurso de Inconstitucionalidad (art. 152.1). La soluciones pueden ser diversas.

La más sencilla sería la de reducir proporcionalmente el número de senadores legitimados, manteniendo la proporción actual sobre el total de los integrantes de la Cámara. Es decir, en este momento los 50 senadores que requiere el precepto suponen algo menos de la quinta parte de los miembros de la Cámara (el 19,30 por ciento), pues sencillamente seguir exigiendo el apoyo de un 1/5 de los integrantes del futuro Senado para que prospere el planteamiento de un recurso.

No obstante, en el caso de que se opte por un modelo de Consejo con una composición como la anteriormente descrita supone en la práctica una discriminación importante para las Comunidades Autónomas que sólo se tenga en cuenta el porcentaje mencionado, aproximadamente 18 senadores sobre los 87 descritos. Los representantes de ninguna Comunidad Autónoma podrían por su cuenta plantear el recurso; pero el concurso de voluntades de la Comunidades de Andalucía y Madrid, o aquélla y Cataluña serían suficientes para plantear el recurso. Mientras que sería necesaria la concurrencia de múltiples Comunidades pequeñas para alcanzar el número imprescindible para planearlo. Para evitar esa desproporción, sería conveniente exigir en la legitimación como requisito complementario, o como modalidad alternativa que los senadores manifiesten la voluntad de, al menos, 3 ó 4 Comunidades Autónomas.

2. Reformas específicas

La singularidad del modelo de Senado estructurado como un consejo, según se ha venido apuntando, hace que su entrada en el texto constitucional suscite una reacción en cadena que va afectar a un elevado número de preceptos constitucionales.

El primer problema de índole estructural se deriva de la búsqueda de la fórmula para integrar un Senado/Consejo en las Cortes Generales. La idea de que las Cortes representan al “pueblo español” a través de sus dos Cámaras (art. 66.1), casa mal con una realidad en la que una de ellas asume el papel de órgano de

“representación territorial” (o autonómico), transmitiendo la voluntad de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. La débil excusa de que los Consejos de Gobierno son emanación indirecta de los ciudadanos, con legitimación remota de las poblaciones de las autonomías, entra en crisis cuando se admite que el Congreso de los Diputados, la Cámara directamente elegida por todo el cuerpo electoral nacional, deba ceder en ciertos asuntos ante la voluntad del Senado.

Algún autor como CRUZ VILLALÓN ha defendido la imposibilidad de la inclusión en nuestro ordenamiento constitucional de una Segunda Cámara de estructura similar al *Bundesrat* alemán, proponiendo incluso la supresión de la actual referencia a la “representación territorial” del artículo 69 y la desaparición de los senadores provinciales a favor de los senadores autonómicos.

La fecha del trabajo y la corriente entonces predominante sobre la mínima intervención en el articulado constitucional puede justificar de forma limitada la prudencia del profesor CRUZ, y quizás fuese hoy en día otro su parecer. No obstante, en este momento debe buscarse el encaje de una posible Cámara de este tipo en el marco constitucional, si se desea manteniendo la nomenclatura tradicional de “Senado”.

En primer lugar, separándolo conceptualmente de las Cortes Generales que como órgano representativo de los ciudadanos quedaría únicamente integrado por el Congreso de los Diputados, con la preceptiva reforma del artículo 66 de la Constitución. Lo que no resultaría del todo una novedad en nuestra historia constitucional, porque, recuérdese, el artículo 51 de la Constitución de 1931, encabezando el Título IV, dedicado a “Las Cortes”, establecía que “la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de **las Cortes o Congreso de los Diputados**”.

En segundo lugar, el Senado o Consejo quedaría como un órgano constitucional de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de ciertas competencias constitucionales en colaboración con el Congreso de los

Diputados (legislación y presupuestos), con el Gobierno (cláusula de ejecución autonómica, art. 155 CE, nombramiento de delegados gubernamentales en las Comunidades Autónomas y control político ordinario) o autónomamente (participación en la elección de otros órganos constitucionales o con la interposición de reclamaciones ante el Tribunal Constitucional). Con este giro, sólo sería preciso la definición del encaje de ese nuevo órgano en entramado constitucional, con la recomendable reforma del enunciado genérico del Título III que pasaría a denominarse “De las Cortes Generales y del Senado”.

El segundo gran problema sería el de la participación de este tipo de Cámara en los asuntos relacionados con la Corona. La complicación surge, no porque se puedan considerar más o menos conveniente o más o menos beneficioso que se haga oír la opinión de las Comunidades Autónomas en las decisiones relacionadas con la Jefatura del Estado, sino porque el correcto encaje del nuevo Senado debe superar el corsé del procedimiento agravado de reforma constitucional. Una solución de compromiso, con escasa intervención sobre el contenido del articulado constitucional, vendría dada por la exclusión indirecta del Senado en la mayoría de esas tareas.

Si se analizan los términos del articulado constitucional se constata que el Título segundo recoge dos modalidades de intervención parlamentaria sobre la configuración y el funcionamiento de la institución monárquica: contar con el acuerdo o participación de las Cortes Generales (arts. 57.3 y 4, sucesión y matrimonio del Rey o Reina; 59.2 y 3, Regencia; 60.1, Tutoría; 61, juramento; y 63.3, declaración de guerra y firma de la paz) y la aprobación de una Ley Orgánica (art. 57.5). Además de tales referencias, el artículo 62.1,b las convierte en destinataria del ejercicio de la facultad disolutiva de las Cámaras.

Las dos últimas menciones, en cuanto que se articulan como normas de competencia general, que deben concretarse en otras preceptos constitucionales (art. 81 para las leyes orgánicas y arts. 99.5, 115 y 168.1 para la disolución), serán esas otras normas las que determinen como participa y se implica el Senado en el proceso;

según se viene apuntando, colaborando con diferentes mayorías en la aprobación de las Leyes orgánicas y siendo excluido de la disolución mediante la atribución del carácter de Cámara permanente.

Las otras referencias a la participación de las Cortes generales, se solventan, de un lado, aclarando en el artículo 66 de la Constitución que las Cortes se integran exclusivamente por el Congreso de los Diputados y, de otro lado, suprimiendo las menciones a las *antiguas* Cortes Generales que aparecen en el enunciado del artículo 74 de la Ley fundamental.

Por lo demás, si se cree conveniente que el Senado participe de alguna manera en los acuerdos relacionados con la Corona, siempre queda abierta la espita de prever su concurso en un Reglamento de funcionamiento de las sesiones y comisiones conjuntas, a partir de lo dispuesto —aunque requeriría también la reforma el tenor literal del artículo— en el párrafo 2 del artículo 72 de la Constitución.

No obstante, tampoco parece un impedimento insuperable la exigencia de un procedimiento agravado para la reforma de los mencionados artículos constitucionales, si se tiene en cuenta que el Gobierno ha marcado la discriminación en el orden de sucesión a la Corona prescrito en el artículo 57 de la Constitución dentro de su agenda entre los elementos a corregir mediante reforma constitucional. En el caso del Senado, se trataría sólo de aprovechar para efectuar retoques de carácter técnico en la medida que la decisión política fundamental consiste en la elección de un determinado modelo de Senado.

El tercer problema se sitúa en la definición del quórum y las mayorías requeridas para la constitución y la toma de acuerdos. Aunque en composición descrita aparece bastante equilibrada la representación de las Comunidades Autónomas al utilizarse como base la población de cada una de ellas, la admisión de la posibilidad de que una Cámara más reducida y de representación tan matizada pueda bloquear a través del veto la toma de decisiones en el marco del Estado

constitucional e imponer su voluntad al Congreso en determinados casos hace necesario que las decisiones senatoriales cuenten con un amplio respaldo. Se debe intentar con ello la reducción del riesgo de que una o varias fuerzas políticas o un grupo de autonomías puedan fácilmente instrumentalizar el Senado y bloquear especialmente las actividades legisladora y presupuestaria.

Si extrapolamos de nuevo la realidad política actual y repartimos los 87 senadores conforme a la presente configuración gubernamental de las Comunidades Autónomas se logran extraer varias consecuencias. La suma de los escaños de las cuatro Comunidades con mayor representación, Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia, que acumulan una población de 24.848.971 habitantes (el 57,52 por ciento de la población) suponen 34 votos, apenas alcanzan el 40 por ciento de la totalidad de los escaños; el concurso de las voluntades de estas Comunidades no siendo suficiente para alcanzar la mayoría absoluta, con un mínimo aporte de alguna otra más pequeña, pueden monopolizar la vida de la asamblea. Pero también, en sentido inverso, la suma de los votos del resto de las Comunidades lograría la imposición de acuerdos quizás gravosos para la Comunidades más pobladas. Las estrategias de acercamientos y acuerdos de las Comunidades Autónomas pueden resultar variadas; por ejemplo, el concierto de un núcleo importante de Comunidades puede marcar las directrices en el modelo de política lingüística, lo que a su vez puede tener un importante reflejo sobre el marco del desarrollo del sistema educativo.

En este momento, el perfil político de un Senado/Consejo complicaría –sin conceder a ese término un matiz peyorativo— la vida constitucional. El Partido Socialista controlaría los gobiernos de 5 Comunidades lo que le permitiría contar con 26 escaños en el Senado, a los que se añadirían, casi con seguridad, los votos de los 9 senadores catalanes nombrados por el “Tripartito”; representarían a una población de 18.780.590 (el 43,47 por ciento de la población española) distribuida en 23 provincias. Por su parte, el Partido Popular controlaría 43 escaños procedentes de 9 Comunidades Autónomas más los designados por la Ciudades Autónomas; asumirían la representación de una población de 19.418.521 (el 44,95 de la población nacional), distribuida en 22 provincias. Por último, el resto de los puestos se lo repartirían el

tripartito vasco (PNV/EA/IU) con cinco senadores y Coalición Canaria con cuatro. Con estos datos el Partido Popular se quedaría a un solo paso de la mayoría absoluta y controlaría con tranquilidad la Cámara.

Evidentemente, las reglas deben construirse con abstracción de situaciones coyunturales. Con anterioridad se ha barajado la utilización de la mayoría de 3/5 (53 votos) como la más adecuada para el triunfo del veto absoluto. La mayoría resulta elevada, pero, quizás, políticamente insuficiente. Para favorecer la solidez del acuerdo se entiende necesario que los simples votos se completen con otros requisitos como la exigencia de que tras la mayoría se encuentre un número mínimo de Comunidades Autónomas (quizás, once, que supone el 64 por ciento de las Comunidades) o un porcentaje mínimo de población representada (el 60 por ciento de la población).

La conjunción de requisitos garantiza la solidez del apoyo con el que cuenta el veto, pero, también, protege a la minorías frente a su exclusión en acuerdos importantes para el funcionamiento del Estado Autonómico y ofrece seguridades a la mayoría política representada en el Congreso de los Diputados de que su política no se va ser objeto de bloqueos a la ligera. En definitiva, la posibilidad de veto siempre abierta y el listón exigido para que prospere fuerza indefectiblemente a la negociación dentro del Senado entre las Comunidades Autónomas y, también, entre las dos Cámaras a la hora de ejercer sus competencias comunes. El veto por la trascendencia que adquiere en el sistema constitucional tenderá a convertirse en algo excepcional; pero, a su vez, se erige en una válvula de seguridad que evite graves atentados contra los pilares del Estado autonómico.

Las competencias del Senado

La exposición seguida hasta el momento ha permitido entresacar diversas cuestiones que tienen que ver con el ejercicio de las competencias que en el futuro

deberá desempeñar el Senado, utilizando como elemento de contraste las funciones que actualmente tiene constitucionalmente asignado. El debate funcional, según se ha podido comprobar, se presenta indisolublemente unido al modo a través de cómo e van a ejercer; es decir, no se trata sólo de determinar sobre qué debe tener voz y voto el Senado, sino cómo se va a pronunciar y qué consecuencias va a tener su pronunciamiento en el proceso de toma de acuerdos sobre una concreta cuestión y en el resultado final. Sobre esto último ha girado el epígrafe anterior y ahora se trata de añadir o proceder a la sistematización de algunas premisas sobre el futuro esquema competencial cualquiera que sea el modelo de segunda Cámara que se acoga en el articulado constitucional.

La propuesta común camina en la línea de la especialización del Senado en asuntos propios de las Comunidades Autónomas. Sin entrar en debate bizantino de si existe un coto de cuestiones que interesan a las Comunidades y otros temas que son de interés general y, por lo tanto, ajenos a la voluntad de éstas, o bien de si cualquier asunto del Estado afecta e interesa a las Autonomías, parece bastante difícil a estas alturas excluir la participación del Senado en el ejercicio de funciones que hasta el momento ha venido desarrollando de manera habitual. No parece, por ejemplo, posible la futura exclusión del Senado en el proceso de creación de la ley apoyándose en el criterio de si la norma tramitada cuenta o no cuenta con un especial interés para una o para todas las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, las expectativas caminan justo en la dirección opuesta, previniéndose un aumento generalizado en las competencias que actualmente desempeña la Segunda Cámara. Las competencias ejercitadas se van a encuadrar en los grandes bloques descritos en el actual artículo 66: legislación, finanzas, control político y relación entre Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado. La principal sugerencia en este campo sería que se verificase un cambio en el enfoque o acercamiento pro autonomista del Senado a las manifestaciones concretas a través de las que se ejerzan estas competencias; evidentemente, ese cambio depende tanto del acierto en el proceso de construcción de las normas

constitucionales como del correcto y razonable comportamiento de los actores políticos.

En el *marco de los poderes legisladores*, se ha insistido en la necesidad de cambiar la posición de la Cámara, reforzándola cuando se encuentran en juego intereses autonómicos. El procedimiento legislativo con definición de vetos y procesos de conciliación, la redefinición de la Cámara en la creación de la ley orgánica o su participación en la aprobación de las disposiciones del artículo 150 de la Constitución o en la legislación básica, la intervención con un informe preceptivo en la convalidación o derogación del decreto ley, etc. augura una mayor implicación del futuro del Senado en el ejercicio de las facultades legisladoras. Incluso, como ocurre en el ordenamiento alemán, se puede imaginar una intervención del Senado en el proceso de creación de disposiciones reglamentarias, cuando desarrollen normas básicas y a su vez, con las limitaciones señaladas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, reciban sus preceptos dicha calificación.

En el marco de *los poderes financieros* se va a producir un aumento de las competencias como consecuencia del aumento de la calidad de las capacidades que asume el Senado en la creación de la Ley. El reforzamiento del valor de la voluntad de la Segunda Cámara en la tramitación de las Leyes orgánicas, se manifiesta de interés en las modificación del sistema de financiación (art. 157.3), y la modificación del *iter* parlamentario acrecienta el valor de su parecer en los procesos de planificación (art. 131), de reparto de los fondos del FCI (art. 158.2), de aprobación de las leyes presupuestarias (art. 134) y de aprobación de la leyes tributarias (art. 133).

En *el ámbito del control político* nos surge una realidad diferente. El control político, se quiera o no, tradicionalmente se ha conectado con la responsabilidad gubernamental. Como tal, en los sistemas actuales, en los que la responsabilidad política se encuentra difuminada, cuando no desaparecida, como consecuencia de la estabilidad que consigue la disciplina partidista de la mayoría, el control político se ha convertido en un instrumento para la verificación del grado y el tiempo de

cumplimiento de las propuestas programáticas del gobierno (MONTERO y GARCÍA MORILLO, 1984; MARTÍNEZ ELIPE, 2000); con los mecanismos de control se pone en evidencia ante la opinión pública la actuación gubernamental para que ésta extraiga sus consecuencia y dictamine en los procesos electorales.

La práctica seguida por nuestro bicameralismo ha sido la de reconocer en condiciones de plena igualdad capacidad al Senado para la utilización de todos los instrumentos de control político frente al Gobierno, aunque se encontrase privado de capacidad para exigirle responsabilidades políticas. Las razones que avalaban esa capacidad eran de naturaleza tanto jurídica como política. La justificación jurídica nacía de la interpretación sistemática de la Constitución, en la medida que el artículo 66 ha atribuido a las Cortes Generales la facultad de controlar políticamente al ejecutivo entre sus genéricas funciones, al tiempo que ha concebido el órgano formado por dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senados. Después, el artículo 108 se ha encargado de privar al Senado de las facultad de exigir responsabilidad política al Gobierno, mientras que no ha fijado trabas a que ambas Cámaras y sus comisiones dispongan del resto de los instrumentos necesarios para ejercer el control político ordinario (arts. 109, 110 111). La justificación política se ha derivado de la propia composición política del Senado; una Cámara elegida por sufragio universal a la que se asignaban competencias generales y que en la práctica se había convertido en un órgano indistinguible del Congreso de los Diputados. El papel secundario del Senado en la vida política española hacía de más baja calidad el recurso a los instrumentos de control y no que el mismo se viera limitado en su capacidad de uso; sencillamente, ha resultado desde la óptica gubernamental menos intimidante el control dirigido desde esta Cámara que desde el Congreso de los Diputados.

El futuro Senado, si conserva un sistema de elección popular, por sufragio directo y secreto, no se puede ver privado de los instrumentos ordinarios de control político (preguntas, interpelaciones, comparencias de los miembros del ejecutivo, comisiones de investigación, mociones, etc.). Pero en la medida que se vaya decantando hacia posiciones de mayor representación de los territorios, como

emanación de los Parlamentos o de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, van también difuminándose las razones políticas que avalan el mantenimiento de esa competencia. La idea de partida es convertir el Senado en un foro de participación horizontal de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones políticas de ámbito estatal. El mantener que a través de sus representaciones en la Cámara las Comunidades Autónomas pueden verificar la acción gubernamental y presionar a un Gobierno al que no le liga una relación de confianza porque ni puede (ni debe) participar en su formación o en su destitución resulta políticamente bastante difícil de sostener. Los ciudadanos *crean* el Gobierno a través de las elecciones generales y en cuanto que fracción del cuerpo electoral en cada ámbito autonómico *conforman* directamente la Asamblea legislativa e indirectamente el Consejo de Gobierno de *su* Comunidad Autónoma.

En consecuencia, un nuevo Senado con más poder constitucional, incluso aunque siga normativamente al margen de la creación y del cese del Gobierno, si mantiene su plena capacidad de controlar políticamente al Ejecutivo, a la larga irá ganando facultades en los ámbitos de exigencia de responsabilidad gubernamental. La tendencia al aumento de los poderes de control sólo se puede mantener en el caso de que la Cámara continúe siendo electiva y se dificulta a medida que la Cámara se comience a configurar como órgano de representación territorial. De nuevo aparece la tensión dibujada en el constitucionalismo alemán entre federalismo y parlamentarismo, una mayor identificación de la Cámara con las Comunidades Autónomas y el modelo de Estado requiere una reducción de las competencias que se identifican con el funcionamiento del régimen político.

En cuanto **al papel institucional** por el que se manifiesta la voluntad autonómica en las relaciones interorgánicas, la Cámara mantendrá o incluso ganará capacidad de intervención en situaciones como la participación en el proceso de declaración y desarrollo de los estados excepcionales (art. 116), en la revisión de los convenios realizados entre Comunidades Autónomas (art. 145), en el proceso de nombramiento del Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma (art. 154), en el proceso sancionatorio del artículo 155, en el nombramiento de miembros de

otros órganos como el Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3) o el Tribunal Constitucional (art. 159), o mediante la interposición de recursos y conflictos ante el Tribunal Constitucional, con el replanteamiento que se ha comentado sobre la eventual modificación de la legitimación (arts. 95 y 162).

IV. CONCLUSIONES PARA UNA PROPUESTA

La reflexión previa y los datos con los que se ha trabajado permiten ofrecer una serie de pautas que no deben perderse de vista a la hora de seguir manteniendo nuestro modelo parlamentario en el club de los Estados bicamerales* y, para ello, encarar la reforma constitucional que lo haga posible. **Los tres tipos ideales en torno a los que se ha construido la exposición plantean problemas específicos de adaptación y su puesta en funcionamiento requieren tanto una amplia reforma de la Constitución, en algunos casos más profunda que en otros, como un cambio en la dinámica política consolidada tras un cuarto de siglo de vida constitucional democrática.** El punto de partida continúa siendo un prejuicio en el conjunto de la sociedad política a favor de la existencia de dos Cámaras, pero buscando una utilidad singular desde una perspectiva autonómica a la futura Cámara Alta.

Primero. El futuro Senado debería contar con **un número más reducido de miembros**, sin alcanzar el extremo de que su simplicidad provocara problemas para el desarrollo de los trabajos que conlleven las competencias constitucionales que desempeñen. Correlativamente, la reducción del Senado justificaría con el objetivo de equilibrar la representación popular que se pierde un recomendable aumento de la composición del Congreso, bien hasta la cifra máxima que permite la Constitución (400 diputados), bien ampliando el límite constitucional a través de la reforma del artículo 69, párrafo 1º. Por ofrecer algunos datos de la composición de los Parlamentos de países de nuestro entorno, Polonia cuenta con 460 parlamentarios en su Dieta y 100 senadores en su Cámara alta, Francia con 557 diputados en la Asamblea Nacional y 333 miembros en el Senado, Italia con 630 Diputados y 321 senadores e incluso estados menos poblados como la Hungría (386 parlamentarios en Parlamento unicameral) o Rumania (345 en la Cámara de Diputados y 142 en el Senado) cuentan comparativamente con mayor número de representantes.

* Según los datos registrados en la Unión Interparlamentaria, de los 183 Estados con parlamento asociados en la misma, 69 cuentan con instituciones bicamerales y 114 con parlamentos monocamerales.

Segundo. La relación representativa de los futuros senadores debe asentarse en **un solo criterio** que se conecte y derive de la previsión de **un solo mecanismo** de selección de los parlamentarios. Uno de los elementos que distorsiona el actual Senado es precisamente la diferente procedencia de los senadores, que en la práctica terminan confluyendo en una misma categoría de parlamentarios y obviando la defensa de intereses territoriales.

Tercero. La realidad partidista, el sistema de partidos y su incidencia sobre el sistema constitucional, supone **una variante que no se puede ni se debe excluir ni erradicar**. Aparecerá incluso en el modelo *más autonomista* de Senado que se adopte; como se ha comprobado en el *Bundesrat*. En todo caso, será conveniente en el modelo que se escoja optar por la búsqueda de instrumentos que reduzcan la tendencia partidista a favor de la variable territorial: reducción del número de miembros, conexión temporal entre elección autonómica y configuración del Senado, sistemas mayoritarios de elección, etc.

Cuarto. Una decisión que debe tomarse con carácter preliminar es la de si se desea que la configuración del Senado responda a la realidad poblacional o bien se corrija ese factor con una sobrerrepresentación de ciertas zonas territoriales. No se trata de escoger un modelo con representación igualitaria para todas las Comunidades Autónomas, que resultaría especialmente injusto, sino de decidir sobre qué grado de desproporcionalidad y de infra y suprarrepresentación se está dispuesto a aceptar. La reducción del número de senadores perjudica siempre la representación de las zonas más pobladas, salvo que se opte por la fórmula de Consejo, en la que las variantes y necesidades son otras, en la medida que se articula una conexión directa entre Consejos de Gobierno y senadores autonómicos.

Quinto. La nueva realidad llevará siempre aparejada **un reforzamiento de las competencias relacionadas con el ámbito propio de las Comunidades Autónomas, manteniendo el ámbito tradicional de facultades definido en el actual articulado constitucional**. Si resultará imprescindible una clara separación

entre el alcance y las consecuencias que debe tener la voluntad del Senado cuando interviene en cuestiones que interesan especialmente a las Comunidades Autónomas y cuando lo hace como órgano constitucional que colabora en la resolución de otro tipo de temas. No obstante, debe dejarse constancia que dado el nivel de desarrollo del Estado autonómico resulta bastante complicado deslindar aquello que manifiesta especial interés para las Comunidades Autónomas, del resto de las cuestiones.

Sexto. El mantenimiento de facultades colegisladoras y de decisión en el ámbito presupuestario y económico no encuentra objeciones en cualquiera de los modelos que en futuro adopte la Cámara. Pero, **las competencias sobre el control político del Gobierno se deben reducir de manera inversamente proporcional al proceso de territorialización del Senado;** por lo tanto, cuanto más se desconecte a la Cámara de la representación de la voluntad de los ciudadanos, menor deben ser las facultades que desempeñe en la vigilancia de la actividad gubernamental. El punto máximo en esa reducción se colocaría en la práctica desaparición cuando se acabase optando por la creación de un consejo de representación de los Ejecutivos autonómicos.

Séptimo. Las decisiones políticas que se trasciban en el proceso de reforma deben alcanzar a la definición del papel y del peso que se quiera otorgar a la Cámara en el entramado institucional. Tanto con respecto al resto de los órganos constitucionales (Congreso de los Diputados, Gobierno, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional), como en la definición de su acercamiento al funcionamiento de la institución del Corona.

Octavo. La utilización de un criterio gradual indica que entre las tres fórmulas juegan en sentido inverso dos polos.

Por un lado, **la cirugía que debe aplicarse sobre el texto constitucional adquiere mayor envergadura y complejidad a medida que se va alejando el modelo final del esquema de la representación ciudadana y acercando al modelo de mayor representación autonómica.** La opción por un Senado de elección

popular con circunscripción autonómica requiere mínimos retoques en el articulado constitucional, que nunca podrán quedar reducido a la limitada reforma del artículo 69 de la Constitución, y se podría abordar en el marco del proceso de reforma ordinaria previsto en el artículo 167. Mientras que en el lado opuesto un tipo de Cámara elegida directamente por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas requiere una amplia reforma del articulado constitucional y con seguridad, en la medida que se limita el derecho de participación política de los ciudadanos españoles, será necesario recurrir al procedimiento complejo del artículo 168 de la Constitución.

Por otro lado, **cuanto mayor sea el grado de respeto del criterio de la representación directa de los ciudadanos en el interior de la Cámara más indistinguible se hará el perfil político de ambas Cámaras y más dificultoso resultará que afloren por separado los intereses autonómicos.** La experiencia contrastada en el Senado hasta hoy nos informa sobre la continuada identidad política de ambas Cámaras en la medida que se integran a través de procesos electivos y sobre el dato de que una no ha representado o defendido intereses distintos a la otra, salvo cuando circunstancialmente han llegado a ser distintos los partidos predominantes en una y otra.

En principio, el sistema de Consejo, sobre el que no se cuenta con una experiencia previa, no garantiza una continuada defensa de intereses autonómicos frente a los intereses “generales”, especialmente si no se pierde de vista la importante variante uniformadora que supone en nuestro sistema constitucional el actual sistema de partidos. Pero, la opción por el Consejo tiende a modificar el juego de la variante partidista en la medida que los ciudadanos de una Comunidad Autónoma conocen de manera directa y, generalmente, previa cuál es la posición que sostiene sus instituciones autonómicas en torno a un asunto determinado, puesto que los senadores están defendiendo en la Cámara la opción del gobierno autonómico, haciendo imposible que la voluntad se pueda camuflar sobre criterios partidista en el seno de una votación general. A los ciudadanos les permite valorar si sus senadores (e instituciones autonómicas) han defendido adecuadamente sus intereses como

Comunidad Autónoma, sin tener que esperar a las explicaciones que como mediadores deseen ofrecerles los partidos predominantes en sus Comunidades Autónomas; en la valoración del resultado no necesariamente tienen que centrarse en el dato de que se hayan impuesto siempre a las posturas del resto de la Cámara, sino también en los elementos del proceso de negociación con el resto de las Comunidades Autónomas y con las instituciones centrales del Estado, comprobando que han sido conducidos correctamente.

Los partidos de gobierno en las Comunidades Autónomas tendencialmente cambiarán su comportamiento en la medida que su continuidad no dependerá sólo de su papel como gobierno u oposición en los órganos centrales del Estado, sino también de la dedicación con la que defiendan los específicos intereses de su territorio autonómico. De esta forma, no se trataría de una situación excepcional que en un mismo partido existiesen posiciones contrapuestas sobre un mismo asunto político en diferentes Comunidades Autónomas; ya se ha asistido a este tipo de situaciones en debates sobre asuntos comprometidos, como la financiación autonómica o el plan hidrológico, sin que se hayan articulado cauces para su exteriorización más allá de los propios partidos.

En definitiva, la variante del sistema de partidos como cauce de moderación en la manifestación de intereses autonómicos, actúa de una manera más matizada en el sistema de consejo que en el sistema de elección de los senadores por el cuerpo electoral o por el Parlamento autonómico.

Noveno. La selección de un modelo con criterios como el menor daño constitucional y la mayor virtualidad en la transmisión de intereses específicamente autonómicos debe **dejar fuera por su ineficiencia el modelo de elección parlamentaria**, en la medida que no garantiza una diferenciación política entre Cámaras y requiere, especialmente bajo la modalidad de representación de asambleas autonómicas, una sustancial reforma del articulado constitucional para su adecuada inserción. **Reúne los principales defectos de los otros dos modelos y no aporta las ventajas que se persiguen con la reforma constitucional.**

Décimo. La solución electoral que maneja como modelo el Gobierno presenta **la gran ventaja de que sólo requiere una limitada actuación sobre el articulado constitucional y que permite dar impulso a una nueva Cámara en la que se mantienen bastantes rasgos de la actual con la esperanza de que la elección en el marco del territorio de la Comunidad Autónoma le confiera a la larga una cierta impronta autonómica.** Desde el punto de vista del esfuerzo político, se presenta como la fórmula que menos liderazgo político y pedagogía precisa pues la democraticidad de la segunda Cámara electiva la convierte en un modelo de sencilla defensa dialéctica.

No obstante **la experiencia** de la que hasta ahora se tiene noticia **no hace abrigar demasiadas esperanzas de que se acabe convirtiendo en la Cámara que precisa el actual modelo autonómico y ante la opinión pública seguirá resultando dificultosa la defensa de una segunda Cámara muy (en realidad, más) parecida al Congreso de los Diputados.** A esto se añadiría que, una Cámara con estas características carece de claras razones para demandar el aumento de la calidad de sus competencias constitucionales, especialmente en materias típicamente autonómicas, y tampoco se justifica el sostenerla con un papel secundario en el marco constitucional en la medida que en su legitimación es de origen *tan* democrático como el Congreso e incluso su representatividad puede ser mayor dependiendo de la proporcionalidad que ofrezca el sistema electoral que se utilice en la elección de sus miembros.

Si definitivamente la reforma se orientase por este modelo, en la medida que por sí mismo **la sencillez del proceso de adaptación constitucional y político resultan un mérito especialmente valorable en los momentos complicados** en los que se afronta la reforma constitucional, **se sugiere el reforzamiento de aquellos elementos que supongan un mínimo refuerzo del perfil autonómico de la Cámara.** En tal sentido, se han sugerido el recurso a un sistema electoral mayoritario o con corrección de la proporcionalidad, una Cámara reducida en su composición para lograr un mayor conocimiento de los senadores por los electores de cada

autonomía, la rigidez del mandato de los senadores como consecuencia de la concesión de un carácter permanente a la Cámara, la intensificación de la participación del órgano en cuestiones especialmente sensibles para el modelo autonómico (reformas estatutarias, normas básicas, competencias europeas), entre otras medidas.

Undécimo. El modelo de consejo, sin lugar a dudas, garantiza de una forma más acabada que el órgano se convierta en un cauce aceptable para la exteriorización de los intereses de las Comunidades Autónomas y su integración en el proceso decisorio estatal. En sí mismo, constituye una válvula de seguridad para la defensa de los elementos esenciales del Estado autonómico que existente y permite las futuras evoluciones del mismo.

Sin un exceso de pedagogía se puede presentar ante la opinión pública como un órgano necesario y diferente del Congreso de los Diputados en cuyo funcionamiento de forma clara los ciudadanos pueden identificar y aislar las decisiones y medios que se utilizan desde sus instituciones autonómicas para la defensa de los intereses específicos de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, como modelo no destierra el necesario elemento de cohesión que supone la defensa de los intereses generales a través de los partidos políticos y permite un equilibrio entre las exigencias propias del modelo de Estado y del régimen parlamentario; aunque, como se ha indicado, requiere un proceso de adaptación en clave territorial de la forma de actuación de los partidos políticos si no quieren encontrarse con una erosión de la posición que vienen ocupando en la esfera estatal y en los marcos autonómicos.

La **principal desventaja** de este sistema, además del riesgo que supone para la posición de los partidos nacionales, viene dada por **el esfuerzo que requiere en la reforma constitucional, tanto por la amplitud como por la calidad de las normas afectadas.**

Duodécimo. La reforma del Senado **no puede afrontarse aisladamente** de la reforma **de otras partes del articulado constitucional**. Se ha mencionado la ventaja práctica que puede suponer el que necesariamente deba seguirse la vía del artículo 168 para revisión de una cuestión puntual en el articulado del Título II, pues se puede aprovechar el derroche de esfuerzo político que ello exige para un desarrollo coherente de la estructura constitucional de la futura segunda Cámara. Pero, no se puede descartar que en el proceso en el que varias Comunidades Autónomas se encuentran inmersas en la dirección de modificar sus estatutos de autonomía resulte preciso también la reforma del articulado constitucional, para facilitar el encaje de ciertas modificaciones.

En este último supuesto nos encontramos con una tendencia en una doble dirección que afecta al futuro Senado. La filosofía del modelo de Senado que pretende configurar debe ser tenida presente por los legisladores autonómicos, en la medida que la decisión sobre un modelo u otro debe encontrar un reflejo en el texto de sus Estatutos. En sentido inverso, el resultado final del proceso conjunto de modificación de la Constitución y de los Estatutos pueden concluir en la definición de un modelo diferente de Estado al que se ajuste mejor un tipo u otro de los Senados que se han descrito en este informe.

En consecuencia, la idea que debe predominar en todo el proceso de reforma del Senado es que, como si estuviésemos en un Estado federal, **la decisión última no la pueden tomar separadamente los órganos que constitucionalmente tienen atribuida en el Título X la capacidad para ejecutar la reforma de la Constitución**; en el proceso de configuración de la futura Cámara **debe contarse con el parecer político de las Comunidades Autónomas**. No sólo por respetar un criterio de eficiencia en el proceso de reforma del Estado Autonómico en el que nos encontramos inmersos, sino porque la reforma del Senado se afronta con la voluntad decidida de conseguir que la voz y los intereses autonómicos se manifiesten de manera preponderantemente y continuada a través de la nueva Cámara. Por tanto, en el debate sobre la idoneidad del modelo que se escoja para satisfacer ese fin tienen bastante que aportar las propias Comunidades Autónomas.

Bibliografía

La bibliografía sobre el Senado y su reforma es bastante abundante, según los documentos que se acompañan como anexos. En este apartado se encuentra referencia de los trabajos de los autores citados a lo largo del texto.

AJA, Eliseo: “Perspectivas de la reforma constitucional del Senado”, en *La reforma del Senado* (Madrid: C.E.C., 1994).

AJA, Eliseo: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* (Madrid: Alianza, 1999)

AJA, Eliseo: “¿Cómo debe ser la reforma del Senado? De los Gobiernos autonómicos”, *El País*, 25 de mayo de 2004.

ARANDA ALVÁREZ, Elviro: “Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo”, en *Revista de las Cortes Generales*, 39 (1996).

BLANKE, Hermann-Josef: “El *Bundesrat* en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, en F. Pau: *El Senado, Cámara de representación territorial* (Madrid: Tecnos, 1996).

CARRERAS, Francesc de: “El Senado en la Constitución española”, en F. Pau i Vall (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial* (Madrid: Tecnos y AELPA, 1996).

CHUECA, Ricardo L. “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10 (1984).

CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Una nota sobre el Senado como Cámara de representación territorial”, en J. Cano y A. Porras (ed): *Parlamento y Consolidación democrática* (Madrid: 1994), actualmente en P. Cruz: *La curiosidad del jurista peras, y otros estudios sobre la Constitución* (Madrid: CEPC, 1999).

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas* (Madrid: Cortes Generales y CEC, 1995).

GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario en el ordenamiento español* (Madrid: Cortes Generales, 1984).

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J. en “Mesa redonda sobre la composición del Senado”, en *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos* (Madrid: Dykinson, 1998)

GÖTZ, Volkmar: “Qualche osservazione sul *Bundesrat*”, en *Quaderni Costituzionale*, 2 (2001).

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J: *El debate sobre la reforma del Senado* (Madrid. Senado, 2004).

LARIOS, María Jesús: “La búsqueda del consenso como *leitmotiv* del procedimiento legislativo federal alemán”, en *Revista de las Cortes Generales*, 53 (2001).

MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización del Gobierno* (Pamplona: Aranzadi, 2000).

MONTERO GRIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario* (Madrid: Tecnos, 1984).

MORALES ARROYO, José María: “Los modelos de Senado”, en *Revista de Derecho Político*, en prensa.

POSSER, Diether: “Significado del *Bundesrat*”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Hiede: *Manual de Derecho Consituicional* (Madrid: Marcial Pons, 2001).

PUNSET, Ramón: “El Senado en la nueva Constitución española”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 57.

PUNSET, Ramón: “El Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas. Bases de una propuesta”, en F. Pau: *El Senado, Cámara de representación territorial* (Madrid: Tecnos, 1996).

RAMÍREZ, Victoriano, PÉREZ, Rafael, y MÁRQUEZ, María Luisa: “Distribución de los escaños del Senado por Comunidades Autónomas”, en *Revista de las Cortes Generales*, 41 (1997).

ROJO, Javier: “La reforma del Senado”, *Discurso en el Foro Nueva Economía* (Madrid, octubre, 2004). Localizable en <http://www.psoe.es/ambito/provinciadealava/docs>.

RUIZ RUIZ, Juan José: “Límites materiales a la reforma constitucional del Senado en España: una lectura desde el patrimonio común europeo de la forma de gobierno parlamentaria”, comunicación presentada al *Seminario sobre la reforma constitucional* (Toledo, junio de 2004); texto mecanografiado.

SANJURJO RIVO, Vicente: “Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: El peculiar caso del *Bundesrat*”, en *Revista de las Cortes Generales*, 40 (1997).

SOLÓZABAL ECHVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico* (Madrid: McGraw-Hill, 1998).

Índice de Tablas

Tabla de población por Comunidades Autónomas	30
Tabla de senadores elegidos en cada Comunidad Autónoma comparados con los diputados electos	31
Tabla de población representada por cada senador	33
Tabla de reparto de senadores en circunscripciones autonómicas conforme a la población	35
Tabla de reparto de senadores con fórmula D'HONDT y circunscripción autonómica	37
Tabla de composición propuesta	41
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. II Legislatura	46
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. III Legislatura	46
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. IV Legislatura	47
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. V Legislatura	47
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. VI Legislatura	48
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. VII Legislatura	49
Tabla sobre senadores nombrados por las Comunidades Autónomas. VIII Legislatura	49
Tablas de mayoría y oposición	51
Tablas de mayoría y oposición (cont.)	52
Tabla sobre composición actual del <i>Bundesrat</i>	58

Tabla de composición de Consejo según la población de las Comunidades Autónomas

60

Anexo I

**COMPOSICIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Y DEL SENADO POR LEGISLATURAS**

**COMPOSICIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Y DEL SENADO POR LEGISLATURAS (I)**

	II	Legislatura	III	Legislatura	IV	Legislatura	V	Legislatura
	Congreso	Senado	Congreso	Senado	Congreso	Senado	Congreso	Senado
Socialistas Populares	202	134	184	124	176	108	159	96
Nacionalistas Vascos	107	54	105	63	106	77	141	93
CiU	8	7	6	7	7 (a)	4	6 (c)	3
UCD/CDS	12	6	18	8	18	10	17	10
Nacionalistas Canarios	13	4	19	3	14	1	—	—
PCE/IU	—	2	1	2	1	4 (b)	4	5
HB	4	—	7	—	17	1	18	—
Euzkadiko Esquerra	2	—	5	1	4	3	2	1
Coalición Galega	1	—	2	—	2	—	—	—
PAR	—	—	1	—	—	—	—	—
UV	—	—	1	—	1	—	1	—
PA	—	—	—	—	2	—	—	—
ERC	1	1	—	—	—	—	1	—
Total	350	208	350	208	350	208	350	208

(a) 5 diputados de PNV y 2 diputados de EA.

(b) AIC, 1 diputado; Agrupación por Lanzarote, 1 diputado; AHÍ, 1 diputado y Asamblea Majorera, 1 diputado.

(c) 5 diputados de PNV y 1 de EA.

**COMPOSICIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Y DEL SENADO POR LEGISLATURAS (II)**

	VI	Legislatura	VII	Legislatura	VIII	Legislatura
	Congreso	Senado	Congreso	Senado	Congreso	Senado
Socialistas	141	81	125	61	164	79
Populares	156	112	183	127	148	102
Nacionalistas Vascos	7 (a)	4	8 (b)	6	8 (c)	6
CiU	16	8	15	8	10	4
Nacionalistas Canarios	4	3	4	—	3	5
IU	21	—	9 (d)	—	5	—
Entesa	—	—	—	6	—	12
HB	2	—	—	—	1	—
UV	1	—	—	—	—	—
PA	—	—	1	—	—	—
ERC	1	—	1	—	8	—
BNG	1	—	3	—	2	—
Chunta	—	—	1	—	1	—
Total	350	208	350	208	350	208

- (a) 5 diputados del PNV y 2diputados de EA.
 (b) 7 diputados del PNV y 1 diputado de EA.
 (c) 7 diputados del PNV y 1 diputado de EA.
 (d) 8 diputados de IU y 1 diputado de IC.

Anexo II

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA REFORMA DEL SENADO

A) TRABAJOS EN MONOGRAFÍAS

AAVV

La Reforma del Senado (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994)..

AAVV

Ante el futuro del Senado. (Barcelona: Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autonòmics, 1996).

AJA, Eliseo

“Las Comunidades autónomas y la reforma del reglamento del Senado”, en *Reforma del Senado*, v. II. (Valencia: Corts Valencianes, 1995) - p. 732-739.

AJA, Eliseo

El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales. (Madrid: Alianza Editorial, 1999).

AJA, Eliseo

“El hecho diferencial en la reforma constitucional del Senado”, en Manuel Torres Aguilar (coordinador): *El Senado: ¿cámara de representación territorial?.* (Córdoba: Diputación de Córdoba, 2001), pp. 90-108.

AJA, Eliseo

“Perspectivas de la reforma constitucional del Senado”, en *La Reforma del Senado* (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 211-223.

AJA, Eliseo

“I rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome in Spagna”, en Giancarlo Rolla (coor) *La Riforma delle autonomie regionali: esperienze e prospettive in Italia e Spagna.* (Torino : Giappichelli, 1995), pp. 87-100.

AJA, Eliseo

“El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional”, en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, T. I. (Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1994), p. 560-580.

ALBA NAVARRO, Manuel

“Diversos modelos para la reforma del Senado”, en Francesc Pau i Vall (coordinador): *El Senado, Cámara de Representación Territorial.* (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 227-238.

ALBERTI I ROVIRA, Enoch

“Perspectivas de la reforma constitucional del Senado”, en Alberto Pérez Calvo (coordinador): *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del*

Estado: II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico. (Madrid: Instituto Navarro de Administración Pública y Tecnos, 1997), pp. 171-183.

ALBERTI I ROVIRA, Enoch

“La reforma constitucional del Senado”, en *Ante el futuro del Senado.* (Barcelona: Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autonòmics, 1996), pp. 21-27.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio

“El bicameralismo español y la reforma del Senado”, en Luis Martínez-Calcerrada y Gómez (dir.): *Homenaje a don Antonio Hernández Gil.* (Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001), pp. 415-429.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis
Derecho parlamentario. (Barcelona : J.M. Bosch, 2000).

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio

Estudios sobre la reforma del Senado. (Madrid: José Antonio Alonso de Antonio, 1999).

ALONSO OLEA, Manuel

“Senados corporativos y consejos económico-sociales”, en Miguel Herrero de Miñón (coor.): *Tribuna sobre la reforma del Senado.* (Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1996), pp. 163-182.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique

“Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico.* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997), pp. 79-90.

ANTONINI, Laura

La riforma del Senato spagnolo a vent'anni dalla Costituzione del 1978”, L. Pegoraro (cur.): *I VENT'ANNI della Costituzione spagnola; nella giurisprudenza del Tribunale Costituzional.* (Padova: Cedam, 2000), pp. 155-177.

ARBÓS, Xavier

“El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”, en *Reforma del Senado*, v. II.. (Valencia: Corts Valencianes, 1995), pp. 740-766.

ARGULLOL I MURGADAS, Enric

“Constitución, Estatuto de autonomía: reforma, revisión y derechos históricos”, en *CONCORDIA civil en Euskadi: estrategias para la paz.* (Barcelona: Icaria, 2004), p 113-151.

ARGULLOL I MURGADAS, Enric

Desarrollar el autogobierno (Barcelona: Península, 2002).

BARCELÓ BARCELÓ, Adolf

“Una respuesta de reforma del Senado que refleje la pluralidad del Estado”, en Manuel Balado y José A. García Regueiro (dir): *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. (Barcelona: Bosch, 2003), pp. 479-481.

BOUZA-BREY, Luis

”Hipòtesis per a una reforma del Senat”, en *Reforma del Senado*, v. I.. (Valencia: Corts Valencianes, 1995), pp. 75-89.

CARRERAS SERRA, Francesc de

“El sistema autonómico español: ¿existe un modelo de Estado?”, en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997), pp. 93-104.

CARRILLO, Marc

“Considerazioni per una riforma del Senato in Spagna”, en Tania Groppi (dir.): *Principio di autonomia e forma dello Stato: la partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*. (Torino: Giappichelli, 1998), pp. 113-122.

CARRILLO, Marc

“Constitución, autogobierno y Euskadi”, en *Concordia civil en Euskadi: estrategias para la paz*. (Barcelona: Icaria, 2004), pp. 245-276

DUPRAT, Jean-Pierre

“Les difficultés de la représentation territoriale: le débat sur la réforme du Sénat espagnol”, en *Mélanges Patrice Gélard: droit constitutionnel*. (Paris: Montchrestien, 2000), pp. 373-378.

ESPÍN TEMPLADO, Eduardo

“Perspectivas y futuro del modelo territorial español”, en Francesc Pau i Vall (coor.): *El futuro del Estado autonómico: VII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. (Navarra: Aranzadi, 2001), pp. 47-55.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino

“Los problemas de la distribución territorial del poder en España: la reforma del Senado”, en *Reforma del Senado*, v. II. (Valencia: Corts Valencianes, 1995), pp. 767-815.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

“Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”, en Alberto Pérez Calvo (coor.): *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. (Madrid: Tecnos, 1997), pp. 196-208.

FERRI DURA, Jaime

“La actitud de los partidos políticos ante la reforma del Senado”, en Francesc Pau i Vall (coor.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 305-316.

FLORES JUBERÍAS, Carlos

“A house in search of a role: the Senado of Spain”, en Samuel C. Patterson and Anthony Mughan (ed.): *Senates: bicameralism in the contemporary world*. (Columbus: Ohio State University Press, 1999), pp. 260-300.

FOSSAS ESPADALER, Enric

“La reforma del reglamento del Senado: un experimento incierto”, en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades autónomas: 1993*. (Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 1994), pp. 117-123.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad

“La Comisión general de las Comunidades autónomas: balance de seis meses de reforma del reglamento del Senado”, en *La Reforma del Senado*. (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 39-64.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad

“La Comisión General de las Comunidades autónomas: (reforma del Reglamento del Senado)”, en *Reforma del Senado*, v. II. (Valencia: Corts Valencianes, 1995), pp. 816-830.

GARCÍA ROCA, Javier

“España asimétrica: (descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)”, en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997), pp. 51-75.

GARRIDO FALLA, Fernando

“La reforma del Senado”, en *Manuel Fraga: homenaje académico*, v. I.. (Madrid: Fundación Cánovas del Castillo, 1997), pp. 675-688.

GERPE LANDÍN, Manuel

“La reforma del Senado”, en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas: 1994*, V. II. (Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1995), pp. 771-790.

GONZALÉZ PONS, Esteban

“Los retos del Senado”, en *España. Cortes Generales. Senado. 25 Años del Senado: 1977-2002*. (Madrid: Senado, 2004), pp. 169-170.

GRAU CREUS, Mireia

“Il sistema di relazioni intergovernative in Spagna e la pubblica amministrazione delle Comunità autónomas” en *Governare con il federalismo*. (Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, 1997), pp. 339-391.

GROPPI, Tania

“Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni'90 : il quadro normativo”, en Giancarlo Rolla (cur.): *La riforma delle autonomie regionali: esperienze e prospettive in Italia e Spagna*. (Torino : Giappichelli, 1995), pp. 143.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J.

El debate sobre la reforma del Senado. (Madrid: Senado, 2004).

HERNANDO GARCÍA, Pedro J.

“Algunos interrogantes ante la futura reforma del Senado: la designación de los Senadores como representantes de las Comunità autónomas”, en Francesc Pau i Vall (coor): *El Senado, Cámara de representación territorial*. (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 281-303.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel

“Cambios en la composición del Senado”, en Manuel Torres Aguilar (coor): *El Senado: ¿cámara de representación territorial?* (Córdoba: Diputación de Córdoba, 2001), pp. 179-188

LABORDA MARTÍN, Juan José

“La reforma del Senado: un espacio para el debate de política territorial”, en Manuel Torres Aguilar (coor): *El Senado: ¿cámara de representación territorial?*. (Córdoba: Diputación de Córdoba, 2001), pp. 189-197.

LABORDA MARTÍN, Juan José

“Reformar para integrar”, en Josep López de Lerma, Alfredo Prada y Amparo Rubiales (coor): *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. (Barcelona: Bosch, 2003), pp. 191-202.

LEGUINA VILLA, Jesús

“La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, en Alberto Pérez Calvo (coor): *La participación de las Comunità autónomas en las decisiones del Estado*. (Madrid: Tecnos, 1997), pp. 209-224.

LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis Felipe

Federalismo y administración única en la Constitución. (Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1997).

LÓPEZ GUERRA, Luis

“Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías”, en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997), pp. 35-47.

LÓPEZ GUERRA, Luis

“Regions and nationalities in Spain: the autonomous communities”, en: *The Regions: factors of integration or disintegration in Europe*. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996), pp. 145-155.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo

“El Senado y su reforma”, en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales (coor): *Parlamento y consolidación democrática*. (Madrid: Tecnos, 1994), pp. 46-53.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo

“Senado y comunidades autónomas: algunas propuestas funcionales”, en *Reforma del Senado*. v. II. (Valencia: Corts Valencianes, 1995), pp. 831-855.

MARAGALL, Pasqual

“La España viva, la España común”, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coor): *España ¿cabemos todos?* (Madrid: Alianza Editorial, 2002), pp. 173-196

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel

Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos constitucionales. (Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1994), pp. 245-328.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel

“Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, en *Reforma del Senado*, v. II. (València: Corts Valencianes, 1995), pp. 856-874.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel

La Reforma del Senado. (Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1990).

MEUNIER-CRESPO, Mariette

Le fonctionnement de la démocratie espagnole actuelle: (textes, documents et terminologie). (Paris: Centre d'Etudes linguistiques Jacques Goudet, 1998).

MOLAS I BATLLORI, Isidre

“Sobre la reforma del Senado” en *España. Cortes Generales. Senado. 25 Años del Senado: 1977-2002*. (Madrid: Senado, 2004), pp. 177-179.

MONTEJO VELILLA, Salvador

“La reforma del Senado y sus repercusiones financieras”, en Francesc Pau i Vall (coor.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 263-268.

OLIVERAS I TERRADAS, Narcís

Senado y representación. (Madrid: Secretaría General del Senado, 2000)

PANIAGUA SOTO, Juan Luis y ALVARADO PÉREZ, Emilio

Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas. (Madrid: Universitas, 1997).

PANIAGUA SOTO, Juan Luis

”¿Qué Senado?: reflexiones en torno a las propuestas de reforma”, en *En Torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español.* (Madrid: Tecnos, 1999).

PASTOR VERDÚ, Jaime

“Una propuesta federal para España y el Estado español”, en *En Torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español.* (Madrid: Tecnos, 1999).

PÉREZ GARCÍA, Santiago

”Dificultades y avances en la experiencia reformista”, en *La Reforma del Senado.* Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 65-73.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás

“Reforma y constitución”, en F. Pau i Vall (coor.): *El Senado, Cámara de representación territorial.* Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 217-226.

PÉREZ TREMP, Pablo

“La reforma del Senado ante la Unión Europea”, en *Ante el futuro del Senado.* (Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1996), pp. 433-451.

PORTERO MOLINA, José Antonio

“Algunos interrogantes sobre la reforma del Senado”, en Manuel Ramírez (ed.): *El Parlamento a debate.* (Madrid: Trotta y Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997), pp. 29-44.

PORTERO MOLINA, José Antonio

“Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público: homenaje a Juan José Ruiz-Rico.* (Madrid: Tecnos, 1997), pp. 1082-1090.

PORTERO MOLINA, José Antonio

“Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma constitucional”, en Alberto Pérez Calvo (coor): *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado.* (Madrid: Tecnos, 1997), pp. 225-238.

PORTERO MOLINA, José Antonio

“Sobre la reforma constitucional del Senado”, en José Asensi Sabater (coor): *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual.* (Valencia: Tirant lo blanch, 199), pp. 65-95.

PUNSET BLANCO, Ramón

“El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible”, A. Garrorena (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Madrid: Tecnos, 1990), pp. 186-197.

PUY FRAGA, Pedro

“Por qué reformar el Senado en España es una gran idea”, en *Manuel Fraga: homenaje académico*. (Madrid: Fundación Cánovas del Castillo, 1997), pp. 1329-1345.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa

“La reforma del Reglamento del Senado en lo que atañe a la potenciación de su función territorial: un año después”, en Alberto Pérez Calvo (coord.): *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. (Madrid: Tecnos, 1997), pp. 145-170

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime

Estudios de derecho autonómico. (Madrid: Montecorvo, 1997).

ROMÁN CLEMENTE, José

“Reforma constitucional del Senado”, en Manuel Torres Aguilar (coordinador): *El Senado: ¿cámara de representación territorial?*. (Córdoba: Diputación de Córdoba, 2001), pp. 33-45.

RUBIO LLORENTE, Francisco

“La reforma constitucional del Senado”, en *Ante el futuro del Senado*. (Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1996), pp. 357-363.

RUIZ GALLARDÓN, Alberto

“Reflexiones sobre posibles perspectivas para una reforma constitucional del Senado”, en *La Reforma del Senado*. (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 225-238

RUIZ RUIZ, Juan José

“La reforma constitucional del Senado en España y la asimetría del Estado autonómico: la igualdad en la representación de las nacionalidades y regiones”, en Francesc Pau i Vall (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 395-409.

RUIZ RUIZ, Juan José

“Riforma costituzionale del Senato in Spagna: adeguamento ai principi della forma di governo parlamentare bicamerale”, en S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.): *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*. (Rimini: Maggioli, 1996), pp. 215-255.

SÁNCHEZ MANZANO, María de la Paz

“Perspectivas para la reforma constitucional del Senado: un balance”, en Francesc Pau i Vall (coor.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. (Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1996), pp. 339-352.

SILVA OCHOA, Juan Carlos da

“El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de Enero de 1994”, en *La Reforma del Senado*. (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 17-38.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José

Las bases constitucionales del Estado autonómico. (Madrid: McGraw-Hill, 1998).

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco

“Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado”, en *La Reforma del Senado*. (Madrid: Senado y Centro de Estudios Constitucionales, 1994), pp. 239-252.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo

“Homogeneidad asimétrica y plurinacionalidad confederal en el Estado autonómico de fin de siglo”, en Adolfo Hernández Lafuente (coor.): *El funcionamiento del Estado autonómico*. (Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999), pp. 69-85.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo

“Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997), pp. 15-32.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo

“La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas”, en *Ante el futuro del Senado*. (Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1996), pp. 377-391.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo

“Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa”, en Javier Corcuera Atienza (dir.): *Los Nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*. (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999), pp. 271-300.

VISIEDO MAZÓN, Francisco J.

La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas. (Madrid: Secretaría General del Senado, 1997).

ZUBÍA ATXAERANDIO, Joseba de

“El Senado del siglo XXI”, en *España. Cortes Generales. Senado. 25 Años del Senado: 1977-2002*. (Madrid: Senado, 2004). pp. 180-182.

B) ARTÍCULOS DE REVISTAS SOBRE LA REFORMA DEL SENADO.

ACTIVIDAD

“El Senado. La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidad Autónomas*. (Barcelona: 2001), pp. 70-89.

AJA, Eliseo

“Las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, (1993), n. 35 (II); pp. 11-18.

AJA, Eliseo

“Principales líneas de la reforma constitucional del Senado”, *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n. 20 (dic. 1995), pp. 51-60.

AJA, Eliseo

“La reforma constitucional del Senado”, *Revista de Occidente*, n. 271 (2003), pp. 39-63.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio

“La función de control en la reforma del Senado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 90 (1998), pp. 351-357.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio

“La reforma del Senado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 88 (1996-97), pp. 9-20

ARBOS, Xavier

“El Senado : Marco constitucional y propuestas de reforma”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 24 (1991), pp. 7-38

BARRERO VALVERDE, Juan Ignacio

“La reforma del Senado en el marco de la Constitución de 1978”, en *Veintiuno. Revista de Pensamiento y Cultura*, n. 40 (1998-1999), pp. 61-70.

BILBAO ARRESE, J. Mario

“La reforma constitucional de la composición del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 33 (1994), pp. 185-197.

BON, Pierre

“Espagne [Chronique de vie administrative]”, en *Annuaire Europeen d'Administration Publique* (1993), pp. 343-352

BOUZA-BREY, Luis

“Hipótesis para una reforma del Senado”, en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n. 6 (1987), pp. 51-65.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino

“Los problemas de la distribución territorial del poder en España: la reforma del Senado”, en *Revista de Derecho Político*, 34 (1991), pp. 71-121.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial/Francisco Fernández Segado

En: *Revista Vasca de Administración Pública* (1985), n. 13; p. 7-44

Sign: r 415

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

“Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 37 (1996), p. 271-292.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

“Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de Derecho Político*, n. 42 (1996), pp. 35-53.

FRAGA IRIBARNE, Manuel

“La reforma del Senado”, en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, n. 4182 (1996), pp. 1-2.

FRANCH I FERRER, Vicent y MARTÍN CUBAS, Joaquín

“Reflexiones en torno a la posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 18-19 (1997), pp. 21-41.

GARCÍA PECHUÁN, Mariano

“La reciente reforma reglamentaria del Senado. (Encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 32 (1994), pp. 87-119.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad

“La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)”, en *Revista de Administración Pública*, n. 33 (1994), pp. 485-499.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad

“La composición del futuro Senado. Opciones básicas y cuestiones conexas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 22 monográfico (1998), pp. 189-209.

GARRORENA MORALES, Angel

“Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 34 (1995), pp. 7-49.

GARRORENA MORALES, Angel

“¿Reforma del reglamento del Senado o reforma del Senado?” en *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, n. 13 (1995), pp. 67-78.

GOIZUETA VERTIZ, Juana y ZELAIA GARAGARZA, Maite

“Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado: problemas suscitados y reformas propuestas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 50 (1998), pp. 369-392.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J. y MORALES ARROYO, José María

“Un intento de territorialización del Senado: La Comisión General de las Comunidades Autónomas”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 20 (1994), pp. 305-336.

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz

“La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 47-II (1997), pp. 11-32.

LEGUINA VILLA, Jesús

“La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, en *Revista de Administración Pública*, n. 143 (1997), pp. 7-27.

LÓPEZ GARRIDO, Diego

“Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 33 (1994), pp. 7-25.

LÓPEZ CASTRO, Ana María

“La Reforma del Senado y las Comunidades Autónomas (Seminario celebrado en Bilbao en mayo de 1992)”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 77 (1992), pp. 349-359.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo

“Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 65 (1989), pp. 147-171.

MARTÍNEZ CALVO, Juan

“Propuesta de reforma de la composición del Senado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 86 (1996), pp. 585-592.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel

“La difícil viabilidad del centauro. Las funciones del Senado. Notas sobre un modelo de reforma constitucional”, en *Revista General de Derecho*, n. 644 (1998), pp. 5399-5430.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel

“Forma de Estado y estructura del Parlamento: Notas sobre la reforma del Senado Constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 33 (1994), pp. 27-62.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel

“Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, en *Revista de Derecho Político*, n. 36 (1992), p. 377-397.

MORALES ARROYO, José María

“Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español”, en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, n. 2317 (1989), pp. 1-5.

PÉREZ-SERRANO, Nicolás

“Un Senado autonomizado. Comentario de urgencia a la reciente reforma”, en *Razón y Fe*, n. 1147 (1994), pp. 301-308.

POMED SÁNCHEZ, L.A.

“La evolución del Estado Autonómico (Apostillas al Informe Comunidades Autónomas 1993)”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 4 (1994), pp. 209-244.

PORTERO MOLINA, José Antonio

“Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 87 (1995), pp. 81-105.

AGUDO SUAREZ, Mónica [et al.]

“Propuesta de reforma del Senado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 22 monográfico (1998), pp. 249-262.

PUNSET BLANCO, Ramón

“La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 37 (1993), pp. 81-90.

PUNSET BLANCO, Ramón

“La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 35-II (1993), pp. 31-38.

REFORMA

“La reforma del Senado (Sesión celebrada en la Asamblea Regional de Murcia el día 11 de octubre de 1991”, con la participación de: Juan José Laborda Martín, Gumersindo Trujillo Fernández, Ramón Punset Blanco, Eliseo Aja Fernández, Javier Pérez Royo, Manuel Aragón Reyes, Angel Garrorena Morales, Miguel Navarro Molina), en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 3 (1991), pp. 179-232.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa

“La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 37 (1993), pp. 91-126.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa

“La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 35-II (1993), pp. 39-69.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa

“Reflexiones sobre el futuro del Senado”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4 (1997), pp. 301-316

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime

“Sobre la reforma del Senado”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 25 (1996), pp. 211-239.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime

“Sobre la reforma del Senado. Notas acerca de su especialización funcional”, en *Tapia: Publicación para el Mundo del Derecho*, n. 88 (1996), pp. 13-21.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro

“El Senado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 41 (1995), pp. 293-321.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José

“Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado”, en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n. 20 (1995), pp. 61-77.

TRUJILLO, Gumersindo

“La reforma del Senado en la problemática del Estado autonómico”, en *Cuadernos de Alzate*, n. 16 (1997), pp. 79-94.

Anexo III

BARÓMETRO DE SEPTIEMBRE

Estudio número 2.535

Septiembre 2003

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Centro de Estudios Andaluces

BARÓMETRO DE SEPTIEMBRE

Estudio nº 2.535
Septiembre 2003

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Centro de Estudios Andaluces

FICHA TÉCNICA

BARÓMETRO DE SEPTIEMBRE

Estudio nº 2.535
Septiembre 2003

Ámbito:

Nacional.

Universo:

Población española de ambos sexos de 18 años y más.

Tamaño de la muestra:

Diseñada: 2.500 entrevistas.

Realizada: 2.473 entrevistas.

Afijación:

Proporcional.

Ponderación:

No procede.

Puntos de Muestreo:

167 municipios y 47 provincias.

Procedimiento de muestreo:

Polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad.

Los estratos se han formado por el cruce de las 17 comunidades autónomas con el tamaño de hábitat, dividido en 7 categorías: menor o igual a 2.000 habitantes; de 2.001 a 10.000; de 10.001 a 50.000; de 50.001 a 100.000; de 100.001 a 400.000; de 400.001 a 1.000.000, y más de 1.000.000 de habitantes.

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en los domicilios.

Error muestral:

Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y $P = Q$, el error real es de $\pm 2,0\%$ para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple.

Fecha de realización:

Del 8 al 14 de septiembre de 2003.

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Centro de Estudios Andaluces

DISTRIBUCIONES MARGINALES

BARÓMETRO DE SEPTIEMBRE

Estudio nº 2.535
Septiembre 2003

Pregunta 1

Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (*Respuesta espontánea*).

(Multirresposta: máximo tres respuestas)

Paro	62.8
Drogas	12.9
Inseguridad ciudadana	27.2
Terrorismo, ETA	46.1
Infraestructuras	1.3
Sanidad	4.6
Vivienda	11.7
Problemas económicos	11.5
Problemas relacionados con el empleo	2.7
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	.8
Corrupción y fraude	1.4
Las pensiones	3.7
Problemas políticos	11.5
La guerra de Irak	3.2
Justicia	1.7
Problemas sociales	5.1
Racismo	.9
Inmigración	17.5
Violencia contra la mujer	1.9
Problemas de la juventud	.9
Crisis de valores	2.2
Educación	3.9
Medio ambiente	1.2
La salud	.1
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	.5
Problemas relacionados con la mujer	.2
El euro	1.6
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	.6
La situación política del País Vasco	.3
El desastre del "Prestige"	.5
Otras respuestas	3.5
Ninguno	.7
(N)	(2301)

Pregunta 2

¿Y cuáles son los tres problemas que a Ud., personalmente, le afectan más? (*Respuesta espontánea*).

(Multirresposta: máximo tres respuestas)

Paro	37.4
Drogas	5.5
Inseguridad ciudadana	20.3
Terrorismo, ETA	14.3
Infraestructuras	2.8
Sanidad	6.8
Vivienda	13.3
Problemas económicos	16.6
Problemas relacionados con el empleo	3.9
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1.0
Corrupción y fraude	.7
Las pensiones	6.7
Problemas políticos	5.4
La guerra de Irak	1.1
Justicia	.5
Problemas sociales	3.6
Racismo	.3
Inmigración	7.7
Violencia contra la mujer	.7
Problemas de la juventud	1.5
Crisis de valores	1.8
Educación	5.6
Medio ambiente	1.2
La salud	1.8
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	1.2
Problemas relacionados con la mujer	.5
El euro	2.3
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	.3
La situación política del País Vasco	.1
El desastre del "Prestige"	.4
Otras respuestas	3.0
Ninguno	9.0
(N)	(2035)

Pregunta 3

Cambiando de tema, el próximo mes de diciembre hará veinticinco años que en España, en un referéndum, se aprobó la Constitución. En general, ¿cree Ud. que lo españoles conocemos bien la Constitución, la conocemos por encima, la conocemos muy poco o casi nada?

La conocemos bien	3.2
Por encima	26.2
Muy poco	40.1
Casi nada	25.1
N.S.	5.2
N.C.	.1
(N)	(2473)

Pregunta 4

Y Ud. personalmente, ¿conoce bien la Constitución, la conoce por encima, la conoce muy poco o casi nada?

La conoce bien	11.1
Por encima	30.2
Muy poco	31.5
Casi nada	26.1
N.S.	.9
N.C.	.1
(N)	(2473)

Pregunta 5

Y, en conjunto, ¿hasta qué punto está Ud. satisfecho con la Constitución que hoy tiene España?

Muy satisfecho	5.5
Bastante satisfecho	48.6
Poco satisfecho	28.8
Nada satisfecho	5.1
N.S.	11.2
N.C.	.9
(N)	(2473)

Pregunta 6

En general, ¿tiene Ud. mucha, bastante, poca o ninguna confianza en que la Constitución pueda ayudar a resolver los problemas que tenemos hoy los españoles?

Mucha confianza	5.5
Bastante confianza	43.6
Poca confianza	33.9
Ninguna confianza	7.6
N.S.	8.9
N.C.	.6
(N)	(2473)

Pregunta 7

¿Hasta qué punto cree Ud. que se respeta hoy en España la Constitución...?

Mucho	3.2
Bastante	34.5
Poco	43.8
Nada	9.4
N.S.	8.9
N.C.	.2
(N)	(2473)

Pregunta 8

Le voy a presentar algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame con cuál está Ud. más de acuerdo.

Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	9.9
Un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad	51.1
Un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan mayor competencia que en la actualidad	23.5
Un Estado en que se reconociese a las Comunidades Autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes	8.4
N.S.	6.3
N.C.	.9
(N)	(2473)

Pregunta 9

Ahora vamos a hablar de distintos tipos de regímenes políticos. Me gustaría que Ud. me dijera con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo.

La democracia siempre es preferible a cualquier otra forma de gobierno	89.6
En algunas circunstancias un régimen autoritario, una dictadura, puede ser preferible al sistema democrático	3.9
A la gente como yo, lo mismo nos da un régimen que otro	3.9
N.S.	1.9
N.C.	.6
(N)	(2473)

Pregunta 10

En conjunto, ¿está Ud. muy satisfecho, bastante satisfecho, poco o nada satisfecho con la forma en que funciona la democracia en España?

Muy satisfecho	4.7
Bastante satisfecho	48.8
Poco satisfecho	36.3
Nada satisfecho	6.9
N.S.	2.8
N.C.	.5
(N)	(2473)

Pregunta 11

¿Y cree Ud. que nuestra democracia funciona mejor, igual o peor que las otras democracias de la Unión Europea?

Mejor	10.8
Igual	41.2
Peor	20.7
N.S.	26.8
N.C.	.6
(N)	(2473)

Pregunta 12

En líneas generales, ¿diría Ud. que la política le interesa...?

Mucho	4.9
Bastante	25.6
Poco	36.3
Nada	31.7
N.S.	1.3
N.C.	.3
(N)	(2473)

Pregunta 13

Como Ud. sabe, las Cortes Españolas se componen del Congreso de los Diputados y del Senado. Ahora queremos pedirle su opinión sobre la importancia del Congreso de los Diputados para el funcionamiento de la democracia. ¿Cree Ud. que el Congreso es muy importante, bastante importante, poco o nada importante para que la democracia funcione bien? ¿Y el Senado?

	Congreso	Senado
Muy importante	31.2	23.2
Bastante importante	44.9	42.2
Poco importante	6.6	11.6
Nada importante	1.4	3.8
N.S.	14.9	17.8
N.C.	1.1	1.3
(N)	(2473)	(2473)

Pregunta 14

Cambiando de tema, en noviembre de 1975, a la muerte de Franco, muy poca gente tenía una idea clara de lo que podía pasar en España en los años siguientes. En general, y sin descender a detalles, ¿cómo cree Ud. que han ido las cosas desde entonces: mejor, igual o peor de lo que Ud. pensaba?

Mejor	62.9
Igual	9.5
Peor	7.5
En 1975 era demasiado joven o no había nacido	16.2
N.S.	3.2
N.C.	.8
(N)	(2473)

Pregunta 15

¿Cree Ud. que la forma en que se llevó a cabo la transición a la democracia constituye un motivo de orgullo para los españoles?

Sí	76.6
No	9.9
N.S.	12.6
N.C.	1.0
(N)	(2473)

Pregunta 16

Ahora indíqueme, por favor, si está Ud. más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones.

	<i>Más bien de acuerdo</i>	<i>Más bien en desacuerdo</i>	<i>N.S.</i>	<i>N.C.</i>	<i>(N)</i>
Generalmente, la política parece tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa	55.6	39.5	3.9	.9	(2473)
El voto es la única forma en que la gente como yo puede influir en lo que hace el Gobierno	74.3	18.6	6.3	.9	(2473)
Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo	71.3	21.3	6.3	1.1	(2473)
Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales	68.8	23.9	6.0	1.3	(2473)

Pregunta 17

La gente tiene opiniones distintas sobre los partidos políticos. ¿Me puede decir si está Ud. más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes?

	<i>Más bien de acuerdo</i>	<i>Más bien en desacuerdo</i>	<i>N.S.</i>	<i>N.C.</i>	<i>(N)</i>
Gracias a los partidos políticos, la gente puede participar en la vida política española	69.7	20.2	8.8	1.3	(2473)
Los partidos son necesarios para defender los intereses de los distintos grupos y clases sociales	78.5	10.9	9.1	1.5	(2473)
Los partidos no sirven para nada	14.0	75.9	8.3	1.8	(2473)
Sin partidos políticos no puede haber democracia	72.5	14.1	11.9	1.5	(2473)
Los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente	32.5	56.7	9.2	1.7	(2473)
Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	58.1	33.2	7.0	1.7	(2473)

Pregunta 18

Cambiando de tema, refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud...?

Muy buena	2.3
Buena	29.7
Regular	47.5
Mala	15.5
Muy mala	3.2
N.S.	1.7
N.C.	.1
(N)	(2473)

Pregunta 19

Y, ¿cree Ud. que dentro de un año la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora?

Mejor	14.0
Igual	50.8
Peor	16.7
N.S.	18.3
N.C.	.2
(N)	(2473)

Pregunta 20

Y refiriéndonos ahora a la situación política general de España, ¿cómo la calificaría Ud...?

Muy buena	.8
Buena	20.9
Regular	45.4
Mala	20.7
Muy mala	5.9
N.S.	5.7
N.C.	.6
(N)	(2473)

Pregunta 21

Y, ¿cree Ud. que dentro de un año la situación política del país será mejor, igual o peor que ahora?

Mejor	12.7
Igual	50.1
Peor	12.9
N.S.	23.5
N.C.	.8
(N)	(2473)

Pregunta 22

Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud.?

Izquierda (1 - 2)	5.6
(3 - 4)	26.4
(5 - 6)	32.2
(7 - 8)	10.1
Derecha (9 -10)	1.9
N.S.	11.8
N.C.	12.1
(N)	(2473)
Media	4.80
Desviación típica	1.74
N	1882

Pregunta 23

¿Me podría decir a qué partido o coalición votó Ud. en las elecciones generales de marzo de 2000?

PP	25.2
PSOE	24.9
IU	4.5
CiU	2.5
PNV	1.5
BNG	.6
CC	.2
PA	.1
ERC	.7
IC-V	.5
EA	.1
CHA	.3
Otros partidos	.8
No tenía edad para votar	5.7
En blanco	1.4
No votó	15.4
No recuerda	3.5
N.C.	11.9
(N)	(2473)

SÓLO A QUIENES MENCIONAN UN PARTIDO CONCRETO EN PREGUNTA 23 (N = 1535)

Pregunta 24

¿Era la primera vez que votaba Ud. por ese partido en unas elecciones generales, le había votado ya alguna vez o suele Ud. votar siempre por él en las elecciones generales?

Era la primera vez que le votaba	10.3
Ya le había votado alguna vez	29.3
Suele votar siempre por él	58.0
N.C.	2.3
(N)	(1535)

(Pasar a Pregunta 24a. N = 158)

SÓLO A QUIENES MENCIONAN UN PARTIDO CONCRETO EN PREGUNTA 23 (N = 1535)

SÓLO A QUIENES ERA LA PRIMERA VEZ QUE VOTABAN POR ESE PARTIDO
(1 en Pregunta 24. N = 158)

Pregunta 24a

¿Y a qué partido solía Ud. votar en anteriores elecciones generales?

PP	.6
PSOE	40.5
IU	5.1
CiU	1.9
PNV	.6
PA	.6
Otros partidos	3.2
Era la primera vez que podía votar	27.2
En unas elecciones había votado a unos y en otras a otros	8.2
No suele votar o suele votar en blanco	8.2
N.C.	3.8
(N)	(158)

Pregunta 25

Sexo:

Hombre	48.4
Mujer	51.6
(N)	(2473)

Pregunta 26

Edad:

18-24	13.2
25-34	20.4
35-44	18.2
45-54	15.0
55-64	12.3
65 y +	20.9
(N)	(2473)

Pregunta 27

¿Ha ido Ud. a la escuela o cursado algún tipo de estudios?

No, es analfabeto	1.9
No, pero sabe leer y escribir	5.3
Sí, ha ido a la escuela	92.8
N.C.	.0
(N)	(2473)

(Pasar a Pregunta 27a. N = 2294)

SÓLO A QUIENES HAN IDO A LA ESCUELA (3 en Pregunta 27. N = 2294)

Pregunta 27a

¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que Ud. ha cursado (con independencia de que los haya terminado o no)?

Menos de 5 años de escolarización	5.8
Educación primaria de LOGSE	25.3
ESO o Bachiller Elemental	24.0
Formación Profesional de grado medio	5.8
Bachillerato de LOGSE	13.5
Formación Profesional de grado superior	8.1
Arquitecto e Ingeniero Técnico	1.5
Diplomado	6.4
Arquitecto e Ingeniero Superior	1.0
Licenciado	7.6
Estudios de Postgrado o especialización	.5
N.C.	.3
(N)	(2294)

Preguntas 27 y 27a

Nivel de estudios:

Sin estudios	12.6
Primaria	45.8
Secundaria	12.5
F.P.	12.9
Medios universitarios	7.3
Superiores	8.5
N.C.	.3
(N)	(2473)

Pregunta 28

¿Quién es la persona que aporta más ingresos al hogar?

El entrevistado	45.0
Otra persona	48.8
El entrevistado y otra persona casi a partes iguales (<i>NO LEER</i>)	5.6
N.C.	.6
(N)	(2473)

Pregunta 29¿En cuál de las siguientes situaciones se encuentra Ud. actualmente?

Trabaja	47.6
Jubilado o pensionista (anteriormente ha trabajado)	17.3
Pensionista (anteriormente no ha trabajado, sus labores, etc.)	4.4
Parado y ha trabajado antes	8.2
Parado y busca su primer empleo	1.5
Estudiante	5.7
Sus labores	15.0
Otra situación	.2
(N)	(2473)

Pregunta 30¿Y cuál es/era su actual/última ocupación u oficio? Es decir, ¿en qué consiste/tía específicamente su trabajo?

Profesionales, técnicos y similares	13.0
Miembros del Gobierno, altos directivos, Administración Pública y empresa privada	2.0
Propietarios y gerentes de hostelería, comercio y agricultura	10.0
Cuadros medios	.9
Capataces y personal encargado en actividades de servicios personales	1.6
Personal administrativo y similar	11.0
Comerciantes, vendedores y similares	6.5
Personal de los servicios	9.9
Trabajadores cualificados y semicualificados	34.4
Trabajadores agrícolas y no cualificados no agrícolas	7.9
Profesionales de las Fuerzas Armadas	.5
Sin información suficiente	1.6
N.C.	.6
(N)	(2469)

Pregunta 31

¿Ud. (o el cabeza de familia) trabaja (o trabajaba) como...?

Asalariado fijo (a sueldo, comisión, jornal, etc., con carácter fijo)	56.0
Asalariado eventual o interino (a sueldo, comisión, jornal, etc., con carácter temporal o interino)	23.2
Empresario o profesional con asalariados	4.4
Profesional o trabajador autónomo (sin asalariados)	15.1
Ayuda familiar (sin remuneración reglamentada en la empresa o negocio de un familiar)	.2
Miembro de una cooperativa	.2
Otra situación	.1
N.C.	.7
(N)	(2473)

(Pasar a Pregunta 31a. N = 1958)

SÓLO A LOS ASALARIADOS (1 ó 2 en Pregunta 31. N = 1958)

Pregunta 31a

¿Trabaja/ba Ud. (o el cabeza de familia) en la Administración Pública, en una empresa pública, en una empresa privada, en una organización privada sin fines de lucro o en el servicio doméstico?

Administración Pública	14.4
Empresa pública	2.6
Empresa privada	80.5
Organización sin fines de lucro	.4
Servicio doméstico	1.9
Otros	.2
N.C.	.2
(N)	(1958)

Pregunta 32

¿A qué actividad se dedica principalmente la empresa u organización donde Ud. (o el cabeza de familia) trabaja/ba?

Producción agrícola y ganadera, silvicultura, caza y pesca	11.0
Servicios agrícolas y ganaderos	.4
Energía, extracción y preparación de combustibles	1.2
Extracción y transformación de minerales no energéticos, industria química	2.9
Metalurgia, maquinaria y material eléctrico	6.7
Material de transporte e instrumentos de precisión	1.9
Alimentos, bebidas y tabaco	2.8
Textiles, cuero, calzado y confección	3.6
Otras industrias manufactureras	4.4
Construcción	10.8
Comercio al por mayor y por menor	11.5
Restaurantes, cafés y hostelería	4.1
Reparaciones	2.3
Transporte y comunicaciones	6.7
Finanzas, seguros y actividades inmobiliarias	2.8
Servicios prestados a las empresas, alquileres de bienes	4.4
Administraciones Públicas, Defensa, Seguridad Social, Diplomacia	6.2
Servicios de saneamiento de vías públicas, servicios personales y servicio doméstico	4.9
Educación, investigación, sanidad, asistencia social	8.6
Servicios recreativos y culturales	1.1
N.C.	1.8
(N)	(2473)

Preguntas 28 a 32

Condición socioeconómica del INE (+ inactivos):

Directores y profesionales	4.0
Técnicos y cuadros medios	6.9
Pequeños empresarios	3.9
Agricultores	1.2
Empleados de oficinas y servicios	9.5
Obreros cualificados	12.3
Obreros no cualificados	8.2
Jubilados y pensionistas	21.8
Parados	9.7
Estudiantes	5.7
Sus labores	15.0
No clasificables	1.7
(N)	(2473)

Estatus socioeconómico:

Clase alta/ media-alta	16.1
Nuevas clases medias	18.5
Viejas clases medias	14.9
Obreros cualificados	34.9
Obreros no cualificados	15.5
(N)	(2389)