

# Artículos

---



# El significado político de las segundas Cámaras: el Senado en España ¿un valor para la democracia?

**Autoras:** *M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez*

Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad Pontificia Comillas

*M<sup>a</sup> Fuencisla Alcón Yustas*

Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad Pontificia Comillas

## Resumen

La opción bicameral actual de nuestras Cortes tiene un significado histórico, pues es el modelo seguido por prácticamente todas las Constituciones históricas. En el artículo se analiza esta evolución hasta llegar a la Constitución de 1978 que define al Senado, en el artículo 69.1, como “Cámara de representación territorial”. El carácter territorial del Senado se manifiesta fundamentalmente en su composición, puesto que en las funciones que tiene encomendadas se desnaturaliza su sentido inicial. La reforma del Reglamento del Senado ha intentado paliar esa distorsión adoptando

como vía para la especialización del Senado en los asuntos territoriales la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Analizado que, tanto por su composición como por sus funciones, el Senado se presenta en nuestro sistema constitucional como una Cámara adormecida, surge desde un primer momento la necesidad de proceder a su reforma. El debate, tanto doctrinal como político, en el que existe consenso, versa especialmente en cuanto a su composición, pero creemos que sería importante también recoger una modificación en sus funciones que hagan posible, si no llegar a un bicameralismo paritario, sí al menos romper el bicameralismo imperfecto.

*Palabras clave:* Constitución, Senado, Constitucionalismo histórico, reforma de la Constitución.

---

## I. Introducción: Sobre el sentido del bicameralismo

Las Cortes Generales son un órgano constitucional integrado por dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, cada una de las cuales, tiene también a su vez la naturaleza de órgano constitucional, al menos a los efectos de la regulación de los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales que establece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En lo relativo al Senado, su existencia conlleva una polémica constante. Su origen remoto nos lleva hasta los Parlamentos medievales, pero su origen próximo es doble.

Por una parte, existe el precedente en el sistema británico donde la Cámara Alta (de los Lores) se componía de nobles y representantes de la alta jerarquía eclesiástica, y la Cámara Baja (de los Comunes), de miembros de la burguesía. No obstante, sólo desde 1832, con la *Representation of the People Act*), puede hablarse con propiedad de bicameralismo en Inglaterra, porque es a partir de entonces cuando la Cámara Baja pasa a ser elegida por el pueblo. Un bicameralismo imperfecto cada vez más acusado, pues desde 1911 hasta la actualidad los poderes de la Cámara de los Lores se han ido debilitando a favor de los Comunes<sup>1</sup>.

Por otra parte, el antecedente bicameral de base territorial tiene su origen en la Constitución de Estados Unidos de 1787 (Cámara de Representantes y Senado). A partir de este momento, una Cámara, la baja, representa al conjunto de los ciudadanos de la Nación, y la otra, la alta, representa a los entes territoriales.

---

<sup>1</sup> Acerca del Parlamento en Gran Bretaña y las transformaciones sufridas por la Cámara de los Lores vid. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico, "Constitución de Gran Bretaña", en RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup> Rosa, *Las veintisiete Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, pp.188-191.

Ciertamente, en un primer momento, el bicameralismo fue expresión de una sociedad no igualitaria, donde tenían representación la nobleza y otras clases privilegiadas, reducto de los principios del Antiguo Régimen, cuya finalidad era contrarrestar el principio democrático al que respondía la Cámara baja. Se pretendía limitar los posibles “excesos” legislativos de los representantes del pueblo. Pero, el paulatino e irregular avance durante el siglo XIX del principio democrático, repercutió en la concepción de la segunda Cámara. De estar integrada por la nobleza y el clero, pasó a tener representación la oligarquía terrateniente, financiera e industrial, consecuencia del ascenso político de la burguesía.

Posteriormente, las modificaciones constitucionales, consecuencia de la profundización en los principios democráticos de participación e igualdad y de su manifestación en el sufragio universal, llevaron consigo una agudización de la polémica acerca de la propia existencia del Senado. ¿Para qué duplicar la representación, si las dos Cámaras gozan de similar legitimación?

Si la Cámara baja y la Cámara alta responden a la misma representación basada en el principio democrático, ¿por qué dos Cámaras?, ¿qué puede entonces justificar la existencia de un Senado, de una Cámara alta? Dos son los argumentos utilizados en los Estados actuales para justificar el bicameralismo.

El primer argumento que se invoca para justificar la existencia de dos Cámaras, presentado como ventaja, es contar con una segunda lectura en el proceso legislativo, esto es, la conveniencia de una Cámara de segunda reflexión, sobre todo en temas polémicos que permitan un margen para la transacción y el acuerdo. Una Cámara que vuelva sobre asuntos políticos de trascendencia y que realice una mejora técnica de las leyes. Como señala ALZAGA, desde esta perspectiva, la existencia de una segunda Cámara de reflexión puede tener un valor inestimable<sup>2</sup>.

En este punto, es importante señalar que aunque el Senado tiene en la actualidad un origen democrático, sin embargo, en lo relativo a la función legislativa y la función de control del Gobierno, las dos grandes atribuciones de los Parlamentos actuales, la Cámara alta se encuentra subordinada a la baja. Así, las posibilidades de mejora técnica de las leyes y las oportunidades para nuevos acuerdos desaparecen ante el hecho de que la representación sea semejante en ambas Cámaras, lo que diluye la eficacia real de estas posibles mejoras. Por ello, hoy en día “dos Cámaras de iguales o semejantes funciones y extracción democrática, que tienden a reflejar el fenómeno de la «doble mayoría», en términos esquemáticos, o propician una cierta especialización funcional o producen el curioso fenómeno de autodisminución de una de ellas para mantener su supervivencia, sin que ello evite, a veces, su desaparición, tal y como aconteció en Suecia”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> ALZAGA, Oscar, *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 432.

<sup>3</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup> Rosa, “La funcionalidad del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril 1993, p. 95.

El argumento que se utiliza en segundo lugar, para justificar el bicameralismo es en los países de estructura territorial plural, especialmente en los federales, al considerar que la Cámara alta representa a esas divisiones. Así, esta Cámara representa a los Estados miembros y la Cámara baja representa a la nación en su conjunto, es decir el pueblo. Con este planteamiento el bicameralismo tiene su fundamento en la organización territorial del Estado, pero esto, aunque tiene cierta lógica, no es así realmente, al menos en lo que se refiere a que los Senadores no están realmente vinculados a los Estados, salvo en algunos supuestos, sino que con frecuencia están vinculados a los partidos políticos.

En definitiva, el debate sobre bicameralismo o monocameralismo es una constante, que afecta por una parte a la composición de la segunda Cámara y por otra parte, a las funciones que se le confieren. En estas dos cuestiones son en las que suelen incidir las discusiones o preferencias de un modelo u otro. En un Estado como el nuestro, en el que el primer supuesto es dudoso, esto es, la composición no responde a la representación de los territorios, las funciones que se le encomiendan también minusvaloran lo actuado por la Cámara alta. Por ello, es necesario reformar la Cámara pues se “exige que el Senado se corresponda eficazmente con la composición y funciones propias de una “Cámara territorial”, cuya actividad parlamentaria no constituya una reiteración con variantes menores de la del Congreso de los Diputados”<sup>4</sup>.

Sobre esta cuestión volveremos más adelante, pues ahora veremos la evolución histórica del Senado en España, y posteriormente su configuración en la Constitución de 1978, para terminar con el debate sobre su reforma.

## II. El Senado en los textos históricos españoles

La España del siglo XIX se caracterizó por una amalgama de textos constitucionales enmarcados en una situación de inquietud y alarma, de lucha entre las diferentes posiciones que intentaron imponer sus ideas incorporándolas a los textos constitucionales<sup>5</sup>.

A lo largo de este período los textos constitucionales regulan las Cortes Generales como el órgano legislativo, que sólo en dos ocasiones estaría formado por una sola Cámara, en la Constitución de 1812 y la de 1931. Ciertamente también durante la época del régimen del General Franco, pero al carecer esta etapa de texto Constitucional, no trataremos las causas por las que se optó por el monocameralismo.

Creemos que el inicio de la época contemporánea en España viene señalado por dos rasgos: en primer lugar, por la invasión napoleónica, con la subsiguiente guerra, y en segundo lugar, por la transformación del sustrato social, que aunque lenta, sería profunda durante los primeros decenios del siglo XIX.

<sup>4</sup> Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional, Madrid 2006, p. 240.

<sup>5</sup> El texto de las Constituciones históricas españolas puede ser consultado en SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969.

El primer texto, la Carta de Bayona, promulgada el 8 de julio de 1808 no tuvo prácticamente vigencia en ningún momento. Como bien señala SOLÉ TURA, no puede ser considerada siquiera Constitución, ya que en su redacción intervinieron pocos representantes de la Nación Española, por lo que tiene una clara naturaleza de Carta otorgada, “dada además por un Rey extranjero, que no consolidó su Corona”<sup>6</sup>.

Por ello, consideramos la Constitución de Cádiz, elaborada sobre un territorio ocupado por los franceses, como el primer texto español de verdadera naturaleza constitucional. Fue el resultado de la convocatoria de Cortes realizada por la Junta Central, cuyo fin sería en principio examinar la situación creada en el país por la invasión. Las Cortes comenzaron su labor en 1810 y reuniéndose por primera vez, el 24 de septiembre, en San Fernando. La Constitución, desde su fecha de publicación, 12 de marzo de 1812, hasta el retorno de Fernando VII, en diciembre de 1813, tuvo una aplicación muy limitada, básicamente por la ausencia del Rey, pero no contra el Rey, aunque también por encontrarse la atención pública centrada en la guerra.

Es una Constitución de origen popular: el Preámbulo señala que la “Nación está representada”, y se pretenden dos fines fundamentales para “buscar la felicidad de la Nación”: racionalizar el poder y reorganizar la sociedad (arts. 6 y 13). Se trata, en los debates, de una posible contradicción entre la soberanía nacional y la división de poderes: si la soberanía es una sola, ¿como se va a dividir? En la Comisión que elaboró el texto constitucional existían partidarios de las dos opciones, que las Cortes tuvieran dos cámaras o de la opción unicameral. Ciertamente los defensores del bicameralismo fundamentaban su defensa en la necesidad de que entre el Rey y una Cámara de elección popular existiera un poder intermedio que “atenuase posibles roces entre aquel y ésta”<sup>7</sup>. Triunfó en las votaciones la segunda opción, por ciento doce votos a favor y treinta y uno en contra<sup>8</sup>. La mayoría de la doctrina coincide, sin embargo, en que el motivo fundamental para desechar la existencia de una segunda Cámara estuvo en el temor de que el Clero y la Nobleza aprovecharan su representación para servir de freno a los cambios políticos que se avecinaban<sup>9</sup>.

El retorno del Fernando VII tuvo como consecuencia la suspensión de la vigencia de la Constitución, estableciéndose un régimen absolutista hasta 1820, cuando el pronunciamiento del General Riego, en Arenas de San Juan, el 1 de enero de ese mismo año, tuvo como resultado la vuelta a la Constitución de 1812, comenzando el llamado “Trienio Liberal”, en el que se restauran gran parte de las reformas aproba-

<sup>6</sup> SOLÉ TURA, José y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808- 1936)*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1977, p. 12. Un estudio de los diferentes proyectos sobre este texto puede verse en FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007.

<sup>7</sup> TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 19.

<sup>8</sup> OLIVERAS i TERRADAS, Narcís, *Senado y representación*, Temas del Senado, Madrid, 2000, p. 319.

<sup>9</sup> Vid por todos TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo...*, cit., p. 19.

das en Cádiz<sup>10</sup>. A partir de finales de 1822, la situación se radicaliza y se prepara la intervención de la Santa Alianza. Por Decreto de 1 de octubre de 1823, Fernando VII declara la nulidad de todo lo decidido por las Cortes y el Gobierno durante los tres años constitucionales. Desde esta fecha comienza la llamada “Década Ominosa”, que se prolongará hasta la muerte del Rey, el 29 de septiembre de 1833.

El 3 de octubre de ese año se hizo público el testamento de Fernando VII, que confirmaba a su hija Isabel, de tres años, como heredera al Trono, y nombraba a su madre, María Cristina, Reina Gobernadora<sup>11</sup>. En enero de 1834, la Regente puso al frente del Gobierno al líder moderado Martínez de la Rosa<sup>12</sup>. La política de éste, cristalizará en la redacción de un nuevo texto constitucional, sancionado el 10 de abril de 1834. El Estatuto Real supuso el fin del absolutismo en España, puesto que introdujo mecanismos parlamentarios, que existían en las Constituciones europeas y que perdurarán hasta nuestros días, aunque estamos de acuerdo con SÁNCHEZ AGESTA, cuando afirma que “el texto del Estatuto Real es simplemente el de una convocatoria a Cortes de acuerdo con las leyes de Partida y la Nueva Recopilación”<sup>13</sup>.

Es en esta fecha cuando nace en España el bicameralismo<sup>14</sup>. Así el artículo 2º establecía que: “Las Cortes Generales se compondrán de dos estamentos: el de Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino”.

Para adoptar Cortes bicamerales se aducen varias razones: en principio, en base a la idea de que las Cortes perderían su vigor si quedan sólo reducidas a la representación del estado llano, en tanto, la segunda cámara iba a ser la balanza de un orden político estable; y, como segundo argumento, se planteaba la necesidad de que la nobleza, la Iglesia y la gran propiedad tuvieran un puesto en las tareas del gobierno. El Estamento de Próceres no era una asamblea nobiliaria sino, más bien, de las aristocracias sociales, con un número indeterminado de miembros entre los que habría natos y hereditarios y los nombrados por la Corona con carácter vitalicio. En cuanto a la Cámara de los Procuradores era una asamblea electiva, en virtud de lo dictado

---

<sup>10</sup> En el estudio de esta etapa, destaca la obra de GIL NOVALES, Alberto, *El Trienio Liberal, Siglo XXI*, Madrid, 1980.

<sup>11</sup> La cuestión dinástica queda abierta a la muerte de Fernando VII. El hermano del Rey, Carlos María Isidro, exiliado en Portugal, pretendió hacer valer sus derechos, provocando la guerra civil, que se canalizó más como una lucha a la revolución burguesa, que una simple cuestión hereditaria. En palabras de PALACIO ATARD, “el carlismo ideológico, al alzar la bandera en favor de la Religión y de la Iglesia, supuestamente amenazadas, se retrotraía a los antecedentes del Trienio Constitucional”. Vid. PALACIO ATARD, Vicente, *La España del siglo XIX, 1808-1898*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, p. 172.

<sup>12</sup> “Martínez de la Rosa está muy lejos en estas fechas del radicalismo revolucionario. Hay algo en su mismo carácter, en su idiosincrasia de hombre moderado y cortés que repudia el extremismo, la exaltación, y le inclina a los tornos literarios de un justo medio, de la moderación, que dará nombre a un partido”. Vid. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español (1808- 1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984. p. 201. Sobre el Estatuto Real destaca la obra de TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, op. cit., p. 203.

<sup>14</sup> Aunque algunos estudios atribuyen este mérito al Estatuto de Bayona. Vid. por todos TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Átomo Ediciones, Madrid, 1986, pp. 30 y ss.

en las leyes electorales. La primera, sería el Decreto de 20 de mayo de 1834, en la que se establecía un sufragio indirecto a dos grados y la segunda, por el Decreto de 24 de mayo de 1836, en el que se establecía un sistema de elección directa. Los comicios que se celebraron en virtud de este Decreto tienen una importancia singular puesto que queda fijado el método directo y porque se intentó la creación de asociaciones electorales, esbozo de lo que posteriormente serían los partidos políticos<sup>15</sup>.

La aspiración del liberalismo originario por volver al texto de 1812 y el motín de la Granja, en agosto de 1836, consiguieron la promesa de convocar elecciones a Cortes Constituyentes, que deberían emprender la labor de reformar y adecuar el texto a la nueva situación política. Las nuevas Cortes comenzaron a reunirse en octubre de ese año. Aunque el texto votado y aprobado iba a ser, en principio, una mera reforma de la Constitución de Cádiz, de hecho, quedó convertida en una nueva Constitución, la de 1837. La Constitución se decantaba, frente a la de Cádiz por el bicameralismo, debido a la influencia del pensamiento moderado.

Las Cámaras se denominaban de la forma que ya será habitual en nuestro constitucionalismo: el Senado, que será la Cámara alta, y el Congreso de los Diputados, que será la baja<sup>16</sup>. Las razones aducidas para la existencia de una Cámara alta fueron dos. Por una parte, permitir el examen más detenido de las leyes, lo que supone un incremento en la posibilidad de acierto, y por otra parte concebir el Senado como un medio de equilibrio político entre la Corona y la Cámara popular. Aún así, la composición del Senado fue objeto de cierta polémica en los debates constituyentes, puesto que no se quería un Senado nobiliario, ni de nombramiento regio, ni, por supuesto, una Cámara completamente electiva. El resultado fue un Senado mixto entre electivo y de nombramiento regio<sup>17</sup>. La Constitución establecía que “los senadores son nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes” (art. 15), teniendo en cuenta que “a cada provincia corresponde proponer un número de Senadores proporcional a su población, pero ninguna dejará de tener por lo menos un Senador” (art. 16). Los senadores se renovaban cada tres años por tercios, y cabía la posibilidad de reelección (art. 19).

Sin embargo, el texto no respondió a las esperanzas que se habían puesto en él. Las infracciones fueron constantes, y ninguna institución consiguió ocupar el lugar que la Constitución le otorgaba<sup>18</sup>. En los meses de noviembre y diciembre de 1843, los moderados comienzan a desplazar a los progresistas del poder. A medida que esto

<sup>15</sup> TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo...*, cit., p. 44.

<sup>16</sup> Señala SÁNCHEZ AGESTA que la denominación del Senado fue una cuestión muy discutida, que finalmente se adoptó “aunque a nadie gustaba, pero pasó con la fortuna histórica conocida, que lo mantuvo en todas las Constituciones del siglo XIX”. Vid. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, op. cit., p. 218.

<sup>17</sup> El término del mandato de los senadores fue uno de los asuntos más discutidos en los debates constituyentes. Vid. BERTELSEN REPETTO, Raúl, *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, p. 176.

<sup>18</sup> “La interferencia en el Gobierno mediante el pronunciamiento o el motín o la intriga palaciega, fue durante su vigencia nominal causa permanente de anomalía”. Vid. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, op. cit., p. 229.

ocurría, surgía la necesidad de proceder a una reforma del texto constitucional. La Constitución, promulgada el 23 de mayo de 1845, establecía nuevamente unas Cortes bicamerales en las que la elección de los senadores es novedosa. Frente al sistema mixto empleado por el texto de 1837, la Constitución de 1845 opta por la elección real, con la finalidad de fortalecer el Trono<sup>19</sup>. Así lo preceptuaba el artículo 14, que señalaba que el número de Senadores era ilimitado lo que conllevaba que todo lo relativo al Senado en esta Constitución fuese una de las cuestiones que experimentó una revisión más profunda, decantándose por un Senado claramente conservador, decidiéndose que sus miembros serían vitalicios y nombrados por la Corona<sup>20</sup>.

El artículo 19 recogía dos funciones específicas del Senado novedosas: en primer lugar, juzgar a los Ministros cuando fueren acusados por el Congreso de los Diputados y, en segundo lugar, conocer de los delitos graves contra la persona o dignidad del Rey, o contra la seguridad del Estado, conforme a lo que establezcan las leyes<sup>21</sup>.

La Constitución de 1845, será la última del reinado de Isabel II. Cuatro veces se intentaría, sin éxito, su reforma<sup>22</sup>, continuando así hasta que en septiembre de 1868, la revolución arrastró, no sólo el texto constitucional, sino también el trono de los Borbones. En 1868 encontramos por una parte, el intento de reconocer unos derechos individuales de mayor alcance, así como el reclamo de que se reconocieran nuevos derechos que hasta ahora no habían sido reivindicados, o lo habían sido tímidamente. Desde 1868 hasta 1875, España pasó por toda suerte de sistemas políticos y anarquías con nombre de gobierno: juntas provinciales, gobierno provisional, Cortes Constituyentes, Regencia, Monarquía electiva, varias clases de República...<sup>23</sup>.

Con la Constitución de 1869, se reconoce un sistema de monarquía, y una completa y extensa declaración de derechos fundamentales, la más importante de todos nuestros textos constitucionales históricos. La designación de Amadeo de Saboya como Rey de España no resolvió, sin embargo, los graves problemas internos; ni siquiera consiguió, durante su reinado, el funcionamiento del sistema constitucional. Las Cortes se componían de dos cuerpos colegisladores, a saber: Senado y Congreso, y no había muchos partidarios de una cámara única. Ambos cuerpos eran iguales en facultades, excepto en los casos previstos en la Constitución. El debate de este artí-

<sup>19</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl, op. cit., p. 274.

<sup>20</sup> OLIVERAS i TERRADAS, Narcís, op. cit., p. 366.

<sup>21</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl, op. cit., p. 279.

<sup>22</sup> "En 1852, Bravo Murillo elaboró un nuevo sistema constitucional en el que se perfilaba un sistema cuasi autoritario con una franca preponderancia del Gobierno. En 1854 parece derogada por mor del impulso revolucionario, que en Cortes Constituyentes discute y aprueba un nuevo texto constitucional que no llegará a ser aprobado. En septiembre de 1856, se restablece con un Acta Adicional que supone una profunda reforma de la Constitución, Acta de efímera duración, pues no iba a estar en vigor ni tan siquiera un mes. Por último, una ley de 17 de julio de 1857 reformará el Senado, volviendo a restablecerse la Constitución en abril de 1864, hasta que la revolución de 1868 la arrastre conjuntamente con la dinastía a la que había servido". FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 235.

<sup>23</sup> MENENDEZ PELAYO, Marcelino, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, CSIC, Tomo IV, Madrid, 1963, p. 419.

culo no tuvo mucha relevancia, pues la discusión versó fundamentalmente sobre la composición y las funciones que se le iban a atribuir<sup>24</sup>. En cualquier caso, el Senado iba a ser una asamblea seleccionada donde iban a tener representación la totalidad de la vida del país: los elementos de la vida municipal y local estaban representados, dándose admisión a los intereses locales.

El mismo día en que se produjo la abdicación del Rey, 11 de febrero 1873, fue declarada la República, planteándose el problema de la vigencia de la Constitución de 1869, que nunca fue formalmente derogada. Se elaboró un proyecto de Constitución federal, la de 1873, que no llegó a ser promulgada, puesto que en palabras de TOMÁS VILLARROYA, las Cortes no tuvieron “ánimo ni sosiego para discutirlo: tal imposibilidad se debía a que, a lo largo del año 73, la anarquía y el desorden fueron alcanzando progresivamente, extremos indescriptibles”<sup>25</sup>. La Comisión constitucional, en su dictamen, reconocía haber querido satisfacer tres exigencias al redactar el proyecto: la conservación de la democracia y de la libertad; la división territorial que asegurara la unidad nacional y una sólida federación; la división de los poderes públicos en tales términos que no pudieran confundirse o concentrarse para mermar el Derecho o para establecer un régimen autoritario.

En cuanto a las Cortes se adoptaba el bicameralismo, según señalaba el artículo 50: “Las Cortes se compondrán de dos Cuerpos: Congreso y Senado”. De esta forma, el Congreso daba imagen de la unidad del Estado Federal, puesto que representa a la totalidad de la Nación y el Senado, a su vez, representaba a los Estados federados en su individualidad. Los Senadores serían elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, con independencia del número de sus habitantes. Al Senado, al que no se le reconocía iniciativa legislativa, le competía la facultad exclusiva de “examinar si las leyes del Congreso desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos políticos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental”, convirtiéndose así en un Tribunal de control de legalidad de lo actuado por la Cámara baja, confiriendo al Tribunal Supremo el control de la constitucionalidad<sup>26</sup>. Un proyecto de Constitución federal con buena técnica jurídica inspirado en el reciente constitucionalismo americano que no pudo ser aprobado en las Cortes, como señalábamos, por falta de estabilidad política.

El 29 de diciembre de 1874 el General Martínez Campos proclama en Sagunto Rey de España a Alfonso XII. Inmediatamente, se planteó dotar a la Restauración de un texto fundamental. Con este fin, son convocadas, en 1875, elecciones generales a Cortes Constituyentes, que elaborarán la Constitución de 1876. Fue el texto constitucional de más larga vigencia, que contenía un importante reconocimiento de derechos y libertades individuales, que serán regulados y desarrollados por leyes ordinarias. El 30 de junio 1876 se aprobó la Constitución que también mantenía, sin discu-

<sup>24</sup> BERTELSEN REPETTO, Raúl, op. cit., pp. 391 y ss.

<sup>25</sup> TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo...*, cit., p. 101.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las Constituciones históricas...*, cit., p. 349.

siones, el bicameralismo pues las “Cortes se componen de dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados” (art. 19). La polémica surgió nuevamente en lo relativo a la composición del Senado, pues no se quería una composición de designación real, ni que fuera solamente electivo<sup>27</sup>. Por ello, la Cámara estaba compuesta de Senadores por derecho propio, de Senadores vitalicios nombrados por la Corona y de Senadores que eran elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determinara la ley.

A principios del siglo XX, España estaba inmersa en un período de grave crisis constitucional y política. Para FERNÁNDEZ SEGADO, “el año 1917 marca un momento clave en la crisis de la Restauración”<sup>28</sup>. No sólo existía un claro malestar de carácter militar, sino un descontento social generalizado e incluso un malestar en el seno de las Cortes. La situación se hace insostenible y desemboca, el 12 de septiembre de 1923, en el golpe de Estado del General Primo de Rivera. Se inicia la época de la Dictadura, que terminará en 1930 con la caída de la monarquía y con la adopción de una forma distinta en el Gobierno: la República. La Constitución republicana, aprobada en diciembre de 1931, optó por el modelo unicameral por entender que este era un modelo claramente democrático y que la existencia de un Senado era nociva “porque no sólo obstaculiza las leyes progresivas, sino porque, a veces, reyertas entre las dos Cámaras sirven de imposible obstáculo a la buena marcha legislativa”<sup>29</sup>. Finalmente, la Constitución proclamó en el artículo 51 que “la potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados”.

### **III. El Senado en la Ley para la Reforma Política y su configuración en texto constitucional de 1978**

En 1976 se dictó una nueva Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política, que representaría el primer paso para la constitución de unas Cortes Generales que abordarían la elaboración de la Constitución de 1978. Con esta Ley, aprobada en referéndum por el pueblo español tres meses después, se implantan principios de raigambre democrática, como la soberanía nacional, la supremacía de la ley, los derechos inviolables de la persona, el sufragio universal y el pluralismo político<sup>30</sup>.

El Senado previsto en la Ley para la Reforma Política de 1977 establecía en el artículo 2.3 que “los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura senadores en número no

<sup>27</sup> TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo...*, cit., p. 107.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas...*, cit., p. 418.

<sup>29</sup> Palabras de Jiménez de Asúa que se pueden ver en BERTELSEN REPETTO, Raúl, op. cit., p. 462.

<sup>30</sup> MARTÍN OVIEDO, José María, “De la octava Ley Fundamental del Reino a la ordenación constitucional española”, en *Revista de Derecho Público*, núms. 68-69, julio-diciembre de 1977, pp. 645 y ss.

superior a la quinta parte de los elegidos”. Esto supuso un total de doscientos siete senadores elegibles, a través de un sistema mayoritario, eligiendo los electores nominalmente tres candidatos en las listas. El resto de los senadores, hasta un total de cuarenta y uno, fueron elegidos por el Rey entre notables, que actuaban sin disciplina de voto, lo que permitió que “sumaran o restaran adhesiones a la mayoría de la Cámara, que no llegando a ser absoluta, podía depender del sentido de su voto”<sup>31</sup>.

En los debates constitucionales se aceptó desde el primer momento el bicameralismo<sup>32</sup>. Una de las preocupaciones más importantes del constituyente español fue asegurar que en una de las dos Cámaras se reflejara la estructura territorial del Estado, que representara a provincias y a Comunidades Autónomas, lo que justifica la doble procedencia de los senadores como veremos más adelante. Es importante señalar en este punto que no se debe olvidar que las “Cámaras de representación territorial representan a la población del territorio correspondiente”, más aún cuando la prohibición del mandato imperativo que recoge nuestra Constitución afecta por igual a los miembros de ambas Cámaras<sup>33</sup>.

Quedan lejos los debates constituyentes en los que la Cámara alta aparecía como Cámara de representación de los “territorios autónomos”<sup>34</sup>. Ciertamente, en un primer momento se preveía que iba a haber una mayor representación de las provincias dejando a las Comunidades Autónomas con una representación simbólica “si se tiene en cuenta que en la mente de muchos de los constituyentes y de los grandes líderes políticos del momento se pensaba en tres o cuatro Comunidades Autónomas como integradoras del conjunto de regiones”<sup>35</sup>.

Como es bien sabido, el Senado cuenta, tal como señala el artículo 69 de la Constitución y atendiendo a su procedencia, con dos tipos de senadores. El grupo más numeroso, los Senadores provinciales, está formado por doscientos ocho Senadores de elección directa mediante un sistema mayoritario aplicado, como regla general, sobre circunscripciones plurinominales de base provincial. De este modo, en cada una de las provincias peninsulares se eligen directamente, con independencia de su población, cuatro Senadores. En las provincias insulares se eligen, por el mismo sistema mayoritario, tres Senadores en cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno en las restantes (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma). Asimismo en las ciudades de

<sup>31</sup> RUIZ RUIZ, Juan José, *El veto del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 96.

<sup>32</sup> Vid. las enmiendas que se presentaron en este punto en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, septiembre-diciembre 1982, pp. 71 a 74.

<sup>33</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, “Algunas propuestas para la reforma constitucional”, en *Foro, Nueva época*, núm. 2, 2005, p. 361.

<sup>34</sup> Sobre las posiciones políticas y los cambios que se produjeron en la redacción del artículo 69 vid. PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 26 a 87.

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio, “El Senado y la configuración de una diversidad territorial. Apuntes históricos y situación actual”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 21, 2003, p. 33.

Ceuta y Melilla se eligen, también directamente por los ciudadanos, dos Senadores en cada una de ellas.

En segundo lugar, los Senadores autonómicos son designados por las Comunidades Autónomas, a razón de un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo efectuar la designación, por el procedimiento establecido en su propia legislación, a la Asamblea Legislativa de cada Comunidad Autónoma<sup>36</sup>. El Tribunal Constitucional ha señalado sobre la naturaleza y el alcance de la elección de este segundo tipo de Senadores que se trata de una elección de segundo grado, puesto que se reconoce un amplio margen de discrecionalidad a cada Comunidad Autónoma para el establecimiento de su procedimiento de elección, respetando los principios constitucionales<sup>37</sup>.

La regulación de la designación de los Senadores en el seno de la Asamblea Autonómica está establecida en el correspondiente Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Cámara se recoge el procedimiento de elección. Algunas Comunidades han elaborado su propia Ley autonómica de designación como lo hacen: Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia<sup>38</sup>.

En cuanto a las funciones que se confieren al Senado desde un primer momento se ha señalado una contradicción en el propio diseño constitucional, pues a pesar de su composición democrática, su tarea está claramente subordinada a la labor que realice el Congreso de los Diputados, especialmente en la función legislativa que se confiere a las Cortes Generales.

Así se ha señalado que el Senado se ha convertido en una Cámara de segunda lectura de las leyes, con alguna participación en el control político, “en definitiva, un órgano de muy escaso peso institucional y, en todo caso, sin ninguna función decisiva respecto a la organización autonómica”<sup>39</sup>. En relación al proceso legislativo, el bicameralismo imperfecto que adopta nuestro sistema queda manifestado en el hecho de que el Congreso puede superar las enmiendas del Senado en los términos previstos en el artículo 90.2 de la Constitución, lo que supone que las modificacio-

---

<sup>36</sup> Los miembros de la Cámara designados por las Comunidades Autónomas ascienden a cincuenta y seis en la actual Legislatura. El aumento de la población ha hecho que el número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas ascienda de cincuenta y uno, en 2004, a cincuenta y seis en 2008, con el siguiente reparto: Andalucía nueve; Cataluña ocho; Comunidad de Madrid siete; Comunidad Valenciana cinco; Canarias, Castilla y León, Galicia y el País Vasco tres cada una; Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y Región de Murcia dos cada una; Cantabria, Navarra y La Rioja uno cada una de ellas.

<sup>37</sup> STC 40/1981, de 18 de diciembre.

<sup>38</sup> Véase el listado de leyes en ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla y MÉNDEZ LÓPEZ, Luis, “El Senado y la representación territorial”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla, *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Madrid, 2011, p. 66 y 67.

<sup>39</sup> DE CARRERAS SERRA, Francesc, “Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial”, en VV. AA., *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p.107.

nes introducidas por el Senado son una propuesta para que el Congreso las acepte o no. Lo mismo sucede en el caso en el que el Senado interponga su veto a un texto proveniente del Congreso, que aunque puede tener un significado político, carece de relevancia jurídica alguna, pues el texto vuelve al Congreso que puede fácilmente levantar el veto<sup>40</sup>.

A pesar de ello, estamos de acuerdo con MARTÍNEZ SOSPEDRA en que la labor del Senado, en la función legislativa como Cámara de segunda lectura, se ha manifestado positiva a lo largo de los años pues ese “*iter* legislativo amplía las posibilidades de negociación y consenso sobre las orientaciones y políticas instrumentadas en los proyectos legislativos, y, en consecuencia, facilita el acuerdo, y que la segunda deliberación ha permitido en no pocos casos corregir los errores, tanto técnicos como políticos, de los textos votados por el Congreso”<sup>41</sup>. Sin embargo, cuando la mayoría que se asienta en la Cámara alta es diferente a la de la baja, la situación cambia, como hemos tenido oportunidad de ver en los debates de los últimos años especialmente en los Presupuestos Generales del Estado, en los que el veto del Senado ha sido fácilmente levantado por el Congreso, como señalábamos anteriormente.

En relación a otras competencias de las Cortes, la especialización del Senado en su composición no se corresponde en absoluto con las funciones que se le encomiendan. La única competencia que la otorga en exclusividad al Senado es la intervención prevista en el artículo 155.1 de la Constitución en virtud de la cual “si una Comunidad Autónoma no cumplierse las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente el interés del Estado, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general”, correspondiéndole a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, emitir propuesta razonada en relación a esta intervención<sup>42</sup>. También la intervención prevista del Senado es equiparable al Congreso sobre la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial (arts. 158.2 y 74.2 CE), sobre acuerdos o convenios entre Comunidades Autónomas (arts. 145.2 y 74.2 CE) y en el caso de la adopción de una Ley de armonización (art. 150.3 CE).

<sup>40</sup> En este sentido lo recoge RUIZ RUIZ al referirse al primer veto del Senado en diciembre de 2004 sobre los Presupuestos Generales del Estado. Vid. RUIZ RUIZ, Juan José, op. cit., pp. 167- 173.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, p. 382.

<sup>42</sup> El artículo 155.1 CE está literalmente tomado del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, vinculado al principio de lealtad constitucional y tiene como función garantizar la eficacia normativa de dicho principio. Vid. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 216-224.

#### IV. El debate en torno a la reforma constitucional del Senado

Analizado que, tanto por su composición como por sus funciones, el Senado se presenta en nuestro sistema constitucional como una Cámara adormecida, surge desde un primer momento la necesidad de proceder a su reforma. El debate, tanto doctrinal como político, en el que existe consenso, versa especialmente en cuanto a su composición, pero creemos que sería importante también recoger una modificación en sus funciones que hagan posible, si no llegar a un bicameralismo paritario, sí al menos romper el bicameralismo imperfecto.

Existiendo acuerdo acerca de esta necesidad, no es sin embargo fácil alcanzar un consenso acerca del modelo concreto de Senado que se pretende. Gran parte de la doctrina ha considerado muy conveniente esa reforma constitucional, de tal manera que la Cámara alta se convierta en un órgano de representación territorial, potenciando además sus funciones constitucionales, y entre otras otorgándole preeminencia en el proceso legislativo de aquellas normas que afecten al ámbito autonómico<sup>43</sup>.

En lo que se refiere a su composición “un Estado compuesto exige la articulación de cauces suficientes para que las distintas entidades territoriales puedan participar en la toma de decisiones, y la Constitución española no contiene mecanismos para la plenitud de esta participación”<sup>44</sup>. La representación territorial que constituía la baza central para justificar la constitucionalización de un Parlamento bicameral queda en la actualidad en entredicho.

Acerca de la composición es lugar común la referencia al modelo alemán. Los miembros del Bundesrat son también miembros de los Gobiernos del respectivo Lander y actúan en su nombre y disponen del número de votos que tengan asignados. Considera GONZÁLEZ-TREVIJANO que los problemas para la aplicación en España de este sistema surgirían posiblemente por la determinación del criterio de ponderar los votos en cada Comunidad Autónoma, mientras que las mayores ventajas se deberían a que dicha representación es la más auténtica, puesto que forman parte de la Cámara quienes detentan el poder en las Comunidades, por efecto de los resultados de los respectivos procesos electorales<sup>45</sup>. Para GARCÍA ESCUDERO esta es una fórmula “ajena a nuestra vida política”, aunque reconoce la autora que goza importantes apoyos doctrinales<sup>46</sup>.

Una opción más práctica sería la generalización de lo establecido por el constituyente español en el artículo 69.5, de modo que todos los miembros del Senado fueran elegidos por los Parlamentos Autonómicos. Un modelo próximo al austriaco, ya

<sup>43</sup> Vid. por todos MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La Reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia 1990.

<sup>44</sup> Vid. BIGLINO CAMPOS, Paloma, “El Senado Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, pp. 733-734.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro, “Una reforma Constitucional del Senado o una Cámara en busca de autor”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), op. cit., p. 834.

<sup>46</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad, “La reforma constitucional del Senado: Cuestiones a resolver”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), op. cit., p. 800.

experimentado en nuestro país, aunque la experiencia esté circunscrita a un porcentaje no mayoritario de los Senadores.

El tamaño de la circunscripción, que es también un asunto debatido, se podría convertir en otra modificación del artículo 69 de la Constitución. Esto es, la sustitución de la circunscripción provincial por la autonómica, que resulta inicialmente más adecuada en un sistema próximo al federal, como es el español. Así, es aconsejable que exista una segunda Cámara “que actúe como órgano de integración y representación” de las Comunidades Autónomas, pero para lograr esto es “ineludible proceder a una reforma constitucional”<sup>47</sup>.

Por último, otra opción de interés, de la que se habló hace algunos años, sería constitucionalizar que los Presidentes de las Comunidades Autónomas fueran Senadores natos. Este cambio constitucional significaría un refuerzo institucional del Senado y un modo de dinamizar las relaciones entre éste y los ejecutivos autonómicos. En este sentido, los Presidentes de las Comunidades Autónomas gozan de legitimidad democrática por imperativo del artículo 152.1 de la Constitución, que obliga a su elección por la Asamblea legislativa, “de entre sus miembros”, que a su vez es elegida por sufragio universal.

Como respuesta a la inquietud acerca de estas cuestiones, el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2005, solicitó informe al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución. Entre las materias previstas como objeto de reforma se incluía el Senado<sup>48</sup>. El informe del máximo órgano consultivo de la Nación se inicia con una reflexión sobre las dificultades de encontrar modelos que se asemejen a lo establecido en la Constitución española. Los Estados federales resultan los más próximos a nuestro sistema, aunque en su regulación constitucional no aparece la expresión “representación territorial”. Tras un recorrido por el concepto de representación y con algunos ejemplos de Derecho constitucional comparado, el Informe del Consejo de Estado centra el problema en la idiosincrasia de nuestro sistema: “En su forma actual, y atendida su relación con el Congreso, nuestro Senado es una Cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder”.

En cuanto a las funciones de la Cámara es indudable que deben ampliarse y fortalecerse, pues si el Senado mantiene su debilidad, tanto legislativa como en otros órdenes, la Cámara seguirá inoperante<sup>49</sup>. Por ello, realizada la reforma en su composición y en cualquier caso llegando a un acuerdo sobre este punto quedaría claro que tipo de Senado se adopta y a partir de ese momento otorgarle funciones en concordancia con el papel que constitucionalmente se le otorgue.

<sup>47</sup> SANTAOLLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, pp. 66 y 67.

<sup>48</sup> Se solicitaba al Consejo de Estado informe de reforma constitucional sobre la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas, y la reforma del Senado.

<sup>49</sup> Sobre las funciones del Senado vid. AJA, E. “La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Edits.), op. cit., pp. 709-731.

## V. Conclusiones

Como hemos venido señalando la opción bicameral actual de nuestras Cortes tiene un significado histórico pues es el modelo seguido por prácticamente todas las Constituciones históricas. Aún así, el Senado dista mucho hoy de tener la justificación que tenía a lo largo del siglo XIX y sólo persiste el hecho de considerarlo Cámara de segunda lectura de las leyes. En nuestro texto constitucional la vinculación entre Senado y estructura territorial está estrechamente unida.

Hoy, nuestro Estado de las Autonomías, no es en absoluto un modelo cerrado y está pendiente una labor integradora entre el Estado central y los órganos autonómicos, potenciando la participación de las Comunidades en asuntos de interés general. Se ha escrito mucho sobre la posibilidad de que la meta a la que se ha de llegar sea al establecimiento en España de un Estado federal, situación que sólo sería posible mediante la modificación del texto constitucional, pero nunca a través de una ruptura unilateral del modelo establecido.

Transcurridos más de treinta años de la aprobación de la Constitución de 1978 numerosas voces se han alzado acerca de la necesidad de proceder a su reforma y especialmente ha sido unánime esa necesidad en el caso del Senado. Por su propia naturaleza normativa la Constitución es, en todo o en parte, modificable según las disposiciones que su propio articulado contiene, en el caso de que el pueblo español en uso de su soberanía decidiera acometer esa reforma. La permanencia de las instituciones no está reñida con su reforma periódica. Al revés, para que una Constitución funcione conviene introducir en ella reformas que mejoren su eficacia, que incorporen nuevas tendencias, en fin, que se adapte a las nuevas necesidades. Existe siempre un cierto temor reverencial a modificar el texto constitucional, quizá entendiéndolo que eso supone un reconocimiento del fracaso de sus prescripciones.

La previsión de la reforma del texto constitucional es una cláusula que desde los orígenes del constitucionalismo no ha dejado de configurar una parte básica de los textos constitucionales. La revisión o reforma puede ser analizada desde una óptica jurídica o desde una política. Ambos aspectos no siempre van unidos. Esto es, la posibilidad jurídica de revisar un texto constitucional es una previsión que no debe ser utilizada cuando las condiciones políticas no son las adecuadas. Las razones que justifican las modificaciones de un texto constitucional pueden ser varias: bien la necesidad de adaptación a la realidad sometida a continua evolución, bien el envejecimiento de la Constitución por el paso del tiempo o, en su caso, la existencia de lagunas que se detecten a lo largo de su aplicación práctica. Creemos ha llegado el momento de enfrentarse a las posibilidades de actualizar nuestro texto constitucional y proceder a una reforma de la Cámara alta que conlleve una vuelta al consenso que presidió la elaboración de la Constitución de 1978.

**Bibliografía**

- AJA, E. “La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Edits.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, pp. 709-731.
- ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla y MÉNDEZ LÓPEZ, Luis, “El Senado y la representación territorial”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla, *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Madrid, 2011, pp. 55-69.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, “Algunas propuestas para la reforma constitucional”, en *Foro, Nueva época*, núm. 2, 2005, pp. 359-407.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- ALZAGA, Oscar, *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- BERTELSEN REPETTO, Raúl, *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, “El Senado Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, pp. 733-750.
- DE CARRERAS SERRA, Francesc, “Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial”, en VV. AA., *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p.107.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico, “Constitución de Gran Bretaña”, en RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup> Rosa, *Las veintisiete Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, pp.188-191.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio, “El Senado y la configuración de una diversidad territorial. Apuntes históricos y situación actual”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 21, 2003, pp. 15-52.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, septiembre-diciembre 1982, pp. 61-114.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986.
- GARCÍA- ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, “La reforma constitucional del Senado: Cuestiones a resolver”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006., pp. 795-824.
- GIL NOVALES, Alberto, *El Trienio Liberal*, Siglo XXI, Madrid, 1980.
- GONZALEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro, “Una reforma Constitucional del Senado o una Cámara en busca de autor”, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (Edits.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, pp. 825-841.
- Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional, Madrid 2006.
- MARTÍN OVIEDO, José María, “De la octava Ley Fundamental del Reino a la ordenación constitucional española”, en *Revista de Derecho Público*, junio-diciembre de 1977, pp. 645 y ss.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, p. 377-398.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La Reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia 1990.
- MENENDEZ PELAYO, Marcelino, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, CSIC, Tomo IV, Madrid, 1963.
- OLIVERAS i TERRADAS, Narcís, *Senado y representación*, Temas del Senado, Madrid, 2000.
- PALACIO ATARD, Vicente, *La España del siglo XIX, 1808-1898*, Espasa Calpe, Madrid, 1981.
- PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- RIPOLLÉS SERRANO, M<sup>a</sup> Rosa, “La funcionalidad del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril 1993, p. 91-126.
- RUIZ RUIZ, Juan José, *El veto del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- SANTAOLLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969.
- SOLÉ TURA, José y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808- 1936)*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1977.

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Átomo Ediciones, Madrid, 1986.

