



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Autor

María Cruz Rubio Martínez

Director

Dr. D. Carlos GARRIDO LÓPEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
13 DE MAYO DE 2014

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

SUMARIO

I.	ABREVIATURAS.....	6
II.	INTRODUCCIÓN.....	7
III.	RAZONES DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SENADO.....	9
	1. El peso de la tradición bicameral.....	9
	2. El Senado como cámara de segunda lectura.....	10
	3. La representación territorial como objetivo.....	12
IV.	EL SENADO ACTUAL COMO CÁMARA HÍBRIDA: BICAMERALISMO IMPERFECTO Y DESIGUAL.....	15
	1. La hegemonía del Congreso de los Diputados.....	15
	2. La composición del Senado: dos formas de elección para un mismo resultado.....	17
	3. Las funciones territoriales de la Cámara Alta en la Constitución y tras la reforma del Reglamento del Senado: alcance y limitaciones.....	21
	4. El Senado en la crisis del modelo constitucional español: reforma o supresión.....	28

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

V.	POSIBLES REFORMAS DEL SENADO.....	29
1.	Propuestas de adaptación del Senado actual.....	29
1.1.	Equiparación entre las Comunidades Autónomas.....	30
1.2.	Determinación del número de senadores por Comunidad Autónoma.....	33
1.3.	Formas de elección de los senadores.....	36
1.4.	Nuevos ámbitos de competencia.....	39
1.5.	El Veto absoluto del Senado sobre las Leyes Autonómicas que afecten a las competencias del conjunto.....	42
2.	Propuesta de nueva cámara de representación territorial.....	43
2.1.	Nueva cámara como cámara de representación territorial.....	44
2.2.	Elección de los miembros de la cámara.....	47
2.3.	Competencias de la cámara.....	49
2.4.	Posición institucional de la cámara tras la reforma.....	51
2.5.	Procedimiento de reforma del Senado.....	53
VI.	LA SUPRESIÓN DEL SENADO.....	55
1.	Conveniencia de la supresión del Senado.....	57
2.	Consecuencias políticas, económicas e institucionales de la supresión del Senado.....	60
3.	Potenciación de figuras de cooperación intergubernamental entre las Comunidades Autónomas.....	62

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

VII.	CONCLUSIONES.....	64
VIII.	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	66

I. ABREVIATURAS

CE.....	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
CGPJ.....	Consejo General del Poder Judicial
CONGRESO.....	Congreso de los Diputados
ART.....	Artículo
EA.....	Estatuto de Autonomía
ss.....	Siguientes
RS.....	Reglamento del Senado
LRBRL.....	Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local
INE.....	Instituto Nacional de Estadística
PSOE.....	Partido Socialista Obrero Español
LO.....	Ley Orgánica
RTVE.....	Radio Televisión Española
LRJAPPAC.....	Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

II. INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el estudio de una de las instituciones más arraigadas política e históricamente en España, la Cámara Alta o Senado. Para ello, en primer lugar se realiza una descripción de la institución, atendiendo a su origen histórico, a las justificaciones que sustentan su existencia, a sus funciones, su composición, y el objetivo último que persigue la institución como cámara de representación territorial.

A lo largo de los epígrafes que componen el trabajo se ponen de manifiesto las limitaciones del Senado en el cumplimiento de sus funciones y de cómo se ve coartado por la supremacía del Congreso de los Diputados. Como consecuencia última de estas limitaciones resulta la total inoperancia de la Cámara Alta. En los epígrafes siguientes se proponen distintas vías para solventar esta situación, desde el planteamiento de una nueva institución con diferente composición y atribuciones, haciendo uso del Derecho Comparado se han formulado diversas alternativas de reforma y hasta la propia supresión del Senado, procurando una mayor relevancia a órganos ya existentes como los órganos de cooperación intergubernamental, los cuales han demostrado su alta operatividad y eficacia para la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Tras el profuso análisis de la institución una de las opciones que más peso ostenta es la opción de la supresión del Senado, dadas las graves dificultades que supone su transformación en una verdadera cámara territorial y teniendo en cuenta las alternativas a la misma como son los ya citados órganos de cooperación intergubernamental, los cuales resultan mucho más eficaces que el Senado y carecen de las deficiencias y dificultades que este último ostenta.

La razón que me ha llevado a elegir este tema para mi Trabajo de fin de Grado ha sido el gran interés que despierta en mí el Derecho Constitucional, esta rama del Derecho en mi opinión es una de las más importantes que debe conocer un jurista dado que, el Derecho Constitucional es básico para poder entender nuestro ordenamiento jurídico y el resto de ramas del Derecho.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Desde que comencé la carrera esta asignatura me causó un gran interés y durante la misma el Senado fue una de las instituciones que más llamó mi atención entre otras cosas por las graves críticas que recibía, por esa razón decidí investigar más sobre la institución, para conocer de primera mano a que se debían esas críticas y el porqué del gran rechazo que producía sobre la población española.

La realización de este trabajo ha seguido un clásico esquema de investigación académica, que principalmente se ha basado en la realización de un profundo estudio sobre la materia a través de la lectura de numerosos autores que me han ofrecido una amplia visión sobre la situación de la institución y las diversas alternativas que hasta ahora se han planteado. Tras este análisis y la reflexión he obtenido algunas conclusiones, que por supuesto se encuentran altamente influenciadas por los autores estudiados. Con dichas conclusiones cierro el trabajo, que someto a consideración y valoración del Tribunal.

IV. RAZONES DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SENADO.

La Constitución configura al Senado como una «de las Cámaras» de las Cortes Generales que representan al pueblo español, una institución compleja producto de una serie de condicionantes que la llevaron a ser lo que son hoy en día. El Senado fue reinstaurado por la Constitución de 1978 atendiendo a tres razones fundamentales: el peso de la historia constitucional española, la oportunidad –así entendida- de contar con una cámara de segunda lectura o reflexión y la aspiración de tener una cámara de representación territorial.

1. El peso de la tradición bicameral

En la historia constitucional española ha sido un fenómeno constante la ordenación del Poder Legislativo mediante un sistema bicameral, a excepción de la Constitución de 1931. Esta tendencia histórica influyó de manera decisiva a la hora de construir en la Constitución de 1978 el nuevo Poder Legislativo que dio lugar a las Cortes Generales.

Las Cortes Generales son en líneas generales una institución que se mantiene desde la Constitución de 1834, pero fue en la Constitución de 1837 donde por primera vez se habló del Congreso de los Diputados y del Senado, denominaciones que han llegado hasta hoy, fiel reflejo de la importancia que la tradición histórica tiene para nuestras instituciones. No obstante, es conveniente señalar que el Senado es una figura que ha evolucionado y cambiado con el paso del tiempo y con la redacción de nuevas constituciones. Por seguir con la Constitución de 1837, en su artículo 13 decía que «Las Cortes se componen de dos cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de Diputados». Estudiando este artículo podemos observar que el Senado con el paso del tiempo ha perdido mucha fuerza, pues en la Constitución de 1837 quedaba equiparado al Congreso de los Diputados mientras que en el tiempo presente el Congreso de los Diputados ostenta una hegemonía total con respecto al Senado.

La pauta del modelo actual la marcó la Ley para la Reforma Política que restableció el sistema bicameral de las Cortes Generales y, en su artículo segundo ponía de manifiesto que las Cortes Generales se componían del Congreso de los Diputados y del Senado.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

La articulación de las Cortes Generales por la Ley de la Reforma Política fue un hecho clave dado que ya marcó algunas cuestiones tan importantes como la elección de los presidentes de las cámaras, los principales rasgos relativos a su composición y la determinación de que los senadores serían elegidos en representación de las Entidades territoriales.¹

Todas estas cuestiones fueron a su vez plasmadas en la Constitución de 1978 y siguen vigentes hoy en día. Por tanto, es un hecho que la tradición bicameral española ha trascendido al Senado actual.

2. El Senado como una cámara de segunda lectura.

El bicameralismo históricamente ha encontrado dos justificaciones a su existencia:

- La primera justificación hacía referencia a que en los Estados compuestos territorialmente, la segunda cámara aseguraba la presencia de los distintos territorios que configuran el Estado
- La segunda justificación señalaba que, en los Estados unitarios, la segunda cámara servía como contrapeso al Congreso debido a su composición más conservadora y su carácter más moderado en su función de cámara de segunda reflexión.

El Constituyente de 1978 en el momento de modelar el Senado tuvo clara la necesidad de implantar la función de segunda reflexión en nuestro Senado, tal vez con la finalidad de lograr un Poder Legislativo fuerte y con unos mecanismos de contrapeso que logaran modular las diferentes tendencias políticas de ambas cámaras.

Esta función de segunda lectura básicamente comprende la realización por parte del Senado de un segundo examen a las decisiones aprobadas por el Congreso de los Diputados y, en caso de no estar conforme con las mismas, puede modificarlas mediante enmiendas o vetarlas.

¹ Artículo 2º de La Ley 1/1977, para la Reforma Política

No obstante, todo lo anterior es una formulación puramente teórica pues es bien sabido que la función de segunda reflexión del Senado es bastante limitada, dado que la Cámara Alta no se encuentra en una posición igualitaria a la del Congreso de los Diputados por cuanto las enmiendas del Senado pueden ser aceptadas o no y los vetos pueden así mismo ser levantados por el Congreso de los Diputados con bastante facilidad y sin la necesidad de grandes mayorías. Queda pues patente el poco peso que tiene el Senado con respecto al Congreso. Así mismo, otro aspecto que coarta mucho esta función es el poco tiempo que se otorga al Senado para realizar este nuevo examen al texto aprobado por el Congreso de los Diputados. El art. 90 CE marca un período de dos meses para que el Senado devuelva el texto al Congreso, por lo tanto la segunda reflexión queda muy limitada.

Actualmente nuestra Cámara Alta no es la única que realiza estas funciones de segunda reflexión en el entorno europeo. De entre ellas, la más conocida es la Cámara de los Lores de Reino Unido. Al igual que la española, la cámara británica actualmente sustenta su existencia en la necesidad de realizar un segundo examen de los textos aprobados por la cámara baja. A pesar de las diferencias entre la Cámara de los Lores² y el Senado, comparten la pérdida de funciones que han sufrido a lo largo de su historia quedando ambas relegadas a la función de segunda lectura sin capacidad decisoria.

Por tanto se puede observar atendiendo a la propia historia y al presente de algunas cámaras del entorno europeo más cercano, que la segunda reflexión es una función que va perdiendo peso y en la actualidad supone una justificación muy frágil para sustentar la existencia de estas cámaras.

² «Los poderes de la Cámara de los Lores resultaron notablemente mermados tras la aprobación de las Parliament Acts de 1911 y 1949 que, entre otras cosas, privaron a la Cámara de todo poder efectivo de intervención sobre proyectos o proposiciones de ley con contenido financiero (money bills) y transformaron su antiguo poder de veto en mero instrumento dilatorio».

«Informes sobre segundas cámaras en Europa: La Cámara de los Lores». Fundación Jiménez Abad. Zaragoza, Diciembre 2005, pág. 36.

3. La representación territorial como objetivo.

En el momento de la redacción de la Constitución de 1978 muchos de los constituyentes pusieron de manifiesto la necesidad de que el Senado se configurara como una cámara de integración y representación de los distintos territorios que conforman España. En el Anteproyecto de la Constitución de 1978 ya se mostraba esta voluntad y en el artículo 58 se señalaba que «las Cortes generales representan al pueblo español»; asimismo, en el artículo 60.1 se manifestaba que «El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España». Dichas afirmaciones quedaban proclamadas en los artículos 66,1 y 69 de la Constitución de 1978.

Esta voluntad del constituyente de que el Senado fuera una cámara de representación territorial era una idea novedosa en España y carecía de precedentes en el constitucionalismo español. No obstante, esta idea de representación territorial fue *sui generis* dado que por cámara de representación territorial se debe entender una cámara en la que los territorios tienen una voz propia que contribuye a la formación de la voluntad del Estado³, descripción que no se ajusta a las funciones del Senado.

Durante la redacción de la constitución de 1978 se desarrollaron largos e intensos debates sobre la figura del Senado y la estructuración del mismo como una cámara de representación territorial. Inicialmente se barajó un Senado de corte federalista lo que supondría que los senadores serían mayoritariamente elegidos por los territorios tal y como proclamaba el artículo 60 del Anteproyecto de Constitución. No obstante al finalizar los debates se optó por una cámara *sui generis* de representación territorial en la que los senadores serían elegidos de manera directa en cada circunscripción electoral⁴.

³ «De representación territorial en un sentido más estricto cabe hablar solo cuando la representación se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única, de la Nación. Los “territorios” no son ya simples circunscripciones electorales, sino la delimitación espacial de conjuntos políticos concretos que se incorporan en cuanto tales al proceso de formación de la voluntad del Estado».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 235.

⁴ «El Congreso de los Diputados y el Senado representan al pueblo español, tal y como proclama el artículo 66.1 de la Constitución. Más allá de ese común carácter representativo, el constituyente quiso atribuir a la Cámara alta un *quid aliud*, un valor añadido frente al Congreso, al definirla en el artículo 69 como la "Cámara de representación territorial". La especificación de este principio en el texto fue objeto, como es sabido, de intenso debate. A lo largo del proceso constituyente se pasó de un modelo de Senado

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Las circunstancias que rodearon la redacción de la CE fueron bastante complejas. De forma reiterada se hace referencia a los «Territorios Autónomos». No obstante, en ese momento no existía lo que hoy conocemos como Comunidades Autónomas ni nada que se le asemejara. En consecuencia, se trataba de un planteamiento basado en hipótesis, al no hacer referencia a una división territorial específica existente en ese momento, ni tener la certeza de su existencia y configuración futura.

Aparte del Senado español hay otras cámaras altas que tiene por objeto también la integración territorial. Los modelos más conocidos son el Bundesrat alemán y el Senado estadounidense.

El Senado alemán con la figura del Bundesrat ofrece un modelo en el que cada uno de los Länder está representado a través de un miembro de sus Gobiernos y cada Land tiene un solo y único voto. Por tanto en este modelo los territorios participan de manera efectiva y real en la administración de la Federación alemana aunque de manera desigual dado que el voto de cada territorio tiene un valor específico de acuerdo a su población. Asimismo el Bundesrat puede bloquear decisiones del Bundestag y del Gobierno de la Federación. El Bundesrat tampoco es un senado al uso sino que presenta algunas características *sui generis*. Aunque tiene gran parte de las funciones tradicionales de las segundas cámaras, el Bundesrat incluye la peculiaridad de que es un órgano constitucional en el que tienen voz y voto directo los territorios de la federación.⁵

de impronta federal, integrado mayoritariamente por representantes elegidos por las Asambleas de los "Territorios Autónomos" de entre sus miembros (art. 60 del Anteproyecto de Constitución), a una Cámara mayoritariamente de elección directa en circunscripciones provinciales ».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 223.

⁵ «Cada uno de los Länder está presente en él a través de miembros de sus respectivos Gobiernos y el voto de cada Land es siempre único, con independencia del valor que se le haya de atribuir para determinar el sentido de la decisión de aquel Consejo a través del que los Länder "participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación" (artículo 50 de la Constitución alemana.) ».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 234.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

El Senado estadounidense, de corte más tradicional, es sustancialmente diferente al alemán y distribuye a sus senadores de manera igualitaria entre todos los Estados federados, siendo esta cámara decisiva en las decisiones de Estados Unidos. Pero este modelo tampoco es perfecto dado que se ha observado que el Congreso no sólo puede ejercer sus poderes expresamente delegados si no que a través de la cláusula de supremacía, es capaz de anular poderes concurrentes de los Estados, y así mismo anular también leyes estatales en materias exclusivas estatales a través de la doctrina de los poderes implícitos y competencias más transversales como la regulación del comercio interestatal o la cláusula del bienestar general.⁶

Por tanto hay distintos modelos de senado pero ninguno parece especialmente adecuado para cumplir las funciones que la Constitución confiere al Senado. Como ya se ha mencionado, en el momento de la redacción de la Carta Magna española no existían las Comunidades Autónomas y la CE tampoco las crea, ni construye un Estado descentralizado. La Constitución se limita a permitir la descentralización, regulando distintos procedimientos que permitirían a los territorios con vocación de autogobierno constituirse como Comunidades Autónomas. En este punto podemos afirmar que la existencia de nuestro Senado no puede ampararse válidamente en la justificación de que es una cámara de integración territorial como queda patente observando su composición. En cuanto a sus funciones, estas tampoco justifican que el Senado sea una cámara de representación territorial dado que esta cámara no está especializada en política territorial y funciona más bien como una cámara de segunda lectura.

Por todo lo anterior queda patente que, desde el punto de vista funcional, el bicameralismo es asimétrico y desigual. Es asimétrico porque aun cuando muchas funciones de ambas cámaras son concurrentes, existen otras funciones absolutamente privativas de una cámara o de otra. El Congreso de los Diputados concretamente inviste exclusivamente al presidente del Gobierno y sólo el Congreso puede retirarle la confianza parlamentaria. Sólo el Congreso convalida los decretos leyes y sólo el Congreso participa decisivamente en la declaración de los estados de alarma, sitio y excepción.

⁶ Propuestas para una reforma constitucional. Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza, pág. 19.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Por su parte el Senado y sólo el senado en virtud del artículo 155 CE puede autorizar las medidas extraordinarios que adopte el Gobierno para obligar a una CA a cumplir sus obligaciones constitucionales.

Además el Reglamento del Senado intenta fortalecer esta característica territorial de la segunda cámara permitiendo la existencia no solo de grupos políticos sino de grupos territoriales por el uso de las diversas lenguas de España en virtud de la previsión establecida en el art. 3 de la Constitución y así mismo se configuró una Comisión General de las Comunidades Autónomas donde pueden participar los presidentes de las CCAA o los representantes de los Consejos de Gobierno de las CCAA. Pero dichas implementaciones no logran de manera efectiva que la cámara funciones como una cámara de representación territorial.

Finalmente y como conclusión se puede señalar que, desde los puntos de vista compositivo y funcional, el Senado no es una cámara de representación territorial pero así mismo tampoco se erige en un plano de igualdad con respecto al Congreso de los Diputados, por tanto las justificaciones de su existencia decaen hasta hacernos la pregunta de cuál es su verdadera finalidad o funcionalidad.

IV. EL SENADO ACTUAL COMO CÁMARA HÍBRIDA: BICAMERALISMO IMPERFECTO Y DESIGUAL.

1. La hegemonía del Congreso de los Diputados.

Las Cortes Generales son una institución compleja integrada por el Congreso de los Diputados y el Senado. Estas cámaras, en virtud del mandato del artículo 66 CE en sus puntos uno y dos, «representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

No obstante de las peculiaridades de cada una de las cámaras se desprende que el bicameralismo español es imperfecto y desigual.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

El bicameralismo español es imperfecto⁷ dado que es claro que las dos cámaras no ostentan el mismo poder, pues una sobresale claramente sobre la otra. Además el bicameralismo es desigual o asimétrico porque funcionalmente el Congreso de los Diputados es muy superior políticamente.

Ejemplos de esta desigualdad se pueden apreciar en el proceso legislativo puesto que el Congreso puede levantar un veto negativo del Senado sobre una iniciativa legislativa o rechazar las enmiendas introducidas en el Senado⁸. Otros ejemplos del protagonismo del Congreso se producen en el control al Gobierno puesto que las principales actividades de control se desarrollan en el mismo. Finalmente otros aspectos más superfluos pero que dan pistas de este protagonismo del Congreso es que los líderes políticos suelen ser parlamentarios en el Congreso y no en el Senado.

Pero los desequilibrios no acaban ahí ya que las desigualdades se siguen produciendo en el desarrollo de la función presupuestaria e incluso en materia territorial dado que el Congreso es el encargado de la aprobación y reforma de los estatutos de las CCAA y por lo tanto una vez más el Congreso se desmarca del Senado.

Por otro lado hay una función que solo compete y asume el Senado, y es la previsión en el Reglamento de la cámara de los llamados grupos territoriales que son grupos parlamentarios agrupados por criterios territoriales. También el Reglamento regula la llamada Comisión General de las CCAA en los art 55 y ss. Como única especialidad de

⁷ «El constituyente ha conformado, de este modo, un bicameralismo imperfecto, descompensado en favor del

Congreso, que ha sido descrito por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos: “Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo -Comisión Mixta de Diputados y Senadores- el artículo 90.2 atribuye un destacado protagonismo al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquél” (STC 97/2002, FJ 4)»

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 225.

⁸ «La primacía del Congreso se manifiesta, también, en el ejercicio de las funciones referidas en el artículo 74.2 CE, así como en la función de control del Gobierno, en la que tanto el establecimiento de la relación de confianza como la exigencia de responsabilidad política le corresponde a la Cámara baja en exclusiva. La posición del Senado sólo se equipara con la del Congreso en el procedimiento agravado de reforma constitucional (art. 168 CE) y en la apreciación de la necesidad previa a la elaboración y aprobación de una Ley de armonización (art. 150.3 CE). Y el único supuesto de participación exclusiva y excluyente del Senado es el previsto en el artículo 155 CE».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 225/226.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

carácter territorial, en el Senado tiene lugar un debate general sobre el Estado de las Autonomías pero este debate constituye solo un uso parlamentario cuya no realización no comporta ninguna sanción.

Otro punto de relevancia son los cortos plazos que tiene el Senado para realizar su función de cámara de segunda reflexión. Actualmente el Senado según el artículo 90 CE tiene un plazo de dos meses para realizar enmiendas o vetar los textos aprobados por el Congreso, los plazos se reducen sustancialmente hasta los 20 días naturales para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. Por tanto en estas maniobras podemos observar también una manera de coartar los poderes del Senado, dado que en dos meses escasamente se puede hacer una reflexión profunda y realizar enmiendas que mejoren y perfeccionen los proyectos o proposiciones de ley.

Las desigualdades tal como se ha expuesto son muy marcadas y por tanto el bicameralismo español es frágil y las soluciones difíciles dado que igualar a las cámaras supone una desposesión de facultades del Congreso de los Diputados, lo que realmente representa una reformulación completa del sistema parlamentario.

2. La composición del Senado: dos formas de elección para un mismo resultado.

El Senado es formalmente la cámara de representación territorial tal y como señala el art 69 CE pero la elección de los senadores no responde a este modelo pues, estos no son designados en su mayoría por las CCAA.

La CE en su artículo 69 marca dos vías para la elección de senadores:

- La primera vía se encuentra regulada en el artículo 69 CE en sus puntos dos, tres y cuatro y señala que «En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores».

Por lo tanto mediante esta vía se eligen de manera directa 208 senadores en el ámbito de la provincia o isla. La singularidad de esta vía es que las listas del Senado son abiertas al contrario que las del Congreso.

- La segunda vía o sistema se encuentra regulada en el artículo 69.5 CE el cual dice que «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

Mediante este sistema se eligen 58 senadores por las Comunidades Autónomas y es una cifra variable en función de la población. La designación de senadores corresponde al parlamento de cada CCAA si bien los Estatutos de Autonomía pueden prever que sea el gobierno de la CCAA quien lo decida. En cualquier caso esta designación ha de ser proporcional a la representación parlamentaria obtenida en la Asamblea autonómica por cada fuerza política.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Comunidad Autónoma	X legislatura (13/12/2011-)
Andalucía	9
Aragón	2
Asturias (Principado de)	2
Balears (Illes)	2
Canarias	3
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	3
Castilla y León	3
Cataluña	8
Comunitat Valenciana	6
Extremadura	2
Galicia	3
Madrid (Comunidad de)	7
Murcia (Región de)	2
Navarra (Comunidad Foral de)	1
País Vasco	3
Rioja (La)	1
TOTAL	58

Página web del Senado

Como se ha podido observar solo una quinta parte de los senadores son designados por las CCAA y aunado a las circunstancias antes señaladas hace que el Senado no sea o no funcione como una verdadera cámara territorial. De ahí que desde 1994 se hayan sucedido debates sobre la posible reforma del Senado, es más desde 1996 todos los programas electorales recogían la reforma del Senado como uno de los puntos fuertes de sus programas lo que nos muestra la relevancia de esta cuestión.

Las dos fórmulas que contempla la Constitución para la composición de la Cámara Alta conducen al mismo resultado, puesto que tanto los elegidos directamente por los ciudadanos como los designados por las Asambleas autonómicas propuestos por sus grupos parlamentarios se agrupan en el Senado según su adscripción o militancia políticas, no por criterios territoriales, por lo que el Senado carece a este respecto de especialidad territorial alguna.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

No obstante cambiar esta fórmula es un asunto altamente complejo dado que realizar una nueva determinación de la composición del Senado puede dar lugar a más complicaciones y seguir sin soluciones.

No obstante hay algunas posibles fórmulas factibles, se podría optar por una composición del Senado como la estadounidense en la cual a cada Comunidad Autónoma se le asignara un mismo número de senadores o por el contrario podríamos recurrir a una fórmula más cercana al Bundesrat alemán en la cual se asignara a cada CCAA un número de senadores dependiendo de su población.⁹

Pero estas fórmulas tampoco resolverían correctamente la situación dado que un reparto en función de la población nos haría llegar a que las CCAA grandes determinarían la mayoría absoluta del Senado pero si acudiéramos al reparto igualitario las CCAA con más población se encontrarían en una posición de gran desigualdad pues sus votos tendrían el mismo peso que el de una CA pequeña.

Otra de las grandes dificultades oscilaría entorno a quien sería el encargado de elegir a los Senadores. Hay varias posibilidades, podrían elegir los gobiernos autonómicos, los parlamentos autonómicos o los propios ciudadanos.¹⁰

Estas modalidades no están exentas de problemas dado que si los senadores fueran elegidos por los gobiernos autonómicos todos los senadores de la CCAA serían de la mayoría parlamentaria del Gobierno autonómico, si los senadores fueran elegidos por los parlamentos autonómicos se elegiría en función del arco parlamentario y si los senadores fueran elegidos por los ciudadanos la tendencia política de los elegidos sería

⁹ «Para lograr en el Senado una auténtica representación territorial se ha propuesto la introducción de criterios de selección de sus miembros diferentes a los del Congreso de los Diputados, de manera que mientras los miembros de éste son elegidos por los ciudadanos para expresar la voluntad general y representar la unidad del Estado, los miembros de aquél fueran designados para representar los intereses territoriales bien por los gobiernos autonómicos, al estilo alemán, o por los ciudadanos de cada una de las Comunidades Autónomas, a las que cabría atribuir el mismo o similar número de senadores, siguiendo el modelo del Senado de los EE.UU o el *Ständerat* suizo –en este último caso con alguna modulación-. De esta manera, se arguye, el cuerpo político estaría representado en su unidad y en su diversidad». Propuestas para una reforma constitucional. Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza, pág. 51-52.

¹⁰ Informe sobre el Senado Centro de Estudios Andaluces. Sevilla 2005, pág. 24.

idéntica a la del Congreso de los Diputados por lo que no habría diferencia política entre el Congreso y el Senado y este no tendría singularidad política.

Como se ve, una posible reforma del Senado plantea graves problemas de ingeniería constitucional, difícilmente salvables, y los posibles resultados que ofrezcan las reformas pueden no ser suficientes para mejorar la funcionalidad del Senado.

3. Las funciones territoriales del Senado en la Constitución y tras la Reforma Del Reglamento del Senado: alcance y limitaciones.

La Constitución es muy parca al respecto de las funciones territoriales del Senado e incluso algunas de sus funciones no están señaladas directamente en la Carta Magna sino que derivan implícitamente de ella y se les da forma a través de ley ordinaria.

Las funciones territoriales que ostenta el Senado en la actualidad son las siguientes:

- Autorizar los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas

Todos aquellos acuerdos de cooperación realizados por las Comunidades Autónomas deben ser estudiados y examinados por las Cortes Generales, en algunos casos solo es precisa la mera comunicación y en otros casos se precisa su autorización expresa tal y como señala el artículo 145.2 CE que remite a su vez al artículo 74.2 CE.

Profundizando en este ámbito hay algunos convenios que precisan solo de la comunicación a las Cortes Generales como por ejemplo en lo relativo a los Convenios celebrados entre Comunidades autónomas sobre la gestión y prestación de servicios propios entre dichas CCAA.

No obstante el Senado, un Grupo parlamentario o veinticinco senadores pueden presentar en los cinco días siguientes a su publicación una propuesta para que el Senado delibere si el convenio precisa de autorización.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Esta actividad del Senado se encuentra recogida en el artículo 137 del Reglamento del Senado¹¹.

Otra de las actividades en las que tiene competencia el Senado son las relacionadas con los acuerdos de cooperación, a este respecto el artículo 138 del Reglamento del Senado señala que

- «Los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo que se dispone en los siguientes apartados
- La Comisión General de las Comunidades Autónomas elevará al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización para la conclusión del acuerdo de cooperación, la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes.
- Aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, el Presidente dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados.
- Si la decisión de ambas Cámaras no fuese coincidente, deberá reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución, Corresponde al Pleno del Senado designar a los Senadores que en proporción a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios hayan de formar parte de dicha Comisión.

¹¹ Art. 137 del RS: «El Senado, un Grupo parlamentario o veinticinco senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.

Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales.

La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos».

- El texto elaborado por la Comisión Mixta será sometido directamente a la deliberación y votación del Senado. De su resultado se dará cuenta al Congreso de los Diputados».

Finalmente el artículo 139 RS dispone que «la Comisión competente podrá requerir, por medio del Presidente del Senado, a las Comunidades Autónomas afectadas para que, en el plazo que se fije, remitan cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes, y designen, si lo juzgan procedente, a quienes hayan de asumir su representación a estos efectos, que podrá recaer en un miembro del Senado».

- La Dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial.

Esta función de Senado no aparece regulada en la Constitución pero es una de las funciones territoriales que tiene encomendada, tal como se dispone en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. En el artículo 10¹² de la mencionada ley se establece que corresponderá al Senado el control de los Fondos de Compensación Interterritorial a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. Se hace necesario decir que en esta función también participan otras instituciones como las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

¹² Art 10 Ley 22/2001:

«1. El control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2. No obstante, el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades

Autónomas presentarán ante los órganos citados en el número 1 anterior, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial.

3. Con objeto de permitir el control parlamentario, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía contabilizarán adecuada y separadamente la ejecución de cada proyecto de inversión financiado con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial».

-Apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

Esta es otra de las competencias en materia territorial del Senado, esta función concretamente deriva del art 150.3 CE en el cual se señala que el Gobierno, la Comisión General de las Comunidades Autónomas o veinticinco Senadores pueden proponer al Senado la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA. Estas propuestas deben cumplir con una serie de requisitos formales y deben ser enviadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la cual emitirá un dictamen sobre la propuesta. Finalmente en el Senado se realizara un debate en pleno tal y como señala el artículo 141 del Reglamento del Senado.

-La adopción de medidas para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales o prevenir su actuación cuando atente gravemente contra el interés general de España.

Esta función territorial del Senado deriva del artículo 155.1CE¹³, el cual señala que en caso de incumplimiento por parte de las CCAA de las obligaciones derivadas de las leyes de o de la CE o atentase gravemente contra los intereses de España, el Gobierno podrá tomar medidas para obligar a la CCAA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones. Pero necesitará previamente la aprobación del Senado por mayoría absoluta para poder imponer estas medidas.

¹³ Artículo 155.1 CE. «Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general».

El artículo 189¹⁴ del Reglamento del Senado hace referencia a este procedimiento y señala cuales son los requisitos formales que debe cumplir el Gobierno para poder lograr la aprobación del Senado en esta materia. Así mismo este precepto manifiesta como debe ser la actuación del Senado en este tipo procedimientos y cuáles son las mayorías necesarias para lograr la aprobación de este tipo de medidas.

-la autorización para proceder a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Esta función del Senado deriva del artículo 61 de la Ley 7/1985¹⁵ Reguladora de las Bases de régimen local, que hace referencia al procedimiento que se debe seguir para la

¹⁴ Artículo 189 RS.

«1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.

2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.

3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.

4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.

5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores».

¹⁵ Artículo 61 de la Ley 7/1985

«1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

2. Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

disolución de los órganos de las corporaciones locales. En tal precepto se señala que para que el Consejo de Ministros pueda disolver mediante Real Decreto los órganos de una corporación local es requisito necesario un informe favorable emitido por el Senado. Este informe es un requisito previo y absolutamente necesario. Este procedimiento comienza en el seno del Gobierno que da traslado del asunto al Senado, la Comisión General de Comunidades Autónomas realizará un informe sobre la disolución propuesta por el Gobierno y, si el informe resulta favorable a la disolución, se llevara al Pleno para aprobarlo y devolverlo al Gobierno.

La regulación constitucional del Senado ha sido muy criticada desde su nacimiento tanto por la doctrina como por la propia cámara y en consecuencia se ha promovido desde diversas instancias una reforma del Senado. El propio Senado conocedor de sus carencias ha sido uno de los mayores impulsores de las reformas a fin de convertirse en una auténtica cámara de representación territorial y de tener un verdadero protagonismo político.

El propio Senado, como ya se ha señalado, ha sido el impulsor de múltiples reformas de la institución fundamentalmente a través de la reforma de su reglamento. Todos estos anhelos de reforma vieron realizadas sus aspiraciones en 1994, año en el que se reformó el Reglamento del Senado, esta reforma se había iniciado años atrás concretamente en 1987 en el cual el Senado aprobó que «el Pleno del Senado, en su voluntad de afirmar su naturaleza constitucional, como Cámara de representación territorial, acuerda iniciar el trámite pertinente para la modificación del vigente Reglamento de la Cámara». Todavía sin una reforma, el Senado en 1988 volvía a requerir «la formulación de una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara, en orden a potenciar de manera más satisfactoria sus funciones de representación territorial».¹⁶

3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación».

¹⁶ Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 227.

Finalmente el 11 de enero de 1994 el Pleno del Senado aprobó la reforma de su reglamento y en la misma se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Esta reforma se acogió con esperanza y supuso un primer paso en el camino de intentar configuración una cámara con alguna singularidad territorial. No obstante se observaba que los mandatos constitucionales dejaban sin margen de maniobra al Senado para poder lograr una reforma real de la institución y poder alcanzar de manera efectiva el objetivo de ser una cámara de representación territorial. El Senado ante tal situación, tras la celebración del debate general sobre el Estado de las Autonomías aprobó una moción en la que se manifestó «constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia».¹⁷

Pudo observarse que había voluntad de reforma por parte de las instituciones políticas, que quieren mejorar la institución y hacerla funcional, no obstante esa voluntad no es suficiente dado que en muchas ocasiones priman los intereses de partido sobre los intereses del conjunto y así mismo la Constitución limita de manera decisiva las aspiraciones reformistas dado que no deja espacio para la reforma e impide que el Senado sea una auténtica cámara de representación territorial. En suma se puede concluir que el Senado es una cámara híbrida¹⁸ tanto por su composición como por sus funciones.

¹⁷ Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 227.

¹⁸ El primer autor que caracterizó al Senado como una cámara híbrida fue el profesor Chueca en «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española».
CHUECA RODRÍGUEZ, R. L.: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, 1983, págs. 77-79.

4. *El Senado en la crisis del modelo constitucional español: Reforma o supresión.*

El Senado, por sus deficiencias estructurales y funcionales, ha sido una institución sometida a severa crítica. Casi desde su nacimiento, el Senado ha sido visto por la doctrina como una cámara disfuncional que duplica las funciones legislativas del Congreso en su función de cámara de segunda lectura y que a su vez no es ni actúa como una cámara de representación territorial.

El Senado, como se ha visto, se encuentra muy restringido en las labores que le encomienda la Constitución pues por un lado en su función de cámara de segunda lectura sus actividades deben ceñirse a la incorporación de enmiendas o a la adopción del veto, que en cualquier caso están supeditados a las decisiones que tome el Congreso ya sea aceptando o no las enmiendas o levantando el veto del Senado.

Por otro lado el Senado funcionalmente no es una cámara de representación territorial, no está especializada en política territorial y sus actividades no tienen como objetivo la política territorial, por lo cual la función principal del Senado sería la de cámara de segunda lectura.

Otro aspecto muy reseñable y que ha tenido muy en cuenta el Consejo de Estado en su Informe sobre la reforma del Senado es el gran número de Senadores que componen la cámara, comparando con otras cámaras altas de nuestro entorno. Se aprecia que el número de escaños de las segundas Cámaras europeas oscila entre un cuarto y la mitad de los que integran la Cámara baja, mientras que en el Senado español ese número es mucho más elevado y llega a los tres cuartos.¹⁹

¹⁹ «En su forma actual, y atendida su relación con el Congreso, nuestro Senado es una Cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder. En tanto que en la mayor parte de los países con los que se puede establecer una comparación significativa el número de escaños de las segundas Cámaras oscila entre un cuarto y la mitad de los que integran la Cámara baja, los del Senado español se elevan hasta los tres cuartos y, a diferencia también de todos ellos, no dispone respecto de materia legislativa alguna de los mismos poderes que el Congreso de los Diputados». Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 242.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Además se ha de señalar que las competencias legislativas del Senado español en comparación con las cámaras altas de otros países son mucho menores.

El propio Senado y las instituciones políticas españolas son conscientes de esta grave crisis que padece el Senado, por lo cual desde hace mucho tiempo han intentado reformar esta cámara a fin de lograr una cámara funcional y provista de un verdadero protagonismo político. No obstante los múltiples intentos de reforma, algunos con un sólido respaldo como el impulsado en el año 2004 por el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, no han logrado el fin perseguido dado que hay un grave escollo que no se puede solucionar, y es que la dinámica de partidos se impone constantemente sobre la dinámica territorial.

En atención a esta grave crisis institucional que padece el Senado parece que solo hay dos posibles soluciones que serían, por un lado una gran reforma del Senado que lograra efectivamente realizar los mandatos constitucionales y por otro lado la supresión de la cámara.

A estos efectos seguidamente se van a desarrollar hipótesis y propuestas de reforma del Senado español a fin de poder lograr un Senado fuerte y con un verdadero protagonismo político, no obstante también se estudiará la conveniencia de la supresión del Senado atendiendo a las razones de su necesidad y a si es o no una institución indispensable en el Poder Legislativo español.

V. POSIBLES REFORMAS DEL SENADO.

1. Propuestas de adaptación del Senado actual.

En este apartado se pretende hacer alusión a algunas reformas posibles del Senado pero respetando sus elementos esenciales. Es decir, se procura respetar la figura actual de la cámara alta pero modificando algunos de sus puntos más criticados a fin de poder diseñar y lograr un Senado como una autentica cámara de representación territorial y como una verdadera cámara legislativa.

A este respecto la doctrina ha hecho numerosas propuestas de reforma que ciertamente no se han llevado a cabo, pero que podrían lograr una mejora sustancial del Senado.

Se hace necesario señalar que para la doctrina e incluso para el Consejo de Estado los senados de otros Estados suponen un punto referencia clave para poder hacer propuestas de reforma. Algunos autores se decantan por un modelo como el estadounidense proponiendo la equiparación el número de senadores por las CCAA, y otros autores quizás más cercanos al modelo alemán proponen un cambio en la forma de elección de los senadores y de las competencias de la cámara.

A efectos de poder conocer cuáles serían las mejores propuestas se va a realizar un análisis de las posibles reformas del Senado atendiendo a las soluciones que han proporcionado otros Estados a sus senados y aplicándolas a las problemáticas suscitadas en el seno Senado Español.

1.1 Equiparación entre las comunidades autónomas.

El Senado actual no es una cámara de representación territorial en atención a su composición. Y las propuestas de reforma pretenden en primer término adecuar esa composición a su definición de cámara de representación territorial.

España es un territorio compuesto por 17 CCAA heterogéneas en cuanto a su número de población, lo que supone un grave problema en cuanto a determinar cuál debe ser el peso específico de cada CA en el seno del Senado.

Las posibilidades de determinación del número de senadores por CA se reducen a dos, la primera supondría equiparar el número de senadores por Comunidad Autónoma independientemente de su población, y la segunda supondría señalar un número determinado de senadores por CA atendiendo a su población. Ambas opciones plantean difíciles problemas para nuestro Senado, pero no obstante la equiparación del número de senadores por CA parece la opción más adecuada para lograr una cámara en la que se represente igualitariamente a las CCAA y en la que se muestre la unidad del Estado en la decisión de la política territorial.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Actualmente el Senado está compuesto por un número igual de senadores por cada provincia lo que podría llevar a pensar que tenemos un modelo en el que se equiparan los territorios, no obstante esta afirmación es incorrecta dado que adicionalmente a los senadores elegidos en las provincias, las CCAA eligen otro número de senadores en atención a su población por lo tanto la inicial igualdad se torna prontamente en un desequilibrio entre las diferentes CCAA.

Reformar este aspecto y llegar a una equiparación de poder entre las CCAA dotaría ciertamente de una igualdad necesaria para poder determinar la política territorial del Estado de manera equitativa e igual entre todos los territorios.

Las ventajas de esta reforma serían que las CCAA pequeñas en cuanto a su población, tomarían un mayor protagonismo y podrían actuar de manera más decisiva. Este modelo supondría una clara ventaja para las CCAA más pequeñas en cuanto a su población pues su peso político sería más determinante para decidir y por lo tanto no tendrían que soportar la imposición de las decisiones tomadas por las grandes CCAA.

No obstante este modelo plantea numerosos problemas como por ejemplo que las CCAA con una mayor población se verían infrarrepresentadas y una posible alianza entre las CCAA pequeñas podrían lograr imponer decisiones en materia territorial a las CCAA que tienen una mayor población, lo cual supondría un grave desequilibrio y tal vez la pérdida de la concepción de un Senado como seno y manifestación de la pluralidad del Estado Español. Pero este problema puede tornarse más bien teórico dado que en España en las cámaras legislativas se impone la disciplina de partidos por lo tanto la equiparación de senadores puede no suponer un problema fáctico, dado que puede ser más determinante en las decisiones legislativas el número de senadores de un determinado partido que el número de senadores por CA.

Esta reforma podría suponer un cambio positivo en la medida en que supusiera una participación efectiva de las voluntades de las entidades territoriales en el proceso de adopción de las decisiones colectivas del Estado. No obstante, es necesario señalar que este modelo podría no adecuarse a la realidad de nuestro país dados los fuertes desequilibrios demográficos que sufre en sus distintos territorios.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

El propio Consejo de Estado en su informe sobre la reforma del Senado pone de manifiesto que los criterios más adecuados para dirimir cual ser el número de senadores son los criterios de población²⁰ y de número de provincias²¹ para lograr un Senado en el que se acoja la diversidad y heterogeneidad de la realidad española. Por tanto se puede concluir que esta reforma no lograría unos resultados positivos y adecuados para el Senado español.

Como más adelante se verá, los dos criterios fundamentales para calibrar dicho peso son el de atribuir un mismo número de Senadores a todas las Comunidades Autónomas y el de modular después la representación numérica de cada Comunidad Autónoma en atención a su población y a su territorio.

Sin propósito de asegurarles una representación igual, que parece, como dijo el Consejo de Estado, «una solución inadecuada a nuestra realidad, es procedente, para dotar a las diferencias que hayan de existir de un fundamento racional y políticamente prudente, ponderar la representación de cada Comunidad de acuerdo con criterios comúnmente aceptados y establecer límites, explícitos o implícitos, a las diferencias que de su aplicación resulten». De otro modo, como también se ha dicho antes, el Senado no sería una Cámara de representación territorial, sino una duplicación, de eficacia dudosa, del Congreso de los Diputados.

²⁰ «El más evidente y universal de estos criterios es, claro está, el de población, que requiere a su vez de correcciones, pues sin ellas la relación entre la representación de nuestras Comunidades en el Senado llegaría a una magnitud de 1 a 15 o incluso superior».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 241.

²¹ «Más simple es, sin embargo, utilizar con este fin el número de provincias en que se agrupan, un procedimiento que, sobre el dato de cierta homogeneidad en su extensión, tiene además la ventaja añadida de dar alguna relevancia a estas circunscripciones territoriales, cuya larga existencia ha creado y sostiene sentimientos de identidad. Todo ello en el bien entendido de que ni municipios ni provincias son entes territoriales dotados de presencia propia en el Senado, sino simplemente realidades que se han de considerar para determinar la dimensión de la representación que corresponde a los “territorios” representados, que son naturalmente las Comunidades y Ciudades Autónomas».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 242.

1.2 Determinación del número de senadores por comunidad autónoma.

Como ya se ha podido observar, determinar la composición del Senado es un asunto muy complejo debido a la presencia de diversos factores de la realidad española que hacen complicado poder seguir un modelo de derecho comparado.

Inicialmente hay que señalar que el actual Senado es una cámara que alberga un gran número de escaños actualmente 256, una cifra muy superior a la de otras cámaras altas del entorno europeo. Por dar algunos datos significativos la mayoría de las cámaras altas tienen un número de escaños de entre un cuarto y la mitad de los que integran la Cámara baja mientras que el Senado español llega a los tres cuartos con respecto a los escaños del Congreso. Esta comparativa refleja que el Senado español es capaz de funcionar con muchos menos escaños e incluso esta reducción de escaños puede lograr una mejora en la funcionalidad de la cámara y así mismo una reducción significativa en su coste.

La determinación del número de escaños del Senado debe atender a varias premisas, en primer lugar establecer un número de escaños adecuado para las funciones que realiza el Senado. Y en segundo lugar debe atender a los criterios de territorio y población tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su informe de reforma del Senado.

Ante tal situación parece correcto establecer una nueva cifra de escaños para el Senado y señalar cuál sería su distribución entre las CCAA. Tal y como se ha visto otras cámaras altas tiene un número de escaños de entre un cuarto y mitad respecto de los escaños de la cámara baja, por tanto atendiendo a que el Congreso de los Diputados tiene 350 escaños sería adecuado que el Senado tuviera 150 escaños, es decir, que oscilara entre el cuarto y mitad de los escaños del Congreso de los Diputados, de esta manera se lograría una cámara con una composición moderada en cuanto a número pero suficiente para realizar las tareas que se le encomiendan.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

El Consejo de Estado en su informe sobre la reforma del Senado²² manifiesta que los criterios rectores de la distribución del número de senadores pueden ser el de población o el de territorio. No obstante, el Consejo de Estado parece estar de acuerdo en señalar que no es el mejor punto de partida la CA en su conjunto, y propone aunar los criterios de población y de territorio. Esta propuesta podría desembocar en usar como punto de referencia los municipios o las provincias. A su juicio parece ser más conveniente usar como referencia las provincias en atención a la presencia de cierta homogeneidad en su extensión y a los sentimientos de identidad de estos territorios.

Sin embargo, la provincia no sería el territorio representado en el Senado dado que como manifiesta el propio Consejo de Estado no son entes a los que la CE reconozca su autonomía pero puede ser un buen referente para «determinar la dimensión de la representación que corresponde a los territorios representado».

El Senado debe ser fiel reflejo de la composición en términos de población del Estado pero sin otorgar la llave maestra a los territorios con más población, dado que eso implicaría un grave perjuicio para los territorios con una menor densidad de población. A tales efectos parece que lo más correcto sería determinar un número desigual de senadores por cada territorio en función de su población pero esta formulación no tendría diferencias con respecto a la actual distribución de senadores por CCAA.

²² «El más evidente y universal de estos criterios es, claro está, el de población, que requiere a su vez de correcciones, pues sin ellas la relación entre la representación de nuestras Comunidades en el Senado llegaría a una magnitud de 1 a 15 o incluso superior. Cabe aplicar directamente esta corrección, pero también se puede llegar a ella por vía indirecta, combinando el criterio de población con otro que es en sí mismo de carácter territorial, en cuanto que se basa en la existencia de entes territoriales cuya autonomía garantiza la Constitución, aunque, a diferencia de lo que sucede en el caso de las Comunidades Autónomas, deja la definición de aquella en manos del legislador. Seguramente sería posible establecer como criterio digno de tenerse en cuenta, para determinar el número de escaños que en el Senado corresponda a cada Comunidad Autónoma, el número de municipios existentes en ella. Más simple es, sin embargo, utilizar con este fin el número de provincias en que se agrupan, un procedimiento que, sobre el dato de cierta homogeneidad en su extensión, tiene además la ventaja añadida de dar alguna relevancia a estas circunscripciones territoriales, cuya larga existencia ha creado y sostiene sentimientos de identidad. Todo ello en el bien entendido de que ni municipios ni provincias son entes territoriales dotados de presencia propia en el Senado, sino simplemente realidades que se han de considerar para determinar la dimensión de la representación que corresponde a los “territorios” representados, que son naturalmente las Comunidades y Ciudades Autónomas».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 242.

Intentando modular este inconveniente se podría optar por establecer una distribución desigual de acuerdo con la población pero sin que existan graves diferencias entre los territorios tal y como hace el bundesrat austriaco donde el Land más poblado no puede tener más de doce miembros en la cámara lo cual supone que el Land más poblado no puede tener 4 veces más poder que el Land menos poblado que como mínimo tendrá 3 escaños.²³

Ciertamente es un tema complejo distribuir un número de senadores por CA debido a que ya sea otorgando el mismo o distinto número de senadores por CA llegamos a un punto de desigualdad fáctica entre los territorios, por lo tanto no lograríamos una cámara en la que se representara la unidad del Estado ni tampoco su diversidad. Así mismo estas formulaciones acompañadas de determinados modos de elección pueden llevar a que nos encontremos con una igual tendencia política en el Congreso de los Diputados y en el Senado con lo cual volvíamos a encontrarnos con una cámara duplicada que en ningún caso lograría mejorar el protagonismo político del Senado.

Por tanto, como conclusión, se puede extraer que una posible reforma de la distribución numérica de los senadores en cada CA no cambiaría nada pues no lograría una cámara en la que las decisiones territoriales se tomaran desde un punto vista equitativo y

²³ «La solución más radical y tajante a este problema -también la más tradicional- es la de atribuir el mismo número de representantes a todos los “territorios”, sea cual fuere su población, de manera que el principio del valor igual de todos los votos solo opera dentro de cada uno de ellos, pero no si la comparación se establece entre territorios diversos. Esta es la fórmula aplicada para configurar el Senado de los Estados Unidos y el Ständerat suizo, aunque en este último caso la regla de la igualdad de los territorios resultó atenuada por la creación de los medio-cantones, que en la Constitución vigente ha llevado a atribuir un solo representante, en lugar de dos, a seis de los veintiséis cantones que integran la Confederación. Esta solución, que deriva seguramente de la idea, más o menos acorde con la realidad histórica, de que el Estado federal es fruto del acuerdo entre Estados preexistentes, encaja por eso difícilmente con un sistema de distribución territorial del poder en el que los “territorios” entre los que el poder se divide han sido delimitados, sea cual fuere la historia remota de cada uno de ellos, por el poder único de un Estado hasta ese momento unitario. En esta situación, que era la de España en 1978, como en 1919 fue la de Austria, la cultura política propia y la imagen que los ciudadanos se hacen del Estado y de la democracia obligan a establecer alguna relación entre la representación de los territorios y su dimensión demográfica. Una relación que, por las razones que se acaban de exponer, no puede ser estrictamente proporcional y, por tanto, ha de atender a ciertos y prudentes límites. Así se ha hecho, por ejemplo, en Austria, en donde ningún Land puede tener más de doce miembros en el Bundesrat, esto es, cuatro veces más que el Land menos poblado, al que la Constitución le asegura en todo caso tres escaños. Y así se ha hecho también, aunque de manera más compleja y con límites más amplios, en la última reforma completa de la Constitución belga».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 237-238.

responsable con la unidad del Estado pues los territorios con mayor densidad de población tomarían las decisiones que afectarían a los territorios menos poblados que tendrían voz en el Senado pero poco peso político y decisivo.

1.3 Formas de elección de los senadores

La forma de elección de los senadores es un tema muy recurrente y en el que hay diferentes posibilidades, por mencionar sucintamente algunas, se puede hablar de elección por las asambleas legislativas de las CCAA, por los gobiernos autonómicos, por los ciudadanos e incluso sistemas mixtos de elección.

Una de las opciones que más peso tiene en la actualidad y que no es ajena al constitucionalismo español es aquella que señala que los senadores deberían ser elegidos por los parlamentos autonómicos. Esta opción es elegida en Estados como Austria, en los cuales su implementación ha sido completa, aunque sus resultados no son satisfactorios.

Esta modalidad de elección así mismo quedó plasmada en el artículo 60.2 del Anteproyecto de Constitución de 1978²⁴, en el cual se señalaba que los senadores serían elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos entre sus miembros.

Esta modalidad supondría un gran punto de unión entre las legislaciones autonómicas y la estatal dado que los miembros de las asambleas legislativas de las CCAA serían los que eligieran a los Senadores por lo tanto ambas cámaras tendrían una importante

²⁴ Artículo 60 Anteproyecto de constitución.

«1. El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España.
2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio.
3. Cada Territorio Autónomo designará diez Senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo».

conexión que podría lograr resultados muy satisfactorios de cara a tener una legislación unitaria. Así mismo esta sería una manera efectiva de integrar a las autonomías en el Senado dando lugar a una cámara que formalmente respondería al criterio de la representación territorial.

No obstante esta modalidad trae consigo graves desventajas, entre las cuales destaca el hecho de que el Senado es una cámara de representación popular, y este modelo reduce la legitimación democrática del órgano sin que se llegue a garantizar la representación territorial, tal y como sucede en la actualidad en el constitucionalismo austriaco.

Asimismo es importante reconocer que en Austria este sistema no ha sido satisfactorio dado que en el modo de elección ha sido determinante la disciplina de partidos y han quedado en un segundo plano las alianzas entre los senadores elegidos por un territorio.²⁵

Otra de las modalidades de elección posible pasa porque sean los gobiernos autonómicos los que designen a los senadores de su autonomía. Esta modalidad al igual que la anterior lograría que el Senado fuera una autentica cámara de representación territorial pero las desventajas de este modelo son patentes a simple vista, es decir, este modelo no favorecería a la pluralidad política de la CA y haría en virtud de la disciplina de partidos que los senadores elegidos por la CA fueran todos del mismo partido político.

Así mismo esta modalidad también acarrearía que desapareciera la legitimidad del Senado como segunda cámara del ente complejo Cortes Generales, que son el órgano de representación popular²⁶.

²⁵ «No deben desconocerse los datos insatisfactorios que se advierten en el sistema austríaco y, en particular, su insuficiencia como medio de articular una representación verdaderamente territorial, al haberse impuesto la disciplina de los partidos sobre las afinidades territoriales de los miembros del Bundesrat austríaco».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 297.

²⁶ Informe sobre la reforma del Senado. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla 2005, pág. 62.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

En tercer lugar existe la posibilidad de la elección directa de los senadores por los ciudadanos, esta modalidad es la que actualmente opera en diversos senados como el estadounidense, el suizo o el australiano.

Esta modalidad implica que son los propios ciudadanos lo que eligen a sus representantes en el Senado, pero tiene un gran inconveniente y es que si se usa un sistema proporcional el Senado será un calco representativo del Congreso de los Diputados.

Dentro del modelo de elección popular hay a su vez diversas formas de elección entre las cuales se puede destacar la elección directa con escrutinio mayoritario que favorece mucho los pactos entre partidos, así mismo el sistema de voto preferencial²⁷ australiano o el sistema mayoritario a doble vuelta²⁸.

²⁷ «Así, podría pensarse en un sistema de voto alternativo (aunque la experiencia haya de buscarse en Australia, donde se denomina “voto preferencial”), considerado como un refinamiento de la fórmula del desempate mayoritario y que evita a los votantes el tener que acudir dos veces a las urnas. Cabría también acudir a un sistema de mayoría relativa, sobre el que hay experiencia en el Derecho comparado y que tiene el inconveniente de que puede reflejar una menor representatividad del candidato seleccionado, salvo que, por acuerdos entre distintas fuerzas políticas o por razones de sociología electoral, las mayorías fueran muy holgadas».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 299.

²⁸ «La elección directa se da en algunos de los modelos extranjeros analizados, como Estados Unidos (de la designación inicial por los legislativos estatales se pasó en 1913 a la elección directa por el pueblo) o Suiza (donde la opción generalizada por el sistema mayoritario de elección, en general a doble vuelta, confiere al representante en el Ständerat un importante apoyo popular, que contribuye a reforzarlo frente a los partidos). La elección directa con escrutinio mayoritario, en una u otra modalidad, brinda la oportunidad no desdeñable de incentivar los acuerdos entre partidos antes de la consulta, de modo que el candidato elegido no estaría tan vinculado a una sola fuerza política, lo que además podría contribuir a crear una práctica de acuerdos que primaran el factor territorial sobre el color político, puesto que la prevalencia del signo partidista sobre el territorial se percibe en ocasiones como el verdadero talón de Aquiles de las Cámaras de representación territorial, cuya remoción depende probablemente más de un cambio paulatino y sosegado de las prácticas políticas que de grandes reformas constitucionales, como parece revelar la experiencia comparada. Un sistema electoral mayoritario a doble vuelta puede resultar especialmente atractivo para fortalecer la posición del Senador y su vinculación con el territorio y el electorado. La doble vuelta, sin embargo, presenta el inconveniente, más sociológico que jurídico, de una excesiva proliferación de consultas electorales, añadiendo a las elecciones europeas, estatales, autonómicas y locales una segunda vuelta en una de ellas. Aunque algunas de las consultas se hagan coincidir en una misma fecha, la segunda vuelta del Senado exigiría, cabalmente, una nueva jornada electoral ».

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 298-299.

Este último, es un sistema en el que las relaciones entre el senador, el ciudadano y el territorio son cercanas y fuertes lo que consigue dotar de un mayor apoyo y protagonismo al senador.

Tras el estudio de los diversos modelos de elección existentes se puede concluir que ninguno de ellos lograría un cambio de tendencias dentro del propio Senado, ninguno de los modelos se ajusta a las necesidades del Senado actual dados los mandatos constitucionales que sobre él pesa y por lo tanto una reforma del modo de elección de los senadores se plantea difícil y con la previsión de obtener unos resultados no acordes a las necesidades del Senado.

1.4. Nuevos ámbitos de competencia.

El Senado tal y como está configurado actualmente tiene graves carencias y una de las más llamativas es el ámbito competencial.

El Senado en la actualidad no tiene ninguna función específica que manifieste o destaque que es una cámara de representación territorial. Por lo cual parece necesario evaluar nuevas posibilidades competenciales para el Senado y así mismo hacer un estudio sobre posibles modificaciones de las competencias que actualmente ostenta.

En este espacio se pretende respetar las orientaciones que marca la Constitución, por lo cual partiendo de los mandatos constitucionales parece necesario poner el foco de atención en la potestad legislativa del Senado y así mismo en su participación institucional en razón de su especial naturaleza de cámara de representación territorial.

En primer lugar, se va a tomar en consideración la potestad legislativa de la Cámara Alta. Esta es una de sus funciones claves que opera dentro del marco de que el Senado es una cámara de segunda lectura y así mismo según el artículo 66 CE el Senado representa al pueblo español y ejerce la potestad legislativa al igual que el Congreso de los Diputados.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

El mantenimiento de la competencia de la potestad legislativa parece necesario en atención a la actual configuración constitucional, pero parece adecuado proyectar algunas modificaciones sobre la misma a efectos de que el Senado pueda tener una participación más activa y eficiente.

A tales efectos parece prudente que el Senado continúe con su participación en todas las proyectos y proposiciones de ley que tramiten las cámaras, pero se hace extremadamente necesario para una correcta actuación de esta cámara que cambien los plazos de tramitación pues con los actuales plazos que son dos meses para los proyectos de ley ordinaria y de 20 días para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso de los Diputados.

Este plazo impide que el Senado pueda actuar en plano de igualdad con el Congreso de los Diputados y así mismo no se permite que el Senado realice una buena labor o una correcta reflexión. Por lo tanto los plazos han de ser ampliados, como mínimo para la tramitación de los proyectos de ley ordinaria debería disponer de un plazo de 3 meses para poder realizar su tarea de forma eficaz y los proyectos de urgencia dadas sus especiales características sería adecuado que su plazo se mantuviese en 20 días.

Dentro de la potestad legislativa del Senado debería ostentar un mayor protagonismo en todos aquellos proyectos de ley que afectaran de manera incisiva a las Comunidades Autónomas en razón de que el Senado es una cámara de representación territorial. Manteniendo la configuración constitucional de la potestad legislativa no sería posible otorgar al Senado en exclusiva la competencia de tramitar este tipo de proyectos legislativos pero sí que se podría dotar de un mayor protagonismo a esta cámara estableciendo en el artículo 66 CE un nuevo apartado en el que se señalara que para la aprobación de este tipo de proyectos sería preceptivo la aprobación del texto por el Senado antes del comienzo de la tramitación parlamentaria y así mismo que este tipo de proyectos legislativos solo pudiesen ser propuestos por el Senado.

Otra posible ampliación de competencias puede ser llevada a cabo en el marco de un cambio de papeles entre el Congreso y el Senado, es decir, dotar de un especial protagonismo al Senado ante la presencia de proyectos de ley que afecten a las CCAA.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

En la actualidad el Senado es la cámara que opera como cámara de segunda lectura, pero en este tipo de leyes que inciden directamente sobre las Comunidades Autónomas podría ser conveniente que el Senado tomara el protagonismo de ser la que inicie el trámite parlamentario y que el Congreso fuese la cámara que efectuase la segunda lectura. Actualmente esta modalidad de tramitación existe y está recogida en el artículo 74 CE el cual establece que el Senado iniciará el procedimiento de los artículos 145.2 y 158.2 CE, por lo tanto esta nueva modalidad propuesta sería de fácil aplicación únicamente ampliando los casos señalados por el artículo 74 y añadiendo a los casos señalados el inicio del procedimiento en cuanto a las leyes que incidan y tengan relevancia autonómica.

Así mismo en este punto también es conveniente plasmar una definición de lo que se debe considerar como ley que afecte incisivamente a las Comunidades Autónomas, pues esta fórmula parece demasiado abierta y podría dar lugar a que casi la totalidad de las leyes tramitadas parlamentariamente tuvieran esa consideración, por lo tanto es conveniente marcar unos límites a este tipo de leyes. En mi opinión se debe realizar una fórmula bastante abierta que abarque todas aquellas leyes que afecten a los estatutos autonómicos, a las competencias autonómicas e incluso a todas aquellas materias señaladas por el artículo 150 CE las cuales son ejercitadas por las CCAA aunque no ostenten su titularidad.

Estas propuestas confirmarían al Senado como una cámara de representación territorial en la que los entes territoriales podrían participar activamente en la política legislativa del Estado pero así mismo podrían decidir el inicio y la continuación de aquellos proyectos que les afectan de lleno y por tanto trabajar en ellos atendiendo a sus conocimientos sobre los territorios y sus necesidades.

Concluyendo, el nuevo ámbito competencial debe ir dirigido a mejorar el funcionamiento del Senado pero sobre todo a asentar en el Senado la importancia de su participación en todos aquellos asuntos que afecten significativamente a los territorios para así ser verdaderamente una cámara de representación territorial que tenga un verdadero protagonismo en la política territorial.

1.5 El veto absoluto del Senado sobre las Leyes Autonómicas que afecten a las competencias del conjunto.

El Senado cuenta entre otras facultades con la posibilidad de oponer un veto a los proyectos de ley aprobados por el Congreso. La figura del veto no es desconocida para los parlamentos europeos, pues ha existido en segundas cámaras como la Cámara de los Lores inglesa. El veto actualmente es una de las facultades exclusivas que ostenta el Senado, y que no está presente en las actuaciones llevadas a cabo por el Congreso.

El veto del Senado aparece regulado en el artículo 90.2 CE. En este artículo se señala que el Senado tiene la facultad de oponer el veto a los proyectos de ley aprobados por el Congreso de los Diputados. En cuanto a la forma del veto el señalado artículo manifiesta que para poder oponerlo precisa de ser aprobado por mayoría absoluta.

A pesar de que formalmente puede parecer que es una facultad que posiciona al Senado en una posición privilegiada que puede lograr la suspensión de la tramitación de un proyecto de ley, esto no es más que una ilusión formalista que en la práctica carece de toda operatividad y que el Congreso puede levantar sin graves perjuicios. Una vez se opone el veto, el Congreso de los diputados puede levantarlo de manera inmediata con una mayoría absoluta o por una mayoría simple si transcurren dos meses.

Por tanto como se puede observar la figura del veto no es más que una tradición histórica que carece de importancia y operatividad en la actualidad, lo cual todavía doblega más al Senado con respecto al Congreso de los Diputados.

No obstante puede parecer correcto no otorgar a una de las cámaras un arma jurídica tan potente como un veto que lograría, en caso de que cada una de las cámaras sea de un color político, que haya un bloqueo en la gobernabilidad y se haga casi imposible la redacción de leyes por las cámaras. Pero continuando con la importancia de que el Senado sea una verdadera cámara de representación territorial, no parece descabellado otorgarle esta facultad de vetar aquellas leyes que afecten incisivamente a las CCAA.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Claro está, que el veto que es objeto de esta propuesta no puede ser el mismo que actualmente ostenta el Senado dado que como ya se ha visto carece de toda operatividad dado que el Congreso puede levantarlo con mucha facilidad.

Por lo tanto se ha de formular un nuevo veto, un auténtico veto que pueda lograr la paralización o suspensión de una ley que afecte a las CCAA, este veto no puede en ningún caso ser permanente dado que de esta manera podría dar lugar a lo que antes se ha expuesto, es decir, a una crisis de gobernabilidad. Pero si parece necesario eliminar las facilidades que ostenta el Congreso para levantar los vetos.

El veto propuesto debe ser un veto absoluto en cuanto a que no pueda ser levantado directamente por el Congreso sino que para su alzamiento sea necesario un dialogo entre ambas cámaras a través de la Comisión mixta y por tanto el Congreso por sí mismo no pueda levantar el veto.

Por otro lado se hace necesario señalar que este veto no puede ser permanente ni así mismo oponible a todo tipo de proyectos de ley, es decir, se debe tener una duración predeterminada por la Constitución que por razones de gobernabilidad no podrá durar más de dos años y así mismo solo será posible oponer veto a un proyecto de ley que haga referencia o afecte de manera directa a las CCAA.

Con esta reforma del veto se logra dar un mayor protagonismo político al Senado y así mismo dotarlo de una mayor fuerza en cuanto a aquellas materias que hacen referencia directa a la política territorial del Estado.

2. Propuesta de nueva cámara de representación territorial.

El Senado como ya se ha visto es una cámara muy compleja y para poder darle una mayor funcionalidad y operatividad política requiere de una reforma radical lo que puede dar lugar a graves problemas de ingeniería constitucional que pueden ser complicados de solventar y a su vez está presente la dificultad de seguir manteniendo la institución.

A tales efectos podría ser positivo eliminar el Senado tal y como es en la actualidad y construir una nueva cámara que recoja todas aquellas peticiones y necesidades que requiere una cámara de representación territorial. Para ello, se va a elaborar una construcción teórica sobre una cámara de representación territorial que sustituyera al Senado.

Esta propuesta ya ha sido tomada en consideración por algunos partidos políticos como lo hizo el PSOE en el año 2013 que elaboró una propuesta formal para ser debatida en su consejo territorial del 12 de julio de 2013, aunque a fecha de hoy todavía no se ha hecho público ningún avance al respecto.²⁹

2.1 Nueva cámara como cámara de representación territorial.

Ante la falta de funcionalidad y operatividad del Senado como cámara de representación territorial y las dificultades para poder acometer con éxito su reforma, han surgido nuevas voces postulando alternativas que alterarían esencialmente la naturaleza del Senado como segunda cámara de un órgano parlamentario complejo, transformando el Senado en otra cosa, en un órgano perteneciente a la categoría tipo Dieta o Consejo³⁰.

Una de las alternativas supone la eliminación del Senado y crear un consejo representativo de los territorios recogiendo en su seno todas aquellas competencias que son necesarias funcionalmente y eliminando todas aquellas competencias que no son propias de un órgano de representación territorial.

Partiendo de esa base parece necesaria la creación de una cámara que no duplique al Congreso sino que se encargue de auténticas labores de representación territorial, pero alejada de todo lo que se conocía hasta ahora.

²⁹ FONCADA DANIEL, «El PSOE propone suprimir el Senado y crear una cámara con 90 representantes como máximo». El Confidencial 23 de abril de 2013.

³⁰ AJA, ELISEO: «¿Cómo debe ser la reforma del Senado?». EL País 2 de mayo de 2004

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Esta nueva cámara debe estructurarse sobre una base muy clara, que es la representación territorial, esa ha de ser su función básica y central, y en ella ha de tener un protagonismo clave y hegemónico en el panorama político español.

Lograr una cámara que culmine todas las aspiraciones que hasta ahora se han manifestado y que son imposibles en el modelo de Senado actual es un trabajo complejo sobre todo en cuanto a la elección del modelo de cámara que se desea construir.

Hay diversas posibilidades al respecto pero una de las mejores vías para lograr estos objetivos reside en la construcción de una suerte de consejo federal siguiendo el modelo austriaco, dadas su ventajas en cuanto al logro de una cámara en la que se aúnan todos los territorios y se logre realizar una verdadera política territorial.

Esta nueva cámara además de eliminar el Senado eliminaría todas las figuras existentes de cooperación intergubernamental entre las Comunidades Autónomas como la Conferencia de Presidentes o el Consejo de Política Fiscal y Financiera, dado que esta cámara como posteriormente se estudiará tendría competencias sobre todos los temas vinculados con las CCAA por lo tanto se hace innecesario dejar vigentes este tipo de figuras.

Una vez seleccionado el modelo de cámara que se quiere construir, hay un elemento clave que debe ser determinado con sumo cuidado dado el alcance que va a tener en la nueva cámara y ese elemento es la composición del nuevo órgano. Para lograr una cámara eficiente y efectiva se ha de proyectar una composición equilibrada y suficiente para cumplir con las labores que les serán encomendadas, sin que ello suponga un número excesivo de miembros que a todas luces no ayuda al desarrollo de la labor de la cámara sino que al contrario la entorpece sin mencionar, su alto coste económico.

Para estructurar la composición de esta cámara se hace necesario tener en cuenta la población española a fecha de 2013, El Instituto Nacional de Estadística ha señalado en su Informe sobre Cifras de Población a 1 de julio de 2013 que España tiene una población de 46.609.652 habitantes.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

A tales efectos un número de miembros adecuado oscilaría entre los 70 y los 100, dicha cifra se alcanzara otorgando 2 miembros de la cámara a cada CCAA de manera automática y dos miembros a cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y así mismo adicionalmente un miembro por cada millón de habitantes de la CA, con lo cual y teniendo en cuenta los datos más recientes publicados sobre la población española y la de cada una de las Comunidades la nueva cámara estaría compuesta por 78 miembros.

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA				
CCAA	HABITANTES	SENADORES/ HABITANTES	SENADORES AUTOMATICOS	TOTAL SENADORES CCAA
ANDALUCIA	8.390.624	8	2	10
ARAGON	1.334.588	1	2	3
ASTURIAS	1.063.241	1	2	3
BALEARES	1.115.255	1	2	3
CANARIAS	2.110.039	2	2	4
CANTABRIA	508.638	0	2	2
CASTILLA Y LEON	2.507.574	2	2	4
CASTILLA LA MANCHA	2.084.635	2	2	4
CATALUÑA	7.451.281	7	2	9
C. VALENCIANA	4.968.093	4	2	6
EXTREMADURA	1.098.749	1	2	3
GALICIA	2.753.960	2	2	4
MADRID	6.388.735	6	2	7
MURCIA	1.463.028	1	2	3
NAVARRA	636.652	0	2	2
P. VASCO	2.170.163	2	2	4
LA RIOJA	316.474	0	2	2
CEUTA	84.672	0	2	2
MELILLA	83.251	0	2	2
ESPAÑA	46.609.652	40	38	78

FUENTE:INE

Otro aspecto relevante que debe atenderse son las formas de organización política dentro de la propia cámara, a este respecto en esta nueva cámara los representantes de cada territorio se pueden organizar en grupos territoriales, se excluye la posibilidad de que se puedan organizar mediante grupos según los partidos políticos a los que

pertenecen pues la finalidad de esta cámara es la representación territorial por lo tanto el color político de cada representante queda en un segundo plano.

Finalmente se ha de tratar como se estructurará el proceso de reuniones que deberá seguir esta cámara, dado que sus competencias se van a limitar exclusivamente a materias territoriales no se precisa un proceso de reuniones diarias, por lo tanto se debe estructurar un calendario de reuniones abierto en el que al menos una vez al mes se reúna la cámara para debatir cuestiones territoriales y hacer propuestas legislativas en función de las necesidades que vayan apareciendo.

Y así mismo la cámara se deberá reunir cada vez que haya propuestas que debatir o proyectos de ley de vinculación autonómica que tramitar. Por último una vez al año se deberá reunir de manera obligatoria esta cámara para realizar un debate sobre el Estado de las Autonomías, cuya no realización constituiría un grave incumplimiento que acarrearía una grave sanción para la cámara y para los miembros de la cámara,

2.2 Elección de los miembros de la cámara.

La doctrina coincide en señalar que hasta el momento el Senado se ha confundido políticamente con el Congreso por la manera en que han sido elegidos sus miembros.³¹ Por lo tanto parece necesario articular otra forma de elección de los miembros de la nueva cámara de representación territorial a fin de otorgarle un verdadero significado territorial al modo de elección.

Intentando implementar la dimensión territorial de esta nueva cámara, parece que el modelo que más logra este objetivo es el de la elección de los miembros de la cámara por los Consejos de Gobierno Autonómicos. Este modelo de elección no tiene precedentes en la historia constitucional española pero si en algunos países de nuestro entorno europeo como Alemania en el cual los miembros del Bundesrat son elegidos por los Gobiernos de los Länder.

³¹Informe sobre la reforma del Senado. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla 2005, pág. 24.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

La implantación de este modelo de elección ha sido ampliamente defendida por algunos autores tan destacados como Eliseo Aja³², el cual ha puesto de manifiesto que «sería más fuerte un Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos porque éstos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas CCAA».

Este modelo de elección tiene dos ventajas evidentes:

En primer lugar logra que se transmita de manera directa cual es la postura de cada una de las Comunidades Autónomas, ante los asuntos que conozca la cámara y así mismo este modelo logra dotar de un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas compensando así la pérdida de poderes que han sufrido desde la entrada de España en la Unión Europea y el continuo reforzamiento que se ha producido en los órganos centrales del Estado.

En segundo lugar este modelo facilita que las decisiones sean tomadas mediante posicionamientos más territoriales que políticos, la experiencia alemana ha señalado que las alianzas políticas entre miembros del mismo partido existen en el Bundesrat pero quedan sustancialmente desplazadas por las alianzas territoriales, situación que resultaría muy positiva en el ámbito de una cámara de representación territorial.

Este sistema de elección produce una serie de cambios con respecto a lo que hasta ahora conocíamos en el actual Senado, dado que los miembros ya no van a tener un mandato temporalmente limitado, ya que dependerán y estarán estrechamente vinculados a los Gobiernos autonómicos, lo que quiere decir que los miembros de la cámara se irán renovando conforme se renueven políticamente las Comunidades Autónomas.

³² «Yo creo que sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos porque éstos 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 más por cada millón de habitantes. La suma daría 3-4 senadores para las CC AA 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 del conjunto».

AJA, ELISEO: ¿CÓMO DEBE SER LA REFORMA DEL SENADO? EL País 2 de mayo de 2004

Por otro lado, este cambio produce que no se pueda seguir empleando el sistema que hasta ahora ha sido utilizado para la elección del presidente y de la mesa de la cámara que dependían exclusivamente de la distribución política Senado; en su lugar parece más adecuado que la presidencia se ejerza de manera rotatoria por cada representante de las Comunidades Autónomas por un tiempo limitado que puede ser de un año y la mesa también puede conformarse por un criterio similar, es decir, que cada año cambie la composición de la mesa rotando los representantes de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de tales funciones.

Finalmente tampoco parece adecuado constituir una diputación permanente de esta nueva cámara dado que no se va a regir por el criterio temporal de las legislaturas, y en consecuencia, este órgano desaparecería en esta nueva cámara.

2.3 Competencias de la cámara.

Como ya se ha señalado anteriormente el objetivo de esta cámara es ser una auténtica cámara de representación territorial, esa ha de ser su función central por lo tanto hay que ponderar cuales deben ser las materias sobre las que tendrá competencia.

En primer lugar como parece lógico esta cámara tendrá **competencia legislativa**, pero el contenido de esta competencia debe ser matizado: Esta cámara tendrá competencia para la aprobación de leyes autonómicas que afecten a las competencias del conjunto; será una cámara especializada en política territorial con lo cual debe carecer de cualquier tipo de competencia legislativa en cuanto a textos que no afecten a las Comunidades Autónomas y tengan carácter estatal.

Esta competencia legislativa en materias autonómicas de la cámara no supone que deba ser el único órgano competente para la aprobación de leyes de carácter autonómico, dado que el Congreso de los Diputados ostenta la soberanía nacional y por lo tanto ha de poder participar en estos procedimientos, pero se ha de proyectar una participación del Congreso que no acote y deje en un segundo plano a la cámara de representación territorial, pues entonces esta nueva cámara carecería de todo sentido.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Por lo tanto se puede articular un sistema mediante el cual solo la cámara de representación territorial pueda realizar proposiciones de ley y sea la que la tramite de manera inicial, un vez terminado el trámite en la cámara el texto pasaría al Congreso el cual realizaría una segunda lectura y podría proponer enmiendas al texto y si en esta cámara no resultase aprobado el texto volvería a la cámara territorial la cual con una mayoría simple podría sacar adelante el proyecto legislativo.

Así mismo parece lógico que esta nueva cámara de representación territorial vaya a tener competencias en el **proceso de reforma constitucional**. Al igual que actualmente sucede para una reforma constitucional será necesaria en todo caso la participación de ambas cámaras y la aprobación por parte de ambas cámaras para que la reforma pueda ser aprobada.

En segundo lugar la cámara tendría **competencia en materia presupuestaria**, es decir, participaría en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La función presupuestaria se inicia con la presentación del Gobierno del proyecto de ley, y posteriormente se desarrolla como el procedimiento legislativo aunque con algunas peculiaridades.

Por lo tanto en esta materia la cámara de representación territorial participaría en la tramitación del proyecto de ley y podría introducir enmiendas aunque con las mismas condiciones que existen en la actualidad, es decir, que únicamente podrán ser admitidas a trámite si en la propia enmienda se propone una bajada de igual cuantía en la misma sección a la que se refiera.

En tercer lugar la cámara tendría competencia en **la autorización de tratados internacionales**, en esta materia el Gobierno negociaría y firmaría los tratados pero deben ser aprobados tanto por el Congreso de los Diputados como por la cámara de representación territorial, en caso de no haber acuerdo entre ambas cámaras, el tratado volvería al Congreso, el cual podría aprobarlo por mayoría absoluta. En esta tramitación no se haría necesaria la formación de una comisión mixta integrada por ambas cámaras dado que el Congreso en su función de representante de los ciudadanos debe tener esta prerrogativa.

En cuarto lugar la cámara tendría competencia en materia de **elección de miembros de otros órganos constitucionales**. Los órganos sobre los cuales podría esta cámara elegir a sus miembros, junto con otras instituciones del Estado, serían concretamente los miembros del Tribunal Constitucional, vocales del Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas. En razón de la especialidad en política territorial y en su calidad de representantes de los territorios autonómicos no procedería la competencia de elección de otros miembros de instituciones del Estado tales como el Defensor del Pueblo, dado que esta institución tiene un marcado carácter estatal y sería contraproducente la participación en su elección de un órgano de representación territorial.

2.4 Posición institucional de la cámara tras la reforma.

La proyección de esta nueva cámara presupone la previa supresión del Senado lo cual de por sí ya señala un cambio sustancial del texto constitucional y por supuesto de la posición institucional de la cámara.

En primer lugar dado el modo de elección de los miembros de la nueva cámara y de sus competencias, se puede afirmar que se cedería toda la Soberanía Nacional al Congreso de los Diputados. Este aspecto supone que la nueva cámara ya no representaría al pueblo español y por tanto un lógico cambio en cuanto a la posición institucional de la cámara dado que ya no tendría soberanía nacional en el ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar en atención a las nuevas competencias de la cámara, esta perdería el poder de elección de algunos cargos de otros órganos constitucionales tales como el Defensor del Pueblo, pero sin embargo mantendría la competencia en la elección de los miembros de los principales órganos constitucionales del Estado. Por lo tanto en este aspecto tampoco parece cambiar drásticamente la posición de la nueva cámara con respecto al actual Senado.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

En tercer lugar esta nueva cámara dada su especialidad en materia territorial dejará de tener competencias sobre la Corona, esta situación se materializa en que la cámara territorial no participa en la elaboración de las Leyes Orgánicas que afectan a la Corona, por lo tanto en este aspecto también se puede apreciar un cambio sustancial en la posición institucional de la nueva cámara con respecto al Senado.

En cuarto lugar esta cámara no se va a regir por un mandato temporal con lo cual supone la desaparición del régimen de disolución de la cámara ordenado por los artículos 99,5 CE³³ y 116.5 CE.

Este cambio parece natural teniendo en cuenta en primer lugar que la nueva cámara no se rige por mandatos en legislaturas sino que sus miembros son directamente elegidos por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Por tanto tampoco tiene sentido la disolución de esta cámara en razón de no lograr la investidura del Presidente del Gobierno. Por otro lado tampoco parece necesario que la cámara de representación territorial se disuelva cuando se produzca uno de los estados excepcionales dado que la cámara territorial no va a tener relación con esos estados pues no tiene competencias de actuación en tales supuestos.

³³ Artículo 99CE.

«1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. 4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

En quinto lugar la cámara de representación territorial no va a tener competencias de control al Gobierno ni en cuanto a la proposición o votación de mociones de censura, lo cual supone que tampoco será disuelta la cámara por la retirada de confianza al Presidente del Gobierno.

Existen múltiples aspectos que producen que la posición institucional de la nueva cámara sea diferente con respecto a la posición institucional del Senado, pero no obstante estos cambios son naturales y directamente proporcionales al objeto que debe tener una cámara de representación territorial.

2.5 El procedimiento de reforma del Senado.

La eliminación del actual Senado y la creación y constitución de una cámara de representación territorial exige una reforma de la Constitución. La Constitución española de 1978 es conocida por ser una norma que se ha revestido de una fuerte rigidez, lo cual dificulta que pueda ser modificada para adaptarla a los nuevos tiempos y los continuos cambios sociales.

La Constitución en su Título X «de la reforma constitucional», regula las formas de las reformas constitucionales y establece la iniciativa para la reforma constitucional y señala dos procedimientos, cada uno de ellos vinculados con el alcance que tenga la reforma constitucional.

Inicialmente se hace necesario señalar quien puede ejercer la iniciativa para la reforma constitucional para lo cual se hace necesario acudir al artículo 166 CE que regula la iniciativa de la reforma constitucional y que a su vez remite al artículo 87 el cual regula la iniciativa legislativa.

El mencionado artículo 87 CE manifiesta que son titulares de la iniciativa el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las CCAA. Por lo tanto cualquiera de los mencionados órganos constitucionales podría plantear la iniciativa para la reforma de la Constitución.

Una vez planteada la reforma constitucional hay que estudiar qué tipo de procedimiento se debe seguir para la reforma. Tal y como se ha apuntado, existen dos tipos de procedimientos de reforma, por un lado nos encontramos con el procedimiento ordinario que afecta a todas aquellas materias no incluidas en el artículo 168.1 CE, es decir, este procedimiento se practicará cuando la reforma no afecte al Título Preliminar o al capítulo II, sección primera del Título I o del Título II. Este procedimiento no presenta graves dificultades y se puede asemejar a un procedimiento legislativo común.

Por otro lado está el procedimiento agravado que procede en los casos de reforma total de la Constitución o en aquellos casos en los que la reforma se quiere practicar sobre el Título Preliminar o el capítulo II, sección primera del Título I o del Título II. Este procedimiento, por su complejidad y por la altísima rigidez de la Constitución parece en ocasiones impracticable.

En el caso que nos afecta se puede observar que la reforma no afectaría ni al Título Preliminar, ni al capítulo II, sección primera del Título I o del Título II y por supuesto no se trata de una reforma total de la Constitución, por lo tanto en este caso procedería la selección del procedimiento ordinario de reforma constitucional regulado en el artículo 167 CE.³⁴

Los proyectos de reforma constitucional tramitados según el procedimiento ordinario del artículo 167 CE, deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las cámaras y si no se lograra tal mayoría en ambas cámaras se intentara obtener un acuerdo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

³⁴ Artículo 167 CE

«1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».

Si el resultado de la Comisión fuere infructuoso y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable del Senado y del Congreso, por mayoría de dos tercios, se podrá aprobar la reforma.

Finalmente una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales aquella puede ser sometida a referéndum para su ratificación si así lo solicita una décima parte de cualquiera de las cámaras en los 15 días siguientes a la aprobación de la reforma. Por tanto esta será el *iter* a seguir si se pretende suprimir el Senado y construir una nueva cámara de representación territorial.

VI. LA SUPRESIÓN DEL SENADO.

El Senado se encuentra bajo una fuerte crisis que le acompaña casi desde el mismo momento de su puesta en funcionamiento en la época democrática. Algunos de los constituyentes como Solé Tura, Fraga Iribarne, Peces-Barba, Herrero de Miñón y Roca Junyent, han puesto de manifiesto el fracaso del Senado y la necesidad de su reforma.

Además la doctrina también ha manifestado la falta de funcionalidad del Senado, su duplicidad política y su restringida participación en el ejercicio de la potestad legislativa.³⁵

Múltiples han sido los intentos de reformar el Senado, pero todos infructuosos. Existen muchas posibles vías de reforma del mismo, incluso en este trabajo se han proyectado algunas, pero ninguna concita un mínimo acuerdo político que permita albergar esperanzas sobre su efectiva reforma, ni, en el caso de ser esta posible, garantiza un resultado funcional.

³⁵ «El Senado actual no sirve, y resulta ilustrativo que constituyentes tan destacados y diferentes como Solé Tura, Fraga Iribarne, Peces-Barba, Herrero de Miñón y Roca Junyent coincidan en este juicio y propugnen su reforma. El Senado ha fracasado porque su composición y funciones no han respondido a la directriz marcada por la propia Constitución al calificarle como "Cámara de representación territorial". Pero la frustración del Senado no debe extrañar: al aprobarse la Constitución no se sabía las comunidades autónomas que existirían y menos aún el desarrollo que alcanzarían. En cambio, el Congreso de los Diputados ha funcionado bien como Cámara de representación política general y este acierto contribuye a centrar las perspectivas del Senado en la representación de las comunidades autónomas».

AJA, ELISEO: ¿Cómo debe ser la reforma del Senado? EL País 2 de mayo de 2004

En las democracias de partidos como es el caso de España, las cámaras altas no responden a necesidades e intereses territoriales sino a puros intereses políticos lo cual hace plantearse si realmente es necesario un Senado, si sus actuaciones son necesarias y si realmente sus funciones tiene reflejo real en el Estado³⁶.

España no es el único Estado que se ha planteado hacer un cambio radical en una de las instituciones estatales más arraigadas como es el Senado, pues países como Australia y Canadá, entre los Estados federales, e Irlanda, en el ámbito de los no descentralizados, ya han puesto sobre la mesa un propuesta de supresión de su senado alegando que el mismo es un órgano irrelevante, costoso y anticuado. Irlanda incluso dio un paso más y realizó un referéndum entre sus habitantes para conocer cuál era la opinión de los mismos con respecto a la supresión del senado. Finalmente la propuesta de supresión del senado irlandés se rechazó por una ajustada mayoría del 51.7%.³⁷

En España, algunos los partidos políticos ya se han planteado la supresión del Senado arguyendo algunas de las deficiencias que se han comentado y manifestando que la supresión del mismo no constituiría ningún problema de orden legislativo en el Estado, por lo tanto parece necesario hacer un estudio sobre la posible convivencia de la supresión del Senado y sobre cuáles serían sus consecuencias y alternativas.

³⁶ «Las dos últimas legislaturas en las que el partido del gobierno no disponía de mayoría en el Senado han contribuido de una manera singular a poner de manifiesto la irrelevancia del Senado». LERMA BLASCO, J. «*La reforma del Senado en 2012*» Fundación Ciudadanía y Valores.2012. Madrid, pág. 5.

³⁷ «El primer ministro irlandés, Enda Kenny, lo había calificado de “**falto de legitimidad y antidemocrático**”. Su titular de Trabajo, Richard Bruton, de «institución obsoleta». Los defensores de suprimir el senado destacan además el ahorro de unos **veinte millones de euros al año**, el coste estimado de su mantenimiento, que otras cifras reducen a siete millones. Pero los irlandeses, llamados este viernes a tomar la decisión mediante referéndum, han decidido **no desprenderse de la cámara alta**, asestando un duro golpe a la credibilidad de Kenny. Con una participación unas décimas por debajo del 40%, el **51,7% de los votantes optó por el “No”** a la supresión, por un 48,3% que siguió la recomendación abolicionista de los dos partidos que sostienen el Ejecutivo, el centrista **Fine Gael** y los laboristas, y también del **Sinn Féin**, defensor de la eliminación de una cámara con 90 años de historia creada en 1922, tras la creación del Estado Libre Irlandés». BERGARECHE BORJA, «Los irlandeses rechazan suprimir su senado». ABC 5 de octubre de 2013.

1. Conveniencia de la supresión del Senado.

El Senado español tal y como está diseñado no cumple una función distinta a la del Congreso y una posible reforma tampoco garantiza una mejora en la funcionalidad de la institución.

Como ya se ha comentado el bicameralismo en España está ampliamente asentado debido a la fuerte influencia y peso de la tradición. Por tanto existe un normal escepticismo entre algunos sectores de la sociedad y la política con respecto a la supresión del Senado, pero esos recelos pueden ser superados acudiendo al Derecho comparado, y observando a algunos Estados que optaron por la supresión de sus senados y siguen teniendo un Poder Legislativo operativo, funcional y fructuoso.³⁸

En Suecia en 1866 su Riksdag (Poder Legislativo/ parlamento) se constituyó como Poder Legislativo bicameral, formado por la «Första kammaren» o cámara alta que contaba con un total de 155 miembros y «Andra kammaren» o cámara baja que contaba con 233 miembros. La cámara alta era elegida por concejales de los condados, mientras que la cámara baja era elegida directamente por sufragio universal.

El Poder Legislativo sueco mantuvo el sistema bicameral hasta 1970, año en que se enmendó la constitución y se estableció un Poder Legislativo unicameral.

Dinamarca por su parte en su constitución que es del año 1849 proclamó inicialmente que el Poder Legislativo sería un cuerpo bicameral, pero en el año 1953 se reformó la citada constitución y se suprimió la cámara alta, y desde ese momento su Poder Legislativo está constituido por una asamblea única, compuesta por 179 miembros tal y como señala el artículo 29 de la Constitución danesa.

³⁸ SÁENZ ROYO, E.: «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», en *Revista de Derecho Político*, N.º 85, septiembre-diciembre 2012, págs. 171-194.

Como se ha podido observar algunos Estados Europeos tienen poderes legislativos unicamerales y esta situación no les ha impedido continuar con sus procesos legislativos ni les ha creado un déficit institucional insalvable, por lo tanto se puede afirmar que un Estado es capaz de legislar con un sistema legislativo unicameral.

Una vez superada la conciencia tradicionalista española, surgen algunas voces que apuntan a que la supresión del Senado destruiría un elemento básico para la integración de los territorios autonómicos y de su cooperación con el Estado, pero esta problemática es fácilmente salvable debido a las múltiples vías existentes para la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.³⁹

Actualmente ya existen las denominadas conferencias sectoriales que ocupan un papel principal en el panorama de la cooperación administrativa. En la actualidad existen 35 conferencias constituidas, lo cual pone de manifiesto la consolidación de estos instrumentos de cooperación en España. Las conferencias sectoriales suponen una vía de cooperación directa entre las Comunidades Autónomas y el Estado, con lo que mantienen fluidas relaciones institucionales y un diálogo directo en materia de política territorial. Estas conferencias han demostrado su utilidad y se encuentran ampliamente avaladas por la doctrina y por la propia política que manifiesta su voluntad sobre la permanencia y estabilidad de este tipo de órganos de cooperación.

Este tipo de conferencias tienen un elemento sumamente importante y productivo que se manifiesta en el hecho de que son órganos de cooperación multilateral que actúan sobre un sector concreto de actividad pública. Las conferencias sectoriales están integradas por el Ministro del ramo y los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables en esa materia.

En consecuencia estas conferencias están integradas por personas especializadas en la materia que se pretende discutir y por lo tanto la calidad de los trabajos de estas conferencias es superior a la actividad política que puede realizar el Senado, órgano que recordemos además no está especializado en política territorial.

³⁹ SÁENZ ROYO, E.: «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», en *Revista de Derecho Político*, N.º 85, pág. 192.

Otro importante escollo que plantea la supresión del Senado reside en la arraigada idea de que es necesaria una segunda lectura o reflexión de los proyectos de ley. Esta idea parte de que es necesario el trabajo del Congreso, pero así mismo el del Senado, añadiendo este un aire más conservador y reflexivo a los proyectos de ley.

Pero como se ha visto otros Estados de nuestro entorno carecen de Senado y su actividad parlamentaria continúa sin presentar déficits técnicos o políticos.

Actualmente el Senado español duplica las funciones del Congreso de los Diputados pero este a su vez mantiene una posición hegemónica con respecto al Senado que no hace más que maniatarlo y no dejarle colegislar como manda la propia constitución.

Por lo tanto si en la actualidad las aportaciones del Senado son nulas y no hacen más que repetir las funciones del Congreso, se puede afirmar sin ninguna clase de dudas que los trabajos legislativos puede hacerlos una sola cámara, en este caso el Congreso de los Diputados y en la práctica se observará que la supresión del Senado no marca un cambio ni en las políticas ni en la calidad legislativa pues estas continuarán en las mismas manos que hasta ahora las han llevado a cabo.⁴⁰

En la actualidad dada la crisis económica en la que se encuentra sumergido nuestro país no es tema banal el coste económico de una institución tal como el Senado. Según datos emitidos por el propio Senado, el presupuesto aprobado para el año 2014 asciende a una cuantía global de 51.741.830 euros.⁴¹

Esta cuantía considerando las nulas funciones del Senado en el panorama político hace pensar que supone un gasto desorbitado y que en ningún caso el mantenimiento de esta institución responde a una necesidad para el Estado.

⁴⁰ «De ahí que, sumándonos a la tendencia anteriormente referida y por las razones expuestas, propongamos la supresión del Senado ya que en la democracia actual de partidos no hace sino duplicar en dos lo que puede hacerse por una sola Cámara. Ello racionalizaría de modo eficaz y eficiente nuestra estructura institucional, máxime en un contexto como el actual de crisis económica y política, donde lo superfluo y caro, como el Senado, resulta rechazado por una mayoría de ciudadanos españoles».

Propuestas para una reforma constitucional. Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza, pág. 45.

⁴¹ [Http: //www.senado.es](http://www.senado.es)

Por las razones expuestas, parece claro que el Senado es una institución superflua que carece de funciones propias y que solo repite las funciones del Congreso. Si a ello se añade su gran coste económico y la existencia de otras vías de integración territorial más baratas y especializadas la conclusión que deviene es clara, y respalda la conveniencia de la supresión del Senado en España.

2. Consecuencias políticas, económicas e institucionales de la supresión del Senado.

La supresión del Senado supone un cambio sustancial en el panorama político, económico e institucional de España dado que no se puede olvidar la gran trascendencia de una institución como el Senado que compone las Cortes Generales españolas y por tanto uno de los poderes del Estado.

Políticamente se producen varias consecuencias que tienen un importante calado. Actualmente el Congreso y el Senado representan la soberanía nacional, por tanto una posible supresión del Senado implica que este cedería completamente la representación de la soberanía nacional al Congreso de los Diputados y así mismo el Poder Legislativo dejaría de presentar una estructura bicameral para pasar a estar compuesto por una sola cámara legislativa.

Otra de las importantes consecuencias político-normativas que produciría la supresión del Senado es la obligatoria reforma constitucional. A tal efecto, se deben eliminar todas las referencias constitucionales «al Senado», a «los senadores», a «las Cámaras», a «ambas Cámaras» o a «cada Cámara». Por otro lado debe eliminarse el artículo 69 CE y todas las referencias al Senado y a los senadores contenidas en el Título III (De las Cortes Generales), en el Título V (De las relaciones del Gobierno con las Cortes Generales) y el Título X (de la reforma constitucional).

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

Adicionalmente, la Constitución también debe eliminar de su texto las referencias a la propuesta de cuatro miembros del Tribunal Constitucional señalada en el artículo 159.1 CE y concederse tal competencia al Congreso de los Diputados que pasaría a proponer ocho miembros en lugar de cuatro que hasta ahora proponía.

También debe eliminarse al Senado del artículo 122.3 CE en cuanto a la proposición de 10 vocales del CGPJ y el artículo 54 CE sobre la designación del Defensor del Pueblo. Por otro lado la supresión del Senado supone la eliminación de esta cámara como competente para la designación de seis de los doce consejeros del Tribunal de Cuentas, de la elección de cuatro de los doce miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y la elección de un miembro del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos.

Así mismo, el papel de control que desempeña el Senado en el procedimiento de ejecución forzosa del artículo 155 CE deberá ser asumido por el Congreso.

Por último también debe desaparecer del artículo 162.1.a CE, sobre la legitimación de 50 senadores para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En otro orden de cosas, la supresión del Senado también tendría consecuencias económicas, fundamentalmente tendentes al ahorro del coste actual del Senado que para el año 2014 tiene presupuestado un gasto de 51.741.830 euros.

Finalmente, la supresión del Senado va a tener un lógico impacto en el ámbito institucional español. Como ya se ha señalado la desaparición de la Cámara Alta supone que el Poder Legislativo español pasaría a estar únicamente en manos del Congreso de los Diputados.

3. Potenciación de figuras de Cooperación Intergubernamental entre las Comunidades Autónomas.

Como ya se ha resaltado en este trabajo, el Senado no logra la tan ansiada voluntad de integración autonómica y de cooperación con el Estado, pero sí que existen unas figuras que logran estos objetivos y estas son sin duda las conferencias sectoriales.

La experiencia ha dado a estas figuras de cooperación intergubernamental solidez y credibilidad política. Ha quedado demostrado que estas figuras logran buenos resultados en gran medida debido a su composición y a la especialidad de cada una de las conferencias sectoriales. Estas conferencias tienen éxito debido a que están compuestas o integradas por personas especialistas en una determinada materia pero así mismo esas personas son las que dirigen esas materia en sus respectivas Comunidades Autónomas o en el propio Estado, lo que garantiza que se alcancen acuerdos sólidos.⁴²

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene la regulación marco mínima de las Conferencias Sectoriales en su artículo 5 que determina que son convocadas por el titular del Ministerio correspondiente y que sus acuerdos se firman por el mismo y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas. Las Conferencias Sectoriales son órganos voluntarios de cooperación lo cual supone que los acuerdos en ella tomados solo vinculan a los firmantes.

Actualmente existen 35 Conferencias constituidas, aunque según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sólo 25 han desarrollado en los últimos años una actividad regular y el número anual de reuniones celebradas por estas conferencias, a partir del año 2001, suele oscilar entre 60 y 75 cada año.

⁴² SAÉNZ ROYO, EVA. «Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 33, Nº 97, 2013, págs. 45-71

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

La especialidad de cada conferencia le confiere una gran efectividad y eficacia a éstas, debido al alto grado de especialización de los miembros participantes. Ello es garantía de conocimiento y especialidad sobre las materias a tratar lo que augura mejores resultados en la toma de decisiones.

Por lo tanto estas figuras de cooperación intergubernamental están consiguiendo lo que hasta ahora era imposible, que es lograr un espacio de verdadera cooperación entre las comunidades autónomas y el Estado participando ambas partes en el debate y la toma de decisiones, sin necesidad de que exista una cámara de representación territorial.

Por lo tanto sería conveniente potenciar este tipo de figuras mejorarlas y trabajar más en ellas pues producen buenos resultados y consiguen la tan ansiada integración territorial. Las autonomías mediante estas fórmulas pueden participar activa y directamente en las decisiones que les afectan en conjunto sin necesidad de designar a personas ajenas a la Comunidad Autónoma pues son los propios Consejeros y presidentes de las CCAA, los que deciden y deciden conociendo sus necesidades y las peticiones de sus ciudadanos.

La potenciación debe partir en primer lugar de la redacción de una Ley Orgánica que regule estas figuras de cooperación intergubernamental y su obligatoriedad para las CCAA. Por otro lado las conferencias sectoriales tienen sus propios reglamentos de funcionamiento pero estos deberían ser ampliados dotándoles de una mayor relevancia, imponiendo un calendario regular de reuniones de forma que se consoliden más, si cabe, estas figuras de cooperación intergubernamental.

VII. CONCLUSIONES.

La Constitución española de 1978 pretendió que el Senado fuera una cámara de representación territorial, que integrara a todos los territorios que conforman España y que, de esa manera, los territorios pudieran participar en la política estatal. Sin embargo, casi desde el mismo momento de la aprobación de la CE, las críticas hacia la institución no han cesado, críticas centradas principalmente en que el Senado supone una duplicidad de la representación política del Congreso, sin una aportación significativa a las tareas ya realizadas en la Cámara Baja y que, en última instancia, por sus funciones y composición no cumple el objetivo de ser una cámara de representación territorial.

Esta situación no ha sido ajena a la doctrina o a la política que, conocedoras de la problemática, han propuesto reformas de esta institución que no han cumplido sus objetivos, como la reforma del Reglamento de la Cámara, o –la mayoría- no han llegado a término. El deseo de convertir al Senado en una cámara de representación territorial plantea graves dificultades técnicas y políticas difíciles de salvar. Y aun cuando se lograra una reforma constitucional del Senado, dicha reforma no sería la opción más eficaz para mejorar las relaciones de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, dado que existen otras alternativas como las figuras de cooperación intergubernamental que consiguen lograr plenamente los objetivos de cooperación pero con una mayor flexibilidad, un menor coste y sin complicaciones de ingeniería constitucional para hacer de la Cámara un órgano funcional.

En este trabajo se han podido ver algunas posibles reformas del Senado, y aunque mejoran sustancialmente la institución, en mi opinión no hacen de la cámara un órgano más fuerte, y en cualquier caso no cambian que el Senado está bajo el yugo del Congreso de los Diputados.

Por lo tanto tras el estudio realizado sobre el Senado, sobre las posibles mejoras y sobre la propia eliminación de del mismo concluyo manifestando que en mi opinión la mejor alternativa existente reside en la supresión de la cámara.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

La experiencia comparada ha demostrado que la supresión de cámara alta del Poder Legislativo no ha empeorado la calidad legislativa del mismo, ni ha manifestado un déficit entre las relaciones del poder central y los poderes territoriales, lo que da lugar a concluir que un Estado es perfectamente capaz de sobrevivir sin la presencia de una cámara alta.

Todo lo cual me hace plantear de manera sería una propuesta de supresión del Senado, una cámara que no realiza funciones propias y su eliminación en cualquier caso no va a tener ninguna consecuencia a nivel legislativo.

Así mismo y en aras de lograr una mejora efectiva en las relaciones entre las CCAA y el poder central, considero clave potenciar los órganos de cooperación intergubernamental, órganos que han demostrado en los últimos años su buenos resultados y que suponen una relación directa y real entre los Gobiernos de las CCAA y el Gobierno central, pero abaratando costes y racionalizando la estructura institucional de España.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Monografías y artículos científicos

AJA. E. ALBERTÍ ROVIRA, E. y RUIZ RUIZ, J. J.: *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005.

GUIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J.: *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, 2004.

ARBÓS, X.: «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, nº 24, Madrid, 1991. pp. 7 y ss.;

CHUECA RODRÍGUEZ, R. L.:

* «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, 1983. pág. 63-90.

* «Condicionamientos constitucionales de la reforma el Senado, El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad», J. M. Vidal Beltrán, M. A. García Herrera (Coords.), Madrid: Colex-INAP, 2005.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F.: «Los problemas de la distribución territorial del poder en España: la reforma del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 34, 1991.págs. 71-121.

GARRORENA MORALES, A.: «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995. Pág. 7-49

LÓPEZ GARRIDO, D.: «Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, nº 33, 1994. Pág. 7-25.

PORTERO MOLINA, J. A.: «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, nº 87, 1995. Pág. 81-105

SÁENZ ROYO, E.:

* «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», en *Revista de Derecho Político*, nº 85, septiembre-diciembre 2012, págs. 171-194.

* «Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 33, nº 97, 2013, págs. 45-71

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

LERMA BLASCO JOAN.: «*La reforma del Senado en 2012*». Fundación Ciudadanía y Valores. Madrid 2012.

MORALES ARROYO, J. M.: «Informe Sobre la Reforma del Senado». Sevilla 2005. (Centro de Estudios Andaluces)

ARBÓS, X. DESROSIERS, N. SCHMITT, N. HARTWIG, M. TAJADURA, J.: *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*. Barcelona, 20 de enero de 2006.

AAVV.: *Propuestas para una reforma constitucional*. Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza.

Opinión de prensa y documentación.

AJA, E.: «¿Cómo debe ser la reforma del Senado?», *EL País*, 2 de mayo de 2004.

BERGARECHE, B.: «Los irlandeses rechazan suprimir su senado». ABC 5 de octubre de 2013.

FONCADA, D.: «El PSOE propone suprimir el Senado y crear una cámara con 90 representantes como máximo». El Confidencial, 23 de abril de 2013.

GARRIDO, C. y SAENZ ROYO, E.: «En serio, suprimamos el Senado». *El País* 21 de abril de 2014

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Cifras de Población a 1 de julio de 2013 Estadística de Migraciones*. Primer semestre de 2013.

FUNDACIÓN JIMÉNEZ ABAD: «*Informes sobre segundas cámaras en Europa: La Cámara de los Lores*». Zaragoza 2005.

Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Información sobre Cooperación Multilateral*, Madrid, 2014.

EL SENADO: ¿REFORMA O SUPRESIÓN?

DINAMARCA:

<http://denmark.dk/es/sociedad/gobierno-y-politica/>

http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/_media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/The_Parliamentary_System_of_Denmark_2012_web.pdf.ashx

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/denmark/index_es.htm

CROACIA:

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index_es.htm

SUECIA:

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/sweden/index_es.htm