



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS
DE GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

PROPUESTAS TÉCNICAS PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DEL SENADO: NATURALEZA, COMPOSICIÓN, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN

REALIZADO POR: RAFAEL AGULLÓ
RAQUEL PINEDA

DIRIGIDO POR: DR. JOSÉ M^a. VIDAL

AGOSTO 2004

INDICE:

I. INTRODUCCIÓN.

II. PROPUESTAS DOCTRINALES.

A) NATURALEZA.

1. Carácter autonómico y/o local.
2. Modulación del bicameralismo imperfecto.
3. Cámara parlamentaria o Dieta.

B) COMPOSICIÓN.

1. Sistema de elección/ designación.
 - 1.a) Sistema electoral: sistemas puros y sistemas mixtos en la elección directa e indirecta.
 - 1.b) Número de senadores.
 - 1.c) Senadores natos.
2. Mandato.
3. Cámara permanente/ Cámara disoluble.

C) FUNCIONES.

1. Legislativas.
 - 1.a) Cámara de primera/ segunda lectura.
 - 1.b) Materias de interés autonómico.
2. Control e impulso político.
3. Órgano de colaboración vertical/ horizontal.
4. Comunidades Autónomas y Unión Europea.
5. Otras funciones.

D) ORGANIZACIÓN.

1. Criterio de agregación de los senadores.
2. Órganos internos.
3. Sistema de voto y mayorías.

III. PROPUESTA.

A) NATURALEZA.

1. Carácter autonómico y/o local.
2. Modulación del bicameralismo imperfecto.
3. Cámara parlamentaria o Dieta

B) COMPOSICIÓN.

1. Sistema de elección/ designación.
2. Mandato.
3. Cámara permanente/ Cámara disoluble.

C) FUNCIONES.

1. Legislativas.
2. Control e impulso político.
3. Órgano de colaboración vertical/ horizontal.
4. Comunidades Autónomas y Unión Europea.
5. Otras funciones.

D) ORGANIZACIÓN.

1. Criterio de agregación de los senadores.
2. Órganos internos.
3. Sistema de voto y mayorías.

IV. ANEXO DE TABLA CON PROPUESTAS.

I. INTRODUCCIÓN.

El Senado español ha sido denominado por la doctrina como una Cámara Alta con carácter híbrido entre los senados de los estados descentralizados políticamente con vocación territorial y los senados de los estados unitarios con funciones de segunda lectura. El artículo 66.1 CE señala a las Cortes Generales como las entidades representantes del pueblo español y formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Por su parte el artículo 69.1 determina que el Senado es la Cámara de representación territorial.

Ante ello surge una pregunta y es, qué tipo de representación distingue a las dos Cámaras, si ambas tienen como finalidad la representación del pueblo soberano en su conjunto. Doctrinalmente, se ha diferenciado la representación política general de la representación territorial. La primera alude a la representación del ciudadano como tal y tiene su imagen en el Congreso de los Diputados. La segunda hace referencia no al ciudadano como tal, sino a ciudadanos agrupados y organizados en entes territoriales de relevancia constitucional. Por este segundo postulado se entiende que una Cámara territorial no debe representar a los territorios en sí mismos, sino a los ciudadanos de tales territorios.

Una vez claro el sentido territorial del Senado, y puesto que el artículo 69.1 CE supone un claro mandato constitucional al respecto, cualquier intento de modificación o reforma de esta Cámara debe pretender la consecución de dicha territorialidad.

Tanto la doctrina como la clase política han coincidido al enunciar una serie de problemas de los que adolece nuestro Senado, que impiden que se configure como una verdadera Cámara territorial. Los más relevantes de estos problemas gravitan sobre los siguientes puntos:

- a) naturaleza:
 - carácter autonómico y/o local,
 - modulación del bicameralismo imperfecto,
 - Cámara parlamentaria o Dieta,
- b) composición:
 - sistema de elección/ designación,
 - mandato,
 - Cámara permanente/ Cámara disoluble,
- c) funciones:
 - legislativas
 - control e impulso político,
 - órgano de colaboración vertical/ horizontal,
 - Comunidades Autónomas y Unión Europea,
 - otras funciones,
- d) organización:
 - criterio de agregación de los senadores,
 - órganos internos,
 - sistema de voto y mayorías.

Sobre cada uno de estos puntos se presentarán en el siguiente apartado las diversas opciones que la doctrina ha señalado, con los argumentos a favor y en contra de las mismas. En el último apartado del informe se presenta una propuesta concreta que se desarrolla dentro del mismo esquema utilizado para explicar las propuestas doctrinas.

II. PROPUESTAS DOCTRINALES.

A) NATURALEZA.

1. Carácter autonómico y/o local.

Por el artículo 137 CE, el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, todas ellas con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En base a este precepto, algunos autores han defendido la posibilidad de que estas tres entidades territoriales estén representadas en el Senado para cubrir el sentido de diversidad propio del Estado de las Autonomías. En la actualidad, el criterio de asignación de senadores por provincias responde en parte a esta lógica, siendo minoritario el número de senadores designados por las CCAA. Parte de la doctrina ha propuesto el incremento del número de senadores autonómicos, sin dejar por ello de estar representadas las provincias e incluso dar entrada a representantes de grandes ciudades, áreas metropolitanas o comarcas.

Las principales propuestas para articular el carácter de la Cámara son:

- exclusiva representación autonómica,
- representación mixta, autonómica y provincial,
- representación autonómica, provincial y de municipios,
- Cámara de notables sin especial vinculación al territorio.

La actual representación autonómica en el Senado sólo supone un quinto de la Cámara, siendo el resto elegida por sufragio directa con circunscripción provincial. Esto da como resultado una cámara territorial con base más provincial que autonómica, con la circunstancia añadida de que la especialidad autonómica queda difuminada al aplicarse a estos senadores el mismo estatuto que a los de elección directa.

La mayor parte de la doctrina considera que el Senado debería estar configurado con representación únicamente autonómica, dado que sólo las CCAA cuentan con autonomía política frente a las entidades locales que ostentan simplemente autonomía administrativa. La autonomía política de las

CCAA viene reconocida expresamente por el artículo 143, en conexión con el artículo 2, ambos de la Carta Magna, sin que se haga una disposición similar en favor de los entes locales. Unido a esto, aparece la gran dificultad de establecer criterios equitativos para dar entrada en el Senado a representantes de los municipios dado su elevado número.

Por otra parte, el actual sistema mixto ha sido criticado fundamentalmente por dos motivos:

- el criterio provincial de asignación de senadores actual (cuatro por provincia) produce la sobrerrepresentación de aquellas CCAA con gran número de provincias pero de escasa población frente a otras CCAA uniprovinciales con gran población. Este criterio parece desaconsejable por cuanto una Cámara territorial debe representar no a los territorios como tales sino a la población que en ellos reside,
- en segundo lugar, y como correlativo a la autonomía política de las CCAA, deberían ser éstas únicamente las que tuvieran representación en el Senado, ya fuera mediante elección directa o indirecta.

Por otro lado, la opción de constituir un Senado de notables ha sido defendida con el argumento de establecer una Cámara despolitizada y con miras a largo plazo en la política. No obstante, esta posibilidad presenta dos problemas graves: uno, su impopularidad dado que estos senadores no contarían con respaldo electoral; y dos, la escasa vinculación al territorio, lo que desvirtuaría el espíritu de la propia Constitución al configura el Senado español. Además, la organización en grupos de estos notables dentro del Senado sería de difícil articulación.

2. Modulación del bicameralismo imperfecto.

Frente a la postura minoritaria de eliminación del Senado, la mayoría de la doctrina considera que por razones de nuestra historia parlamentaria, éste debe permanecer en nuestro sistema político, si bien con ciertas

modificaciones que en mayor o en menor medida incidan en su relación de subordinación respecto al Congreso de los Diputados.

En este sentido, se han apuntado varias opciones:

- la permanencia de la supremacía del Congreso sobre el Senado para cualquier tipo de norma y en todos los supuestos,
- dotar de mayor peso al Senado para determinadas materias, siendo Cámara de primera lectura aunque con la última palabra en el Congreso,
- configurar al Senado como Cámara de primera lectura para determinadas materias, con la aprobación inexcusable de las dos Cámaras,
- el Senado como Cámara de primera lectura y con decisión final sobre las materias atribuidas al mismo.

3. Cámara parlamentaria o Dieta.

Las dos opciones que se dan en Derecho comparado para la configuración de los senados son como cámara parlamentaria o como asamblea participada por los representantes de los gobiernos de los Estados federados, caso que en el contexto europeo encontramos únicamente en el sistema político alemán.

Hay un importante sector de la doctrina que aboga por la asunción del modelo alemán, y así hacer del Senado un foro de encuentro entre los ejecutivos autonómicos y estatal. Sin embargo la mayor parte de la doctrina considera que, conforme a nuestra tradición parlamentaria y lo complicado que puede ser la exportación de un modelo ajeno a una realidad política distinta, es más apropiado que nuestro Senado permanezca como Cámara legislativa.

B) COMPOSICIÓN.

1. Sistema de elección/ designación

Partiendo del objetivo principal que la mayoría de la doctrina plantea, que es hacer del Senado una cámara de representación autonómica que cubra el déficit actual de participación de éstas en nuestro sistema político, en el presente apartado han de tratarse diversas cuestiones.

1.a) Sistema electoral.

ELECCIÓN DIRECTA	ELECCIÓN INDIRECTA	SISTEMA MIXTO
-Senadores elegidos por sufragio universal directo	Senadores designados por órganos políticos autonómicos	Conjugación de los dos sistemas: senadores elegidos + senadores designados (sistema actual).
-Disyuntiva: continuar con la circunscripción provincial o cambiar a la autonómica	Disyuntiva: designación por los parlamentos o por los gobiernos autonómicos	Conjugación dentro del sistema de elección indirecta: senadores designados por parlamento + senadores designados por gobierno autonómicos.

En base a ello deben considerarse:

1.a).1 Sistemas puros:

- Todos los senadores elegidos por sufragio universal directo $\Rightarrow$ para que este sistema de elección se mantenga dotando a la cámara de mayor representatividad autonómica, la mayoría de la doctrina considera que la circunscripción debería pasar a ser autonómica. No obstante, el simple cambio de circunscripción no supone por sí sólo una mejora de la representación de las CCAA en el Senado, para que ello fuese así debería acompañarse de medidas tales como la agrupación de senadores por criterios territoriales o dotar al Senado con funciones que reflejen materialmente su incidencia territorial.

- Todos los senadores designados por la asamblea legislativa autonómica ⇒ el criterio de designación puede ser bien mayoritario, bien proporcional. Conforme al espíritu de nuestra legislación electoral, la doctrina mayoritaria considera que debería optarse por el sistema proporcional. Si bien, el grado mayor o menor de esta proporcionalidad se ve afectado en origen por la propia regulación electoral autonómica. La principal ventaja de esta opción sobre la elección directa en circunscripción autonómica es la especial vinculación que se establece entre los representantes de la autonomía correspondiente y la cámara legislativa del territorio cuyos intereses se representan.

- Todos los senadores designados por el ejecutivo autonómico ⇒ caben dos grandes posibilidades, o bien que sean los propios ejecutivos autonómicos los que concurran al Senado (modelo alemán), o que el gobierno respectivo designe a quienes deben acudir a la Cámara alta. El primer sistema supondría el cambio radical de nuestro Senado, por cuanto éste no estaría ya formado por verdaderos senadores sino que se configuraría como un foro de gobiernos autonómicos, a ello unido la gran carga de trabajo que supondría compaginar la labor de gobierno autonómico y la legislativa nacional. En cualquier caso, ambos sistemas arrojarían los mismos resultados en la práctica.

1.a).2 Sistemas mixtos:

- Elección directa más designación parlamentaria ⇒ éste es el sistema actualmente vigente, el cual es aceptado por una parte de la doctrina, si bien se plantea el aumento del número de senadores designados en detrimento de los elegidos. Esta medida, sin modificaciones en la adscripción de senadores y en las funciones de la Cámara, carece por sí misma de utilidad práctica para la consecución del espíritu territorial del Senado.

- Elección directa más designación por gobiernos autonómicos ⇒ se trata de una propuesta minoritaria en la doctrina, sobre la que no existen demasiadas reflexiones.

- Elección indirecta por los parlamentos más designación por los ejecutivos autonómicos $\Rightarrow$ la cuestión principal es la determinación del número de senadores designado por cada una de estas dos instituciones, y el establecimiento del sistema mayoritario o proporcional en la designación parlamentaria. Este último sistema mixto tiene un gran respaldo entre la doctrina, con distintas configuraciones que van desde la paridad en cuanto al número atribuido a cada una de las instituciones hasta la supremacía de alguna de ellas.

1.b) Número de Senadores.

Existen diversos criterios para designar el número de senadores por Comunidad Autónoma, a saber: el paritario, el poblacional y el territorial. El criterio paritario, igual número de senadores por Comunidad, es minoritario entre la doctrina. El criterio poblacional es el que cuenta con mayor respaldo, si bien se han apuntado diversas alternativas:

- Un senador por cuota de población en caso de elección indirecta (designación), o por cuota de electores en caso de elección directa. Queda por determinar si se realizaría en base provincial o autonómica, así como la cuota a aplicar.

- Tramos ponderados de población que dan lugar a un número determinado de senadores, por ejemplo en Alemania los Länder con una población menor a dos millones de habitantes cuentan con tres representantes; entre dos y cuatro millones tienen cuatro representantes; entre cuatro y seis millones cinco representantes, y los de más de seis cuentan con seis representantes.

El criterio territorial implica la atribución de un número de senadores por demarcación territorial concreta, siempre menor a la autonómica pues de otro modo tendría la misma finalidad que el criterio paritario. El sistema actual establece un número de senadores fijos en función de las provincias, lo que supone la sobrerrepresentación en el Senado de aquellas Comunidades con gran número de provincias y poca población. Como ya se han indicado, en una

Cámara Alta de carácter territorial deben estar representadas las poblaciones de los territorios y no los territorios en sí mismos. Pero una aplicación a ultranza de este postulado sin tener en cuenta la realidad concreta de aquellas CC AA con un número elevado de provincias y poca población, puede provocar una importante traba en la articulación de sus intereses.

Como último tema en este punto cabe referirse a la mayoritaria opinión de la doctrina sobre la conveniencia de la disminución del número de senadores, para convertirla en una Cámara de trabajo más ágil, en concordancia con los senados europeos de base territorial.

1.c) Senadores natos.

Algunos autores han apuntado la posibilidad de que determinadas personalidades de la vida política estatal y autonómica pasen a ser senadores, algunos de ellos, incluso, con carácter vitalicio. Ciertos autores han hablado de dotar de un “momento unitario” a la composición de la Cámara frente a la composición de base autonómica. Entre las distintas propuestas de este tipo de senadores se ha barajado que lo sean los Ex-presidentes del Gobierno español (con carácter vitalicio), representantes de la administración local y ex-miembros de órganos constitucionales. Sin embargo la mayor parte de la doctrina que apoya la figura de los senadores natos se decantan por presidentes o Ex-presidentes autonómicos.

Para una Cámara que pretende configurarse como un Senado con vocación territorial, la figura de los senadores que proceden de instituciones de ámbito estatal carece de funcionalidad. Por otra parte, dotar a los presidentes de las CC AA de la condición de senadores supone un incremento en su carga de trabajo, más aún cuando existen perspectivas de creación de la Conferencia de Presidentes. Tampoco los Ex-presidentes autonómicos representan, una vez fuera de su cargo, los intereses de sus respectivas Comunidades. Por último, la designación de senadores natos puede ser una medida poco popular dado que no hay una elección, directa ni indirecta, por parte del electorado.

2. Mandato.

Tres son los aspectos a considerar dentro de este apartado: el mandato imperativo, el doble mandato y la duración del mandato. Respecto al primero de los aspectos, el artículo 67.2 CE prohíbe el mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales. Parte de la doctrina ha determinado la conveniencia de suprimir la prohibición del mandato imperativo para el caso de los senadores designados, con el fin de lograr una verdadera relación entre parlamento y/o gobierno autonómicos y el senador designado. Sin embargo, otra parte de la doctrina entiende que, por tradición constitucionalista, esta prohibición debe mantenerse.

Con relación al doble mandato (miembro de órgano autonómico y senador) mayoritariamente la doctrina entiende que no debería darse el mismo, básicamente por la sobrecarga de trabajo que ello supone, sin que ello pueda afectar a la inclusión de mecanismos para que los senadores designados por órganos autonómicos den cuenta de su actividad ante el Pleno de los mismos.

Respecto a la duración del mandato, la única cuestión que se plantea es la de vincular o no el mandato del senador a la legislatura autonómica. La efectiva vinculación supondría que el Senado se convirtiera en una Cámara permanente.

3. Cámara permanente/ Cámara disoluble.

Conforme al artículo 115 de nuestra Constitución, el Presidente del Gobierno tiene la potestad de disolver las dos Cámaras, Congreso y Senado. El Senado, aunque sujeto a la voluntad política del Presidente del Gobierno respecto a su disolución, y sin embargo no participa en las cuestiones de confianza política, tales como la elección y remoción del Presidente.

El carácter actual de Cámara disoluble de nuestro Senado compuesto mayoritariamente por senadores de elección directa, plantea para el caso de senadores designados dos posibles duraciones de su mandato, en función de la propia normativa autonómica:

- senadores designados que cesan con la constitución del nuevo parlamento autonómico;

- senadores designados que continúan su mandato hasta la disolución del propio Senado, al margen de la disolución de la Cámara autonómica.

La postura más común entre la doctrina es la opción de que todos los senadores sean designados por los parlamentos autonómicos, vinculando así las CCAA a la composición de la Cámara Alta. Este planteamiento llevaría a dos posibles modos de configurar la Cámara:

- mantener el carácter disoluble del Senado, que sólo podría lograrse con la simultaneidad de todas las elecciones autonómicas;

- configurar el Senado como una Cámara permanente, mediante renovaciones parciales conforme a las legislaturas autonómicas.

Esta última opción es la única que la doctrina considera viable por la imposibilidad de hacer coincidir todos los calendarios electorales autonómicos.

C) FUNCIONES.

1. Legislativas.

1.a) Cámara de primera/ segunda lectura.

Para reformar el Senado y dotarlo de funciones de especialidad territorial, se han apuntado diversas posibilidades, las más relevantes son:

- Cámara de primera lectura para materias de interés autonómico y segunda lectura con competencia universal (conocer del resto de leyes como en el sistema actual);

- Cámara de segunda lectura tanto para competencia territorial como universal pero con derecho a veto no superado por el Congreso para materias de especialidad autonómica;

- Cámara sólo de primera y exclusiva lectura para materias de incidencia autonómica sin competencia para resto de materias.

A favor de la primera de las posibilidades, se argumenta que el Senado debe conocer en primera lectura de aquellas materias de interés autonómico, pero sin que se excluya su participación para la aprobación del resto de leyes básicamente por dos motivos: uno, porque de algún modo el resto de leyes pueden afectar a los intereses autonómicos; y dos, porque el Senado forma parte de las Cortes Generales y representa al conjunto del pueblo soberano. Dentro de esta modalidad, la doctrina se divide entre los que consideran que para las materias de interés autonómico debe contarse con la aprobación inexcusable de ambas Cámaras (veto implícito del Senado); y los que entienden que la posición del Senado siempre debe estar subordinada a la del Congreso. Además, como Cámara de primera lectura, correspondería a los grupos parlamentarios la iniciativa legislativa. En el caso comentado de que fuera necesario el beneplácito de ambas Cámara para la aprobación de una ley, ante discrepancias entre las Cámaras, debería acudir a una Comisión paritaria Congreso-Senado.

Respecto a la segunda de las propuestas, supone la continuación del sistema actual con la importante introducción del veto explícito a favor del Senado para aquellas materias de especialidad autonómica.

La última de las propuestas, aunque minoritaria, tiene a su favor dos sólidos argumentos: uno, que un Senado con primera lectura para materias de incidencia autonómica ya supone una elevada carga de trabajo; y dos, que la lectura exclusiva supondría la especialidad legislativa de las Cámaras.

Para la determinación de qué materias deben ser entendidas de especialidad autonómica, se apuntan dos posibilidades:

- la determinación de las mismas mediante una lista cerrada, con los problemas que pudieran derivarse por la evolución del Estado Autonómico;

- determinar una lista de materias de indudable incidencia autonómica para el Senado, otra lista de exclusivo interés estatal para el Congreso, y un tercer tipo de materias sobre las que decidiría una Comisión paritaria Congreso-Senado caso por caso para su atribución en primera lectura a una u otra Cámara.

1.b) Materias de interés autonómico.

La doctrina ha señalado como materias susceptibles de especialidad autonómica, ya sea en primera o en segunda lectura, las siguientes:

- la reforma de los estatutos de autonomía (artículo 81 en conexión con el 147 CE);
- leyes marco, leyes de transferencias y leyes de armonización (artículo 150.1; 150.2 y 150.3 CE);
- legislación básica estatal susceptible de desarrollo autonómico (artículo 149 CE) así como el control de su desarrollo autonómico;
- conocer de los acuerdos de cooperación entre CCAA (artículo 145.2 CE); en la actualidad es necesaria la autorización tanto del Congreso como del Senado, la doctrina postula que para dichos acuerdos se dé exclusividad o preponderancia a la voluntad del Senado;
- la tramitación relativa al Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2 CE); este caso como el anterior son los dos únicos supuestos de primera lectura en el Senado en la actualidad;
- supuesto de incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales por parte de una Comunidad Autónoma (artículo 155.1 CE);
- participación en la aprobación de tratados internacionales que afectan a competencias autonómicas (artículo 94 CE);
- convalidación y/o derogación de aquellos decretos-ley que versen sobre materias de competencia autonómica (artículo 86 CE).

2. Control e impulso político.

En el sistema vigente las funciones de control en el Senado se reducen a comparecencias de los miembros del Gobierno para someterse a preguntas e interpelaciones, así como la extraordinaria constitución de comisiones de investigación. La doctrina es partidaria del mantenimiento de este sistema, aunque se debate sobre el mantenimiento del control en general para todo tipo de actuaciones del Gobierno, o ceñirlo a aquéllas de trascendencia autonómica.

Por otra parte, se ha apuntado de forma mayoritaria que el establecimiento de una Cámara permanente, sin posibilidad de disolución por el Presidente del Gobierno, se equilibra bien con la ausencia de participación del Senado en la relación fiduciaria Cortes-Gobierno.

Por último, parte de la doctrina aboga porque sea el Senado el órgano que dé cabida a la previsible Conferencia de Presidentes Autonómicos. Sin embargo esta posibilidad no tiene un gran consenso ya que la Conferencia se articularía simplemente como un foro de marcada voluntad política.

Una faceta importante del control al Gobierno en materia autonómica tiene que ver con la aplicación y trasposición de la normativa comunitaria al Derecho español, si bien la doctrina en este punto no concretado sus propuestas.

3. Órgano de colaboración vertical/ horizontal.

La doctrina plantea atribuir al Senado funciones que potencien la colaboración entre Gobierno central y CCAA y entre ellas mismas, no obstante todas las propuestas han sido muy genéricas y sin concreción. Lo que sí parece desprenderse de las propuestas es una inclinación a mejorar los cauces de comunicación institucionales, más factible de forma vertical que horizontal, aunque hay dudas de que el Senado pueda cumplir tales funciones.

4. Comunidades Autónomas y Unión Europa.

Se ha apuntado desde ámbitos tanto políticos como académicos, la necesidad de que las CCAA participen en la conformación de la voluntad del Estado para la toma de decisiones en el nivel comunitario. Se considera que el Senado podría ser el foro adecuado para dar curso a dicha participación. De nuevo, las propuestas son muy genéricas en este punto sin aportar fórmulas concretas para la organización y puesta en práctica de esta necesidad.

5. Otras funciones.

En el sistema presente, el Senado cuenta con otra clase de funciones tales como el nombramiento de miembros a ciertos órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial), las cuales se considera que debe seguir ejerciendo. Junto a ello, se proponen nuevas funciones para el Senado como sería la de realizar una labor de arbitraje previa a los recursos de inconstitucionalidad planteados por las CCAA, sin que se haya entrado en detalles sobre esta propuesta.

D) ORGANIZACIÓN.

1. Criterio de agregación de los senadores.

Las dos principales propuestas en este punto son:

- agregación de senadores por afinidad política, como ocurre hasta la fecha;
- agregación de senadores por grupos territoriales.

Aunque esta segunda opción es la considerada más adecuada para dotar al Senado de especialidad territorial, es de difícil aplicación salvo en el supuesto de que todos los senadores fuesen designados por el gobierno autonómico. En este caso sí sería posible constituir una única voz para cada grupo territorial, lo que resulta prácticamente imposible si la representación territorial responde a la pluralidad política de la Cámara autonómica que los designa. Además, la constitución de diecisiete o más grupos territoriales plantearía dificultades respecto al funcionamiento normal de la Cámara (intervenciones, formación de Comisiones).

2. Órganos internos.

Ha habido pocas aportaciones en este sentido, limitadas a señalar que una Cámara permanente requeriría una revisión de sus órganos de gobierno. La propuesta más concreta que se ha planteado ha sido la de una Presidencia rotatoria por CCAA, si bien su duración oscila de seis a doce meses según autores.

Un punto de gran consenso es el establecimiento de la posibilidad de dirigirse a la Cámara en lenguas cooficiales según Estatutos.

3. Sistema de voto y mayorías.

No ha habido propuestas de reformas sustanciales del sistema de votación vigente. Lo único que se ha apuntado es el establecimiento de un sistema de doble mayoría para las materias de interés autonómico, dichas leyes requerirían, en su caso, la aprobación del conjunto del Senado y la de la representación autonómica afectada por la normativa.

También se ha hablado de atribuir a las CCAA la posibilidad de ejercer un derecho de veto en aquellas leyes que pudieran vulnerar las características de sus hechos diferenciales (lengua, cultura, insularidad, derecho foral y civil propio) o afectar al principio de solidaridad.

Por último, y relacionada con la defensa de estos hechos diferenciales, se ha planteado la posibilidad del establecimiento de minorías de bloqueo a favor de ciertas CCAA que cuentan con especialidades constitucionalmente reconocidas, si bien se trata de una postura muy minoritaria entre la doctrina.

III. PROPUESTA.

La propuesta que se desarrolla a continuación toma elementos de los apuntados anteriormente por la doctrina y otros novedosos. La intención de esta propuesta no es otra que sentar unas bases teóricas que dada su coherencia podrían tener aplicación práctica. No obstante, la vertiente teórica aquí apuntada no es la única ante una posible reforma del Senado, pero sin duda dicha reforma ha de verse respaldada por un amplio consenso político. Además, es importante señalar que el Senado es una pieza constitucional clave para el funcionamiento del Estado, sin duda susceptible de mejora, pero se debe ser realista en cuanto a los efectos y el alcance que esta reforma puede suponer. La reforma del Senado por sí sola no es suficiente para solucionar todos los problemas que plantea el Estado Autonómico, esta reforma debe ir acompañada, entre otros aspectos, de una clara voluntad de acercamiento por la clase política autonómica y estatal.

Ante la disyuntiva de si la reforma del Senado debe afectar o no al texto constitucional, en esta propuesta se opta por la necesidad de modificar ciertos preceptos constitucionales, aunque siempre ceñidos al Título Tercero de la Constitución.

A continuación, se seguirá el mismo esquema que se usó para exponer las propuestas doctrinales, concretando dentro de las diversas posibilidades, la opción que se considera más adecuada o aportando otras no planteadas por la doctrina.

A) NATURALEZA.

1. Carácter autonómico y/o local.

Se propone un Senado de base únicamente autonómica, por cuanto son estos entes los que cuentan con mayor autonomía política; Aunque también se puede dar entrada a entidades locales. Sin embargo el desarrollo y comentarios al respecto no los incluimos en esta propuesta.

2. Modulaci3n del bicameralismo imperfecto.

Consideramos conveniente superar la asimetría de posiciones entre Congreso y Senado para aquellas materias de especial interés autonómico. Esto se conseguiría con un Senado de primera lectura para este tipo de materias, con la existencia de una Comisi3n mixta Congreso-Senado para la resoluci3n de las discrepancias. Este aspecto se desarrolla en el apartado C.1.

3. C3mara parlamentaria o Dieta.

Conforme a la tradici3n parlamentaria espaola y de acuerdo con las funciones que se le atribuyen al Senado, éste debe continuar como C3mara parlamentaria.

B) COMPOSICI3N.

1. Sistema de elecci3n/ designaci3n.

Este, probablemente, ser3 el punto de mayor discusi3n y diferencias entre los partidos, aunque nos atrevemos a proponer un sistema mixto, a caballo entre los distintos sistemas analizados.

El sistema que se propone es el de elecci3n indirecta, donde la mayor parte de los senadores son designados por las Asambleas auton3micas y un n3mero m3nimo por los gobiernos de las CCAA. Se trata por tanto de un sistema de elecci3n indirecta mixto, donde se elimina la elecci3n directa.

Los criterios de asignaci3n de senadores a cada Comunidad podrían ser los siguientes:

- un senador por cada 250.000 habitantes o fracci3n superior a 125.000, de acuerdo con el censo de poblaci3n vigente un aao antes de celebrarse las elecciones auton3micas; el total de estos senadores serían designados por cada parlamento auton3mico mediante un sistema de proporcionalidad que refleje la pluralidad de la C3mara;
- aquellos parlamentos auton3micos que les corresponda designar tres o menos senadores por el procedimiento anterior, contarán con un senador complementario a designar;

- un criterio paritario de dos senadores designados por los gobiernos autonómicos;

- se añade un criterio alternativo de carácter territorial que otorgaría un senador más por provincia, que también serían designados por el parlamento autonómico (Propuesta 2);

- atendiendo al hecho insular, el criterio alternativo para Canarias y para las Islas Baleares es la asignación de tres y dos senadores más respectivamente para la designación por el parlamento autonómico.

En el Anexo se introducen una serie de tablas para la concreción práctica de los criterios.

2. Mandato.

Consideramos que pese a la búsqueda de una mayor vinculación entre los senadores designados y los órganos autonómicos, debería persistir la prohibición del mandato imperativo, por las razones que actualmente la sustentan. Sin embargo, esta prohibición parece más compleja de mantener para el caso de los senadores designados por los gobiernos autonómicos, donde si bien debiera continuar dicha prohibición, sí sería conveniente establecer algunos mecanismos que permitan la remoción, para de este modo asegurar que el mensaje de estos senadores siempre fuera la transmisión de la posición de los gobiernos autonómicos.

Respecto al doble mandato, hay que apuntar una serie de consideraciones:

- únicamente los diputados autonómicos debieran ser designados por la Asamblea autonómica como senadores;

- una vez designados senadores, debieran perder la condición de diputados autonómicos y correrían las listas electorales; por tanto, prohibición del doble mandato;

- en cuanto a los senadores designados por los gobiernos autonómicos, aquí pueden tenerse en cuenta distintas opciones, entre las cuales no creemos que deba incluirse la de que un miembro del Consejo de Gobierno sea a la vez senador. En cualquier caso y como ya se ha dicho, debiera articularse algún mecanismo que permita retirar la confianza del Gobierno en dicho senador.

En relación a la duración del mandato, los senadores designados por la Cámara autonómica cesarían con la nueva designación del parlamento autonómico recién constituido tras sus respectivas elecciones. Y aquellos senadores designados por el gobierno cesarían con la nueva designación hecha por el ejecutivo autonómico recién formado, sin perjuicio de la remoción por motivos de confianza que pudiera ocurrir a lo largo de la legislatura autonómica.

3. Cámara permanente/ Cámara disoluble.

En esta propuesta se aboga por una Cámara permanente, con las siguientes caracteres:

- modificación del artículo 115 CE eliminando la posibilidad de disolución por el Presidente del Gobierno;
- renovaciones parciales conforme a las designaciones por las Cámaras y gobiernos autonómicos recién constituidos;
- en el caso de disolución del Congreso, el decaimiento de los trabajos parlamentarios que se conocen en segunda lectura y continuación del resto, salvo en caso de que se hubiera constituido una comisión Congreso-Senado;
- tras cada renovación parcial, reorganización de las Comisiones afectadas.

C) FUNCIONES.

1. Legislativas.

Cámara de primera lectura en materia de interés autonómico y de segunda lectura con competencia universal. La Cámara debe especializarse en materias de interés autonómico para propiciar la configuración del Senado como auténtica Cámara territorial, donde las CCAA puedan participar en la formación de la voluntad estatal y articular la defensa de sus intereses. Además, sería conveniente que mantuviera la competencia de segunda lectura para el resto de normas ya que de algún modo pueden incidir en el ámbito autonómico.

En los casos de primera lectura por el Senado, ante discrepancias entre las dos Cámaras, se acudiría a una Comisión paritaria Congreso-Senado. En el caso de que no se llegase a acuerdo en la misma, cabrían dos opciones que consideramos igualmente válidas y ajustadas a la Constitución:

- el decaimiento del trabajo legislativo, lo que supone un veto implícito al Congreso por cuanto con la no aprobación del texto remitido por el Senado y el bloqueo en la Comisión mixta, impediría la aprobación de la ley;
- la vuelta del texto al Senado para su final aprobación, lo que implicaría la posición subordinada del Congreso respecto al Senado.

Respecto a las materias de primera lectura para el Senado, consideramos que la mejor opción sería establecer una lista cerrada de materias con indudable trascendencia autonómica para el Senado (reforma de los estatutos de autonomía; leyes marco, de transferencia y de armonización; Fondo de Compensación Interterritorial...); otra lista cerrada de materias de indudable trascendencia estatal a favor del Congreso (defensa y fuerzas armadas; administración de justicia; legislación penal y penitenciaria...); y una tercera lista abierta sobre la que decidiría caso a caso una Comisión paritaria Congreso-Senado.

2. Control e impulso político.

La labor de control del Senado sobre el Gobierno se propone que se articule de los siguientes modos:

- preguntas e interpelaciones,
- comisiones de investigación,
- control de la aplicación y trasposición de la normativa europea.

Un Senado de carácter permanente, como se propone en este informe, elimina la posibilidad de disolución por el Presidente del Gobierno, lográndose el equilibrio entre la ausencia de responsabilidad política del Gobierno ante el Senado y la no disolución de éste por aquél. Para ello es necesario la modificación del artículo 115 de la Constitución o bien la práctica parlamentaria en este sentido.

En esta propuesta no se considera conveniente la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos en el Senado con el fin de distinguir las funciones políticas y legislativas propias de cada órgano.

3. Órgano de colaboración vertical/ horizontal.

De acuerdo con el sistema de elección arriba propuesto, combinación de senadores designados por las Asambleas autonómicas y senadores designados por los Gobiernos autonómicos, sería posible la creación de una Comisión formada únicamente por los senadores designados por los ejecutivos autonómicos y con posible representación del Gobierno central. Esta Comisión sería el foro adecuado para la búsqueda de cooperación entre los distintos gobiernos y para escuchar la voz de los ejecutivos.

4. Comunidades Autónomas y Unión Europea.

Otra posible función de la Comisión mencionada en el punto anterior podría ser la de servir para preparar trabajos y hacer propuestas sobre asuntos de trascendencia autonómica que vayan a ser tratados por el Estado en instancias europeas.

5. Otras funciones.

El Senado debe mantener su participación en el nombramiento de miembros a órganos constitucionales, permitiendo de este modo que se haga notar la sensibilidad autonómica en dichos órganos.

D) ORGANIZACIÓN.

1. Criterio de agregación de los senadores.

Desde esta propuesta consideramos que la forma ideal de agrupamiento sería por grupos territoriales para darle verdadero sentido al carácter territorial del Senado, pero esta opción es muy difícil de articular por los motivos ya explicados anteriormente. Dada la configuración histórica en grupos políticos, sería complicado hacerlos desaparecer; por ello la única opción que parece viable para unir la vertiente territorial y política consistiría en establecer un sistema de doble adscripción de los senadores.

Este sistema de doble adscripción se estructuraría en base a grupos políticos como en el sistema actual, los cuales serían los grupos parlamentarios genuinos, con el fin de beneficiarse de las subvenciones, turno de voz en la Cámara, despacho, adscripción de escaños...Junto a ello, y en relación al sistema de doble mayorías que abajo se propone, se establecería grupos de adscripción territorial, formados por todos los senadores de cada Comunidad sin importancia del color político, los cuales aun careciendo de estructura orgánica propia, tendrían como función básica emitir voto y ejercer, en su caso, minorías de bloqueo o veto.

Por este sistema, podría lograrse la concreción en cada senador de la dualidad de intereses, políticos y territoriales, que han de estar presentes en un Senado con vocación autonómica. Esta forma de adscripción de los senadores supondría superar en parte la estricta disciplina de partido.

2. Órganos internos.

Con un Senado de naturaleza permanente como el que aquí se propone, entendemos que los órganos de gobierno y funcionamiento de la Cámara deberían conformarse de la siguiente manera:

- una Presidencia rotatoria por CCAA, anual, cargo que recaería sobre la persona elegida entre los miembros del grupo territorial correspondiente a la Comunidad que preside. El orden de las CCAA debería establecerse por algún criterio acordado y con anterioridad a la primera Presidencia. El criterio que consideramos más neutral sería el orden alfabético conforme a la denominación oficial en Estatuto, comenzando por la letra que resulte elegida por sorteo;

- dos Vicepresidencias, primera y segunda, por el mismo período que la Presidencia y que corresponderían a las dos CCAA que siguen por orden según lo establecido arriba. Dichos Vicepresidentes se elegirían dentro de su grupo territorial del mismo modo que en el caso del Presidente, sin que ello supusiera que la persona elegida Vicepresidente en su momento adoptara la Presidencia llegado el momento. Esto permitiría negociaciones internas dentro del grupo territorial;

- el resto de miembros de la Mesa podría quedar abierto al sistema de elección actual por el Pleno de la Cámara u otro que parezca conveniente;

- la Diputación permanente carecería de funciones dado el carácter indisoluble de la Cámara;

- las Comisiones tanto legislativas como no legislativas continuarían con un sistema como el actual (por grupos parlamentarios), si bien puede quedar a propuesta de la Mesa con votación del Pleno, la posibilidad de que en determinados casos dichas Comisiones quedarían constituidas por grupos territoriales;

- en la Cámara se podrá hacer uso de las lenguas reconocidas como cooficiales en los Estatutos de Autonomía.

3. Sistema de voto y mayorías.

Con respecto al sistema de voto, se presenta una propuesta principal y otra secundaria, ambas persiguiendo la idea de doble mayoría:

- Principal. El sistema contaría con dos fases, una primera de voto por el Pleno; y una segunda fase para aquellos casos que se considere necesario (a propuesta de la Mesa o grupo territorial y votación en Pleno), en la se votaría por grupos territoriales, sólo de aquellas CCAA que se vieran directamente afectados por la normativa a aprobar.

- Secundaria. El sistema consistiría en una única fase en la cual cada senador emite un solo voto. Por el medio del sistema informático se adscribiría un clave con la procedencia territorial del voto (manteniendo siempre el carácter secreto del mismo). De esta forma, el resultado final arrojaría tanto los síes como los noes del Pleno, como también la distribución de los mismos por CCAA.

El sistema de mayorías sería el siguiente:

- para normas de segunda lectura o para de primera lectura con trascendencia general autonómica, voto del Pleno;

- para normas que afecten en particular a unas determinadas CCAA, voto del Pleno, y si éste es a favor entonces voto de los grupos territoriales de esas Comunidades. La mayoría exigida en esta segunda fase (simple o absoluta) se calcularía sobre el número total de senadores y no por grupo territorial;

- para aquellas normas que afectasen a los denominados hechos diferenciales (lengua, cultura, insularidad, derecho foral y civil propio) o al principio de solidaridad, existiría un derecho de veto a la norma votada en Pleno por parte de las CCAA perjudicadas, que requerirá un determinado porcentaje de votos para llevarse a cabo.

IV. ANEXO DE TABLAS CON PROPUESTA.

DISTRIBUCIÓN DE SENADORES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS ELECCIONES 2004/PROPUESTA											
		Elecciones 2004				Propuesta 1					
C Autónoma	Población (2001)	Electos	Designados	Total	Peso Relativo	Parlamento	Gobierno	Total	Diferencia en senadores	Peso Relativo	Dif. Peso Relativo
Andalucía	7.357.558	32	8	40	15%	29	2	31	-9	15%	0%
Aragón	1.204.215	12	2	14	5%	5	2	7	-7	3%	-2%
Asturias	1.062.998	4	2	6	2%	4	2	6	0	3%	1%
Canarias	1.694.477	11	2	13	5%	7	2	9	-4	4%	-1%
Cantabria	535.131	4	1	5	2%	2+1	2	5	0	2%	0%
Castilla y León	2.456.474	36	3	39	15%	10	2	12	-27	6%	-9%
Castilla-La Mancha	1.760.516	20	2	22	8%	7	2	9	-13	4%	-4%
Cataluña	6.343.110	16	7	23	9%	25	2	27	4	13%	4%
C. Valenciana	4.162.776	12	5	17	7%	17	2	19	2	9%	2%
Extremadura	1.058.503	8	2	10	4%	4	2	6	-4	3%	-1%
Galicia	2.695.880	16	3	19	7%	11	2	13	-6	6%	-1%
Illes Balears	841.669	5	1	6	2%	3	2	5	-1	2%	0%
La Rioja	276.702	4	1	5	2%	1+1	2	4	-1	2%	0%
Madrid	5.423.384	4	6	10	4%	22	2	24	14	12%	8%
Navarra	555.829	4	1	5	2%	2+1	2	5	0	2%	0%
País Vasco	2.082.587	12	3	15	6%	8	2	10	-5	5%	-1%
Región de Murcia	1.197.646	4	2	6	2%	5	2	7	1	3%	1%
Ceuta	71.505	2	0	2	1%	2	0	2	0	1%	0%
Melilla	66.411	2	0	2	1%	2	0	2	0	1%	0%
Total		208	51	259	100%	169	34	203		100%	

DISTRIBUCIÓN DE SENADORES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS ELECCIONES 2004/PROPUESTA												
		Elecciones 2004				Propuesta 2						
C Autónoma	Población (2001)	Electos	Designados	Total	Peso Relativo	Electos	Designados	Provincias	Total	Diferencia en senadores	Peso Relativo	Dif. Peso Relativo
Andalucía	7.357.558	32	8	40	15%	29	2	8	39	-1	15%	0%
Aragón	1.204.215	12	2	14	5%	5	2	3	10	-4	4%	-1%
Asturias	1.062.998	4	2	6	2%	4	2	1	7	1	3%	1%
Canarias	1.694.477	11	2	13	5%	7	2	3	12	-1	5%	0%
Cantabria	535.131	4	1	5	2%	2+1	2	1	6	1	2%	0%
Castilla y León	2.456.474	36	3	39	15%	10	2	9	21	-18	8%	-7%
Castilla-La Mancha	1.760.516	20	2	22	8%	7	2	5	14	-8	5%	-3%
Cataluña	6.343.110	16	7	23	9%	25	2	4	31	8	12%	3%
C. Valenciana	4.162.776	12	5	17	7%	17	2	3	22	5	9%	2%
Extremadura	1.058.503	8	2	10	4%	4	2	2	8	-2	3%	-1%
Galicia	2.695.880	16	3	19	7%	11	2	4	17	-2	7%	0%
Illes Balears	841.669	5	1	6	2%	3	2	2	7	1	3%	1%
La Rioja	276.702	4	1	5	2%	1+1	2	1	5	0	2%	0%
Madrid	5.423.384	4	6	10	4%	22	2	1	25	15	10%	8%
Navarra	555.829	4	1	5	2%	2+1	2	1	6	1	2%	0%
País Vasco	2.082.587	12	3	15	6%	8	2	3	13	-2	5%	-1%
Región de Murcia	1.197.646	4	2	6	2%	5	2	1	8	2	3%	1%
Ceuta	71.505	2	0	2	1%	2	0	0	2	0	1%	0%
Melilla	66.411	2	0	2	1%	2	0	0	2	0	1%	0%
TOTAL		208	51	259	100%	169	34		255		100%	

COMPARACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POR CCAA Y SU PESO EN EL SENADO						COMPARACIÓN EN TOTAL DE SENADORES		
Comunidad Autónoma	Población (2001)	Peso Relativo Población	Peso Actual	Propuesta 1	Propuesta 2	Total actual	Total Propuesta 1	Total Propuesta 2
Andalucía	7.357.558	18,0%	15%	15%	15%	40	31	39
Aragón	1.204.215	2,9%	5%	3%	4%	14	7	10
Asturias	1.062.998	2,6%	2%	3%	3%	6	6	7
Canarias	1.694.477	4,1%	5%	4%	5%	13	9	12
Cantabria	535.131	1,3%	2%	2%	2%	5	5	6
Castilla y León	2.456.474	6,0%	15%	6%	8%	39	12	21
Castilla-La Mancha	1.760.516	4,3%	8%	4%	5%	22	9	14
Cataluña	6.343.110	15,5%	9%	13%	12%	23	27	31
C. Valenciana	4.162.776	10,2%	7%	9%	9%	17	19	22
Extremadura	1.058.503	2,6%	4%	3%	3%	10	6	8
Galicia	2.695.880	6,6%	7%	6%	7%	19	13	17
Illes Balears	841.669	2,1%	2%	2%	3%	6	5	7
La Rioja	276.702	0,7%	2%	2%	2%	5	4	5
Madrid	5.423.384	13,3%	4%	12%	10%	10	24	25
Navarra	555.829	1,4%	2%	2%	2%	5	5	6
País Vasco	2.082.587	5,1%	6%	5%	5%	15	10	13
Región de Murcia	1.197.646	2,9%	2%	3%	3%	6	7	8
Ceuta	71.505	0,2%	1%	1%	1%	2	2	2
Melilla	66.411	0,2%	1%	1%	1%	2	2	2
TOTAL	40.847.371	100,0%	100%	100%	100%	259	203	255

En la primera propuesta, el único criterio que se usa para la designación parlamentario autonómica es el poblacional. Mediante este criterio, el peso de cada Comunidad en el Senado es muy parecido al peso que su población representa respecto al total de la población en España. No obstante, en números absolutos, hay CCAA que pierden un número importante de senadores, lo cual puede resultar muy impopular. El caso de Castilla y León y Castilla-La Mancha son claros ejemplos de ello.

Con la introducción de un criterio territorial en la segunda propuesta, añadiendo para la designación parlamentario un senador más por cada provincia de la Comunidad, la pérdida de senadores es algo menor para el caso de las CCAA que actualmente están sobrerrepresentadas en el Senado. Aunque en la primera propuesta se rebaja el número actual de senadores tal y como considera la doctrina que sería conveniente, en la segunda al menos no se supera dicho número. Madrid es la Comunidad que más beneficiada sale en cualquiera de las dos propuestas, superando el déficit de representación con que cuenta en la actualidad en el Senado español.

La última de las tablas es muy clara respecto a la comparación tanto en números absolutos como en peso relativo que las dos propuestas de reforma conllevarían.