



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE
GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

LA PARTICIPACIÓN TERRITORIAL EN LA CÁMARA ALTA EN ESTADOS FEDERALES O DESCENTRALIZADOS

REALIZADO POR RAQUEL PINEDA

DIRIGIDO POR DR. JOSÉ M^a. VIDAL

JULIO 2004

LA PARTICIPACIÓN TERRITORIAL EN LA CÁMARA ALTA EN ESTADOS FEDERALES O DESCENTRALIZADOS.

INDICE:

1- MODELOS DE SENADO EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS.

2- PARTICIPACIÓN TERRITORIAL EN OTROS PAÍSES:

ALEMANIA

AUSTRIA

CANADÁ

EE.UU.

FRANCIA

GRAN BRETAÑA

ITALIA

SUIZA

3- CUADRO COMPARATIVO.

1. Modelos de Senado en estados descentralizados.

El elemento definitorio de un estado federal no es la soberanía de los estados. Los dos criterios que definen un estado federal son la descentralización política y la cooperación y participación de los distintos niveles de gobierno en la formación de la voluntad estatal. Todo federalismo que sólo contenga una de las dos características anteriores puede ser considerado un “federalismo cojo”.

En los últimos años los estados federales han acusado cambios importantes, y se ha pasado de modelos de federalismo dual a modelos de federalismo cooperativo en los que lo más importante ha sido la puesta en marcha de relaciones intergubernamentales. Las competencias exclusivas han dejado de ser el elemento vital de un sistema federal y han tomado protagonismo las competencias compartidas multiplicándose los órganos mixtos, llevando a cabo actuaciones conjuntas...

En España el modelo autonómico ha hecho grandes avances en descentralización política en los últimos veinticinco años, sin embargo ha profundizado muy poco en los elementos de cooperación intergubernamental. Ésta es una deficiencia para poder hablar de un verdadero estado federal en España. Otra diferencia respecto de los estados federales es que en éstos los procedimientos de reforma y aprobación de las constituciones de los estados federados dependen únicamente de las instituciones de cada estado, mientras en España la reforma y aprobación de los Estatutos de Autonomía requiere la voluntad consensuada del Parlamento de cada Comunidad junto con las Cortes Generales.

La doctrina alemana ha creado un concepto importante para articular el principio general de colaboración que se le ha denominado *lealtad federal* (*Bundestreue*). A favor de este concepto se llama a la colaboración entre Estado y Länder con competencias distintas pero sobre un mismo espacio físico, la solución de enfrentamientos de intereses...Este concepto tiene una dimensión negativa en cuanto que obliga al respeto de los intereses generales

del conjunto y los propios de los demás gobiernos, y una dimensión positiva de obligación para prestar auxilio y asistencia a la instancia gubernamental que lo requiera para el ejercicio correcto de sus propias competencias.

Una cámara de vocación territorial en un estado descentralizado puede, sin embargo, atender a distintos objetivos y en función de éstos su composición y funciones variarán. Las dos funciones básicas para las que un senado puede servir son:

- Participar en la legislación de aquellas materias que afectan a las competencias autonómicas; en este caso la representación de la cámara contiene las preferencias políticas mayoritarias de las CCAA. La cámara quedaría entonces formada por representantes institucionales de las Comunidades que bien pueden ser elegidos directamente por el pueblo o bien designados por las asambleas autonómicas con proporcionalidad a la fuerza de cada grupo político representado en las dichas asambleas. El problema que presenta este caso es que la formación de grupos parlamentarios en la Cámara Alta suele seguir criterios partidistas y no orientaciones territoriales (caso austriaco). Únicamente en el caso de que los senadores fueran elegidos por la asamblea autonómica y estuvieran ligados a ésta con mandato imperativo, podría obligarse a un voto en bloque del grupo de representantes territoriales. No obstante, la opción es muy difícil de articular en la práctica pues tendría que venir de una decisión consensuada en la propia asamblea autonómica (lo que es difícil de imaginar para muchos temas) y los senadores serían meros representantes de la Asamblea. Esta opción vulnera además el artículo 67.2 CE por el cual los miembros de las CCGG no están ligados por mandato imperativo.

- La Cámara Alta puede servir de foro para la cooperación intergubernamental e interterritorial, en este caso es preferible la representación de los gobiernos de las CCAA. Bajo esta opción el objetivo principal es articular institucionalmente la colaboración tanto en la dimensión vertical (estado y CCAA) como en la dimensión horizontal (CCAA entre sí). Bajo esta fórmula también es posible cumplir con la función de participar en la

aprobación de las leyes que afecten a las CCAA (caso alemán). El problema que puede plantear esta opción sería la posibilidad de bloqueo por intereses partidistas y no territoriales en el caso de que el color político del gobierno central fuera distinto del color político mayoritario de los gobiernos autonómicos.

El sistema español presenta una deficiencia en las relaciones intergubernamentales si se compara con el resto de países federales estudiados. Dichas relaciones han sido únicamente de tipo vertical y de carácter bilateral en los últimos años. Los inconvenientes del bilateralismo son múltiples: a corto plazo margina a las demás CCAA que no negocian y pueden también tener intereses en el problema; a largo plazo debilita a todas las CCAA frente al gobierno central además de ser deficitario respecto a un planteamiento general de diversos niveles de gobierno negociando entre sí.

La participación de los gobiernos autonómicos en el sistema nacional y el impulso de las relaciones intergubernamentales puede quedar abierta sin que la composición del Senado esté formada por éstos. Ello sería posible mediante de las conferencias de presidentes autonómicos que podrían ser tanto horizontales como verticales y en donde los gobiernos autonómicos y central encontraran un foro para dialogar entre sí y servir de órgano de solución ante el enfrentamientos de distintos intereses. La práctica del bilateralismo puede explicar la ausencia de este órgano en el sistema político español.

No obstante, parece aconsejable que la composición de la Cámara guarde coherencia con las funciones que debe prestar al sistema político, ya que de otro modo perderá su funcionalidad en el mismo. Si por razones de oportunidad, conveniencia o necesidad se invierte el orden y primero se asigna la composición y posteriormente las funciones, puede llevar al fracaso de la Cámara.

La atribución de senadores por Comunidades puede seguir diversos criterios:

-criterio paritario, igual peso a todas las Comunidades, mismo número de senadores,

-criterio poblacional, dentro de una horquilla de representación máxima y mínima por Comunidad,

-criterio territorial, éste es el criterio actual de la CE (artículo 69) que asigna 4 senadores por provincia, provocando la sobrerrepresentación (infrarrepresentación) de Comunidades grandes (pequeñas) en territorio pero con poca (much) población (ejemplo Castilla-León frente a Madrid).

En palabras del profesor Eliseo Aja, un Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos conformaría una Cámara más fuerte frente a una hipotética Conferencia de Presidente que no dejaría de ser un órgano consultivo. De este modo el Senado pasaría a ser el foro ideal para potenciar las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales en España, foro que en la actualidad no existe y la única forma de comunicación entre los Presidentes de CCAA suele ser mediante batallas mediáticas.

Por el contrario, el profesor Juan J. Solozábal apuesta por una composición dual del Senado formado por representantes de los parlamentos autonómicos en proporción a la fuerza de cada partido político más la asistencia directa de representantes de los Gobiernos autonómicos. En este caso, el Senado debe tender más bien a la especialización funcional para centrarse en el estudio de los proyectos de ley que afecten a “intereses autonómicos”.

2. Participación territorial en otros países.

- ALEMANIA

El *Bundesrat* es el órgano constitucional de representación de los *Länder*. Está integrado por miembros del gobierno de cada *Land*, son por tanto representantes de los gobierno de los Estados que tienen la obligación de votar en bloque. A cada *Land* le corresponde un número proporcional de votos en función del número de su población, con un máximo de 6 escaños para los Estados más poblados y un mínimo de 3 para los menos poblados. Es una vía intermedia entre el criterio paritario del peso de los Estados y el peso de la población. No hay discontinuidad parlamentaria en esta Cámara ya que se va renovando mediante la formación de los gobiernos tras las elecciones en cada Estado.

Las funciones de esta Cámara son:

- Participar en la legislación federal, tiene derecho iniciativa legislativa (presentar proposición de ley al Bundestag); somete a una segunda lectura las leyes que vienen aprobadas en el Bundestag; los proyectos de ley del Gobierno federal se presentan primero en el Bundesrat. Un elemento importante ante los casos de posturas encontradas entre Bundesrat y Bundestag es la Comisión de Conciliación formada por 32 miembros, 16 por cada Cámara, y el método de decisión es por mayoría. Esta Comisión se ha convertido en un órgano especialmente importante para la práctica legislativa alemana, y aunque no tiene potestades decisorias definitivas (los acuerdos han de ser aprobados en última instancia por las Cámaras), consigue conciliar posturas enfrentadas. No existe por el contrario un órgano de conciliación entre Gobierno y el Bundesrat, de tal modo que el Gobierno federal debe aceptar los cambios propuestos por esta Cámara presentar un nuevo proyecto enmendado. Para el Gobierno es más útil iniciar el procedimiento legislativo a través de su grupo parlamentario en el Bundestag.

- Derecho de veto, de dos modalidades, suspensivo o absoluto, tanto a leyes como a reglamentos federales. Hay ciertas materias para los que

la aprobación por el Bundesrat es necesaria (leyes que afectan a la financiación de los Länder; leyes que afecten a la reordenación territorial; ante una reforma constitucional; leyes sobre competencias de los Länder; leyes que versen sobre el procedimiento ejecutivo y administrativo de las leyes federales; leyes que encomienden a los tribunales de los Länder el ejercicio de la función jurisdiccional de la Federación; leyes de regulación de “tareas comunes” o competencias concurrentes; y en supuestos de necesidad o previsiones constitucionales concretas. En el caso de que el veto absoluto se interponga, el proyecto o proposición de ley o el reglamento federal no puede salir adelante. En el caso del veto suspensivo, éste puede ser levantado por el Bundestag por mayoría absoluta, salvo que en el Bundesrat haya interpuesto el veto por 2/3, entonces el levantamiento del veto en el Bundestag también debe superar dicha mayoría.

- Participación en las relaciones internacionales:

- a) la participación del Bundesrat es necesaria para la conclusión de tratados internacionales que afecten a materias propias de los Länder (también aquí con derecho a veto);

- b) aprobación para reformar tratados constitutivos de la UE y reformas que afecten a pérdidas competenciales;

- c) el Gobierno federal está obligado a informar globalmente de sus relaciones y participación en las instituciones comunitarias y en el Bundesrat se decide qué aspectos deben ser discutidos por la delegación alemana;

- d) el Bundesrat puede designar a representantes de los Länder que actuarán en el seno de la delegación alemana en Bruselas.

- Control del Ejecutivo, el Bundesrat carece de la potestad de cuestionar la confianza del Ejecutivo, pero tiene el derecho a pedir información y controlar mediante preguntas e interpelaciones a cualquier miembro del Gobierno federal.

- Designación de un determinado número de miembros a algunos órganos constitucionales: el Tribunal Constitucional, y diversos consejos federales...

- Inspección e intervención federal, el Bundesrat ostenta importantes facultades en los supuesto de ingerencia federal en el ámbito de los Länder. Para la inspección federal sobre la ejecución de las leyes federales por los Länder, el Gobierno necesita aprobación del Bundesrat. Pero a la vez el Gobierno federal también puede solicitar al Bundesrat la declaración de ilegalidad ante la actuación de un Land.

El sistema federal alemán presenta una dinámica política de acuerdo y compromiso federal y se ha visto en la práctica como un eficaz sistema de integración entre líneas política diversas. Pese a que pueden aparecer elementos de discordias territoriales y/o bloques partidista, hay un intento por desarrollar una “responsabilidad global”.

- AUSTRIA

La representación en el Bundesrat austriaco es mediante representantes de los parlamentos de los Länder. El método de asignación de senadores por estado es más flexible que el alemán en tanto que sólo se fija el número máximo (12) para los estados más poblados y el mínimo (3) para los menos poblados, el resto de escaños senatoriales son calculados proporcionalmente a la población de cada estado. Esta fórmula es más flexible que introducir en la Constitución un número fijo por Comunidad.

Los parlamentos de los Estados eligen a sus senadores proporcionalmente a la fuerza de cada partido en dicho parlamento, con la obligación de que al menos 1 de los escaños sea siempre para el segundo partido en escaños de la cámara del Land. El mandato de los senadores está sujeto a la legislatura de los parlamentos de los Länder. En el caso español, en el que hay distintos calendarios electorales autonómicos, provocaría que no

hubiera disolución real del Senado pero con incorporaciones periódicas de los nuevos elegidos a los trabajos de la Cámara.

Los senadores se agrupan por partidos, como en el caso actual del Senado, y no en función del Land de origen. Este hecho ha llevado a que la doctrina austriaca haya manifestado sus dudas de que la Cámara sea en la práctica un auténtico órgano de representación de los intereses de los Länder, por la dificultad de instrumentar un voto unitario de cada grupo elegido por los parlamentos de los Länder.

Las funciones del Bundesrat son:

- Función legislativa, salvo en materia presupuestaria, el Bundesrat tiene derecho a la iniciativa legislativa. Tiene que aprobar las leyes que proceden del Nationalrat, aunque en la mayoría de los casos está subordinada de la Cámara de representación popular. Es obligada la participación del Bundesrat para la reforma constitucional así como se exige la participación conjunta del Bundesrat y el Nationalrat para actos solemnes (toma de posesión del Presidente de la República o convocatoria de referéndum) y en supuestos graves (declaraciones de guerra).

- Derecho de veto absoluto, los casos para los que se contemplan son más restrictivos que en el caso alemán, únicamente contra leyes de principios, leyes constitucionales de reforma sobre la composición o funcionamiento del Bundesrat, y contra preceptos de rango constitucional (leyes ordinarias o constitucionales) que afecten a las competencias de los Länder. Este último supuesto ha sido el que más se ha desarrollado en los últimos años gracias a la ampliación de competencias de los Länder, aunque existe cierta ambigüedad en su aplicación. El derecho de veto absoluto no es aplicable para los reglamentos ejecutivos ni siquiera en el caso de que éstos afecten a las competencias de los Länder. Por otro lado, el veto suspensivo sí es posible interponerlo contra todo proyecto legislativo distinto a los casos arriba mencionados, también reglamentos federales. La subordinación del

Bundesrat al Nationalrat se observa en la capacidad de este último para levantar el veto del Senado por simple mayoría.

- Control e impulso del Gobierno federal, únicamente respecto a derecho de interpelación y preguntas, no en materia de confianza del Gobierno.

- Designación de algunos miembros de órganos constitucionales como al Tribunal Constitucional (3 de los miembros más un suplente).

- Participación en las relaciones internacionales, los Länder pueden concluir tratados internacionales con Estados o entes subestatales limítrofes con Austria en materia del ámbito autonómico de actuación. No obstante, la autonomía de los Länder para la conclusión de tales tratados internacionales con regiones limítrofes está fuertemente limitada.

La mayor parte de la doctrina austriaca coincide en la consideración de que la defensa de los intereses de partido han desplazado en buena parte a la defensa de los intereses de los Länder en el Bundesrat, por lo que esta Cámara no parece funcionar estrictamente como una cámara de representación territorial. Para la articulación de un foro de defensa y representación de los intereses territoriales funciona con éxito la Conferencia de los Länder para la Integración, formada por los Presidentes de los Gobiernos de los Länder. En esta Conferencia se debaten las distintas posiciones de los Länder ante diversos temas, siendo uno de ellos, la articulación de una posición común ante la UE. Las decisiones de esta Conferencia son tomadas por unanimidad.

Una idea apreciable del Bundesrat austriaco es el carácter rotativo de la Presidencia de dicha cámara, que es por 6 meses rotando entre los primeros designados de cada Land, lo que favorece la idea de solidaridad e igualdad de los Länder entre sí.

- CANADÁ

El sistema político canadiense se caracteriza por ser un parlamentarismo de raíz británica y un federalismo peculiar. Existen dos niveles de gobierno, el federal y el provincial. Existen 10 gobiernos provinciales. Estos dos niveles de gobierno disfrutaban en un principio de un gran ámbito de competencias exclusivas cada uno y un pequeño círculo de competencias concurrentes y compartidas.

Sin embargo, en la actualidad, se ha tendido a fórmulas de federalismo cooperativo y se ha desarrollado un amplio sistema de relaciones intergubernamentales, muchas de las cuales a través de instancias informales, no constitucionalizadas. Este sistema de relaciones al margen de las instituciones legislativas, especialmente las centrales, la Cámara de los Comunes y el Senado, ha llevado a la reducción de estas Cámaras en muchas ocasiones a un mero papel de ratificación de los acuerdos y decisiones adoptadas en otras instancias tal como la Conferencia de Primeros Ministros que ha adoptado una enorme importancia en los últimos años. No obstante, este proceso de marginalización se debe también en parte a las deficiencias del Senado canadiense, que ha sido objeto de numerosos intentos de reforma sin llegar a un acuerdo exitoso.

Una de estas propuestas de reforma culminó finalmente en un proceso de reforma constitucional en 1982 con ciertos matices conflictivos (Québec no ha ratificado hasta la fecha esta reforma). Posteriormente ha habido otros acuerdos (1987, 1990, 1992) para lograr conciliar las demandas de Québec y el resto de las provincias, que finalmente fracasaron en la fase de ratificación. Sin embargo, a pesar de la insatisfacción general respecto al Senado, no ha conciliado nunca una propuesta de reforma con éxito.

La Cámara Alta canadiense fue creada por la Ley Constitucional de 1867 a semejanza de la Cámara de los Lores británica: no es una Cámara electiva, sino que sus miembros son designados por el Primer Ministro y

nombrados por el Gobernador provincial. La única diferencia es que no existe el carácter hereditario de los lores de la Cámara británica.

La designación suele seguir criterios partidistas y normalmente al margen de incluso la opinión de las provincias sobre los candidatos de las mismas. Esta composición peculiar de la Cámara desvirtúa las funciones de representación territorial o regional de Senado.

La transformación más importante que el Senado ha sufrido en sus más de 130 años de vida fue la eliminación el carácter vitalicio del cargo de senador, así como una redistribución de escaños entre regiones y territorios. Éste es en realidad el único elemento que manifiesta un criterio territorial en la Cámara. El Primer Ministro debe nombrar a los candidatos como senadores regionales con una función simbólica de representación de aquella provincia en la que tienen su residencia principal.

A efectos de distribución de escaños, existen 4 regiones senatoriales: Oeste, Notario, Québec y las Marítimas. A pesar de las diferencias territoriales y demográficas, se sigue un criterio paritario, todas ellas tienen asignados 24 senadores. Dentro de cada región, existen las provincias (sobre las recae el peso del autogobierno) las cuales se distribuyen los 24 escaños. Hay también tres zonas territoriales consideradas supuestos especiales que tienen asignadas un número de senadores menor. El Gobierno federal tiene además un representante en la Cámara, el *Leader*.

Existen una serie de condiciones personales necesarias para ser nombrado senador que son totalmente anacrónicas (más de 30 años, poseer propiedades por valor de 4.000\$ en la provincia de residencia, entre otras). La condición de senador se pierde si decae alguna de estas condiciones necesarias.

Las funciones del Senado son idénticas a las de la Cámara de los Comunes, salvo en el proceso legislativo sobre materia fiscal o presupuestario, así como tampoco ostenta la potestad de otorgar o denegar la confianza del Gobierno. El Senado tiene un derecho de veto temporal (máximo de 180 días)

ante supuestos de reforma constitucional, además de potestad para interponer un veto absoluto con carácter general ante cualquier proyecto de ley.

El Senado canadiense adolece de legitimidad democrática, lo que puede ser la causa de en muy pocas ocasiones se hayan provocado enfrentamientos con la Cámara democrática de representación popular. Las relaciones conflictivas no son la norma en la democracia parlamentaria canadiense. Desde 1963, no se ha interpuesto ni un solo veto. Esta actitud de cooperación es lo que algunos autores han considerado la ventaja de que el cargo no sea “político” y que los senadores no puedan ser reelegido. En la práctica se ha convertido en una cámara de segunda lectura para la mejora técnica de las leyes. Este aspecto técnico le ha llevado a asumir la responsabilidad principal ante proyectos de leyes que sólo contienen modificaciones técnicas de leyes ya vigentes. Una función más del Senado es la de controlar la administración federal a través de comisiones de investigación o estudio.

El carácter de órgano de colaboración más que de enfrentamiento no supera, sin embargo, las dos claras deficiencias que denota esta Cámara: su falta de legitimidad democrática y la nula representación de los intereses territoriales. A pesar de las numerosas propuestas de reforma del Senado, ninguna ha logrado el consenso necesario para salir adelante.

El Senado es la asignatura pendiente del federalismo canadiense. Las últimas propuestas de reforma van en el sentido de impulsar la sensibilidad provincial sin perder las funciones de cámara parlamentaria. A esta reforma va unida el gran peso que ha logrado la Conferencia de Primeros Ministros Provinciales que servido como foro de reunión y cooperación para las relaciones intergubernamentales y que probablemente pase a ser formalizado en una próxima reforma constitucional.

- ESTADOS UNIDOS

El Senado norteamericano está formado por cien senadores a razón de dos senadores por Estado. Se trata de una representación paritaria de los Estados, sin ningún elemento correctivo de tipo poblacional o territorial. La elección de los senadores es por elección directa y popular en circunscripciones estatales por sistema mayoritario a una vuelta. La Cámara se renueva por tercios cada dos años y existe una práctica de que en cada Estado se renueva por separado los dos escaños asignados, de tal modo que nunca concurren los 2 escaños estatales simultáneamente lo que en la práctica ha favorecido la existencia de líneas políticas distintas.

El sistema estadounidense presenta las características de un bicameralismo perfecto en donde las dos cámaras tienen igualdad de competencias, salvo que la potestad judicial del Senado (el impeachment) o el derecho de nombramiento a ciertos cargos federales del Ejecutivo.

Las funciones del Senado son:

- La función legislativa, ambas cámaras tienen iniciativa legislativa sin embargo se ha producido en la práctica una especie de especialización, donde los temas más polémicos y políticos se debaten en el Senado y los temas más técnicos en el Congreso. Resulta habitual la tramitación simultánea de algunos proyectos en ambas cámaras, de modo que el texto que es aprobado en una de ellas sustituye directamente al texto en el que la otra Cámara estaba trabajando. En el caso de que ambas cámaras aprueben textos con aspectos opuestos, se forma una Conferencia Bicameral de Conciliación que trata sólo los aspectos controvertidos. La única materia en la que difieren ambas cámaras es en materia fiscal sobre la que no tiene potestad legislativa el Senado. Por el contrario la reforma constitucional debe ser aprobada por 2/3 de ambas Cámaras.

- Como sistema presidencial, la legitimidad del Presidente y de las Cámaras es directa mediante las elecciones, no caben supuestos de cuestionamientos de la confianza al Gobierno. No obstante, el Senado tiene

una importante función judicial, convirtiéndose en tribunal supremo para procesar a cualquier oficial ejecutivo o judicial e incluso puede llegar a destituirlo de su cargo (*impeachment*). También existe en el seno del Senado una Comisión de Asuntos Gubernamentales, encargada específicamente de examinar la eficiencia, economía y limpieza en la actuación del Gobierno federal. Cualquiera de las dos Cámara puede plantear una declaración de veto a alguna actuación del Ejecutivo.

- Participación en las relaciones internacionales, el protagonismo del Senado estadounidense en esta materia es muy superior a del Congreso, y si es éste el que suele llevar la iniciativa, es el Senado el que controla la dirección de las relaciones exteriores. La Cámara Alta posee prerrogativas constitucionales en esta materia tales como la regulación del comercio exterior, la aprobación de impuestos para la financiación de la guerra, la creación y mantenimiento del Ejército, y fundamentalmente la exigencia del consentimiento del Senado para la ratificación de los tratados internacionales. Tras la firma de cualquier tratado de la nación, debe ser ratificado por el Senado.

- Confirmación de las designaciones presidenciales, es otra potestad exclusiva del Senado. La propia Constitución prevé la aprobación por el Senado de los nombramientos presidenciales de funcionarios federales. Algunos de estos nombramientos son meras promociones de funcionarios y militares, pero donde tiene más peso el Senado es para el nombramiento de los puestos de mayor responsabilidad de la Administración federal, un ejemplo es el rechazo de la quinta parte de las nominaciones al Tribunal Supremo.

El Senado estadounidense carece de funciones específicas que respondan a su carácter de órgano de representación de los Estados. El Senado se ha transformado de su imagen original de cámara de representación de los parlamentos estatales (como era el sistema de elección hasta 1913) a una cámara de nivel federal sin especificidad alguna en cuanto a su relación con el nivel estatal. Las funciones principales del Senado tienen que ver con temas de ámbito nacional e incluso internacional.

El fuerte grado de personalización de la política norteamericana ha desvirtuado al Senado como cámara territorial, y los senadores actúan como representantes de determinados intereses sociales, políticos o económicos, sin especial inclinación por los temas territoriales. No obstante, existe una satisfacción general en la ciudadanía con el funcionamiento del sistema político estadounidense y el Senado goza de un gran prestigio impulsado en los últimos años por haberse convertido en un cuerpo innovador y emprendedor en referencia a las políticas públicas.

- FRANCIA

La Constitución de 1958 francesa inicia la V República y conforma un sistema político híbrido denominado semi-presidencialismo, con una estructura ejecutiva dual (el Presidente y el Primer Ministro del Gobierno).

Francia es un Estado con una fuerte centralización política y administrativa. A partir de los años ochenta comienza un cierto debate para permitir la regionalización del Estado. Es el gobierno socialista en 1982 el que aprueba un ley de descentralización regional y se crean 26 regiones a las que se le otorgan ciertas competencias tales como gestión de fondos europeos, formación profesional, gestión del territorio y turismo, desarrollo económico. Se trató de un proceso con un nivel bajo de descentralización, con un mayor hincapié en una disminución de la tutela del Estado sobre las entidades locales. A finales de 2002 el gobierno de Raffarin inició un proyecto de estudio para un segundo proceso de descentralización regional.

La organización territorial de Francia se compone de cuatro niveles de gobierno: el municipal, intermunicipal, departamental (unidades administrativas bajo la dirección del Precepto, figura similar al Delegado del Gobierno) y regional.

El Senado francés está actualmente formado por 321 senadores designados por sufragio universal indirecto. Los senadores son elegidos por

colegios electores que se compone de diputados, consejeros regionales, consejeros generales de cada Departamento y por Delegados de los Consejos Municipales. De este cuerpo electoral de 150.000 miembros se eligen los senadores, los cuales a su vez han sido ya elegidos por sufragio universal. La mayor parte de miembros de este cuerpo electoral está formado por Alcaldes que han sido designados como Delegados de municipio y que posteriormente son elegidos senadores. En Francia se permite el acumulamiento de cargos, es decir, se permite a una autoridad electa estar presente simultáneamente en varias instituciones de distintos niveles de gobierno. El mandato de senador es de 9 años, el más largo en Derecho Electoral Comparado, y el Senador se renueva por tercios cada tres años.

La asignación de escaños varía de 12 (París) a uno. Se sigue un criterio poblacional para la distribución de escaños, así como se tiene en cuenta el hecho insular (departamentos y territorios de ultramar).

Francia es otro ejemplo de bicameralismo quasi-perfecto, las funciones del Senado y de la Asamblea Nacional son muy similares. La aprobación de una ley debe darse por las dos Cámaras, y en muy pocos casos en los que ha habido oposición entre las dos Cámaras, se permite a instancia del Gobierno aprobar una ley sólo con el beneplácito de la Asamblea. El Senado francés es una cámara de segunda lectura, para la reflexión y mejora técnica de las leyes. Igualmente el Senado tiene la potestad conjunta con la Asamblea para la aprobación de los tratados internacionales.

Respecto a la función de control del Gobierno, el Senado posee las mismas competencias que la Asamblea Nacional con la excepción del cuestionamiento de la responsabilidad del Gobierno. Por otra parte, el Gobierno no tiene la potestad de disolver esta Cámara. Otra función del Senado es la competencia para nombrar a 3 de los 9 miembros del Consejo Constitucional francés.

El Senado francés cumple, por tanto, un papel de contrapeso a la centralización estatal mediante la representación de las entidades locales.

Tradicionalmente ha sido una Cámara conservadora con mucho peso de los intereses locales agrícolas. La acumulación de mandatos de las élites territoriales y estatales permite la canalización de demandas de ámbito local y regional.

El hecho de los senadores sean personas, en la mayoría de los casos del ámbito municipal, elegidas por elección popular para un nivel de gobierno más cercano al ciudadano que el nivel estatal es lo que permite la representación de intereses territoriales. No obstante, el Senado francés no es una Cámara con vocación territorial salvo los compromisos territoriales que los candidatos prometen a sus electores. No obstante, es una Cámara de un importante prestigio en Francia y sus miembros son denominados *grands-électeurs*.

- GRAN BRETAÑA

Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte) ha sido hasta mediados de los años noventa un estado unitario por excelencia y con una fuerte centralización del poder político.

Aunque las reivindicaciones periféricas tienen presencia desde finales del siglo XIX, no ha sido hasta fechas recientes cuando han sido recibidas por el gobierno central. La idea de región es ajena a la cultura política inglesa frente a la importancia que sí tiene el gobierno local, la cual contrapesa la centralización estatal. Los gobiernos locales han tenido en el s.XX la mayor parte de las competencias ejecutivas en materia de políticas de bienestar social. Esta gran autonomía local fue recortada tras la crisis fiscal de los años setenta y con los gobiernos de M. Thatcher.

El proceso de descentralización política comenzó hacia Escocia y Gales mediante lo que se denominó *the devolution*. Las demandas nacionalistas se centraron en dotar a estos territorios de asambleas legislativas autónomas, gobiernos propios y el traspaso de ciertas competencias en

materia de educación, bienestar social y cultural. Escocia obtuvo un mayor grado de autonomía que Gales. El proceso de descentralización no se ha producido hacia el resto de regiones o condados, se ha tratado únicamente de un proceso de cierta descentralización política hacia dos regiones con rasgos de identificación cultural.

La Cámara Alta del sistema político británico es denominada Cámara de los Lores. Esta cámara no es elegida directamente por el electorado, por tanto no tiene legitimidad democrática. Los lores son elegidos de acuerdo a razones históricas o meritorias, sin ningún criterio territorial. Se dividen en lores espirituales (obispos de la Iglesia anglicana) y temporales (miembros de la familia real, títulos hereditarios, títulos vitalicios y los lores “jurídicos”). Se agrupan en grupos políticos pero no todos los miembros de la Cámara son afiliados de partidos y existen un buen número de independientes. El elemento partidista no tiene tanta influencia como en la Cámara de los Comunes. Los lores no tienen un sueldo asignado, solo dietas de asistencia.

La Cámara de los Lores sólo tiene funciones de segunda lectura y perfeccionamiento de las leyes, con una potestad dilatoria de aprobación de las leyes de hasta un año. Posee un derecho de veto legislativo normalmente no ejercido. No obstante, no todas las leyes pasan por esta Cámara como ocurre con las leyes de naturaleza financiera. La Cámara de los Lores también tiene la competencia de actuar como tribunal de apelación, haciendo una función de Tribunal Supremo del Reino Unido.

Hoy día se trata de una institución conservada únicamente por motivos históricos y tradicionales, sin funciones sustantivas en el presente y con un fuerte carácter clasista. Desde 1999 esta cámara ha sido objeto de un debate público para activar su reforma. Los objetivos de reforma persiguen acabar con el carácter hereditario, dotar a la Cámara de legitimidad democrática así como incluir un grupo de senadores que procedan de los parlamentos autónomos de Escocia, Gales y Ulster.

- ITALIA

El sistema político italiano surge tras una unificación tardía (1870) que muestra una cierta debilidad del Estado nacional. La Constitución de 1948 define un estado unitario republicano, con un bicameralismo simétrico.

En los años setenta se inicia un proceso de descentralización regional impulsado por demandas del norte del país. La organización territorial de Italia es conforme a un estado regional con dos tipos de regiones: unas de estatuto ordinario (Lombardia, Toscana, Lazio...) y otras de estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino Adiga...) debido a características geográficas, culturales, etc. Una diferencia entre los dos tipos de regiones es que las regiones especiales adoptan sus estatutos mediante normas constitucionales, lo que no ocurre para el otro grupo. Otra diferencia es la potestad legislativa exclusiva que las regiones de estatuto especial poseen en determinadas materias.

A lo largo de los años noventa surgen voces de insatisfacción respecto al modelo territorial, especialmente desde las regiones del norte del país, más industrializadas que las del sur. A finales de 2001 se produce una reforma regional importante que abarca la ampliación de competencias y para todas las regiones y la apertura de colaboración en muchas materias que hasta entonces habían sido potestad exclusiva del Estado. Se dota de autonomía fiscal a las regiones y se marca el objetivo de regular aspectos para la relación entre las regiones y las instituciones de la UE.

El Senado es formalmente la Cámara de las Regiones. Las circunscripciones para la elección de los senadores son las regiones, con un criterio poblacional para determinar el número de escaños. El sistema de elección de los senadores es por sufragio universal con una modalidad dual: el 75% del número de senadores son elegidos en distritos uninominales por fórmula mayoritaria; y el resto son elegidos por fórmulas proporcionales en toda la circunscripción regional mediante listas cerradas y bloqueadas.

El modelo constitucional italiano responde a un bicameralismo simétrico en el cual las dos cámaras tienen competencias muy similares en cuanto a la función legislativa, de control de gobierno y aprobación de los tratados internacionales. Se han convertido en la práctica en dos Cámaras duplicadas e indiferenciadas que ralentizan el proceso legislativo.

La reforma del Senado en Italia está unida a la reforma territorial del poder. Han sido numerosas las propuestas (Comisión Bozzi, Comisión Jotti, propuestas federalistas por partidos del Norte de Italia) que finalmente no han tenido éxito. En la actualidad existe una insatisfacción general hacia la Cámara Alta que ha perdido su funcionalidad en el sistema. No obstante, las propuestas con mayor consenso no pasan por adoptar un unicameralismo, sino por potenciar el Senado como Cámara de la representación regional.

- SUIZA

La sociedad suiza se caracteriza por ser una sociedad fragmentada por distintos y variados cleavages de carácter lingüístico, religioso, étnico, socioeconómico, que ha sabido articular institucionalmente su gran heterogeneidad. La diversidad lingüística es un elemento caracterizador, hay Cantones germanos-hablante (predominan), francófonos, italianos, bilingües, multilingües, de dialecto romanche.

La organización territorial del poder, Suiza se basa en tres niveles de gobierno: el municipio, las Comunas, los Cantones y la Confederación. Cada ámbito de actuación tiene perfectamente delimitadas sus competencias y goza de una amplia autonomía para ejercer dichas competencias. En caso de duda, la toma de decisiones se delega hacia el ámbito cantonal o municipal.

El Ständerat es la Cámara Alta de la Confederación Helvética. Está formada por 46 miembros, elegidos dos por cada cantón, excepto seis cantones que tienen una menor población y únicamente eligen a un senador. Se trata de un criterio de representación paritaria con un idéntico peso político

de cada uno de los Cantones. Esto se refleja no sólo en la composición de la Cámara de representación territorial, sino también en la igualdad de competencias y derechos que tienen todos los Cantones. Suiza es un ejemplo de lo que la doctrina clásica denomina el federalismo perfecto. Los principios que rigen las relaciones entre los tres niveles de gobierno son los de coordinación y subsidiaridad.

La elección de los miembros de la Cámara se hace por elección popular donde el distrito electoral es el cantón. Para el sufragio de los senadores cada derecho cantonal regula los elementos electorales. No obstante la regla mayoritaria ha sido el principal sistema elegido por todos los cantones, a excepción de Jura.

Tanto las funciones del Nationalrat como el Ständerat son idénticas en competencias y atribuciones legislativas, presupuestarias, en materia internacional, electoral o en funciones de control; se trata de un modelo de bicameralismo perfecto sin elementos de subordinación de una cámara a otra. Las principales funciones son:

- Función legislativa, el Ständerat tiene derecho a la iniciativa legislativa. No existe un orden preestablecido para la discusión parlamentaria ante una proposición o proyecto de ley, sino que por acuerdo de los presidentes de las dos Cámaras, se decide en qué Cámara se tratará el proyecto de ley en primer lugar. Existe una Conferencia de conciliación de formación bicameral paritaria que tienen por objeto lograr el consenso sobre el texto de ley. Cualquiera de las dos Cámaras puede rechazar un texto aprobado por la otra Cámara, de tal modo que esto supone el decaimiento definitivo del proyecto sin que ninguna Cámara tenga la potestad de poder levantar ese veto tácito. No se observan pues elementos de subordinación del Senado suizo respecto a la Cámara de representación popular.

- La elección de miembros a algunos órganos constitucionales es una potestad conjunta del Nationalrat y del Ständerat. Así también ocurre con

ciertas atribuciones judiciales, administrativas, control de la Administración federal y aprobación de los tratados internacionales.

- Impulso y control del Gobierno federal, pero ninguna de las Cámaras tiene competencias para la retirada de confianza política del Gobierno. No obstante tienen la capacidad para presentar mociones (con la aprobación de ambas Cámaras), derechos de interpelación y preguntas.

- La participación en las relaciones internacionales por los Cantones es nula y el Ständerat sólo participa en la aprobación de los tratados internacionales. La política de neutralidad de la Confederación no precisa de elementos de articulación de los intereses cantonales en la voluntad estatal.

Los miembros del Ständerat se definen como defensores de los intereses cantonales. Sin embargo dicha Cámara tiene atribuidas funciones de competencia general. No obstante, en la práctica las decisiones del Ständerat vienen normalmente marcadas por la mayoría de los miembros originarios de los cantones menos poblados y carácter esencialmente rural, lo que permite la protección de estos cantones frente al peso de la población de los cantones más habitados que tienen mayor representación en el Nationalrat. En el curso de los años el Ständerat ha cumplido una función de cámara de reflexión y moderación, centrándose en la discusión de aspectos más técnicos y jurídicos-formales de las leyes y proyectos, lo que complementa su finalidad inicial de defensa de los cantones menos poblados. Se trata de un sistema político con una gran capacidad de transacción y negociación entre las élites políticas y con una fuerte cultura política de consenso.

3. Cuadro comparativo.

A continuación se presenta un cuadro esquemático de los países estudiados.

A L E M A N I A: Bundesrat	
REPRESENTACIÓN	Gobiernos Länder.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Poblacional (horquilla máxima de 6 a mínima de 3).
TIPO DE VOTO	Por mayoría, simple o absoluta según materias. <u>Veto</u> ▪ Veto suspensivo o absoluto a leyes aprobadas por el Bundestag y a reglamentos federales.
FUNCIONES	▪ Iniciativa legislativa. ▪ Segunda lectura. ▪ Control ejecutivo.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Aprobación tratados. ▪ Derecho de información y a decidir qué temas serán discutidos por la delegación alemana en Bruselas. ▪ Designación representante Länder ante UE en Bruselas.
COMENTARIOS	Papel decisivo de la Comisión de Conciliación entre Bundestag y Bundesrat. Designación de candidatos a órganos constitucionales. Dinámica política de acuerdo y compromiso federal.

A U S T R I A: Bundesrat	
REPRESENTACIÓN	Opciones políticas mayoritarias designadas por los parlamentos de los Länder.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Poblacional (horquilla entre 3 y 12): más flexible que el alemán. Se fija sólo el máximo y el mínimo y se calculan el resto de escaños proporcionalmente a la población.
TIPO DE VOTO	Por mayoría (idem que alemán). <u>Veto</u> ▪ Veto absoluto sólo a leyes (supuestos restrictivos). ▪ Veto suspensivo a leyes y reglamentos.
FUNCIONES	Segunda cámara, subordinada al Nationalrat. ▪ Función legislativa. ▪ Control gobierno.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Potestad para concluir tratados internacionales con Estados o regiones limítrofes en materias competenciales de los Länder. ▪ El Bundesrat no articula la formación de la voz de los Länder ante instituciones UE.
COMENTARIOS	Agrupación por partido no en función Land origen. No funciona como cámara de representación territorial. La representación territorial se articula realmente a través de la Conferencia de los Länder formada por los presidentes gobiernos Länder.

C A N A D Á: Senado	
REPRESENTACIÓN	Cámara sin legitimidad democrática (designación por el Primer Ministro federal).
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Criterio paritario entre regiones: 24 senadores cada una.
TIPO DE VOTO	Por mayoría. Veto no usado desde 1963.
FUNCIONES	▪ Cámara de segunda lectura. ▪ Especialización técnica.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Aprobación de tratados ▪ No participación de las provincias en la formación de la voluntad federal.
COMENTARIOS	Presenta dos deficiencias: ▪ Falta de legitimidad democrática. ▪ No representación de los intereses provinciales. Cámara sin funcionalidad práctica, numerosos intentos de reforma sin éxito.

ESTADOS UNIDOS: Senado	
REPRESENTACIÓN	Opciones políticas, por elección popular.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Criterio paritario y fijo: 2 senadores por Estado.
TIPO DE VOTO	Por mayoría.
FUNCIONES	▪ Bicameralismo perfecto: iguales competencias que Congreso (excepto materia fiscal). ▪ Facultad de control judicial sobre el Presidente: Impeachment.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Importante control de la dirección política exterior de la nación. ▪ Protagonismo absoluto y superior al Congreso en materia de relaciones internacionales.
COMENTARIOS	Fuerte personalización de la política estadounidense. Mejor representación de sectores sociales (rural/ urbano) o líneas políticas en los senadores que la representación de intereses estatales.

F R A N C I A: Senado	
REPRESENTACIÓN	Elegidos por sufragio universal indirecto entre representantes territoriales
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Criterio poblacional y hecho insular.
TIPO DE VOTO	Por mayoría.
FUNCIONES	Bicameralismo quasi-perfecto: salvo confianza al Gobierno.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Aprobación de los tratados internacionales junto a la Asamblea Nacional. ▪ No participación de las regiones en la formación de la voluntad estatal.
COMENTARIOS	Representación de los intereses municipales fundamentalmente mediante la acumulación de cargos (alcaldes y senadores). No vocación de representación intereses regionales.

GRAN BRETAÑA: Cámara Lores	
REPRESENTACIÓN	Cámara sin legitimidad democrática.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Sin criterio.
TIPO DE VOTO	Por mayoría. Veto normalmente no usado.
FUNCIONES	▪ Cámara de segunda lectura. ▪ Cámara de debate.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	▪ Aprobación de los tratados junto Cámara Comunes. ▪ No participación de las regiones.
COMENTARIOS	Cámara sin legitimidad democrática ni vocación de representación territorial. Debate sobre su reforma.

I T A L I A: Senado	
REPRESENTACIÓN	Opciones políticas, por elección popular.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Criterio poblacional.
TIPO DE VOTO	Por mayoría.
FUNCIONES	Bicameralismo perfecto: Cámaras duplicadas e indiferenciadas (ralentiza actividad parlamentaria).
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	Aprobación de tratados internacionales.
COMENTARIOS	Numerosos intentos frustrados para reformarla como Cámara de representación territorial. Declaración de intenciones para que las regiones sean escuchadas ante la formación voluntad estatal en instituciones UE.

S U I Z A: Ständerat	
REPRESENTACIÓN	Opciones políticas, por elección popular.
CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS	Criterio paritario y fijo: 2 escaños para los Cantones más poblados, 1 para los seis menos poblados.
TIPO DE VOTO	Por mayoría.
FUNCIONES	Bicameralismo perfecto: idénticas competencias que Nationalrat.
PARTICIPACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES	Aprobación de los tratados internacionales.
COMENTARIOS	Cámara con competencias generales, con funciones de reflexión y moderación. No articula intereses cantonales, pero es una defensa de los cantones menos poblados.