

“ LA REFORMA DEL SENADO ”



Depósito Legal : Z 312/2004

Núm 41

Visita al Parlament de Catalunya y jornada de estudio sobre “la Reforma del Senado”

Celebrada el 2 y 3 de octubre de 2009 en Barcelona

ASOCIACIÓN DE EXPARLAMENTARIOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Palabras de bienvenida del Presidente de la “Associació D´antics Diputats del Parlament de Catalunya” Honorable Sr. Joan Rigol

Antes de que el Presidente del Parlament os salude personalmente, quiero, en nombre de la Asociación que tengo el honor de presidir, daros la bienvenida a los exparlamentarios aragoneses en esta casa que es la casa de todos, como lo son las Cortes de Aragón. Todos sabemos que hemos estado en un techo común, que nos coge a todos y que nos ayuda también a ver que hemos dado una parte de nuestra vida a la actividad parlamentaria y que, a través de nuestros partidos, hemos contribuido a la vertebración política del país, de la opinión pública; porque de otra manera la democracia no hubiera sido posible. Hemos hecho todo eso, y hemos tenido la experiencia íntima de saber que cuando hemos hecho una cosa que nos salía bien, desde el punto de vista político para el país, lo hemos vivido como una cosa propia nuestra, y cuando ha pasado una cosa mala para nuestro país también.

En este contexto nosotros tenemos un problema y es que más del setenta y cinco por cien de la población de Cataluña dice que se siente desafecta a la política. Este problema visto desde fuera es a veces un increpar constante a los políticos, en cambio nosotros lo vivimos de otra manera porque hemos pasado por

dentro de la experiencia y sabemos que increpando a los políticos y poniéndolos a todos en el mismo saco no arreglamos ni avanzamos, y como hemos vivido esta experiencia política, sabemos que única y exclusivamente a través de la política se puede ir regenerando la propia política. Esto lo sabemos nosotros, creo que es un mensaje que llevamos dentro porque hemos tenido esta trayectoria, y este mensaje intentamos canalizarlo con modestia, porque nuestro papel es este.

La Asociación de Cataluña, quiere, queremos que os lo paséis bien aquí. Comeremos en el Parlamento, luego iremos a la Sagrada Familia, veréis una cosa monumental, enorme, entraréis en ella, luego iréis al Liceo, una iniciativa de la sociedad barcelonesa y catalana. A este respecto, tengo que señalar que a la hora de hacer la programación del Liceo, no sabíamos cuando veníais, os va a tocar una obra un poco durilla, porque es del siglo XVIII, pero vais a ver todo lo que significa

el teatro del Liceo en Barcelona, y lo vais a disfrutar; y espero además que mañana os guste el puerto de Barcelona, que es con lo único que podemos competir con Zaragoza con una cierta ventaja. Por lo tanto, quiero de veras que lo paséis muy bien entre nosotros. Gracias.



Las dos Asociaciones, recibidas por el President del Parlament

de la Asociación

“La Reforma del Senado” y visita al Parlament de Catalunya

Saludo del Presidente del Parlamento de Cataluña

Honorable Sr. Ernest Benach i Pascual

Buenos días, ya os han dado la bienvenida pero es obligado el volverlo a hacer en esta casa que tiene su historia y que representa la historia, representa los problemas de presente y representa las esperanzas de los catalanes y las catalanas.

Atendiendo al discurso del Sr. Joan Rigol reafirmo que, efectivamente, hacer política cada día es más difícil, por las circunstancias, por los problemas de financiación, cada vez mayores. Hoy en día para hacer política te puedes presentar como diputado o puedes ser director de un periódico, ambas maneras son una forma de hacer política, yo no se si igual de eficaces o si incluso más la una sobre la otra. Podríamos hacer alguna reflexión al respecto, en cualquier caso es evidente que esto es así y, por lo tanto, cada día es más difícil hacer política, cada día cuesta más.

La desafección existe, intentamos hacer cosas, pero los parámetros por los que funciona la sociedad no son nada fáciles para intentar resolverlo y yo creo que este es un reto fundamental porque en definitiva el futuro nos pide muchas cosas nuevas que todavía la sociedad no esta capacitada ni preparada para dar, pero nos las pide. En Cataluña, por ejemplo, hemos tenido en menos de diez años, prácticamente ocho años, un millón y medio de nuevas personas que han venido a vivir con nosotros, hemos pasado de los seis millones de habitantes, los seis millones famosos de cierta época. Pues ahora somos siete millones y medio. ¿Qué país del mundo, sobre todo de Europa, crece un veinticinco por cien en ocho años?

Este es un reto fundamental para el país, mantener la convivencia, mantener la cohesión social, dar las ventajas del Estado de Bienestar Social, dar asistencia sanitaria y de educación a todo el mundo, aunque no tengan papeles, no es nada fácil. Además en un momento en el que los servicios sociales tienen una importancia mayor porque son universales y, por tanto, se han incorporado amplios sectores sociales que hasta ahora



El President del Parlament de Catalunya, junto a Joan Rigol, saludando a la Asociación aragonesa

no tenían derecho a esos servicios.

Hay un cúmulo de cosas que hacen que la sociedad cambie, adaptarnos a esto, dar respuesta a esto solo se puede hacer a través de la política y nos encontramos con una gran contradicción: solo lo podemos hacer a través de la política, pero la política esta desprestigiada. En fin, cuesta mucho poder dar respuestas satisfactorias; en esto estamos nos toca vivir esta ésta etapa y, por tanto, tenemos que intentar hacerlo lo mejor posible.

Yo, a pesar de todo soy optimista y pienso que las cosas evolucionan, que el siglo XXI nos traerán nuevas formas de hacer, porque nos esta trayendo nuevas maneras de vivir y seguro que seremos capaces los políticos, los que están en activo, pero también aquellos que no lo están como vosotros, que reflexionáis pienso que muchas veces de manera adecuada y creo que de manera imprescindible. Pienso que, entre todos, seremos capaces de dar respuesta a todo esto, es lo que estamos intentando en estos momentos, insisto, no es fácil, pero esta es nuestra obligación.

Más allá de esta reflexión, que me ha inspirado Josep Rigol, que es muy actual, desearles que se sientan bien acogidos, están en buenas manos. Cataluña tiene tradición de acoger bien a sus visitantes, pienso que es de las cosas que sabemos hacer bien. Tenemos también las bellezas que van a poder contemplar hoy que forman parte de nuestro patri-

monio, de nuestra identidad, de nuestra cultura, de nuestra manera de ser y que, sobre todo, lo que queremos es compartirlas, donde antes había competencia y lucha ahora es necesario que haya sinergias y que nos pongamos de acuerdo.

Les deseo una buena estancia, esta es su casa e insisto en que están en buenas manos.

Les entrego este obsequio, es un libro que a través del edificio repasa también la historia de la política. Les explico la anécdota del libro: este edificio fue construido como arsenal militar y en el siglo XVIII tuvo

varios usos, fue arsenal militar, plaza de la Reina, después fue museo y en la Republica. En el siglo pasado, se decidió que el Parlamento estuviese aquí. Fue el President Maciá quien decidió que el Parlamento estuviera aquí. Entonces el Conseiller de Governació era Joseph Tarradellas quien, posteriormente, fue Presidente en el exilio y el que volvió como Presidente de la Generalitat. Tarradellas era un hombre muy metódico, caso inusual para su época. Los dossier de prensa que estamos acostumbrados a ver en los años treinta no existían, y en el archivo de Tarradellas en Poblet, encontramos toda la historia de cómo se hizo este palacio, como se convirtió en Parlamento. Están las facturas de los industriales, los presupuestos, las fotografías de la obra, las fotografías de las visitas de obra, los dossieres del debate que hubo de si tenía que hacerse de una u otra manera. También les hacemos entrega de esta colección de música; ustedes saben que la cultura catalana para nosotros es una parte fundamental de nuestra identidad, de la cual estamos muy orgullosos y tiene distintas expresiones, hay una que es la musical y, por tanto, también nos gusta obsequiar a todas las personas que nos visitan con un poco de música catalana, de distintos géneros, para que disfruten de la riqueza de la música que tenemos en el país.

Bienvenidos pues y que sea un éxito su jornada.

Respuesta del Presidente de la Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón Exmo Sr. D. Alfonso Sáenz Lorenzo

Presidente del Parlament, Presidente Joan; para nosotros es una inmensa satisfacción el ser recibidos por el Parlamento de Cataluña en la figura de su Presidente y en la figura de su ex, actualmente Presidente de la Asociación, que ha tenido la amabilidad de invitarnos. Invitación que aceptamos con muchísimo gusto porque, bien sabéis, la mayoría de nosotros ha pasado su vida política en el parlamento, ya sea en el parlamento aragonés o en el parlamento nacional, porque nuestra Asociación acoge también a los parlamentarios aragoneses que estuvieron en el Congreso o en el Senado.

Decía que para nosotros es satisfacción y orgullo, porque valoramos mucho el parlamento, pues no solo es la institución que representa al pueblo, sino que desde el punto de vista de la pedagogía política es fundamental. Muchas veces les digo a mis alumnos que haría pasar a todos los ciudadanos por un parlamento para que vivieran y convivieran con los adversarios políticos, vieran que somos capaces de tener amistad entrañable con los adversarios políticos y practicar el diálogo, la confrontación, la negociación, en buena armonía personal y con mutuo respeto. En definitiva una escuela de civismo, una escuela de democracia: cuantos más ciudadanos vivan el parlamento mas democracia de calidad tendremos en el país.

Por otra parte, esto también se lo digo a los alumnos, a pesar del desprestigio de los políticos, para enterarse bien de lo que esta pasando en el país hay que ir al Parlamento. Si quieres enterarte a fondo de cualquier cuestión, ya

sea de educación, industrial, de relaciones internacionales o de cualquier otro tema, los debates del Parlamento son el mejor documento de trabajo, el de más actualidad que puedas encontrar, pues los propios parlamentarios se han encargado de que su intervención lo sea.

En cualquier caso, sabéis que somos buenos embajadores de la política, la hemos vivido por dentro, la hemos vivido de la forma más bonita que hay de vivir la actividad política: desde la actividad parlamentaria. Desde otras instituciones de corte más ejecutivo se lleva de otra manera. Por eso, esa experiencia adquirida y esa valoración la transmitimos cada uno en nuestro sitio de trabajo. La situación no es fácil, como decía el President, pero, como él, yo creo que se puede superar haciendo todos un esfuerzo, los que hemos sido políticos y los que están ahora en la política.

Al mismo tiempo, quiero expresar la satisfacción de venir al Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Cataluña ha sido para nosotros los aragoneses en los

últimos años modélico. Yo recuerdo haber venido por primera vez nada mas constituirse las Cortes de Aragón. Estaba yo en la Junta de Portavoces, era portavoz del Grupo Socialista, vinimos aquí, fuimos recibidos por su Presidente, nos enseñó la casa, su funcionamiento y nos sirvió para después copiar muchas cosas para el Parlamento de Aragón que estábamos poniendo en marcha. En todo caso, la dinámica política de Cataluña ha sido siempre modélica para los aragoneses y como buenos vecinos estamos conviviendo.

En estos momentos, hay unas relaciones extraordinarias entre el Parlamento Catalán y las Cortes de Aragón, como lo prueba el hecho de que en días pasados, cuando en las Cortes de Aragón estaba indagando qué detalle podía traer, me dijeron que tenáis ya todo y que ellos también tenían todo lo vuestro. Para cubrir el detalle, no me quedó más remedio que rebuscar un poco y encontrar, para hoy poderos entregar, las Actas de Cortes de Aragón de Maella de 1423, de Teruel, de Valderrobres, y de Alcañiz, del Reinado de Alfonso V el Magnánimo. Tenemos una historia común Aragón y Cataluña que nos une por encima de todo y que merece la pena valorarla y recordarla.

Acompañamos a estas Actas, el trabajo que hicimos y publicamos en un libro, desde la Asociación de Exparlamentarios, relatando como redactamos nuestro Estatuto. Muchos de los redactores están aquí y para nosotros sería una satisfacción que la biblioteca del Parlamento lo guardara.

Muchas gracias.



Alfonso Sáenz, agradeciendo las palabras del President del Parlament de Cataluña

Breves palabras de Juan Antonio Bolea al President

Presidente, permíteme una breve intervención: has nombrado al President Tarradellas y yo te podría contar maravillas de su visita a Aragón cuando yo presidía la Diputación General y coincido en que Tarradellas fue un gran político, creo que para España y para Cataluña fue fundamental y desde luego con Aragón expreso su gran humanidad.

De modo que te agradezco este recuerdo y que sepas que algunos ya llevamos en política mucho tiempo, pues te estoy hablando del año 1977. Cuando se reconoció la personalidad jurídica de Cataluña, que la perdió en 1714 con Felipe V y no la recuperó hasta 1977. Hay que recordar que a Aragón le pasa la misma historia, es decir que Aragón

la pierde en 1709, vosotros aguantasteis cinco años más, pero los Decretos de Nueva Planta que fueron los que acabaron con todos los derechos y las instituciones de Aragón y Valencia en el 1709 son absolutamente idénticos. Por derecho de conquista los perdimos y creo que por derecho de conquista los vamos a recuperar en breve.

Presentación de la ponencia y de los ponentes a cargo del Honorable Sr. Joan Rigol

El tema de la reforma del Senado es una signatura pendiente y debido al alcance que tiene esta asignatura, tanto desde el punto de vista técnico como político, hemos invitado a Francésc Pau que es letrado de nuestro parlamento y Director de la Oficina de Derecho Comparado y de Relaciones Parlamentarias en el Parlamento y, además, Secretario de la Asociación de Letrados de todos los parlamentos españoles, que será el que nos de la visión técnica y, seguidamente, D. Bernardo Bayona, que ha sido compañero mío en el Senado en varias legislaturas y que fue Vicepresidente Primero del Senado en la IV legislatura, nos dará la visión política. A Bernardo Bayona tuve el honor de suceder como Vicepresidente, es doctor en filosofía y ha publicado muchos trabajos. Ayer me comentaba su última publicación: “El Origen del Estado Laico desde la Edad Media” que realmente es importante porque representa la reflexión del gobierno, no solo de su visión religiosa si no sobre su responsabilidad propia.



Joan Rigol, presentando la ponencia

Sabemos que la reforma del Senado es un tema técnico de Derecho Constitucional, pero también sabemos que es un tema político de gran calado, es decir, que cuando hablamos de la reforma del Senado estamos siempre refiriéndonos al artículo que dice que el Senado es la cámara de representación territorial, pero el énfasis que se pone en esta definición no se corresponde con las funciones que se le da. De hecho en la Constitución quedan muy claras las funciones políticas y administrativas de las Comu-

nidades Autónomas, pero sabemos que España es mucho más rica que eso; España tiene unos territorios que tienen unos hechos diferenciales, como los tienen la Comunidad de Aragón y como los tiene la Comunidad de Cataluña. Hay unos hechos diferenciales específicos, lo que hace que en todo el proceso legislativo, en lo que se refiere a la representación territorial, debe haber unos ajustes importantes.

Este será el tema que vamos a tratar y les pido que veamos siempre esta doble dimensión: la técnica jurídica y la política y que tengamos un criterio sobre lo que significa la riqueza de nuestro Estado. Estamos tratando un tema, yo creo muy sensible, porque todos los que tenemos identificada nuestra identidad sabemos que debe armonizarse con todos los demás aspectos del propio Estado.

Sin más dilaciones y agradeciéndole mucho al doctor Francésc Pau que este aquí, le doy la palabra. Muchas gracias.

“La reforma del Senado”

Intervención del Exmo Sr. D. Francésc Pau

Gracias President, en primer lugar quiero agradecer la oportunidad que me brindan de hablarles. Me habían pedido que hiciese una intervención en el sentido de estructurar el esquema en base a ver como se elige el Senado y especificar las competencias que tiene atribuidas y luego con algún detalle más veremos cuales son los test, desde el punto de vista del Estado, desde el punto de vista de nuestro Estado Autonómico, y de alguna manera ver si el Senado cumple o no con las funciones para lo que teóricamente ha sido constituido.

Recuerdo que coincidí con el profe-

sor Bayona, hace catorce años aproximadamente, con motivo de una jornada que yo organicé en el Parlamento de Andalucía y precisamente las jornadas eran: “El Senado Cámara de Representación Territorial”. Allí los letrados parlamentarios organizamos las jornadas tendiendo a la máxima asepsia posible y hacemos una serie de ponencias de carácter más técnico y luego siempre invitamos a los políticos, siempre tendiendo a que no haya problemas, siempre desde nuestra obligación profesional, procurando que haya un equilibrio entre las fuerzas representadas. El senador Bayona venía en representación del

PSOE, junto con otros invitados de otras fuerzas políticas.

Regulación del Senado

Vamos a entrar en el tema del Senado. El Senado está regulado en el Art. 69 de la Constitución y, como todos ustedes saben, tiene dos formas de elección, una forma de elección directa por parte de los ciudadanos y una forma de elección parlamentaria por parte de los parlamentos autonómicos.

En la elección directa se eligen cuatro senadores por cada provincia, más tres por cada isla grande: Mallorca, Tenerife o Las Palmas, dos islas Canarias,

luego dos por Ceuta, dos por Melilla y luego por cada isla menor o agrupación de islas: Ibiza, Formentera, Menorca y el resto de islas pequeñas; el total de elección por este sistema son doscientos ocho senadores. El sistema de elección es un sistema de listas abiertas, es decir, se tiene una inmensa sabana de color sepia, se marca y vota por uno del partido A, por otro del partido B y otro por el partido C, o, si yo soy votante de un partido determinado votaré por los tres de este partido. Luego volveremos sobre el tema porque ahora se está reflexionando, en Cataluña más, por la reforma del sistema electoral.

El anterior Conseller de Governació Juan Puigercós había encargado un proyecto a unos profesores de la Universidad Autónoma para la reforma del sistema electoral y entonces no se tendía a este sistema de listas abiertas, sino que se tendía a un sistema de voto preferencial en el que los ciudadanos podían elegir, dentro de una determinada lista, al candidato x que componga esa lista. Así salen elegidos no los que están ordenados por lista, orden alfabético, sino aquellos que hayan obtenido un mayor número de votos.

Muchas veces se dice que el sistema de listas cerradas, bloqueadas, que tenemos ahora está bien porque el sistema de listas abiertas en el Senado no funciona y muchas veces sí que es cierto que hay un comportamiento electoral mimético al Congreso, pues si yo voto al partido B en el Congreso, cojo los tres senadores del partido B y voto a los tres senadores. Por tanto, tenemos un sistema de listas abiertas y resulta que los que son elegidos lo son por un sistema mayoritario. Fíjense que se eligen solo tres pero salen elegidos los cuatro que obtienen más votos. Esto se hace precisamente para garantizar que no solo el partido mayoritario se va a llevar todos los senadores, si no que, por lo menos, se va a garantizar que la minoría más importante obtenga por lo menos un senador. Esto se llama sistema mayoritario pero técnicamente con un voto limitado, es decir, podemos elegir tres y salen elegidos cuatro. Aparte de estos senadores, los que hemos elegido por vía directa, tenemos otro sistema de

elección parlamentaria; los parlamentos autonómicos eligen un senador, más otro por cada millón de habitantes y esto hace un total de cincuenta y seis senadores, que hay que sumar a los doscientos ocho de elección directa.

Las funciones del Senado

¿Cuáles son las funciones del Senado? Primero, voy a definir las desde un punto de vista formal, luego podemos indicar materialmente si se cumplen o no estas funciones. En primer lugar, el Senado es una cámara politizadora, es una cámara como el Congreso, podemos decir que en España no hay leyes del Congreso de los Diputados así como no hay leyes del Senado, sino que hay leyes de nivel Estatal, que hay leyes de las Cortes Generales en las que necesariamente intervienen el Congreso de los Diputados y el Senado. Bien es cierto que el Senado está configurado como una cámara de menos peso específico que el Congreso, por eso se llama bicameralismo imperfecto a diferencia de otros estados, con una distinta configuración, como los estados federales, como por ejemplo Estados Unidos o Alemania, en que el Senado tiene una fuerza extraordinaria.

En esos países, el sistema de elección es también completamente distinto a nuestro sistema de elección y son dos cámaras con funciones, a veces distintas, pero que tienen una fuerza análoga. Por ejemplo, estoy pensando en el Senado norteamericano: las comparecencias que hacen los Ministros, allí se llaman secretarios, que comparecen ante las comisiones del Senado que tiene que dar el visto bueno al nombramiento, por ejemplo, de la Sra. Clinton. El Senado puede decidir si acepta o no a una Ministra, en este caso a la Ministra de Asuntos Exteriores,

en su caso Secretaria de Estado. El Senado de los Estados Unidos veto a Jhon Tower que era candidato a Secretario de Estado de Hacienda y lo veto por su afición al alcohol. El Senado entra incluso en cuestiones muy personales y examina a los candidatos.

En el Parlamento de Cataluña se ha empezado con algunas comparecencias de este tipo para diversos puestos, pero allí son comparecencias muy duras, muy efectivas, es un autentico examen, no es un trámite. En cambio aquí, insisto, el Senado tiene una función de acompañamiento, de moderadora de la función que puede hacer el Congreso, ¿Por qué? Porque, en caso de discrepancia en el procedimiento administrativo entre el Congreso y el Senado, acaba siempre prevaleciendo la opinión del Congreso, así si el Senado plantea un veto puede ser rechazado por el Congreso, si el Senado plantea enmiendas, pueden ser vetadas por el Congreso, y además el Senado tiene que hacer el procedimiento legislativo en el plazo de dos meses en el plazo ordinario y de veinte días en el de urgencia. Esto es, visto y no visto. Por lo tanto, la sensación que hay desde los autores, desde la doctrina, es que el Senado es una comparsa en el procedimiento legislativo con una escasa incidencia en el tema.

De forma análoga, participa en la función presupuestaria, es decir, en la elaboración y aprobación de los Presupuestos generales del Estado. Aunque en sentido estricto podemos equipararlo a un procedimiento legislativo, con todas las especificidades que se quiera. También participa en la función de control, es decir, control al Gobierno, efectúa preguntas, interpelaciones, hay sesiones informativas, comparecencias de ministros, etc... No obstante, algunos autores indican que es de dudosa aceptación que el Parlamento realice la función de control, es decir, que algunos autores dudan de que el control se efectúe efectivamente desde el Parlamento. ¿Por qué? Porque el Parlamento está formado por la mayoría parlamentaria y la mayoría parlamentaria tiene la función precisamente, digamos en términos coloquiales, no de controlar al Gobierno sino precisamente de lo contrario, es decir, de darle su apoyo e invertir al Presidente del Gobierno que es darle su apoyo. Por lo tanto,



Francesc Pau, en su intervención

esto mal se comparece con la función de control efectivo. Fíjense que solo hay dos procedimientos que puedan utilizarse como control efectivo que son: la moción de censura y la cuestión de confianza. Por lo tanto, incluso en aquellos procedimientos que podrían comportar la destitución del presidente del Gobierno, es muy difícil que se llegue a dar, y los otros procedimientos son meras preguntas, interpellaciones, comparecencias que carecen de importancia. El profesor Sartori decía: “El Parlamento no es tan importante por lo que hace, sino por lo que evita que se haga”, es decir, el Parlamento es la última garantía sobre la democracia en el sistema. Estas son las funciones que tiene encomendadas, es colegislador, participa en la cuestión presupuestaria y participa en la función de control.

Funciones reservadas al Senado

Hay algún tema en que el Senado participa o puede participar previamente al Congreso, por ejemplo, participa en la autorización de los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas, por tanto, si hay algún acuerdo de cooperación el Senado debe participar de forma activa, también le corresponde la dotación, regulación y distribución del fondo de compensación interterritorial. Ahora sabemos que presumiblemente se va a aprobar la LOFCA, que sustituye a la anterior, basándose en el modelo de financiación autonómica que tiene su base en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha sido pactado y aceptado, con mayor o menor gusto, por todas las Comunidades Autónomas; aunque alguna se ha abstenido, ninguna ha votado en contra. Tiene capacidad, también, en la adopción de medidas para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o prevista actuación cuando atente al interés general de España: art. 155 de la Constitución.

Finalmente, interviene en la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. Aquí también tenemos muy poca



Aspecto de la Sala de Comisiones durante la Jornada

experiencia; ya saben que aproximadamente en el año 82 u 83, cito de memoria, se dictó, se elaboró y aprobó la LOAPA, Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que luego fue recortada por el Tribunal Constitucional al negarle el carácter orgánico. El Tribunal Constitucional corrigió a las Cortes Generales en el sentido de que habían elaborado una ley que le habían dado la característica de orgánica, cuando esto solo lo puede hacer la Constitución, por lo tanto, quedo delimitada como Ley del Proceso Autonómico. Estas son las funciones en las que el Senado tiene un mayor protagonismo.

En las jornadas en que coincidimos con el profesor Bayona, estoy pensando en la excepción que era Gumersindo Trujillo, catedrático de Derecho Constitucional, que además era miembro del Consejo Consultivo de Canarias, era de los pocos defensores del Senado tal como está configurado, en contra de la gran mayoría de la doctrina científica que esta por la reforma del Senado. El problema de la reforma del Senado, que ya se apuntaba hace catorce años, es que para hacer la reforma se necesita modificar la Constitución y con la Iglesia hemos topado hermano Sancho, ya que modificar la Constitución requiere contar con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas. La Constitución delimita las líneas del campo de juego y es difícil poner de acuerdo a todos los partidos políticos para concitar un acuerdo en este sentido.

En la última legislatura el Presiden-

te Zapatero había propuesto cuatro reformas constitucionales sobre las cuales había una hipotética anuencia, que eran la sucesión a la Corona, la denominación de las Comunidades Autónomas, etc.. y ni esto se pudo hacer. Si en esto, que es meramente formal, no había consenso suficiente, para un tema de la reforma del Senado que implica dotar de poderes a esta cámara, es decir convertirla en una auténtica cámara de representación territorial, que ahora no cumple.

No veo las posibilidades más allá de las proclamas: “hay que modificar la Constitución”, muy bien pero luego necesitas los votos, necesitas los diputados, necesitas los senadores, y necesitas un consenso amplio, porque no se puede modificar la Constitución sin un amplísimo consenso. Tampoco podría reformarse por la vía ordinaria, ya saben que hay dos vías para reformar la Constitución. La vía ordinaria se podría utilizar, se ha utilizado precisamente para modificar la Constitución en su art. 14,2 sobre el sufragio electoral por el que pueden ser elegidos, en las elecciones municipales, los ciudadanos de la Unión Europea. Por lo tanto, si se ha modificado por esta vía, podría también por este motivo modificarse por esta vía, pero el tema es que se necesita un amplísimo acuerdo porque estamos hablando de un tema de suficiente entidad.

Críticas a la función del Senado

El Senado participa en la función de control del Gobierno, participa con preguntas, interpellaciones, comparecencias, comisiones de investigación etc.. pero el Senado no participa ni en la investidura, que es la elección del Presidente del Gobierno, y no participa tampoco en la moción de censura o en la cuestión de confianza, que son los dos únicos procedimientos que, teóricamente, podrían comportar la destitución del Presidente del Gobierno; por lo tanto, aquí tenemos una carencia importante.

Tampoco participa el Senado en la convalidación de los decretos leyes, es decir, cuando el Gobierno aprueba un

decreto ley podrá entrar inmediatamente en vigor según dice la Constitución, podrá entrar en vigor en caso de extraordinaria y urgente necesidad, no en cualquier caso. Esto se publica en el B.O.E y el decreto ley entra en vigor y luego el Congreso, que no el Senado, tiene que convalidarlo o derogarlo, es decir, el Senado en todo esto no participa absolutamente en nada; por lo tanto, en estas decisiones que adopta el legislativo, que adquieren rango de ley, el Senado esta completamente ausente.

No participa en las declaraciones de los estados de excepción simple, afortunadamente no se ha producido ninguno, es decir, si se declarase un estado de excepción el Senado no participaría; esta función corresponde únicamente al Congreso.

Otra cosa que remarca el papel secundón del Senado, es que la disolución del Senado siempre se produce cuando se produce la disolución del Congreso. El Presidente podría disolver el Congreso, que es quien tiene la capacidad del nombramiento o cese del Presidente, y el Senado continuar sus cuatro años de legislatura, pero en todos los casos se ha disuelto Congreso y Senado y convocado elecciones a ambas Cámaras, por lo tanto, el Senado esta siguiendo los pasos del Congreso.

Conclusiones

Como síntesis de todo esto, yo diría que el Senado, a pesar de lo que la Constitución dice, no es una autentica cámara de representación territorial, no lo es, en primer lugar, porque la mayor parte de los senadores son elegidos di-

rectamente por los electores de forma análoga, ya hemos hablado antes del voto mimético del Congreso de los Diputados y el Senado, por lo tanto, cuatro quintas partes de los senadores son elegidos en circunscripciones provinciales con el mismo método que el Congreso, lo cual de alguna manera fideliza a los electores. Existe también una cierta forma de "partitocracia" porque los senadores no se organizan en grupos territoriales, sino que se organizan en grupos parlamentarios análogos a los del Congreso; tenemos el grupo parlamentario socialista, tenemos el grupo parlamentario popular..., esto dificulta una perspectiva territorial. El senador que ha sido elegido en Texas en los Estados Unidos defiende la posición de Texas, aquí los senadores elegidos en Cataluña, unos defienden la posición de los socialistas, otros defienden la posición de Convergencia y Unió, otros defienden la posición del Partido Popular... y, por lo tanto, la vinculación es en base a grupos parlamentarios y no es en base a organización territorial, ¿Quines son los senadores de Cataluña? Pues tenemos cuatro en un grupo, tres en el otro etc..., esto evidentemente dificulta una acción territorial de los senadores catalanes o aragoneses o extremeños. Este es un elemento de cierta distorsión en cuanto en la práctica no se efectúa esta defensa territorial. Por tanto, la doctrina habla de una cierta duplicidad entre el Congreso de los Diputados y el Senado, hay una falta de comunicación teórica de esta segunda cámara, porque las segundas cámaras tienen sus organizaciones federales, representan a su territorio, por

ejemplo en Alemania y, por tanto, estos representantes hablan francés o inglés y hay un sistema de traducción simultánea en ambas cámaras.

Aquí el gran avance que hemos hecho, lo digo entre comillas, es que se creó la comisión de las autonomías en las que eventualmente y en una sesión al año, si no es así que el senador Bayona me corrija, se puede utilizar la lengua de las comunidades autónomas que tengan una lengua distinta. Esto es un poco sorprendente, pues tan legítimo es que un salmantino hable castellano como que un catalán hable catalán, si quiere. Yo creo que se tiene que asumir que en España, guste o no, porque no es un problema de gusto, hay diversas lenguas y, por tanto, tienen que respetarse todas estas lenguas para que todos nos sintamos ciudadanos de primera. Yo creo que hay un recelo, una desconfianza, que desde Cataluña no se acaba de entender.

En todo caso, como conclusión, es que hace catorce años, como decíamos antes, se hablabaya de que había que reformar el Senado, yo estoy totalmente de acuerdo porque el Senado es el "talón de Aquiles" y una de las cosas mas claras que habría que reformar pues este Senado no funciona. Hay que reformar la Constitución para dotar al Senado de funciones y para que sea una cámara de representación territorial. Les pido disculpas por mi vehemencia, pero ya que estamos en plan sábado me he permitido exponerlo un poco mas allá de un punto de vista doctrinal. Muchas gracias



Bernardo Bayona, Juan A. Bolea, Joan Rigol y Carlos Peruga en el almuerzo ofrecido por la Asociación Catalana a la Aragonesa en el Parlament



La comitiva visitando la sala donde se reúne la Junta de Portavoces del Parlament

“PROPUESTA PARA CONVERTIR EL SENADO EN CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL”

Excmo. Sr. D. Bernardo Bayona Aznar

I. La configuración constitucional del Senado: mezcla desequilibrada de dos modelos distintos

1) Modelos de bicameralismo

Lo natural desde una perspectiva democrática es la existencia de una sola Cámara. Cuando tienen una segunda Cámara:

- O expresa una estructura federal, como en EEUU o Alemania.

- O es una reliquia del pasado, modelo Cámara de los Lores tradicional o modelo

Senado rural. En este caso, la segunda Cámara es insatisfactoria y está en continua redefinición.

2) La Cámara Alta española

Siguiendo la tradición constitucional decimonónica, el Senado de la Ley de Reforma Política obedeció al modelo de Cámara moderadora y rural, de “Cámara Alta”.

En el proceso constituyente se enfrentaron los dos modelos de Segunda Cámara: el decimonónico y el federal. En el proyecto de 1978 todos los senadores eran elegidos por las asambleas de los territorios constituidos en CCAA. Pero se dejó como estaba, porque no se conocía el mapa autonómico final y por otras razones más prosaicas, pero de gran peso en las decisiones de los partidos.

- **Composición:** todas las provincias tienen 4 senadores, se eligen de modo directo por sufragio universal, sistema mayoritario (CE 69.2.), en listas abiertas, simultáneamente con el Congreso y suman 208. Además había 41 senadores designados por el Rey.

- **Funciones:** no participa en la investidura, censura y confianza del Gobierno y sus dictámenes legislativos se someten a la ratificación o desautorización del Congreso.

3) La “Cámara de representación territorial” en la Constitución

Pero la CE define al Senado “Cámara de representación territorial” (69.1)

a) Desde el punto de vista de la composición

- Los senadores de designación autonómica. Un senador por Comunidad más uno por cada millón de habitantes:

- Han pasado de ser 10 en la 1ª Legislatura a 56, tras varias legislaturas entre 46 y 51.

- No están obligados a defender la posición de la Asamblea que los designa, pues no pueden estar sometidos a mandato imperativo (CE 67.2).

- La procedencia autonómica no diferencia en la práctica estos senadores del resto del Grupo Parlamentario en que se integran.

- Los actuales Grupos territoriales

En 1982 se reformó el Reglamento para que los senadores de una Comunidad Autónoma y del mismo Grupo Parlamentario formasen *grupos territoriales*. Se les dan funciones, pero su efectividad ha sido nula.

b) Desde el punto de vista de las funciones

- Excepcionales: arts. 150 y 155 de la Constitución

- Situación de paridad con el Congreso en la armonización de las disposi-

ciones normativas de las CCAA (CE 150.3).

- Aprueba en exclusiva las medidas propuestas por el Gobierno de ejecución forzosa contra una CA en los supuestos contemplados en el art. 155 de la CE. Son dos supuestos precautorios frente a las CCAA y tan excepcionales que no se dan.

- Cámara de primera lectura.

- En la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (CE 158.2) y en la autorización de acuerdos de cooperación entre CCAA (145.2).

4) Consecuencias de la contradicción constitucional

El resultado de la contradicción constitucional es que tenemos un Senado:

- Híbrido por la doble vía de acceso: 208 senadores de elección directa, 56 autonómicos;

- Más representativo de las provincias que de las CCAA;

- Rural, desequilibrado y que distorsiona la pretendida representación del pueblo español aún más que el Congreso: un senador de Cataluña representa 296.231 habitantes; uno de Madrid, 580.482; y uno de La Rioja, 58.710;

- Redundante por hacer lo mismo que el Congreso y reproducir el bipartidismo del corregido y aumentado;

- Contradictorio, pues no decide sobre el Gobierno, pero lo disuelve el Presidente;

- Incapaz de ser moderador y servir de contrapeso, al disponer sólo de dos meses para un proyecto de ley, plazo que el Gobierno reduce a veinte días si declara la urgencia;

- Sin peso político: sus decisiones deben ser aprobadas o revocadas por el Congreso.

Y es el Congreso donde de verdad se representan, debaten y negocian las posiciones de las CCAA más diferenciadas. Y los



Bernardo Bayona, desarrollando la ponencia

partidos de ámbito exclusivamente autonómico (PNV, CiU, ERG, CC, BNG, EA) han encauzado sus reivindicaciones autonomistas en la Cámara Baja donde tienen mayor presencia y más peso político.

II. Los pasos dados hacia la reforma

1. Los objetivos de la iniciativa emprendida

El 20 de diciembre de 1989 el Senado aprobó por unanimidad una moción que instaba la creación de una ponencia en la Comisión de Reglamento para “formular una propuesta consensuada de reforma del reglamento de la Cámara, en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”.

Esa ponencia acordó reformar el Reglamento para lograr los siguientes objetivos: Potenciar la función territorial del Senado de acuerdo con el grado de desarrollo del Estado de las Autonomías

Promover la presencia de las instituciones autonómicas en el Senado.

Crear los órganos necesarios para permitir y potenciar la participación de las instituciones autonómicas en los trabajos legislativos de la Cámara.

Promover, por medio de esa participación, el estudio, debate y dictamen sobre cuantos asuntos de interés autonómico deban pronunciarse las Cortes Generales.

Plantearse el uso en el Senado de las lenguas españolas distintas del castellano.

2. La reforma del Reglamento en 1994

En la legislatura siguiente esos principios desembocaron en la Reforma, que aprobamos en un pleno extraordinario celebrado el 11 de enero de 1994.

a) La Comisión General de las CCAA

La reforma creó la Comisión General de las CCAA, una especie de Senado autonómico dentro del Senado de representación provincial:

- Tiene 62 miembros, el doble que las restantes comisiones.
- Pueden intervenir los senadores autonómicos y los gobiernos de las CCAA.
- Los Gobiernos autonómicos pue-

den pedir la convocatoria de la Comisión.

b) Más que una reforma reglamentaria

Fue más que una reorganización de las funciones. Sin cambiar la Constitución, la estiramos al máximo. Queríamos mostrar el potencial autonómico del Senado y abrir camino:

- Con el debate entre los Presidentes autonómicos y el Presidente del Gobierno de España;
- Con el uso en esos debates de las diferentes lenguas españolas oficiales;
- Con nuevas funciones, como los informes “acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado”;
- Con la participación de los gobiernos autonómicos en la elaboración de ese informe.

c) La ponencia para la reforma de la Constitución

La CGCCAA aprobó una moción unánime para que una ponencia estudiara “las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado”. La ponencia se creó el 21 de noviembre de 1994 y se volvió a crear en la legislatura siguiente. Con estas condiciones:

- Necesidad de consenso.
- Respeto del diseño constitucional del Estado autonómico.
- Coherencia entre funciones y composición.
- Reconocimiento del papel preponderante del Congreso.
- Respeto de la autonomía de las CCAA

III. Finalidad de la reforma y principal dificultad:

“Para hacer mal la reforma, mejor no hacerla” (Francisco Tomás y Valiente)

1. Razón de ser de la reforma: la representación territorial del Estado

Las CCCAA participan en el debate estatal por medio del sistema de partidos y el debate autonómico está fuera de los cauces parlamentarios. Sin reformar la

Constitución no se resuelve la grave disfuncionalidad institucional de que no haya un órgano parlamentario que permita integrar las voluntades de las CCAA para configurar la voluntad estatal.

Es necesario completar el diseño institucional de modo coherente con el desarrollo constitucional. El Estado autonómico requiere que el Senado sea el *órgano estatal de representación territorial*.

2. Sobre la posición diferenciada de las CCAA en el Senado

a) Heterogeneidad de las CCAA

En los Estados federales los senadores representan al Estado, más que a los ciudadanos.

En algunos casos, como EEUU, el número igual de senadores por Estado (2) indica la posición constitucionalmente paritaria de los Estados, considerados sujetos unitarios.

En España no hay cultura federal y nuestras CCAA son muy disímiles en cuanto a territorio, población e identidad cultural.

Hay reticencias nacionalistas a potenciar órganos de participación federal o multilateral y es difícil que un partido independentista quiera ir hacia una mayor integración estatal.

b) La pretensión de expresar los “hechos diferenciales” en el Senado

La Constitución reconoce ciertos elementos diferenciadores entre las CCAA: a) Las lenguas cooficiales, en ciertas CCAA, distintas del castellano y las modalidades lingüísticas, patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección (arts. 3 y 20.3 y Preámbulo de la Constitución); b) el Derecho civil foral o especial (149.1.8ª, en conexión con 149.1.6ª); c) el hecho insular y su repercusión en una Administración con singularidades y en un espacio electoral con acotaciones territoriales especiales, en el ejercicio del derecho a la autonomía y en la realización efectiva del principio de solidaridad (69.3, 138.1, 141.4 y 143.1); d) la foralidad (Disp. Adic. 1ª); e) un régimen económico y fiscal propio de determinados territorios (Disp. Adic. 3ª).

Tales “hechos diferenciales” expresan una posición constitucional específica de ciertas CCAA, que se traduce en

un régimen especial de competencias, en una intensa potestad de autoorganización interna o en la protección del uso de las lenguas oficiales.

Estos hechos pueden requerir una acogida en la regulación de las instituciones y **la cuestión es si han de fundamentar un status constitucional distinto en el Senado en cuanto Cámara de representación territorial.**

- Según el Consejo de Estado, “*el establecimiento de previsiones constitucionales diferenciadas para ciertas Comunidades Autónomas en la composición o funciones del Senado puede perturbar la cohesión del Estado y generar serias disfuncionalidades en su gobernación racional, rompiendo la coherencia e integración del sistema*”. El dictamen añade que la participación en la voluntad común de los órganos centrales del Estado no debe construirse sobre una excepción ni sobre un *status* privilegiado constitucionalmente reconocido y que las necesarias dosis de igualdad de representación y de multilateralidad en las instituciones no pueden diluirse mediante regímenes distintos basados en los llamados “hechos diferenciales”.

- La pretensión de que el hecho diferencial deba suponer un plus de poder y un status no sólo diferente sino mejor que las demás, es inaceptable por el resto de las CCAA.

- Pero sin posibilitar de algún modo una expresión de los hechos diferenciales en el Senado, es difícil que Cataluña o el País Vasco acepten la reforma. Según Herrero de Miñón, el hecho diferencial de Cataluña y Euzkadi es irreductible a pautas autonómicas generalizadas y no puede expresarse en un Senado federal.

c) Vías de solución

No se trata de replantear la diversidad que está en la base de la forma de organización territorial que ha reconocido y protegido la Constitución, sino de darle traducción institucional en la Cámara que, por definición, debe traducirla mejor.

Una cosa es una Cámara con desigualdades estructurales entre las CCAA, según tengan o no un hecho diferencial, y otra, que el hecho diferencial tenga una expresión funcional.



El Secretario General de la Asociación Catalana Ferran Pont, en primer plano

En la ponencia constitucional algunos trabajamos para reflejar en el funcionamiento del Senado las identidades y las voluntades diferentes de las Comunidades, con la premisa de que el que no haya diferencias estructurales no implica que no haya diferencias funcionales.

En el Reglamento actual las CCAA ya tienen un modo diferenciado de participar: los senadores autonómicos (sólo éstos) tienen derecho a participar en la ponencia que estudie o tramite “*asuntos que afecten específicamente a su Comunidad*”.

Se trata de encontrar un modo diferenciado de actuar en el Senado, que esté vinculado —limitado— a los hechos diferenciales:

- Avanzando en el uso de las lenguas oficiales propias de cada Comunidad Autónoma.

- Permitiendo la intervención cualificada de una Comunidad Autónoma (de los senadores de esa Comunidad) en la tramitación de las iniciativas parlamentarias, en especial, legislativas, que afectasen directa y exclusiva, o muy cualificadamente, a una determinada Comunidad, sea porque afectase a la lengua, al derecho foral propio o a otro hecho diferencial.

- En esos supuestos los senadores de esa Comunidad fijarían posición y podrían hacer que esa posición influyera realmente en la tramitación de la iniciativa.

IV. Articulación de la propuesta de reforma

1. Presupuestos, límites y elementos de la reforma

- Convertirlo en “Cámara de representación territorial” sin alterar el núcleo de la Constitución. No se pretende rectificar las líneas básicas o estructurales del edificio constitucional, sino completarlo y perfeccionarlo adaptándolo al actual Estado de las Autonomías.

El art. 1.2 de la CE atribuye la soberanía nacional al pueblo español y éste se encuentra representado por el Congreso y el Senado conjuntamente, en cuanto integrantes de un solo órgano, las Cortes Generales (66 CE). El Senado no puede perder el carácter de Cámara

Parlamentaria, integrante de las Cortes Generales, ni renunciar a “representar al pueblo español”, pero debe hacerlo desde la diversidad territorial.

No es viable una Cámara compuesta por los Gobiernos de las CCAA, como el Bundesrat, porque esa reforma afectaría al núcleo del sistema constitucional español. No podemos sustituir el Senado por un Consejo Federal de 17 Gobiernos, en la que los miembros de esa Cámara tienen que hacer valer la voluntad preexistente de una persona jurídica.

- Cuestiones básicas que debe responder una propuesta de reforma:

1. Qué **funciones** que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial.

2.Cuál es la **composición** más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales, y cuál es su articulación efectiva.

3.Cuál debe ser la **posición institucional** del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial.

4. Qué **consecuencias sistemáticas** comportaría en el conjunto de la estructura constitucional semejante configuración del Senado.

No se soluciona con un simple retoque del art. 69 y de algún otro artículo colateral. Hay que atender la conexión lógica entre los diversos preceptos para no causar incoherencias o desajustes. Las modificaciones mínimas pueden

afectar fácilmente a muchos artículos.

2. Funciones del Senado

¿Debe especializarse el Senado en asuntos autonómicos, con funciones específicas en esta materia? ¿O debe seguir siendo una Cámara con funciones semejantes a las actuales, pero con una auténtica representatividad territorial, para que sus decisiones en cualquier materia lleven esta impronta?

Frente a esa alternativa, se puede mantener el Senado como Cámara de competencia legislativa universal, pero intensificar la dimensión autonómica de su tarea.

a) En el papel de Cámara legislativa

- Primera lectura de leyes autonómicas

- Los Estatutos de Autonomía
- Las leyes del artículo 150 CE.

- Las leyes de financiación de las CCAA (CE 156.2, 157.3 y 158.2).

- Los acuerdos de cooperación que requieran autorización de las Cortes Generales (CE 145).

- Toma en consideración de las proposiciones de ley de las CCA. Recibir a los tres miembros designados por la Asamblea para defender las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas autonómicas y decidir la toma en consideración (87.2 CE).

- Informar sobre contenido autonómico de algunas otras leyes. Elaboración de un informe preceptivo, cuando el contenido y relevancia autonómica de otras leyes que afecten a competencias de las CCAA lo justifiquen, como la llamada 'legislación básica' y los instrumentos de planificación a que se refiere el art. 131 CE.

Intervenir en la convalidación de los Decretos-leyes. El Senado podría pronunciarse sobre si un Decreto-Ley afecta al régimen de las CCAA y evacuar un informe urgente, independientemente de los efectos que pudiera surtir.

- Ampliación del plazo de la tramitación legislativa a tres meses el plazo ordinario y a 45 días el de urgencia (90.2 y 90.3 CE).

b) Intervención cualificada sobre hechos diferenciales

Cuando se debatan iniciativas legislativas que afecten a hechos diferencia-

les que figuran en la CE, los senadores de la Comunidad Autónoma afectada podrán presentar, por mayoría cualificada, un veto suspensivo del artículo de que se trate, posponiéndose la aprobación del texto hasta lograr un acuerdo o ser aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara.

c) Autorización de convenios y acuerdos entre CCAA

El Senado decidirá sobre los acuerdos de cooperación que requieran autorización de las Cortes Generales (145 CE) y los tramitará antes que el Congreso.

d) Posición respecto del Congreso

En la legislación ordinaria debe prevalecer el criterio del Congreso. Pero habría que exigir la mayoría absoluta del Congreso, en vez de mayoría simple, para levantar un veto del Senado a un proyecto de ley (art. 90.2 CE).

En las competencias de los apartados b) y c), relativos a los hechos diferenciales y a convenios entre CCAA, cuando el Congreso de los Diputados discrepe de la posición del Senado, debe acudir a la Comisión mixta paritaria (art. 74 CE) y acordar un texto, que será refrendado luego sin posibilidad de enmienda por ambas cámaras. Y si no se llega a un acuerdo, prevalecerá la decisión que adopte el Congreso por mayoría absoluta.

e) Especialización en el control del Gobierno

- Circunscribir el control a asuntos de interés autonómico

- Consulta sobre los delegados de Gobierno en las CCAA

Previamente a su nombramiento, las personas propuestas para ser Delegados del Gobierno en las CCAA comparecerían en una Comisión *ad hoc* del Senado, al objeto de exponer su conocimiento de la Comunidad y mostrar su idoneidad para el cargo. Esto obligaría a cuidar la selección de personas y prestigiaría la figura del Delegado de Gobierno.

e) Cámara de concertación y cooperación autonómica

- Participación directa de los Gobiernos de las CCAA.

- Incorporar en el 110 CE lo que dice el Reglamento, para facultar al Senado y sus Comisiones para recabar la presencia de los miembros de los Conse-

jos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y a éstos, a su vez, para solicitar ser oídos en el Senado.

- Formar la voluntad estatal ante la Unión Europea. Sede del debate de asuntos europeos que afectan a competencias de las CCAA. Participaría en la fase "ascendente", para contribuir a formar la voluntad del Estado y fijar la posición de España ante la Unión Europea en la elaboración del Derecho comunitario originario cuestiones. Y en la fase "descendente", en el control de la aplicación y ejecución del Derecho derivado.

- Seguimiento y refuerzo de las Conferencias Sectoriales. Debería asumir funciones de seguimiento y control de la actividad de los órganos de cooperación interterritorial. Y dotar de fuerza vinculante, o dar forma legal, a los acuerdos alcanzados en las Conferencias Sectoriales o a las grandes decisiones sobre vertebración del territorio; por ejemplo, grandes obras de infraestructuras que atraviesan varias CCAA.

f) Nombramiento de miembros de órganos constitucionales

La Constitución ya contempla que el Senado participe en igualdad con el Congreso en la composición de órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial. También lo hace en otros órganos (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y diversos Consejos).

Las propuestas podrían partir de los nuevos Grupos Territoriales, en vez de ser fruto de la negociación de los Grupos Parlamentarios como ahora o de solicitarlas a las CCAA.

3. Composición del Senado

a) El carácter de la representación territorial

La base de la representación debe ser esencialmente autonómica. Todos los senadores representan a la Comunidad Autónoma, independientemente del modo de elección.

b) Número de senadores

- Una Cámara más reducida. Más o menos a la mitad de los senadores actuales. Alemania tiene 69; Austria, 62; Australia, 76; Suiza, 46, EEUU, 100; Canadá, 195; con ratios Cámara Alta / Baja de 0,11; 0,33; 0,51; 0,47; 0,23; 0,35. La ratio española Senado/

Congreso es 0,74. También son más pequeños los Senados no federales: Polonia 100 senadores frente a 460 diputados y los más de trescientos senadores de Francia o Italia son la mitad que los diputados.

En contra del criterio del Consejo de Estado, sin una decisión clara de hacer el Senado más funcional y más reducido no será posible cambiar su carácter redundante del Congreso.

- Una base igual por C.A.. Una base suficiente serían 4 por C.A. El Consejo de Estado propone 6 o hasta 7, según el modelo. Es excesivo y no es lógico que Comunidades que ahora tienen 5 o seis senadores aumenten (La Rioja o Cantabria tendrían 8 senadores y Murcia tendría 9).

- Un número de senadores en proporción a la población. Habría que añadir más senadores según la población.

Para un Senado más cercano a 100 que a 200 senadores se podría dar un senador por cada millón de habitantes o fracción. Si no, se podría llegar a uno por cada 500.000 habitantes.

- Ponderación o no del territorio. ¿Se debe contemplar el número de provincias para fijar el número de senadores? El Consejo de Estado da uno o dos senadores más por provincia. Yo no soy partidario.

- Grupos Territoriales. Todos los senadores de cada Comunidad Autónoma constituirán un Grupo Territorial.

- **Habilitación para el recurso de inconstitucionalidad**

La reducción del total de senadores exigirá una reducir proporcionalmente el número de senadores que pueden plantear un recurso de inconstitucionalidad (162 CE).

También podrían presentar recurso de inconstitucionalidad tres Grupos Territoriales, o un solo grupo territorial, por mayoría cualificada, si la cuestión afectase a un hecho diferencial.



Otra perspectiva de la Sala de Comisiones, durante el turno de intervenciones de los participantes en la Jornada

c) Cámara permanente

- Elección con la legislatura autonómica. Los senadores se elegirán al inicio de la legislatura autonómica, cuando los votantes se pronuncian sobre la política autonómica.

- Sin disolución por el Presidente del Gobierno o el Rey. Al ser elegidos los senadores en diferentes momentos, el Senado sería una Cámara permanente, con renovaciones parciales y sucesivas.

Debe suprimirse la capacidad del Presidente del Gobierno de disolver el Senado (115 CE). También la disolución de las Cortes Generales por el Rey, pasados dos meses de las elecciones generales sin que se logre la investidura del Presidente del Gobierno. La única excepción sería la disolución que se exige para reformar la propia Constitución (168 CE).

Habría que adaptar la elección del Presidente y la Mesa (72 CE) y los periodos de sesiones ordinarios (73 CE).

d) Forma de elección

Descartado el modelo del Bundesrat, hay tres alternativas sobre la forma de elección:

- 1ª fórmula: Decisión de cada Comunidad Autónoma. Las CCAA decidirían el procedimiento de elección de sus senadores. Podrían optar entre la elección directa, la atribución a los parlamentos autonómicos o reservar parte de ellos al Gobierno de la Comunidad. Así-

mismo la CA que quisiera podría contemplar la provincia para distribuir internamente el número de senadores que le correspondiera. Tiene serios inconvenientes, pero permitiría conjugar perspectivas distintas. En todo caso, la Constitución fijaría el marco y los criterios para garantizar la legitimidad y homogeneidad necesarias.

- 2ª fórmula: Por sufragio universal en circunscripción autonómica. Es la opción del Consejo de Estado, por ser la fórmula más acorde con la idea de unas Cortes Generales con dos Cámaras colegislativas que, juntas

representan al pueblo español. La pega es que la "lógica partidista" siga predominando sobre la "lógica territorial". Porque la composición reproduzca la del Congreso y porque ser elegido en una circunscripción que abarque todo el territorio autonómico no convierte a un senador en representante directo de la Comunidad, sino de los electores que lo han elegido por afinidad ideológica o programática

- 3ª fórmula: Elección de todos por los parlamentos autonómicos. Generalizar la designación por las asambleas legislativas de las CCAA es la solución más fácil, la más coherente con las funciones y la más propuesta por los comparecientes en la ponencia del Senado.

Todos los senadores serían elegidos al inicio de cada legislatura autonómica por las asambleas autonómicas. No tendrían que ser miembros de éstas, pero no sería incompatible.

Su mandato no sería revocable por la Asamblea; no tendrían mandato imperativo y gozarían de las mismas prerrogativas e inviolabilidad que los diputados.

Esos senadores, elegidos por un sufragio universal indirecto, de segundo grado, podrían ser considerados, al mismo tiempo, representantes del pueblo español, como quiere la CE 66.2, y representantes de la Comunidad Autónoma.

En la edición de esta publicación ha colaborado:



CAJA INMACULADA ■