

Un Senado para el Estado de las Autonomías

Francisco Ruiz, profesor titular, Universidad de Castilla-La Mancha

francisco.ruizg@uclm.es

agosto de 2009

Aunque la Constitución Española de 1979 dice que el Senado es la cámara de representación territorial, la composición y funciones que después le asigna hace que dicha declaración no sea real. En la práctica, el Senado es una cámara de segunda lectura, supeditada al Congreso y con una composición, basada en un método mayoritario, que no es apta para representar los territorios políticos que conforman el llamado “Estado de las Autonomías”.

Para que el Senado pueda jugar de verdad ese papel de lugar donde los territorios (autonomías) están representados, dejando al Congreso el papel de lugar de las ideologías, es necesario cambiar el sistema electoral, es decir, la composición de la cámara y la manera en que se votan y eligen los senadores.

A continuación se presenta la propuesta que, a tal efecto, realizó el Consejo de Estado¹, para después sugerir una alternativa que, fundamentándose en la anterior, corrige algunos aspectos haciendo que, a juicio del autor, el resultado sea más adecuado para mejorar el funcionamiento del “Estado de las Autonomías”.

Propuesta del Consejo de Estado

En enero de 2006, el Consejo de estado, a petición del Gobierno, hizo público el “Informe sobre Modificaciones de la Constitución Español”. En dicho documento se presenta y justifica una propuesta para modificar el sistema electoral del Senado. La tabla 1a resume las principales cifras de la propuesta.

Tabla 1a. Composición del Senado (Consejo de Estado, 2006)

Autonomía	Total Senadores	Elección Directa (Elecciones Autonómicas)		
		Provincias	Mínimo	Población
Andalucía	22	8	6	8
Aragón	10	3	6	1
Asturias	8	1	6	1
Balears (Illes)	8	1	6	1
Canarias	10	2	6	2
Cantabria	8	1	6	1
Castilla y León	18	9	6	3
Castilla-La Mancha	13	5	6	2
Cataluña	17	4	6	7
C. Valenciana	14	3	6	5
Extremadura	9	2	6	1
Galicia	13	4	6	3
Madrid	13	1	6	6
Murcia	8	1	6	1
Navarra	8	1	6	1
País Vasco	11	3	6	2

¹ <http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>

Tabla 1a. Composición del Senado (Consejo de Estado, 2006)

Autonomía	Total Senadores	Elección Directa (Elecciones Autonómicas)		
		Provincias	Mínimo	Población
Rioja (La)	7	1	6	
Ceuta	2		2	
Melilla	2		2	
TOTAL:	201	50	106	45

Tabla 1b. Composición del Senado (Consejo de Estado, 2006)

Autonomía	Senadores	Población	Ratio	
Andalucía	22	8059461	366339	162,9
Aragón	10	1296655	129666	57,7
Asturias	8	1074862	134358	59,7
Baleares (Illes)	8	1030650	128831	57,3
Canarias	10	2025951	202595	90,1
Cantabria	8	572824	71603	31,8
Castilla y León	18	2528417	140468	62,5
Castilla-La Mancha	13	1977304	152100	67,6
Cataluña	17	7210508	424148	188,6
C. Valenciana	14	4885029	348931	155,2
Extremadura	9	1089990	121110	53,9
Galicia	13	2772533	213272	94,8
Madrid	13	6081689	467822	208,0
Murcia	8	1392117	174015	77,4
Navarra	8	605876	75735	33,7
País Vasco	11	2141860	194715	86,6
Rioja (La)	7	308968	44138	19,6
Ceuta	2	76603	38302	17,0
Melilla	2	69440	34720	15,4
TOTAL:	201	45200737	224879	100,0

Este organismo consultivo se decanta porque todos los senadores sean elegidos de manera directa (sin precisar si la fórmula de elección debería ser mayoritaria, proporcional o mixta) a la vez que las elecciones autonómicas en cada comunidad o ciudad autónomas.

El número de senadores que se elegirían en cada autonomía es la suma de tres valores:

- 1 senador por cada provincia (50 en total). De esta manera se mantiene algo de la tradición actual basada en el uso de las provincias como circunscripciones.
- Un mínimo de 6 senadores por comunidad autónoma y de 2 por ciudad autónoma (106 en total).
- Un senador por cada millón de habitantes o fracción de 500 mil. Según las cifras del padrón de habitantes de 2007, la misma utilizada en las últimas elecciones generales, esto supondría en total 45 senadores más.

En opinión del autor, esta propuesta está muy estudiada y justificada, y supone un gran avance sobre otras anteriores, pero hay varios aspectos que podrían y deberían ser corregidos:

- a) El excesivo peso de las comunidades pequeñas frente a las más pobladas. Aunque se trata de una cámara territorial, las diferencias pueden considerarse excesivas. Dejando aparte las ciudades autónomas, la comunidad de Madrid

tendría un senador por cada 467822 habitantes mientras que La Rioja lo tendría por cada 44138 (ver tabla 1b). Esto supone que la primera “consume” 10’6 veces más habitantes por cada senador que la segunda. Es una diferencia excesiva y debería ser reducida.

- b) Al ser elegidos directamente por los ciudadanos todos los senadores, el Senado, que quiere ser una cámara de representación territorial, no incluiría representantes de los gobiernos de cada territorio. Pero si se desea que el Senado sea el foro donde las autonomías den su opinión y contribuyan a la creación de consensos entre territorios, parece deseable que haya senadores representando a los gobiernos de las autonomías (no olvidemos que, a su vez, son el resultado de la voluntad de los ciudadanos) y senadores representando directamente a los ciudadanos.
- c) Como se ha dicho, un aspecto que no queda claro es el método para elegir los senadores asignados en la tabla 1a a cada autonomía. Una propuesta completa debería incluir dicha fórmula de elección de los senadores, así como clarificar si es una elección a la vez que las autonómicas (con un voto diferenciado para el Senado) o se utilizarían los mismos votos de las elecciones autonómicas para la asignación de senadores.

Propuesta Alternativa

Esta propuesta supone modificar la del Consejo de Estado de manera que, en opinión del autor, se corrigen o mejoran los puntos débiles citados en el apartado anterior. Sus principales características son:

- Tamaño más reducido que el Senado actual y similar al propuesto por el Consejo de Estado, pero evitando un número variable para pasar a establecer un tamaño fijo de 205 senadores.
- Sistema mixto de elección, con 150 senadores de elección directa en base a los votos de las elecciones autonómicas (una sola papeleta para elegir diputados autonómicos y a la vez senadores) y 55 senadores de elección indirecta (designados por los gobiernos autonómicos).
- Cada autonomía elige tantos senadores de elección directa como provincias tiene (52 senadores contando las ciudades), más los que le toquen del reparto de los restantes en base a la población (sin incluir ciudades), con un mínimo de 2 por comunidad autónoma.
- Los senadores de elección directa son elegidos de dos formas. Habrá un senador representando a la candidatura más votada en cada provincia o ciudad autónoma (52 senadores). El resto se eligen de manera proporcional en función del voto en cada comunidad autónoma, aplicando la fórmula D’Hondt, pero teniendo en cuenta en el reparto de escaños los conseguidos previamente por provincias por el método mayoritario (sistema sueco de acumulación de escaños). Se establece una barrera del 3% de los votos válidos autonómicos para optar a los escaños proporcionales.
- Los senadores de elección indirecta se reparten entre las autonomías (comunidades y ciudades) en base a la población, con un mínimo de 1. Son designados por el gobierno autónomo. Si cambiase dicho gobierno podrían volver a ser designados otros diferentes.
- El Senado no se disuelve, sino que su composición se renueva cada vez que se producen elecciones autonómicas en alguna comunidad o ciudad.
- Para el reparto de senadores por territorios en base a la población se aplica el método de los restos mayores (también conocido como cuota Hare), es decir, el

mismo que se utiliza actualmente para repartir diputados por provincias. Dicho cálculo se realizaría junto con el correspondiente para las elecciones generales al congreso de los diputados (en principio, una vez cada cuatro años).

La tabla 2a resume el reparto de senadores por circunscripciones (comunidades y ciudades autónomas) y por método de elección. Se emplean los datos de población del padrón de habitantes de 2007 porque fueron los usados en los cálculos para repartir escaños entre circunscripciones en las últimas elecciones generales de 2008.

Tabla 2a. Composición del Senado (propuesta del autor)

Autonomía	Total	Elección Directa (Elecciones Autonómicas)				Elección Indirecta (Gobiernos Autonómicos)		
		Suma	Provincias	Mínimo	Población	Suma	Mínimo	Población
Andalucía	28	21	8	2	11	7	1	6
Aragón	9	7	3	2	2	2	1	1
Asturias	6	4	1	2	1	2	1	1
Balears (Illes)	6	4	1	2	1	2	1	1
Canarias	10	7	2	2	3	3	1	2
Cantabria	5	4	1	2	1	1	1	
Castilla y León	18	15	9	2	4	3	1	2
Castilla-La Mancha	13	10	5	2	3	3	1	2
Cataluña	23	16	4	2	10	7	1	6
C. Valenciana	17	12	3	2	7	5	1	4
Extremadura	8	6	2	2	2	2	1	1
Galicia	13	10	4	2	4	3	1	2
Madrid	18	12	1	2	9	6	1	5
Murcia	7	5	1	2	2	2	1	1
Navarra	5	4	1	2	1	1	1	
País Vasco	11	8	3	2	3	3	1	2
Rioja (La)	4	3	1	2		1	1	
Ceuta	2	1	1			1	1	
Melilla	2	1	1			1	1	
TOTAL:	205	150	52	34	64	55	19	36

Con este reparto de senadores por circunscripciones se aplican las principales ideas del Consejo de Estado, pero retocadas:

- Se consideran las provincias como factor. Incluso se refuerzan al utilizarse para designar un senador en cada provincia por voto mayoritario (candidatura ganadora).
- Se reduce el peso de los mínimos por circunscripción. Cada comunidad autónoma tendrá un mínimo de 3 senadores (2 de elección directa y 1 indirecta) frente a los 6 sugeridos por el Consejo de Estado.
- Se incrementa el peso del factor población. Un total de 100 senadores (64 directos y 36 indirectos) se reparten en base a la población de las circunscripciones.

El incremento de los senadores repartidos según la población y la reducción de los repartidos por mínimos permite equilibrar en parte los ratios de población por escaño frente a la propuesta del Consejo de Estado. La tabla 2b muestra los nuevos ratios. Frente a una diferencia de más de 10 veces entre la comunidad peor y mejor

representada (Madrid y La Rioja respectivamente) en la propuesta anterior, en esta la distancia se reduce a 4'4 veces, una cifra mucho más razonable que la primera.

Tabla 2b. Composición del Senado (propuesta del autor)

Autonomía	Senadores	Población	Ratio	
Andalucía	28	8059461	287838	130,5
Aragón	9	1296655	144073	65,3
Asturias	6	1074862	179144	81,2
Balears (Illes)	6	1030650	171775	77,9
Canarias	10	2025951	202595	91,9
Cantabria	5	572824	114565	52,0
Castilla y León	18	2528417	140468	63,7
Castilla-La Mancha	13	1977304	152100	69,0
Cataluña	23	7210508	313500	142,2
C. Valenciana	17	4885029	287355	130,3
Extremadura	8	1089990	136249	61,8
Galicia	13	2772533	213272	96,7
Madrid	18	6081689	337872	153,2
Murcia	7	1392117	198874	90,2
Navarra	5	605876	121175	55,0
País Vasco	11	2141860	194715	88,3
Rioja (La)	4	308968	77242	35,0
Ceuta	2	76603	38302	17,4
Melilla	2	69440	34720	15,7
TOTAL:	205	45200737	220491	100,0

Simulación

Para ilustrar mejor la propuesta, sus características, funcionamiento y consecuencias, se muestra a continuación la simulación de su aplicación con los resultados de las últimas elecciones autonómicas hasta la fecha:

- Autonómicas de 2006: Cataluña.
- Autonómicas de 2008: Andalucía.
- Autonómicas de 2009: Galicia y País Vasco.
- Autonómicas de 2007: resto de comunidades y ciudades autónomas.

Considerando dichas elecciones autonómicas, los 52 senadores elegidos de forma directa mayoritaria, uno por provincia, corresponderían a las candidaturas indicadas en la tabla 3. El resultado acumulado sería: PP 26, PSOE 19, CiU 4, EAJ-PNV 2 y CC-PNC 1.

Tabla 3. Senadores por provincias (elección por sistema mayoritario)

Provincia	Partido	Provincia	Partido
Álava	PSOE	León	PSOE
Albacete	PSOE	Lleida	CiU
Alicante/Alacant	PP	Lugo	PP
Almería	PP	Madrid	PP
Asturias	PSOE	Málaga	PP
Ávila	PP	Melilla	PP
Badajoz	PSOE	Murcia	PP
Balears (Illes)	PP	Navarra	PP

Tabla 3. Senadores por provincias (elección por sistema mayoritario)

Provincia	Partido	Provincia	Partido
Barcelona	CiU	Ourense	PP
Burgos	PP	Palencia	PP
Cáceres	PSOE	Palmas (Las)	PSOE
Cádiz	PSOE	Pontevedra	PP
Cantabria	PP	Rioja (La)	PP
Castellón/Castelló	PP	Salamanca	PP
Ceuta	PP	Santa Cruz de Tenerife	CC-PNC
Ciudad Real	PSOE	Segovia	PP
Córdoba	PSOE	Sevilla	PSOE
Coruña (A)	PP	Soria	PP
Cuenca	PSOE	Tarragona	CiU
Girona	CiU	Teruel	PSOE
Granada	PSOE	Toledo	PSOE
Guadalajara	PP	Valencia/València	PP
Guipúzcoa	EAJ-PNV	Valladolid	PP
Huelva	PSOE	Vizcaya	EAJ-PNV
Huesca	PSOE	Zamora	PP
Jaén	PSOE	Zaragoza	PSOE

Los senadores de elección por sistema proporcional se acumulan a los anteriores 52 mayoritarios por provincias para sumar los 150 senadores totales elegidos de forma directa. La circunscripción electoral es la autonomía. La tabla 4 muestra el resultado final, indicando entre paréntesis los senadores ya obtenidos previamente por el sistema mayoritario provincial (mostrados en la tabla 3).

Tabla 4. Senadores de Elección Directa por Autonomía y Candidatura

Autonomía	TOTAL	PP	PSOE	CiU	IU	EAJ-PNV	Esquerra	BNG	CC-PNC	Otros
Andalucía	21 (8)	9 (2)	11 (6)		1					
Aragón	7 (3)	3	3 (3)							1 PAR
Asturias	4 (1)	2	2 (1)							
Balears (Illes)	4 (1)	2 (1)	2							
Canarias	7 (2)	2	3 (1)						2 (1)	
Cantabria	4 (1)	2 (1)	1							1 PRC
Castilla y León	15 (9)	9 (8)	6 (1)							
Castilla-La Mancha	10 (5)	4 (1)	6 (4)							
Cataluña	16 (4)	2	5	6 (4)	1		2			
C. Valenciana	12 (3)	7 (3)	4		1					
Extremadura	6 (2)	2	4 (2)							
Galicia	10 (4)	5 (4)	3					2		
Madrid	12 (1)	7 (1)	4		1					
Murcia	5 (1)	3 (1)	2							
Navarra	4 (1)	2 (1)	1							1 Na-Bai
País Vasco	8 (3)	1	3 (1)			4 (2)				
Rioja (La)	3 (1)	2 (1)	1							
Ceuta	1 (1)	1 (1)								
Melilla	1 (1)	1 (1)								
TOTAL:	150 (52)	66 (26)	61 (19)	6 (4)	4	4 (2)	2	2	2 (1)	3

En cada circunscripción, estos 150 senadores se eligen en base a los resultados globales de las elecciones autonómicas, aplicando una barrera del 3% de los votos válidos para

poder optar a escaños, y utilizando el método D'Hondt para la asignación de los escaños a las candidaturas. Los senadores obtenidos por una candidatura en una circunscripción no pueden ser inferiores a los senadores provinciales (tabla 3) obtenidos por dicha candidatura en el total de provincias de la autonomía.

Una vez obtenido el número de escaños que le corresponden a cada candidatura en cada autonomía, se le restan los obtenidos por provincias (tabla 3) para saber cuantos senadores de elección directa adicionales añade la candidatura. En resumen, estos senadores adicionales se habrían repartido entre las siguientes candidaturas: PSOE 42, PP 40, IU 4, CiU 2, EAJ-PNV 2, Esquerra 2, BNG 2, CC-PNC 1, PRC 1, PAR 1 y Na-Bai 1.

Para simular la designación de los 55 senadores elegidos de forma indirecta por los gobiernos autonómicos se ha considerado que se reparten entre los partidos que apoyan a cada gobierno autónomo de manera proporcional a los escaños que aportan para soportar dicho gobierno. La tabla 5 muestra los resultados en base a los gobiernos autonómicos existentes en la actualidad y los partidos que les han dado soporte para resultar elegidos.

Tabla 5. Senadores por Elección Indirecta

Autonomía	Senadores					Apoyos al Gobierno
	TOTAL	PP	PSOE	IU	Locales	
Andalucía	7		7			PSOE 56
Aragón	2		2			PSOE 30, PAR 9
Asturias	2		2			PSOE 21, IU 4
Balears (Illes)	2		2			PSOE 22, Bloc-PSM 5, UM 3
Canarias	3	1			2 CC	CC 19, PP 15
Cantabria	1				1 PRC	PRC 2, PSOE 10
Castilla y León	3	3				PP 48
Castilla-La Mancha	3		3			PSOE 26
Cataluña	7		4	1	2 Esquerra	PSC-PSOE 37, Esquerra 21, ICV-IU 12
C. Valenciana	5	5				PP 54
Extremadura	2		2			PSOE 38
Galicia	3	3				PP 38
Madrid	6	6				PP 67
Murcia	2	2				PP 29
Navarra	1	1				UPN-PP 22, CDN 2
País Vasco	3	1	2			PSE-PSOE 25, PP 13, UPyD 1
Rioja (La)	1	1				PP 17
Ceuta	1	1				PP 19
Melilla	1	1				PP 15
TOTAL:	55	25	24	1	5	

Sumando todos los senadores mostrados en la tabla 3 (directos elegidos por método mayoritario por provincias), tabla 4 (directos elegidos proporcionalmente por autonomías) y tabla 5 (indirectos elegidos por los gobiernos autonómicos) se obtiene la composición final del Senado mostrada en la tabla 6. Para ilustrar mejor los resultados se incluye la suma de votos de los partidos en el conjunto de elecciones autonómicas consideradas. Adicionalmente, la tabla 7 muestra los senadores elegidos por autonomía y partido, incluyendo entre paréntesis los designados de forma indirecta.

Tabla 6. Senadores totales por partido

Partido	Votos	%	Total	Directos			Indirectos
				Suma	Provinciales	Adicionales	
PP	8986553	38,89	91	66	26	40	25
PSOE	8591408	37,18	85	61	19	42	24
IU	1393898	6,03	5	4		4	1
CiU	935756	4,05	6	6	4	2	
Esquerra	428041	1,85	4	2		2	2
EAJ-PNV	399600	1,73	4	4	2	2	
BNG	270712	1,17	2	2		2	
CC-PNC	225878	0,98	4	2	1	1	2
CA	124243	0,54					
LV-GVE	117788	0,51					
PRC	99159	0,43	2	1		1	1
C's	95864	0,41					
PAR	81135	0,35	1	1		1	
Na-Bai	77872	0,34	1	1		1	
UPyD	73741	0,32					
Aralar	62514	0,27					
CHA	54752	0,24					
NCa	50749	0,22					
Otros	675442	2,92					
Blancos	359959	1,56					
TOTAL:	23105064		205	150	52	98	55
Resumen	Votos	%	Total	Suma	Provinciales	Adicionales	Indirectos
Izquierda estatal	10272699	44,46	90	65	19	46	25
Derecha estatal	8986553	38,89	91	66	26	40	25
Locales	2810411	12,16	24	19	7	12	5

Tabla 7. Senadores totales por autonomía y partido

Autonomía	TOTAL	PP	PSOE	CiU	IU	EAJ-PNV	Esquerra	CC-PNC	BNG	PRC	Otros
Andalucía	28 (7)	9	18 (7)		1						
Aragón	9 (2)	3	5 (2)								1 PAR
Asturias	6 (2)	2	4 (2)								
Balears (Illes)	6 (2)	2	4 (2)								
Canarias	10 (3)	3 (1)	3					4 (2)			
Cantabria	5 (1)	2	1							2 (1)	
Castilla y León	18 (3)	12 (3)	6								
Castilla-La Mancha	13 (3)	4	9 (3)								
Cataluña	23 (7)	2	9 (4)	6	2 (1)		4 (2)				
C. Valenciana	17 (5)	12 (5)	4		1						
Extremadura	8 (2)	2	6 (2)								
Galicia	13 (3)	8 (3)	3						2		
Madrid	18 (6)	13 (6)	4		1						
Murcia	7 (2)	5 (2)	2								
Navarra	5 (1)	3 (1)	1								1 Na-Bai
País Vasco	11 (3)	2 (1)	5 (2)			4					
Rioja (La)	4 (1)	3 (1)	1								
Ceuta	2 (1)	2 (1)									
Melilla	2 (1)	2 (1)									
TOTAL:	205 (55)	91 (25)	85 (24)	6	5 (1)	4	4 (2)	4 (2)	2	2 (1)	2

Los resultados del sistema electoral propuesto parecen razonables y adecuados para los objetivos planteados. La desproporción entre votos y escaños de cada candidatura es bastante baja para tratarse de una cámara de representación territorial. Además, dicha desproporción es una consecuencia inevitable del interés por incluir representantes de los gobiernos autonómicos.

Consideraciones Adicionales

Aunque se propone utilizar las mismas papeletas para asignar diputados autonómicos y senadores, no habría ningún problema en elegir ambos en dos votaciones separadas, aunque coincidentes en el tiempo, igual que ocurre ahora con muchas autonómicas y las municipales.

También se podría optar por elegir con candidaturas y papeletas separadas los dos tipos de senadores de elección directa, los provinciales (sistema mayoritario) y los autonómicos (sistema proporcional).

Conclusiones

Se ha presentado una propuesta de sistema electoral para el Senado que está basada en la propuesta formulada en 2006 por el Consejo de Estado, pero con algunos cambios que buscan hacerla más adecuada para el “Estado de las Autonomías”.

Los resultados de la simulación con las elecciones autonómicas últimas (entre 2006 y 2009 según la autonomía) indican que los resultados de aplicar la propuesta serían razonables y adecuados para los fines buscados.