

Universidad de Valladolid
Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Trabajo de fin de grado

Grado en Economía

Elecciones al Senado español

Presentado por:

Alejandro Vera Temiño

Tutelado por: José Luis García Lapresta

Resumen

Desde la entrada en funcionamiento del Senado español, tras la aprobación de la Constitución de 1978, han existido voces que reclamaban una reforma del mismo o incluso su supresión. Voces que, en los últimos tiempos y debido a la aparición de nuevos partidos políticos en el panorama nacional, han ganado fuerza. Uno de los aspectos más criticados ha sido el sistema de elección de los senadores, por propiciar una composición de la cámara altamente conservadora y muy poco representativa de la opinión real de la sociedad.

En el presente trabajo analizamos el actual sistema de elección del Senado español y su deficiencias, mostramos diversas posibilidades alternativas que han sido planteadas y formulamos una propuesta propia.

Palabras clave

Senado, cámara alta, España, D'Hondt, Sainte-Laguë, cociente Hare, reparto proporcional, sistema electoral, representación territorial.

Summary

Since the current Spanish Senate was established, after the approval of the 1978 constitution, there have been voices that demanded a reform of it or even its suppression. Voices that in recent times and due to the emergence of new political parties in the national scene, have gained strength. One of the most criticized aspects has been the system of election of senators, because it propitiates a chamber that is highly conservative and very little representative of society's real opinion.

In the present work we analyze the current election system of the Spanish Senate and its deficiencias, we show several alternative possibilities that have been proposed and we formulate our own proposal.

Keywords

Senate, high chamber, Spain, D'Hondt, Sainte-Laguë, Hare quota, proportional allocation, electoral system, territorial representation.

JEL: D72

Índice

• 1. INTRODUCCIÓN.....	2
• 2. EL SISTEMA ESPAÑOL.....	3
• 3. PROPUESTAS ALTERNATIVAS.....	9
3.1 Propuesta del anteproyecto de Constitución.....	9
3.2 Propuesta del Consejo de Estado (2006).....	14
3.3 Otras propuestas.....	20
• 4 PROPUESTA PERSONAL.....	21
• 5 CONCLUSIÓN.....	26
• Bibliografía.....	27

Índice de figuras

• Figura 1: Evolución del porcentaje de escaños del Senado controlado por los distintos partidos.	5
• Figura 2: Diferencia porcentual entre el peso de los partidos en el Senado y a nivel autonómico.	7
• Figura 3: Porcentaje de los senadores designados correspondiente a cada partido, por legislatura (media del periodo).....	9
• Figura 4: Evolución del porcentaje de escaños del Senado controlado por los diferentes partidos (Propuesta del anteproyecto de Constitución).....	12
• Figura 5: Diferencia porcentual entre la representación autonómica y en el Senado (propuesta del anteproyecto de Constitución).....	13
• Figura 6: Diferencia porcentual entre el porcentaje de escaños en el Senado y el porcentaje de votos en las elecciones autonómicas (Propuesta del anteproyecto de Constitución).....	14
• Figura 7: Composición del Senado y del Congreso (1ª propuesta Consejo de Estado de 2006)	17
• Figura 8: Evolución de la composición del Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).	19
• Figura 9: Diferencia entre el porcentaje de voto a nivel autonómico y el porcentaje de escaños en el Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).....	19
• Figura 10: Diferencia entre el porcentaje de escaños en los parlamentos autonómicos y en el Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).....	20
• Figura 11: Evolución de la distribución de los senadores poblacionales (propuesta personal)..	22
• Figura 12: Distribución de escaños entre partidos a lo largo del tiempo (propuesta personal)..	24
• Figura 13: El Senado tras las elecciones andaluzas de 2018 (propuesta personal).....	25

Índice de tablas

• Tabla 1: Distribución de senadores por comunidades (propuesta del anteproyecto de Constitución).....	10
• Tabla 2: Distribución de senadores por comunidades (propuesta del Consejo de Estado de 2006).....	15
• Tabla 3: Distribución de senadores por Comunidad Autónoma en el año 2019 (propuesta personal).....	23

1. INTRODUCCIÓN

Si bien actualmente son mayoría los Estados con un parlamento unicameral, en torno a un cuarenta por ciento de los países tiene un sistema bicameral.

El modelo de parlamento bicameral no es una reliquia heredada de tiempos pasados y condenada a extinguirse poco a poco, sino que, por el contrario, sigue plenamente vigente, como demuestra el hecho de que haya sido la opción elegida por buena parte de los Estados surgidos desde mediados del siglo pasado con la descolonización de África, siendo el ejemplo más reciente el de Sudán del Sur.

Un parlamento bicameral, con una cámara alta orientada a la representación territorial, parece ser el modelo más adecuado para aquellos países que, por razones históricas o de eficiencia administrativa, han adoptado un sistema organizativo descentralizado, como demuestra el hecho de que veintidós de los veintisiete países oficialmente constituidos como federaciones hayan adoptado este modelo. También, como apunta Lijphart (2012), es una opción que suele aportar estabilidad a los Estados que la implementan, lo cual puede vislumbrarse también a partir de indicadores familiares para los economistas, como por ejemplo el índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad. De los cincuenta primeros países según este criterio, veinticinco tienen un parlamento bicameral, proporción que mejora incluso si acortamos el intervalo, puesto que si nos quedamos solo con los veinte primeros países, entonces un sesenta por ciento, esto es, doce, tienen un sistema de tipo bicameral. Esta no es sino una prueba más de la importancia de un marco institucional adecuado para el desarrollo de los países.

En el caso de España, la actual cámara alta surgida tras el fin del franquismo ha sido objeto de crítica, y la posibilidad de una reforma de la misma objeto de debate, prácticamente desde el momento en que entró en funcionamiento. Esta situación se prolonga hasta el día de hoy, y en años recientes no han faltado voces que abogaban por la supresión de dicha institución. Es mi convencimiento de que una medida tan drástica no es necesaria, y que con una reforma adecuadamente diseñada, tanto de sus funciones y poderes como de

la forma de determinar su composición, se puede lograr hacer de ella una institución relevante, que los ciudadanos perciban como útil y que cumpla de verdad con la función que la Constitución le asigna, esto es, la de ser la cámara donde se encuentren representados los diversos territorios que conforman este país, la principal motivación del presente trabajo. Evidentemente, es este un tema muy amplio, no siendo posible abordar aquí todos sus aspectos. Es por ello que me centraré sólo en la reforma de la composición de la cámara y del método empleado para determinar esta. De ahí el título escogido «Elecciones al Senado español».

Comenzaré por presentar brevemente el sistema actual, mostraré después algunas de las propuestas que se han hecho para su reforma, y finalizaré con mi propia propuesta.

Los objetivos son, pues, analizar las posibilidades existentes para la reforma tanto de la composición del Senado como del sistema de elección de los senadores, y realizar una propuesta propia en este sentido.

2. EL SISTEMA ESPAÑOL

El origen de la cámara alta no es el mismo en todos los países, sino que existen dos principales orígenes históricos para esta institución, como se apunta en Penadés y Urquizu-Sancho (2007). Por un lado, están aquellos países donde la cámara alta se constituyó como un órgano de representación de los intereses de las clases altas, sirviendo de contrapeso a la cámara baja, donde estaba representado el pueblo llano. En este modelo, por tanto, la cámara alta era de corte marcadamente conservador. La pertenencia a ella sólo era posible para una parte de la población, y su principal función era la de ejercer de freno a las ansias de cambio de las clases populares, representadas en la cámara baja, y asegurar el mantenimiento del statu quo. A esta tradición pertenecen muchas de las cámaras altas europeas, entre ellas la Cámara de los Lores británica o el Senado francés. Por otro lado están los países donde el surgimiento de la cámara alta es consecuencia de la adopción por parte del Estado de un modelo de organización territorial descentralizado. En estos países la función de la cámara alta es representar los intereses de los

territorios que los integran, sirviendo de contrapeso al gobierno central o federal. De este tipo son el Senado de los Estados Unidos, el Consejo de la Federación Rusa o el Bundesrat alemán.

En el caso de España, la Constitución en su artículo 69 asigna al Senado el rol de cámara de representación territorial. Esto nos podría hacer pensar que se sitúa en la segunda de las tradiciones descritas arriba, pero, como bien apuntan Penadés y Urquizu-Sancho (2007), el hecho de que los legisladores se decantaran por las provincias como circunscripciones, haciendo paritaria la representación a nivel provincial¹ y basada en gran medida en un criterio territorial² cuando se agrupan las provincias según la Comunidad Autónoma a que pertenecen, unido a la elección de un sistema electoral mayoritario, lleva a pensar en un deseo por su parte de diseñar un Senado de corte conservador, más propio de la primera tradición histórica descrita.

Esta incongruencia entre la función encomendada al Senado y el diseño de la institución no existía, sin embargo, en el anteproyecto de la Constitución³. En dicho anteproyecto se presenta un modelo de Senado en el que los miembros de la cámara no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino que todos ellos son designados por los parlamentos de los distintos territorios autónomos⁴, con la excepción de hasta veinte senadores que tenía derecho a nombrar el Congreso de los Diputados, que «... podrá elegir [...] de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España»⁵. Cada territorio autónomo hubiera tenido derecho a designar diez senadores, y otro más por cada 500.00 habitantes o alguna otra fracción superior a 250.000. Vemos, por tanto, que la

1 Lo cual puede causar importantes desviaciones en cuanto a proporcionalidad. Piensese, por ejemplo, en Madrid y Soria. Como provincias, a ambas les corresponden cuatro senadores, a pesar de que la primera tiene 72 veces más habitantes que la segunda.

2 Un criterio territorial no excesivamente estricto, teniendo en cuenta que emplea como unidades las provincias, cuyo tamaño varía mucho de unas a otras, provocando que, por ejemplo, en el País Vasco en conjunto se elijan doce senadores, a pesar de que sus tres provincias juntas supongan una extensión territorial menor que, por ejemplo, la de Murcia, donde sin embargo, por ser una única provincia solo se elige a cuatro senadores.

3 BOCG (1978).

4 Aún no se había acuñado el término «Comunidad Autónoma».

5 Artículo 60 del anteproyecto de Constitución.

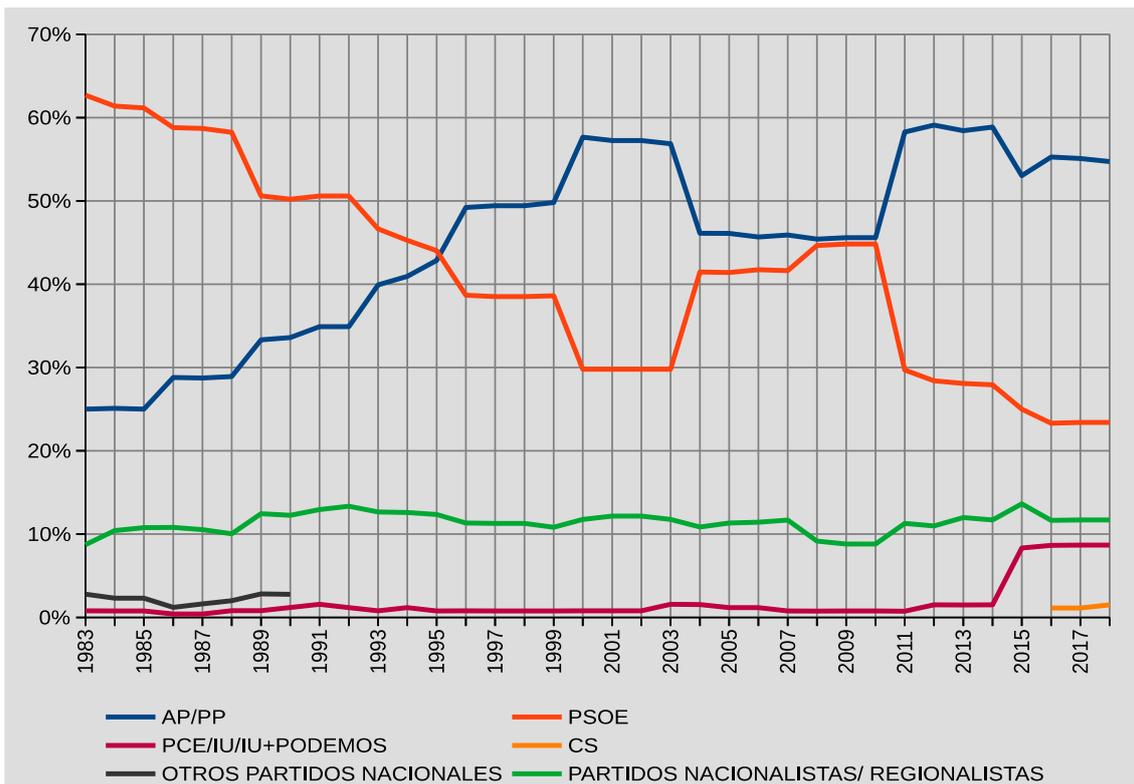


Figura 1: Evolución del porcentaje de escaños del Senado controlado por los distintos partidos.

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta Electoral Central y de la página web del Senado.

intención inicial era la de configurar una cámara alta verdaderamente enfocada a la representación territorial.

Siguiendo la clasificación propuesta en Lijphart (2012), España tendría un sistema bicameral de fortaleza media, por ser éste asimétrico e incongruente. Por simetría, se entiende igualdad de poderes entre ambas cámaras, y por congruencia que la composición de ambas cámaras sea similar.

El caso de asimetría siempre se traduce en una cámara alta subordinada a la cámara baja. La cámara alta puede tener poder de dilación sobre la aprobación de las proposiciones remitidas por la cámara baja, o un poder de veto limitado, de forma que existen mecanismos que permiten a la cámara baja eludirlo.

Una cámara alta subordinada a la cámara baja no tiene por qué significar que esta sea irrelevante. Con una composición que difiera lo suficiente entre ambas cámaras, un adecuado diseño de los mecanismos que regulan las relaciones entre las cámaras, y una cultura política del dialogo, se puede lograr que la

opinión de la cámara alta sea tenida en cuenta incluso aunque esta no esté dotada de la capacidad de impedir la aprobación de las propuestas originadas en la cámara baja.

El problema en España, como se puede observar en la Figura 1, es que la incongruencia del sistema bicameral no se ha traducido en mayorías distintas en el Congreso y el Senado, sino en una mayoría aún más holgada en el Senado del partido mayoritario en el Congreso, con la única excepción de las dos legislaturas en que fue presidente José Luis Rodríguez Zapatero, en las cuales el peso del PSOE en el Senado fue ligeramente inferior al que tenía en el Congreso. Esto supone que el Senado no sea un contrapeso real al Congreso, y que la aprobación en el Senado de los proyectos y proposiciones de ley remitidos por el Congreso sea un mero trámite. Es cierto, sí, que aunque las mayorías en ambas cámaras fueran distintas y en el Senado no salieran adelante las propuestas remitidas por el Congreso, no sería complicado para este último circunvalar la voluntad del Senado, aunque para ello tuviera que esperar los dos meses necesarios, según la legalidad vigente, para poder aprobarlas por mayoría simple, mas es seguro que esta dilación temporal de su aprobación por lo menos serviría para crear un debate sobre las propuestas vetadas o atraer el foco mediático sobre el mismo, y probablemente en muchos casos esto serviría para que la cámara baja se replantease los aspectos de las mismas causantes del desacuerdo.

Pero teniendo en cuenta que la principal función que debería cumplir el Senado, si nos atenemos a lo plasmado de forma explícita en la Constitución, es la de ser la cámara de representación territorial, quizás sea más importante el que el Senado refleje correctamente la realidad política de los diversos territorios, aunque esto implique una cámara de idéntico signo que el Congreso. Como muestra la Figura 2, el Senado español tampoco posee esa cualidad, sobrerrepresentando al Partido Popular y también al Partido Socialista en determinados periodos de su historia, mientras los partidos de ámbito regional y, especialmente, los partidos nacionales minoritarios, se encuentran infrarrepresentados.

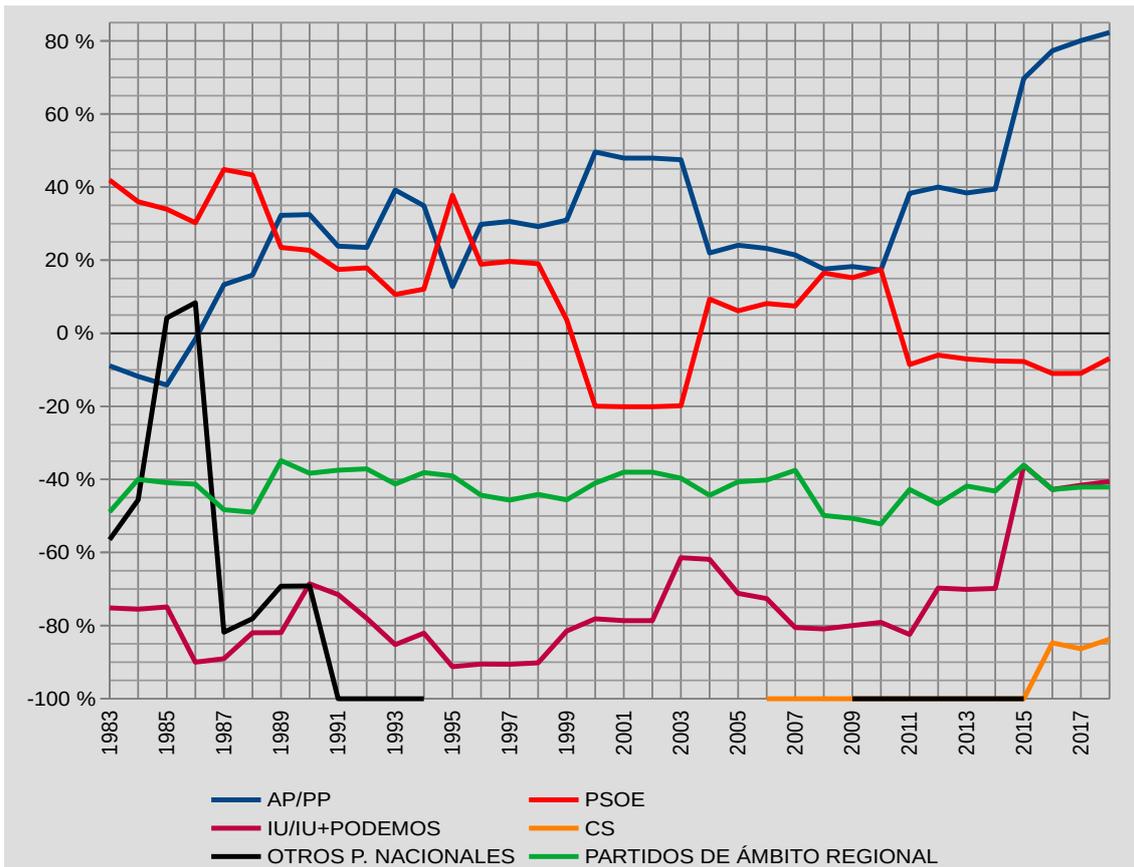


Figura 2: Diferencia porcentual entre el peso de los partidos en el Senado y a nivel autonómico.

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta Electoral Central y de la página web del Senado.

El gran aumento de la diferencia entre su presencia a nivel autonómico y en el Senado experimentado por el Partido Popular en 2015, pone de manifiesto otro de los problemas del Senado para cumplir con la misión de ser la cámara de representación territorial: el hecho de que esta cámara tenga un ciclo político sincronizado con el del Congreso de los Diputados, en lugar de con el de los parlamentos autonómicos, provocando que el desgaste sufrido por el Partido Popular a nivel autonómico y municipal en las elecciones de mayo de 2015 no se viese reflejado en el reparto de escaños resultante de las elecciones al Senado acaecidas en diciembre de ese mismo año.

Las causas de este fenómeno son múltiples. Por un lado, el hecho de que las elecciones al Senado se celebren de manera simultánea a las elecciones al Congreso de los Diputados, en lugar de que en las distintas Comunidades Autónomas se elija a los representantes al Senado en la misma jornada en que

se decide la composición del parlamento autonómico, supone ya de por sí una descoordinación entre los ciclos políticos de los dos ámbitos, pero además manda a los votantes el mensaje implícito de que dicha cámara está enfocada a tratar los asuntos nacionales y no con los de índole autonómica, que son los que realmente deberían ocupar la mayor parte de la agenda de una cámara de representación territorial. Por otro lado, la fórmula mayoritaria empleada para repartir los escaños al Senado contribuye a enmascarar los cambios en las preferencias de los votantes, de forma que solo son apreciables cuando son de una magnitud muy grande. Si bien es cierto que los legisladores incorporaron un cierto grado de flexibilidad al sistema, mediante la inclusión de listas abiertas, permitiéndose incluso combinar candidatos de diferentes partidos, los votantes han hecho un uso muy limitado de esta posibilidad, como se desprende del hecho de que desde las elecciones generales de 1986 tan solo se han dado once casos de provincias donde en unas elecciones al Senado un mismo partido no haya conseguido tres de los cuatro senadores de la provincia⁶, y tan solo en uno de estos casos, concretamente la provincia de Tarragona en las elecciones de 2015, más de dos partidos obtuvieron representación en el Senado por una misma provincia⁷.

No debemos olvidar, por supuesto, que existe una parte de los senadores que no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino que son designados por los distintos parlamentos autonómicos. Inicialmente, a cada Comunidad Autónoma le corresponde un senador por designación, teniendo derecho a otro más por cada millón de habitantes. Actualmente, la cifra de senadores por designación se eleva a cincuenta y ocho.

En la Figura 3 podemos observar cómo la evolución de los senadores designados por las Comunidades Autónomas sí que muestra una reducción de los adscritos al Partido Popular en la legislatura 2015-2016, y lo que es aún más interesante, a pesar de que el Partido Popular ha sido el partido

6 Excluimos las provincias insulares, porque de cara a la elección de los senadores se subdividen en circunscripciones más pequeñas, correspondientes a las diferentes islas o a agrupaciones de estas, de forma que es más fácil que se den casos en los que más de dos partidos obtengan senadores por una misma provincia.

7 Concretamente, ERC obtuvo dos senadores, y Democràcia i Llibertat y En Comú Podem obtuvieron uno cada uno.

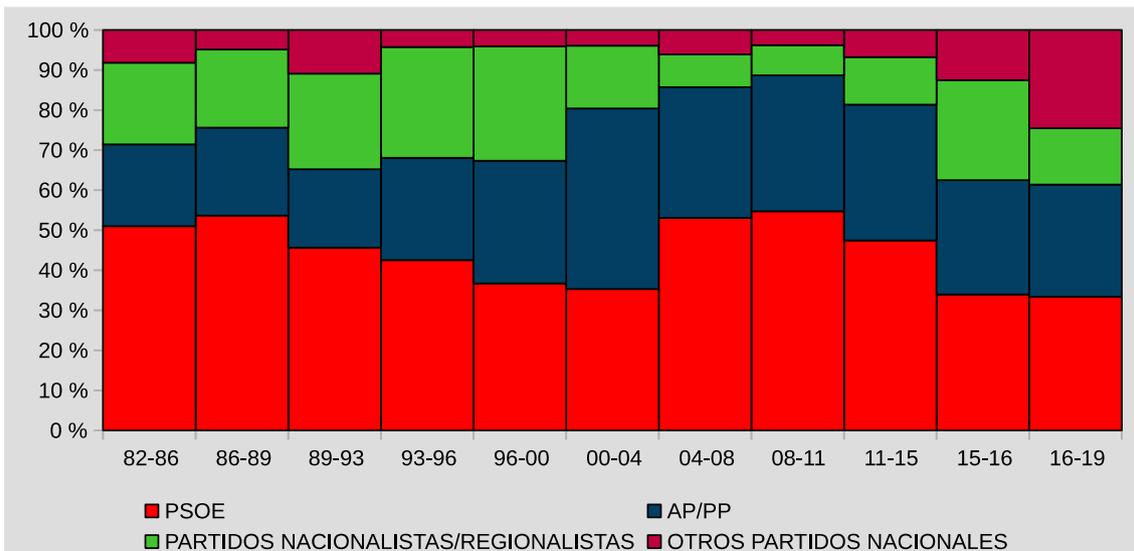


Figura 3: Porcentaje de los senadores designados correspondiente a cada partido, por legislatura (media del periodo).

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del Senado.

mayoritario en el Senado desde 1996 hasta 2019, tan solo en la legislatura 2000-2004 fue el partido con más senadores por designación autonómica.

3. PROPUESTAS ALTERNATIVAS

A continuación analizaré varias propuestas alternativas al actual sistema de elección de senadores.

3.1 Propuesta del anteproyecto de Constitución.

El modelo propuesto en el anteproyecto de Constitución prevé, como ya expliqué anteriormente, que todos los senadores sean designados por los parlamentos de los «territorios autónomos». No establece ningún sistema concreto para la distribución de los escaños entre los partidos con representación en dichos parlamentos, sino que se limita a exigir que se haga «... con arreglo a un sistema de representación proporcional, y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del territorio», estableciendo además que los senadores designados ostentarán el cargo mientras dure la legislatura del parlamento territorial que les designó.

Por tanto, tenemos ya dos interesantes cambios con respecto al modelo actual. Por un lado, este modelo soluciona el problema de la existencia de un ciclo político diferente en el Senado con respecto a las Comunidades Autónomas.

	BASE	POBLACIÓN	TOTAL
Andalucía	10	10	20
Aragón	10	2	12
Asturias	10	2	12
Baleares	10	2	12
Cantabria	10	1	11
Canarias	10	4	14
Castilla-La Mancha	10	4	14
Castilla y León	10	4	14
Cataluña	10	10	20
C. Valenciana	10	9	19
Extremadura	10	2	12
Galicia	10	5	15
La Rioja	10	0	10
Madrid	10	10	20
Murcia	10	2	12
Navarra	10	1	11
País Vasco	10	4	14
Ceuta	2		2
Melilla	2		2
		Total:	246

Tabla 1: Distribución de senadores por comunidades (propuesta del anteproyecto de Constitución).

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la totalidad de los senadores pasan a ser elegidos de forma indirecta. Si bien esto podría contribuir a distanciar a los ciudadanos de la institución, también es cierto que el hecho de aumentar la vinculación entre los senadores y los parlamentos autonómicos contribuiría a fortalecer el carácter territorial de la cámara.

En esta propuesta se establece que cada territorio autónomo designará a diez senadores y a uno adicional por cada 500.000 habitantes o algún otro múltiplo de 250.000, y además, que «Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo»⁸.

En la Tabla 1 está recogido el número de senadores correspondiente a cada Comunidad Autónoma siguiendo estas directrices⁹.

⁸ Artículo 60 del anteproyecto de Constitución.

⁹ El texto no especifica nada acerca de Ceuta y Melilla. Se ha optado, por tanto, por mantener el número asignado por el sistema actual, que me parece acertado.

Es evidente que, si sustituyéramos el sistema actual por este otro, las principales beneficiadas serían las comunidades uniprovinciales. Los más perjudicados con el cambio serían los castellanoleoneses, ya que los senadores provenientes de esta comunidad pasarían de ser el quince por ciento del total a tan solo un cinco por ciento. Importante descenso, en cuanto a poder en la cámara, experimentaría también Andalucía, la otra gran Comunidad Autónoma en cuanto a número de provincias, si bien menos pronunciado que el de Castilla y León gracias a que es una comunidad mucho más poblada que esta, y este sistema da más importancia al criterio poblacional que el actual.

El reforzamiento del criterio poblacional viene acompañado, sin embargo, de una característica nueva que probablemente no será muy del agrado de aquellas Comunidades Autónomas grandemente pobladas: el establecimiento de un límite superior al número de senadores que puede designar un parlamento autonómico. Este límite, como ya se ha mencionado, se define como el doble del número de senadores asignados a la comunidad con derecho a designar menos senadores, y actualmente estaría en veinte senadores. Si no existiera tal límite, Andalucía pasaría de designar veinte senadores a veintiséis, Cataluña designaría veinticinco y Madrid veintitrés.

Tenemos por tanto una distribución de senadores que parte de un criterio de igualdad entre Comunidades Autónomas, para después añadir a este una recompensa en función de la población, pero limitada de forma que las comunidades más pobladas no acumulen excesivo poder.

A estos senadores designados por la Comunidades Autónomas habría que añadir los que tiene derecho a designar el Congreso de los Diputados, que serían como máximo veinte, con lo que la cámara alta alcanzaría, como mucho, las dimensiones de la actual.

Se ha procedido a simular cómo habría sido la distribución de escaños en el Senado durante el periodo que va desde 1983 hasta 2018, tanto por el método D'Hondt como por el método de Sainte-Laguë, si bien, debido a la limitación existente en cuanto a extensión del presente trabajo, solamente expondré los

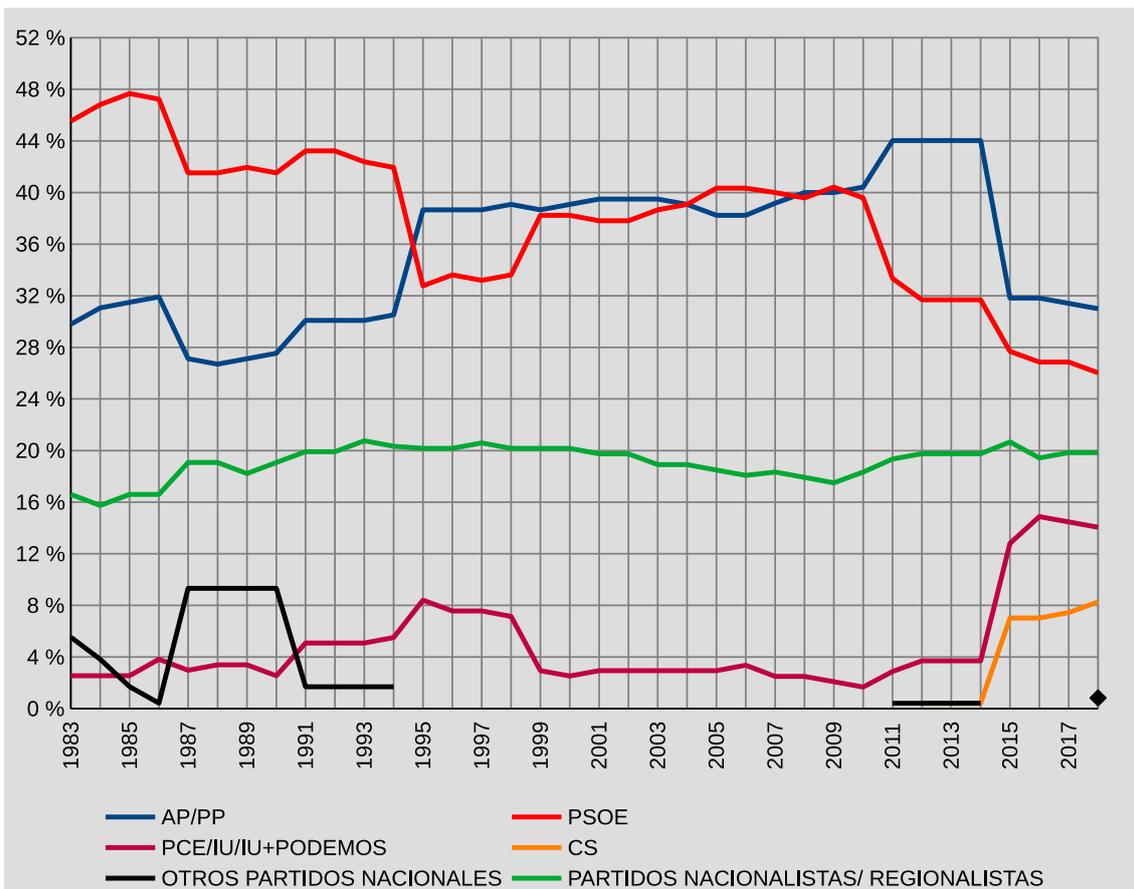


Figura 4: Evolución del porcentaje de escaños del Senado controlado por los diferentes partidos (Propuesta del anteproyecto de Constitución). Fuente: elaboración propia.

resultados obtenidos con el último. Se ha hecho esta elección teniendo en cuenta que permite obtener un Senado ligeramente más diverso que con el método D'Hondt, pero sin provocar una fragmentación excesiva del mismo, puesto que a lo largo de todo el periodo analizado, un pacto entre los dos partidos con mayor representación en la cámara, PP y PSOE, supondría una mayoría absoluta. En la Figura 4 podemos ver el resultado.

Salta a la vista que la evolución del porcentaje de escaños controlado por los diferentes partidos refleja mucho mejor los cambios en las tendencias políticas que en el caso del sistema actual. Vemos también que ningún partido llega a alcanzar en ningún momento la mayoría absoluta en la cámara, y que los partidos de ámbito autonómico, en conjunto, mejoran notablemente su representación, llegando en muchos momentos a duplicar la que obtuvieron con el actual sistema.

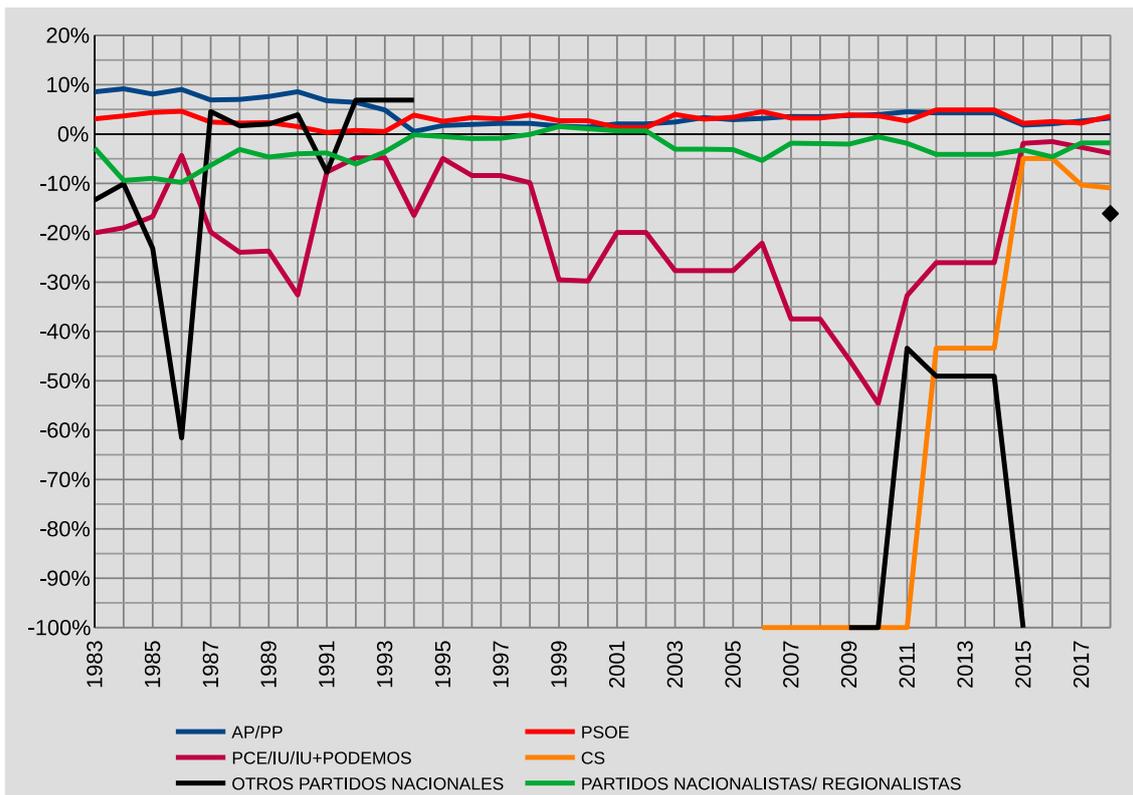


Figura 5: Diferencia porcentual entre la representación autonómica y en el Senado (propuesta del anteproyecto de Constitución).

Fuente: elaboración propia.

En la Figura 5 vemos la diferencia porcentual en cuanto a representación entre los parlamentos autonómicos y el Senado.

Como se puede observar, el Senado reflejaría mucho mejor el panorama político existente en los Parlamentos Autonómicos, reduciéndose grandemente la sobrerrepresentación del PP, y mejorando la de los partidos de ámbito regional. Izquierda Unida hubiera seguido estando infrarrepresentado, pero su situación también mejoraría notablemente.

Como soy consciente de que la composición de los Parlamentos Autonómicos no tiene por qué ser, y a menudo no es, un modelo de proporcionalidad, se ha querido realizar esta misma comparación empleando en lugar del porcentaje de escaños en las cámaras autonómicas, el porcentaje de votos obtenido en las elecciones autonómicas por los partidos que lograron representación en dichos comicios. El resultado se muestra en la Figura 6.

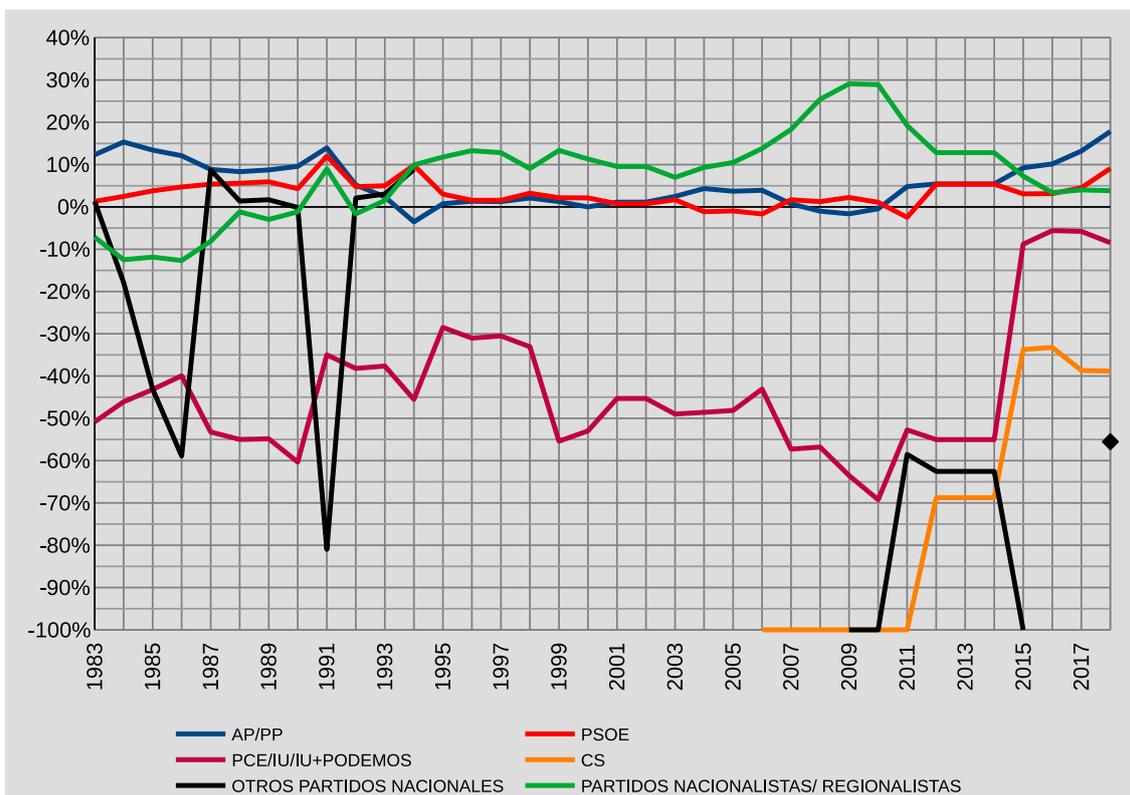


Figura 6: Diferencia porcentual entre el porcentaje de escaños en el Senado y el porcentaje de votos en las elecciones autonómicas (Propuesta del anteproyecto de Constitución).

Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos en ARGOS (G. Valenciana)

Atendiendo a este criterio, la sobrerrepresentación del PP sería mucho menor, llegando incluso en algún momento a estar ligeramente infrarrepresentado, mientras los partidos de ámbitos regional serían los principales beneficiados del sistema, si bien la diferencia con respecto a los votos obtenidos nunca llegaría a ser superior al treinta por ciento. Quitando a los dos grandes, el resto de partidos de ámbito nacional serían los principales perjudicados.

3.2 Propuesta del Consejo de Estado (2006)¹⁰.

En el año 2006, el Gobierno de España solicitó al Consejo de Estado la elaboración de un informe acerca de las posibilidades de reforma de la Constitución en lo referente a una serie de cuestiones, una de las cuales era el Senado.

¹⁰ Consejo de Estado (2006).

	BASE	POBLACIÓN	PROVINCIAS	TOTAL
Andalucía	6	8	8	22
Aragón	6	1	3	10
Asturias	6	1	1	8
Baleares	6	1	1	8
Cantabria	6	0	1	7
Canarias	6	2	2	10
Castilla-La Mancha	6	2	5	13
Castilla y León	6	2	9	17
Cataluña	6	7	4	17
C. Valenciana	6	4	3	13
Extremadura	6	1	2	9
Galicia	6	2	4	12
La Rioja	6	0	1	7
Madrid	6	6	1	13
Murcia	6	1	1	8
Navarra	6	0	1	7
País Vasco	6	2	3	11
Ceuta	2			2
Melilla	2			2
			Total:	196

Tabla 2: Distribución de senadores por comunidades (propuesta del Consejo de Estado de 2006).

Fuente: elaboración propia.

El informe expone diversas alternativas, tanto en lo referente a la distribución territorial de los escaños como en el método de elección de los senadores.

Respecto a la primera de las dos cuestiones, se inclina por un modelo en el que en cada Comunidad Autónoma se elegirán seis senadores, a los que se añadirán uno más por cada provincia y por cada millón de habitantes. En Ceuta y en Melilla se mantendría el número de senadores en dos.

En la práctica, teniendo en cuenta que en todas las Comunidades Autónomas debe existir como mínimo una provincia, el número mínimo de senadores para estas es de siete.

Justifica la elección afirmando que de entre los analizados sería el que más patente haría el carácter territorial de la cámara, al potenciar la igualdad entre comunidades, pasando la razón entre el número de senadores de la comunidad que más tiene y el de la que menos de ocho a tres, y al reducir el número de senadores, que pasarían de 266 a 196, acentuando la diferencia con respecto al Congreso.

Admite la posibilidad de añadir alguna variación al modelo, como por ejemplo, elevar a siete u ocho el número de senadores fijos, lo cual atenuaría aún más las diferencias entre comunidades, o reducir la ponderación poblacional a un senador adicional por cada 500.000 habitantes, potenciando las diferencias entre comunidades.

Tomando esta propuesta, la distribución de senadores entre comunidades quedaría como se muestra en la Tabla 2.

En cuanto a la elección de los senadores, ofrece dos propuestas alternativas. La primera de ellas, por la cual el Consejo de Estado afirma mostrar «una moderada preferencia», establece que los senadores serán elegidos por los votantes de las Comunidades Autónomas mediante sufragio directo, en los términos establecidos por la ley orgánica electoral general, celebrándose los comicios en cada Comunidad o Ciudad Autónoma de forma simultánea a los de su asamblea. Indica, además, que el mandato de los senadores no termina hasta que no hayan tomado posesión del cargo los nuevos senadores electos¹¹. La segunda propuesta establece que en cada provincia se elegirá un senador por sufragio directo y mediante escrutinio mayoritario, de forma simultánea a las elecciones de la correspondiente Comunidad Autónoma, siendo el resto de ellos elegidos por las Asambleas Autonómicas en la forma que establezca su Estatuto de Autonomía, pero siempre asegurando una adecuada representación proporcional. Los dos senadores correspondientes a cada Ciudad Autónoma se elegirán por sufragio directo y mediante escrutinio mayoritario. El mandato de los senadores, al igual que en la anterior propuesta, se extiende hasta el momento en que los nuevos senadores que han de reemplazarlos tomen posesión del cargo.

La primera de las propuestas es bastante ambigua, dejando abiertas cuestiones importantes como las unidades territoriales a emplear como circunscripciones o el sistema de escrutinio.

¹¹ A las reglas generales sobre celebración de elecciones y término del mandato de los senadores, hay que añadir la excepción recogida en el artículo 168 de la Constitución, que la propuesta mantiene vigente. De convocarse elecciones a Cortes Constituyentes, el Senado, al igual que el Congreso de los Diputados, se disolvería de forma inmediata y la elección de los miembros de las dos cámaras para la legislatura constituyente se realizaría de manera simultánea.

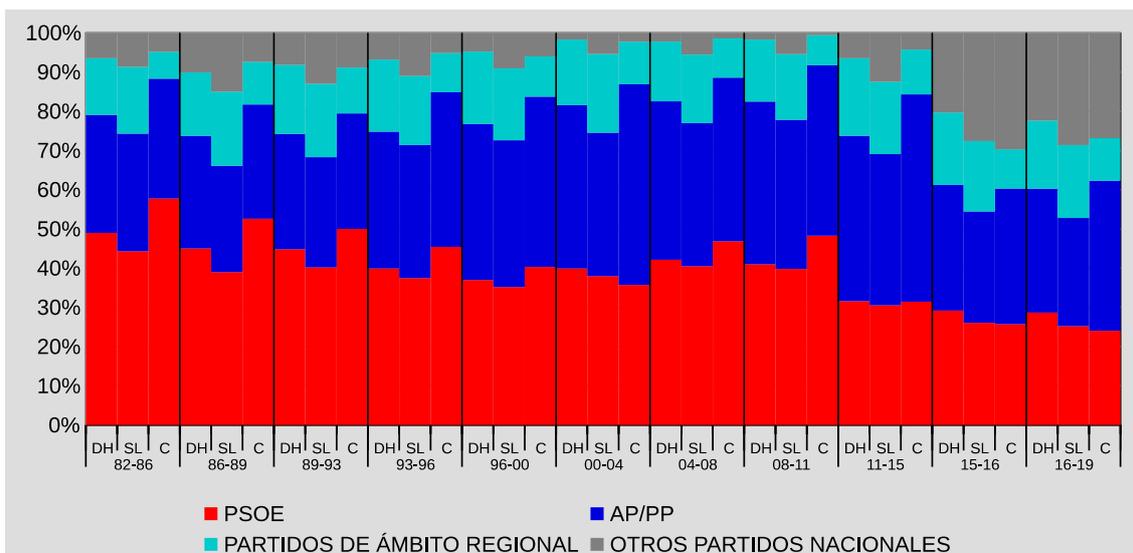


Figura 7: Composición del Senado y del Congreso (1ª propuesta Consejo de Estado de 2006)

Fuente: elaboración propia

La segunda propuesta, mucho más precisa, establece un sistema mixto como el actual, pero que a diferencia de este, hace recaer la mayor parte del peso de la elección sobre las Asambleas Autonómicas, puesto que, con la excepción de Castilla y León, donde debido a la gran descompensación entre superficie y población, nueve de los diecisiete senadores serían elegidos directamente por los ciudadanos, en el resto el porcentaje de los senadores designado por la asamblea no baja del sesenta por ciento.

Lo que si tienen en común ambas propuestas es el establecimiento de un Senado «continuo», puesto que, salvo la excepción recogida en el artículo 168 de la Constitución, siempre estaría en funcionamiento, renovándose por partes y sin que exista lapso de tiempo alguno entre el fin del mandato de un senador y la toma de posesión del cargo de aquel destinado a sustituirle.

Se ha procedido a realizar una simulación de la primera de las dos opciones, empleando como circunscripción la Comunidad Autónoma, y como métodos de escrutinio la regla D'Hondt y la regla de Sainte-Laguë¹².

12 Lo cierto es, que en caso de optar por un sistema proporcional, el Consejo de Estado se inclina por sistemas más complejos como el empleado en Alemania para la elección del Bundestag.

En la Figura 7 se representa la composición del Senado con cada uno de los dos métodos y la composición del Congreso de los Diputados. A efectos de comparar la composición de ambas cámaras, se ha tomado como unidad de tiempo las legislaturas del Congreso, siendo por tanto la composición del Senado representada en cada legislatura, la media del periodo.

Lo primero que comprobamos es que las reticencias del Consejo de Estado acerca de un sistema de este tipo, debido a que podría resultar en un Senado de composición similar a la del Congreso de los Diputados, son, por lo menos en parte, ciertas, puesto que para los partidos de ámbito nacional existe una buena correlación entre el porcentaje de escaños en el Senado con cualquiera de las dos reglas de escrutinio, y el porcentaje de escaños en el Congreso. Esta correlación es mayor con la regla D'Hondt, cumpliéndose con ella que el partido con mayor representación en el Congreso también lo es en el Senado.

No obstante, aunque las tendencias sean similares en ambas cámaras, las proporciones, en lo que a reparto de escaños se refiere, sí que varían entre ambas cámaras, de forma que en el Senado, y especialmente si se emplea el método de Sainte-Laguë, la representación de los partidos de ámbito regional y de los partidos nacionales de menor tamaño aumenta. También es importante resaltar que ningún partido hubiera alcanzado en ningún momento la mayoría absoluta en la cámara alta, de forma que en el Senado siempre hubiera sido necesario recurrir a pactos entre partidos.

Un aumento del número de senadores fijos por comunidad o una reducción de la ponderación poblacional podrían ahondar en la diferenciación entre las composiciones del Senado y el Congreso, aunque se perderían las ventajas asociadas a un menor tamaño de la cámara, y con la segunda de las opciones, además, se acrecentarían las diferencias entre comunidades. De todas formas, se debe tener en cuenta que un cambio en el sistema electoral desde una fórmula mayoritaria hacia una proporcional, con circunscripciones de mayor tamaño y además con un previsible aumento de las competencias de la cámara, es probable que produjera un cambio en la mentalidad y en los patrones de votación de los electores a la hora de enfrentarse a las elecciones

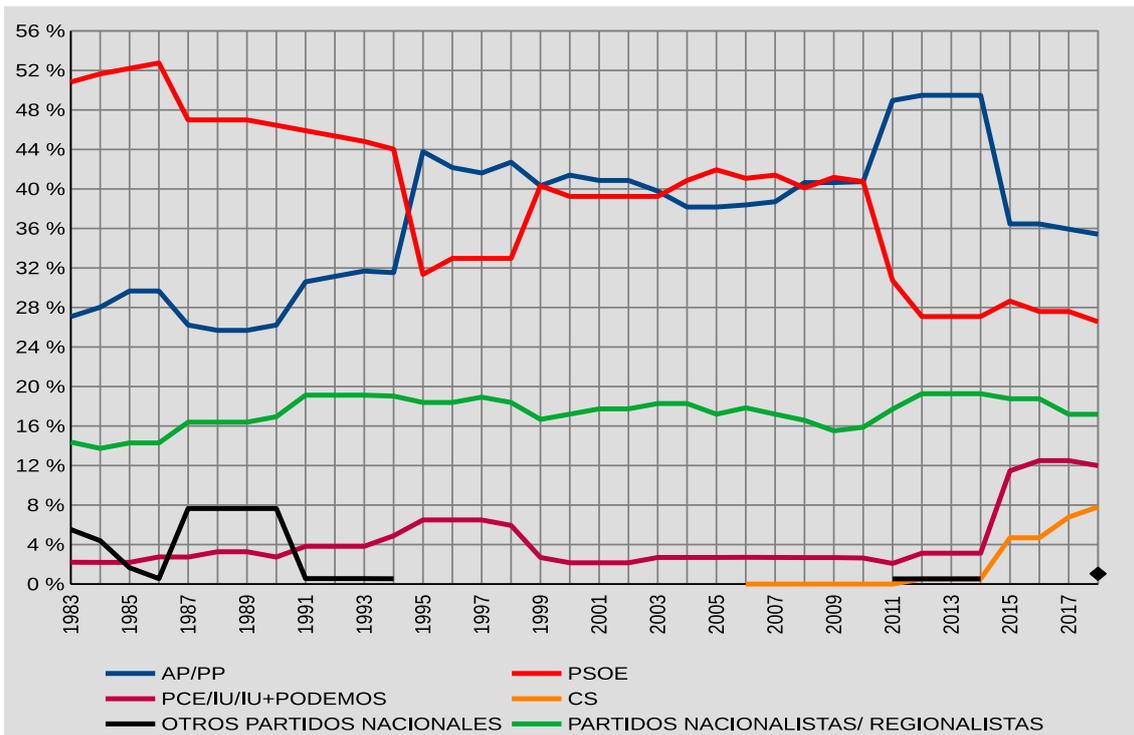


Figura 8: Evolución de la composición del Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).
Fuente: Elaboración propia.

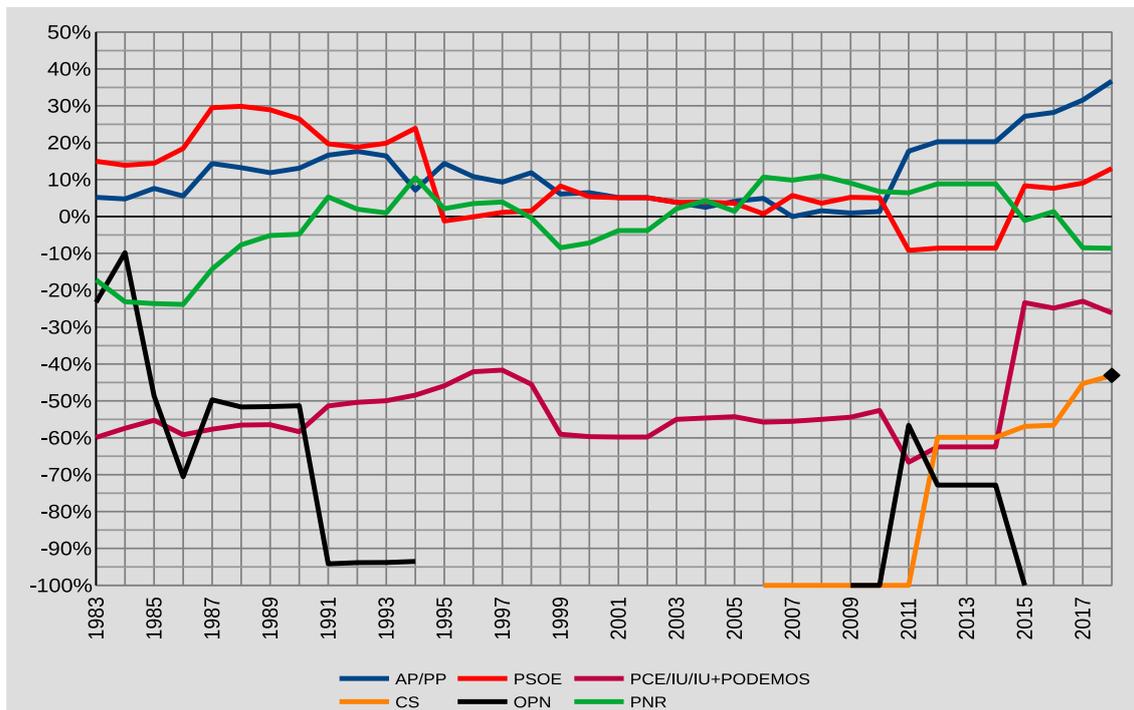


Figura 9: Diferencia entre el porcentaje de voto a nivel autonómico y el porcentaje de escaños en el Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).
Fuente: Elaboración propia. Datos de votos en elecciones autonómicas a partir de ARGOS (G. Valenciana).

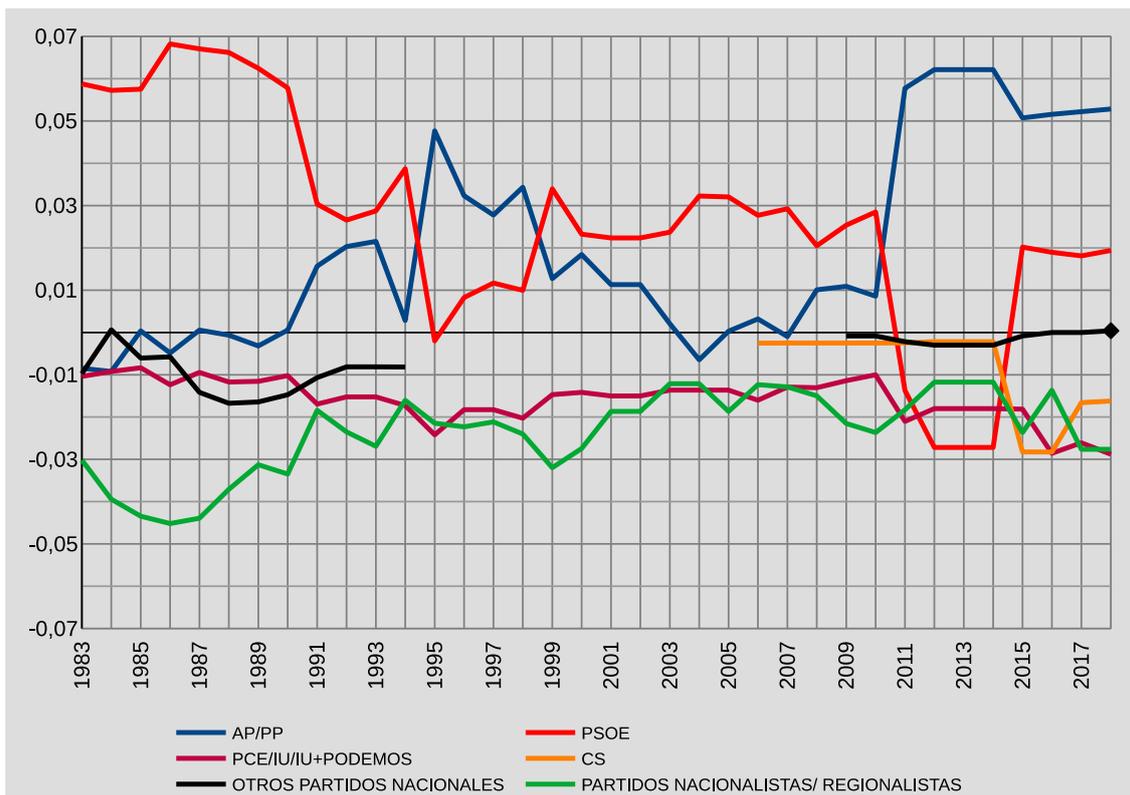


Figura 10: Diferencia entre el porcentaje de escaños en los parlamentos autonómicos y en el Senado (2ª propuesta del Consejo de Estado, 2006).

Fuente: Elaboración propia.

al Senado. Cambio que evidentemente no es posible reflejar en las simulaciones que se ha realizado, pero que podría tener un efecto importante en la composición de la cámara.

También se ha procedido a simular la segunda de las propuestas hechas por el Consejo de Estado, en este caso únicamente por el método de Sainte-Laguë, y como podemos ver en las figuras 8, 9 y 10, este modelo favorecería al Partido Popular y al Partido Socialista, si bien es cierto que menos que el sistema actual y además, exceptuando el periodo 1983-1986, en ningún otro momento hubiera existido ningún partido con mayoría absoluta en la cámara.

3.3 Otras propuestas.

Sobre este tema se han realizado muchas otras propuestas, no siendo posible examinar todas en el presente trabajo. A modo de ejemplo podemos citar la formulada en Penadés y Urquizu-Sancho (2007), donde se propone una suerte de adaptación del sistema alemán para la elección de los miembros del

Bundestag, pero a nivel autonómico¹³, o la de Camps y Mora (2015), que de mantenerse un modelo con listas abiertas, como el actual, abogan por sustituir el voto limitado por un método de voto aprobatorio como el propuesto por el matemático sueco Edvard Phragmén a finales del siglo XIX.

4 PROPUESTA PERSONAL.

Personalmente, y a pesar de los recelos manifestados en su momento por el Consejo de Estado, yo optaría por un Senado elegido en cada Comunidad Autónoma al tiempo que su propio parlamento, en circunscripciones autonómicas, y mediante una fórmula proporcional, preferiblemente Sainte-Laguë. Se trataría de un sistema sencillo, que aportaría un panorama no excesivamente diferente del que podemos encontrar en el Congreso de los Diputados, pero sí lo suficiente como para que en la cámara alta siempre hubiera sido necesario el debate y el entendimiento entre partidos. Además permitiría una renovación progresiva del Senado, permitiendo que la cámara estuviera continuamente en funcionamiento¹⁴.

Concretamente, mi propuesta contempla un Senado que, salvo algún caso excepcional que examinaremos más adelante, siempre hubiera estado integrado por doscientos cuarenta y nueve miembros. De ellos, dos corresponderían a Ceuta y otros dos a Melilla, que a diferencia de lo que ocurriría en el resto de territorios, se elegirían empleando la fórmula mayoritaria limitada, esto es, cada elector podrá votar a un candidato y cada partido podrá presentar un único candidato también. En cuanto a los otros doscientos cuarenta y cinco, cada una de las quince Comunidades Autónomas peninsulares tendría derecho en principio a nueve senadores, mientras que las insulares partirían con diez senadores en reconocimiento a su particular situación, haciendo por tanto un total de ciento cincuenta y cinco senadores. Treinta senadores se asignarían empleando un criterio territorial. Se tomaría para ello

13 Es decir, cada comunidad aplicaría de forma independiente un método similar al alemán para la elección de los senadores que le corresponden.

14 Para asegurar que en ningún momento haya Comunidades Autónomas sin representación en el Senado, los senadores no terminarían su mandato hasta que no hubieran tomado posesión de su cargo los nuevos senadores electos.

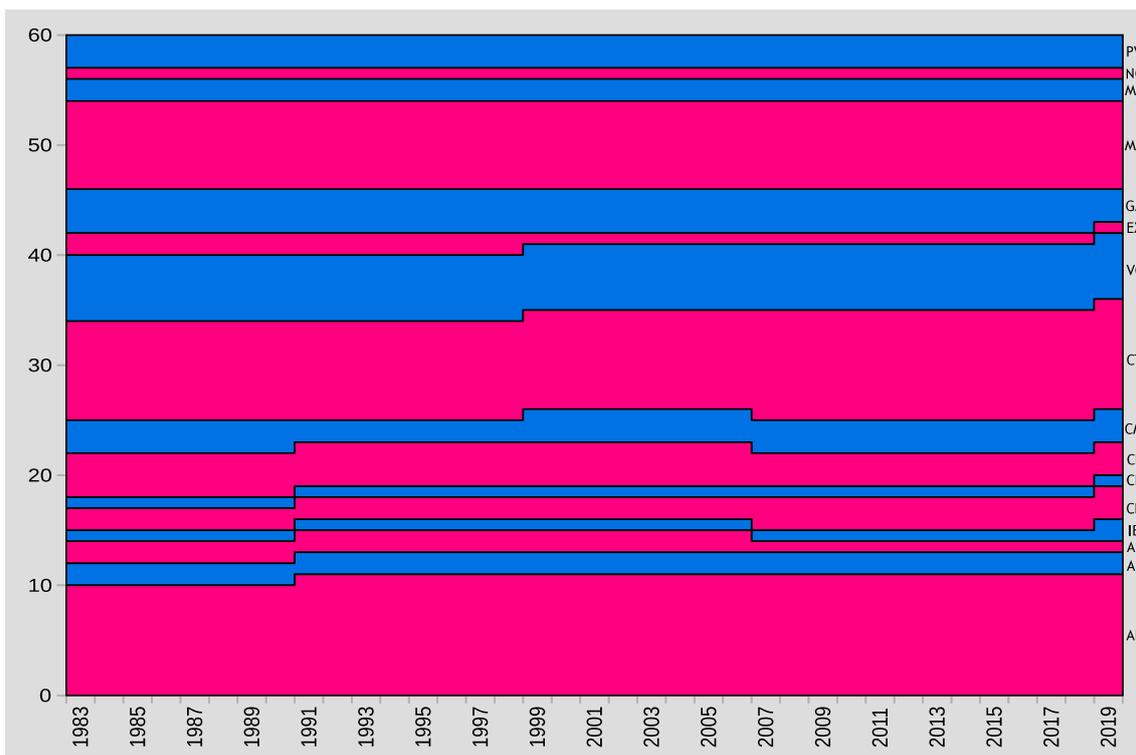


Figura 11: Evolución de la distribución de los senadores poblacionales (propuesta personal).
Fuente: elaboración propia.

la superficie de las Comunidades Autónomas en kilómetros cuadrados, y se repartirían los senadores utilizando el cociente Hare¹⁵.

Los sesenta senadores que quedan se asignarían en función de la población, empleando también el cociente Hare. Dicho método permite mantener un Senado de tamaño fijo, pero su aplicación implica que cada vez que se actualice el reparto de senadores poblacionales afectará a todas las Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta que no todas ellas elegirían a sus senadores al mismo tiempo, esto plantearía un problema a la hora de realizar el cambio. La solución que propongo consistiría en permitir que una Comunidad Autónoma mantenga el número de senadores previo hasta el momento en que le corresponda celebrar elecciones, en el caso de que en el nuevo reparto se haya reducido el número de senadores poblacionales que le corresponden, y en autorizar provisionalmente al parlamento autonómico a designar los senadores necesarios, en el caso de que el número de senadores que le corresponden aumente. Para minimizar la aparición de estas situaciones

¹⁵ Véase <https://bit.ly/324bUOv>

	BASE	POBLACIÓN	PROVINCIAS	TOTAL
Andalucía	9	11	5	25
Aragón	9	2	3	14
Asturias	9	1	1	11
Baleares	9	2	1	12
Cantabria	9	1	0	10
Canarias	9	3	1	13
Castilla-La Mancha	9	3	5	17
Castilla y León	9	3	6	18
Cataluña	9	10	2	21
C. Valenciana	9	6	1	16
Extremadura	9	1	2	12
Galicia	9	4 (3)	2	15 (14)
La Rioja	9	0	0	9
Madrid	9	8	1	18
Murcia	9	2	1	12
Navarra	9	1	1	11
País Vasco	9	3	0	12
Ceuta	2			2
Melilla	2			2
			Total:	250 (249)

Tabla 3: Distribución de senadores por Comunidad Autónoma en el año 2019 (propuesta personal).

Fuente: elaboración propia

la reasignación se realizaría coincidiendo con las elecciones en las Comunidades Autónomas del régimen general. En la práctica, en el periodo 1983-2019 el reparto de estos sesenta senadores no habría variado mucho, de forma que la primera de las situaciones no se habría dado hasta el año 2019¹⁶, mientras que la segunda de ellas solo se habría dado en dos ocasiones¹⁷.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el reparto de senadores entre Comunidades Autónomas en el año 2019 sería tal y como se muestra en la Tabla 3.

Como se puede observar, la tabla refleja el hecho de que a Galicia se le permitiría mantener quince senadores hasta que se celebraran sus elecciones, de forma que excepcionalmente la cámara estaría integrada por doscientos cincuenta senadores.

¹⁶ Galicia pasaría de cuatro a tres senadores poblacionales, manteniendo el cuarto temporalmente hasta la celebración de elecciones en 2020.

¹⁷ Andalucía entre 1991 y 1994 habría tenido un senador designado por el parlamento autonómico, y lo mismo le habría ocurrido a Cataluña entre 2007 y 2010.

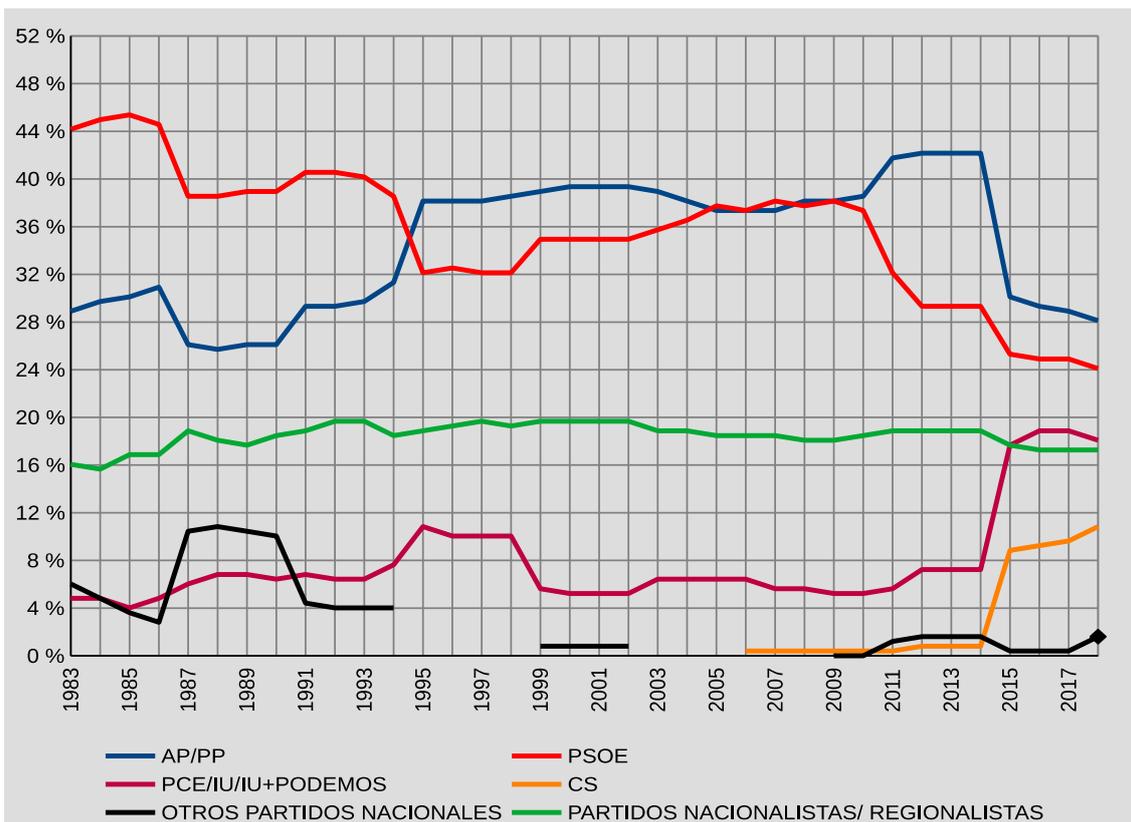


Figura 12: Distribución de escaños entre partidos a lo largo del tiempo (propuesta personal).

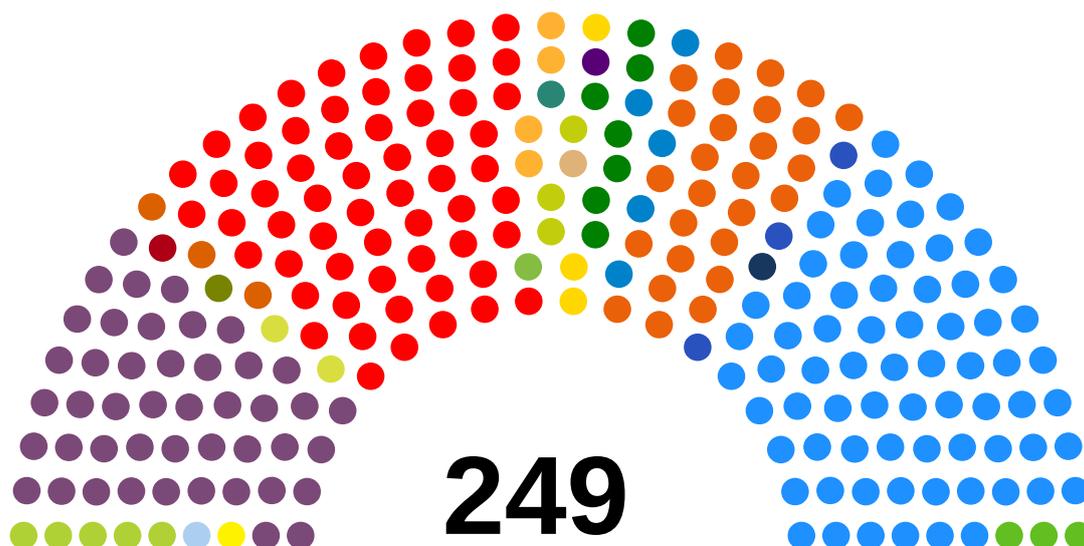
Fuente: elaboración propia.

El rango iría desde los nueve senadores de La Rioja a los veinticinco de Andalucía. Se reduciría, por tanto, la razón entre el número de senadores de la comunidad que más tiene y el de la que menos de 8 a 3¹⁸. Se lograría así un Senado más igualitario entre comunidades y con un tamaño ligeramente inferior al del actual

En cuanto a la repartición de escaños entre partidos, empleando el método de Sainte-Laguë la evolución temporal hubiera sido como se muestra en la Figura 12.

La simulación se ha realizado empleando como datos de partida para la asignación de escaños en el Senado, las cifras de votos de las elecciones autonómicas. En el caso de Ceuta y Melilla se han asignado en cada una de

¹⁸ Concretamente 41/5 y 25/9.



*Figura 13: El Senado tras las elecciones andaluzas de 2018 (propuesta personal).
Fuente: elaboración propia.*

ellas los escaños a los dos partidos más votados en las elecciones a su asamblea¹⁹.

Se puede observar que el Partido Popular y el Partido Socialista siguen ocupando las primeras posiciones, lo cual es inevitable, pero su poder se reduce, de forma que ninguno de los dos habría alcanzado en ningún momento la mayoría absoluta, y se habrían visto abocados a negociar con otros partidos. Los partidos de ámbito regional mejoran sus resultados cuando no están entre las principales fuerzas en la comunidad donde se presentan, pero los principales beneficiados son los partidos nacionales de tamaño mediano o pequeño. Así, además de la mejora de Izquierda Unida, Podemos o Ciudadanos, otros partidos como el CDS o UPYD también se hubieran beneficiado, consiguiendo representación incluso en algunas comunidades donde no habían conseguido entrar en el parlamento autonómico.

En la Figura 13, está representada la posible distribución de escaños en el Senado tras las elecciones andaluzas de 2018 empleando mi propuesta. De izquierda a derecha, los partidos son: EH-Bildu (5), BNG (1), CUP (1), Unidas

¹⁹ Puesto que las asambleas de ambas ciudades comenzaron a funcionar en 1995, en años previos se han empleado los datos de las elecciones locales.

Podemos (45), CHA (1), PACMA (1), Compromís (3), Més (2), PSOE (60), Nueva Canarias (1), ERC (4), PRC (3), CpM (1), PAR (1), CC (3), El Pi (1), PNV (7), PDeCat (5), Ciudadanos (27), UPN (3), FAC (1), PP (70) y Vox (3).

Queda patente que la cámara sería mucho más diversa, no ya que el Senado con el modelo actual, sino también que el Congreso de los Diputados.

5 CONCLUSIÓN.

Sobre la necesidad de cambiar el actual Senado existe un acuerdo casi unánime. Si bien en los últimos tiempos han aumentado las voces a favor de su supresión, lo cierto es que con el actual modelo de país la opción más adecuada parece ser la de transformarlo en una verdadera cámara de representación territorial. En lo que respecta al sistema de elección de los senadores, sí que parece existir un acuerdo unánime en que un sistema con circunscripciones provinciales y escrutinio mayoritario limitado es posiblemente una de las peores opciones, tanto si lo que se busca es una cámara de representación territorial, como si se pretende conseguir una cámara que sirva de contrapeso a un Congreso de los Diputados de corte conservador como el nuestro.

Ideas buenas, ya se han propuesto muchas, ahora lo que verdaderamente hace falta es voluntad política e interés popular por llevar a cabo una reforma que se está aplazando desde hace cuatro décadas.

Bibliografía

- Lijphart, Arend, Patterns of Democracy, Government forms and performance in thirty-six countries, Yale university press, 2ª Ed, 2012
- Penadés, Alberto; Urquizu-Sancho, Ignacio, La reforma del Senado, Fundación Alternativas, 2007
- Boletín Oficial de las Cortes, 5 de enero de 1978; <https://bit.ly/2gUZcdA>, consultado el 19 de mayo de 2019
- Consejo de Estado, Informe sobre modificaciones de la Constitución española; febrero 2006
- Camps, Rosa; Mora, Xavier , Llistes obertes? No de qualsevol manera!, 2015; <https://bit.ly/2xfnjwF>, consultado el 22 de junio de 2019
- ARGOS; <https://bit.ly/2X83uIC>, consultado el 22 de junio de 2019