

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COMPOSICION DEL SENADO

J. MARIO BILBAO ARRESE (\*)

## RESUMEN

En este trabajo se analiza la propuesta de reforma de la Constitución Española, realizada por el profesor López Garrido para el diario *El País*. El análisis se refiere exclusivamente a la *composición* del Senado y no se plantea ninguna cuestión referida a sus *funciones*. En primer lugar, se comparan el reparto de senadores actual con diversos repartos y todos ellos con la población de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla. A continuación, se modela el conflicto que se dará entre la elección del Congreso en circunscripciones provinciales y la propuesta de elección del Senado en circunscripciones formadas por las Comunidades Autónomas.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Senado es una de las instituciones con mayores posibilidades para integrar a las Comunidades Autónomas en el nuevo tipo de *Estado compuesto*, en el que se organiza políticamente España con la Constitución de 1978. Sin embargo, no existen mecanismos constitucionales expresos que determinen esta misión del Senado.

---

(\*) Departamento de Matemática Aplicada II, Universidad de Sevilla. Escuela Superior de Ingenieros. Av. Reina Mercedes. 41012 Sevilla. E/mail: mbilbao@matinc.us.es

En el *Informe sobre las Autonomías*, editado en 1988, por los profesores Tornos, Aja, Font i Llovet, Perulles y Alberti, se afirma:

«La propuesta de convertir el Senado en Cámara de las Autonomías sólo puede verse como un elemento más para proporcionar mayor funcionalidad a la institución y para contribuir a una mejor integración del Estado autonómico [8, página 155].

La vía concreta pasaría por potenciar los elementos del Senado que responden al criterio de Cámara territorial, es decir, de los senadores que representan a las CC.AA., designados por sus Parlamentos (el grupo de los 48), y de las funciones específicas del Senado en relación a las Autonomías [8, página 157].»

López Garrido, a petición del diario *El País*, ha elaborado una propuesta para reformar la *composición* y las *funciones y potestades* del Senado. En lo que se refiere a la composición, propone *elegir en cada Comunidad Autónoma cinco senadores y uno más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil, excepto Ceuta y Melilla que eligen un senador (1) cada una de ellas.*

En este trabajo, estudiaremos la proporcionalidad entre la población y los senadores que representan cada territorio autonómico. Este análisis se efectuará sobre el actual Senado, el propuesto por el profesor López Garrido y diversas fórmulas de reparto de senadores por CC.AA. mediante el sistema de restos mayores. Además, se planteará el conflicto que podría originarse por la existencia de diferentes circunscripciones para elegir el Congreso y el Senado.

---

(1) En el artículo 69.4 del texto de la reforma se asignan dos, lo que parece una errata.

## 1. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO

El artículo 69 de la Constitución Española establece la composición del Senado y los procedimientos para elegir o designar senadores. Los senadores se eligen por dos métodos completamente diferentes; la mayoría (208) son elegidos directamente, en cada provincia, mediante un método de elección mayoritaria con voto limitado. El resto (48) son designados por los Parlamentos Autonómicos en proporción a la representación de cada grupo parlamentario.

El Senado que configura la reforma propuesta, se compone de un total de 180 senadores, con un mínimo inicial de 5 senadores y el Presidente de la Comunidad Autónoma. Dado que hay que repartir  $180 - 17 \times 6 - 2 = 76$  senadores entre las 17 Comunidades, se puede elegir una cuota de población –como se hace en la reforma (500.000)–, o el reparto se realiza con el sistema de restos mayores, definidos en el artículo 162 de la Ley de Régimen Electoral General, para asignar los diputados del Congreso que se eligen en cada provincia. Con ambos métodos de reparto se obtiene el mismo número de senadores, pero el sistema de restos mayores es independiente de los cambios en la población del conjunto de España.

En el siguiente cuadro, se comparan los porcentajes de población con el porcentaje de senadores en la actualidad y en el Senado reformado.

La composición del Senado que se propone en la reforma, discrimina a las seis Comunidades más pobladas, que eligen un porcentaje de senadores menor que su correspondiente porcentaje de población. Las más perjudicadas son Andalucía, con una pérdida de  $-6,74$  y Cataluña, que pierde  $-5,59$ . Las once Comunidades restantes, Ceuta y Melilla obtienen ganancias, que son mayores –en términos relativos– a medida que tienen menos población.

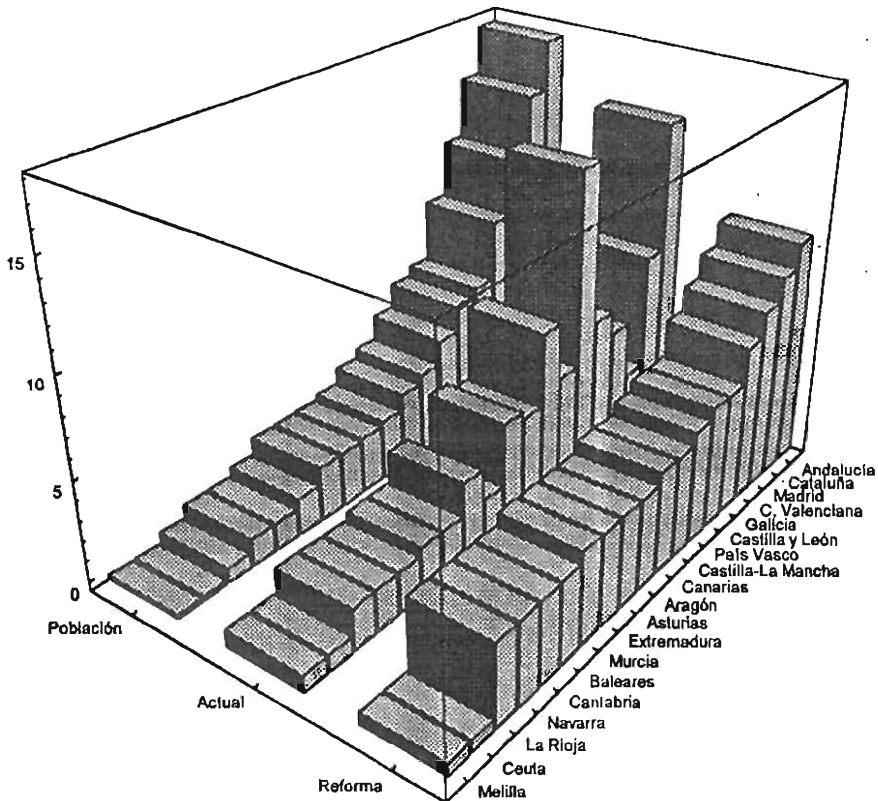
POBLACION Y SENADO (I)			
COMUNIDAD	POBLACION	ACTUAL	REFORMA
Andalucía . . . . .	17,85	15,23	11,11
Cataluña . . . . .	15,59	8,98	10,00
Madrid . . . . .	12,73	3,52	8,89
C. Valenciana . . . . .	9,92	6,25	7,78
Galicia . . . . .	7,03	7,42	6,11
Castilla y León . . . . .	6,55	15,23	6,11
País Vasco . . . . .	5,41	5,86	5,56
Castilla-La Mancha . . . . .	4,27	8,59	5,00
Canarias . . . . .	3,84	5,08	5,00
Aragón . . . . .	3,06	5,47	4,44
Asturias . . . . .	2,81	2,34	4,44
Extremadura . . . . .	2,73	3,91	4,44
Murcia . . . . .	2,69	2,34	4,44
Baleares . . . . .	1,82	2,34	3,89
Cantabria . . . . .	1,36	1,95	3,89
Navarra . . . . .	1,34	1,95	3,89
La Rioja . . . . .	0,68	1,95	3,89
Ceuta . . . . .	0,17	0,78	0,56
Melilla . . . . .	0,15	0,78	0,56

Si comparamos la composición del Senado reformado con el actual: Madrid gana 5,37; la Comunidad Valenciana gana 1,53; Cataluña gana 1,02.

FIGURA 1

*Comparación entre población y senadores*

**Población y senadores por Comunidades Autónomas**

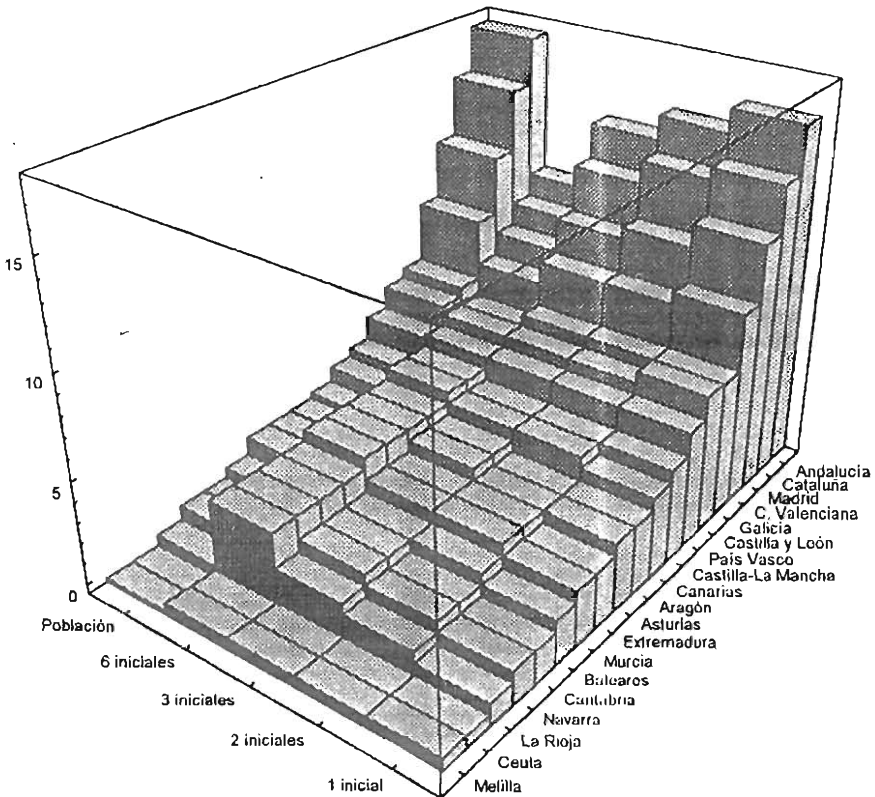


Las perdedoras son Andalucía, con  $-4,12$  y Galicia con  $-1,31$ . Castilla y León, en el actual Senado tiene una ganancia de  $8,68$  y con la reforma tendría una pérdida de  $-0,44$ . Asturias, Extremadura, Murcia, Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja aumentan su representación con la reforma.

FIGURA 2

*Reparto de senadores en función del número inicial*

Cuatro criterios de reparto con un total de 180 senadores



La comparación en tres dimensiones –realizada con el programa informático *Mathematica*, creado por Wolfram [9] y aplicado por Castillo a la Estadística [2]–, permite observar que el principio de proporcionalidad electoral, en su vertiente territorial, queda tan dañado con la reforma propuesta como lo está el actual Senado.

En la figura 2 se puede observar que la causa de la desproporción, en el reparto de senadores propuesto, es el elevado número inicial (seis) de la reforma. A medida que disminuimos los senadores iniciales, la proporcionalidad respecto a la población mejora al usar el método de restos mayores. La razón es que aumenta el número de senadores a atribuir en función de la población.

Si se mantienen seis senadores iniciales, la única posibilidad de mejora de la proporcionalidad en el reparto consiste en aumentar el tamaño total del Senado. Sin embargo, un Senado con 350 componentes y seis iniciales, es menos proporcional que un Senado con 180 componentes y un senador inicial.

En el cuadro **Población y Senado (II)**, se presentan el número de senadores y los porcentajes correspondientes a las CC.AA., Ceuta y Melilla, usando los dos repartos mencionados en el párrafo anterior.

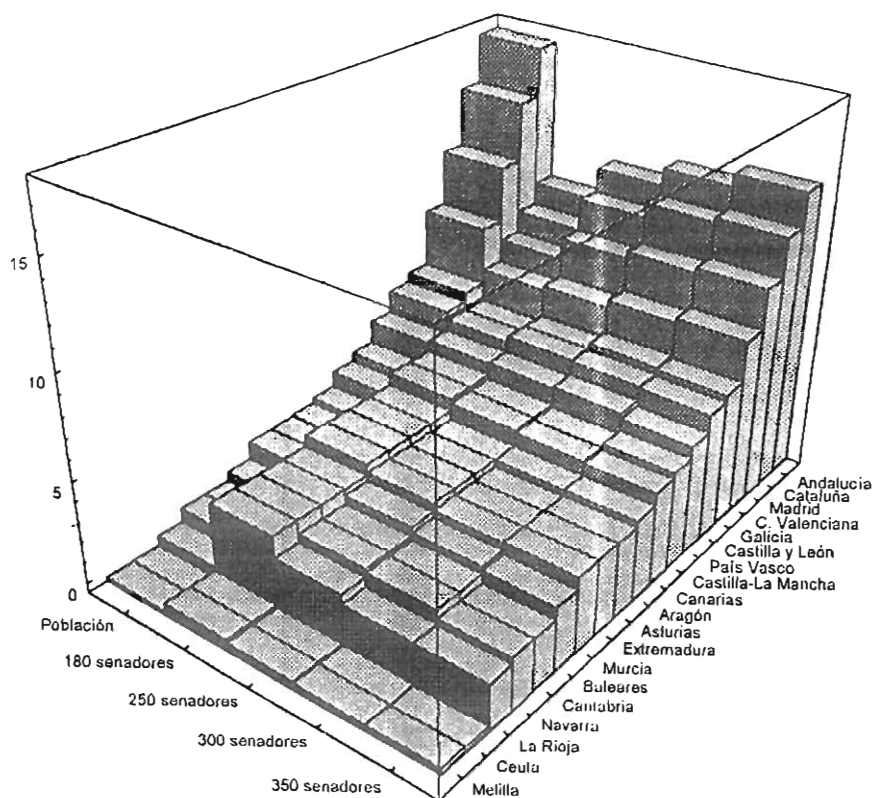
La propuesta de asignar a cada Comunidad Autónoma un número elevado de senadores iniciales altera la proporcionalidad territorial. Sin embargo, en las circunscripciones con un número alto de escaños en juego, mejora de proporcionalidad entre votos y senadores logrados por los partidos. La dimensión de la proporcionalidad partidista se estudia por Montero y Gunther, que señalan para la elección al Congreso:

«Mientras que en los distritos del tipo IV (más de 9 escaños), la distribución de escaños es básicamente proporcional... en los distritos del tipo III (7-8 escaños), es posible la representación de hasta cuatro partidos, en los del tipo II (3-6 escaños), la regla general desde 1977 ha consistido en recoger la presencia de sólo dos partidos» [5, página 17].

FIGURA 3

*Reparto de senadores en función del tamaño total del Senado*

Cuatro tamaños del Senado  
con 6 senadores iniciales



Es posible que la reforma propuesta trate de impedir la existencia de circunscripciones de tamaño reducido, con el objetivo de mejorar la proporcionalidad partidista. Sin embargo, lo hace a costa de empeorar gravemente la proporcionalidad territorial para algunas Comunidades (especialmente, Andalucía).



POBLACIÓN Y SENADO (II)			
COMUNIDAD	POBLACION	180 CON 1 INICIAL	350 CON 6 INICIALES
Andalucía .....	17,85	30 (16,7)	50 (14,3)
Cataluña .....	15,59	26 (14,4)	44 (12,6)
Madrid .....	12,73	22 (12,2)	37 (10,6)
C. Valenciana .....	9,92	17 (9,4)	30 (8,6)
Galicia .....	7,03	12 (6,7)	23 (6,6)
Castilla y León .....	6,55	12 (6,7)	22 (6,2)
País Vasco .....	5,41	10 (5,6)	19 (5,4)
Castilla-La Mancha .....	4,27	8 (4,4)	17 (4,9)
Canarias .....	3,84	7 (3,9)	16 (4,6)
Aragón .....	3,06	6 (3,3)	14 (4,0)
Asturias .....	2,81	6 (3,3)	13 (3,7)
Extremadura .....	2,73	5 (2,8)	13 (3,7)
Murcia .....	2,69	5 (2,8)	13 (3,7)
Baleares .....	1,82	4 (2,2)	11 (3,1)
Cantabria .....	1,36	3 (1,7)	9 (2,6)
Navarra .....	1,34	3 (1,7)	9 (2,6)
La Rioja .....	0,68	2 (1,1)	8 (2,2)
Ceuta .....	0,17	1 (0,6)	1 (0,3)

POBLACIÓN Y SENADO (II)			
COMUNIDAD	POBLACION	180 CON 1 INICIAL	350 CON 6 INICIALES
Melilla .....	0,15	1 (0,6)	1 (0,3)
Total .....	100	180 (100)	350 (100)

### 3. EL CONFLICTO DE LA PROPORCIONALIDAD

Los diferentes tipos de reparto de senadores analizados constituyen un ejemplo del conflicto que se produce al intentar maximizar, al mismo tiempo, proporcionalidad territorial y partidista en España.

La propuesta de López Garrido opta por maximizar la proporcionalidad partidista en detrimento de la territorial. *Este conflicto desaparece si se amplía a todos los senadores el procedimiento de designación por los Parlamentos autonómicos, vigente para el grupo de 48 senadores.*

Las opiniones formuladas, al diario *El País*, por algunos de los ponentes constitucionales, en relación a este tema son las siguientes:

Peces-Barba opina: «La nueva composición que se propone parece sensata, aunque podría estudiarse la alternativa de que los senadores fueran elegidos por cada cámara autonómica.»

Roca i Junyent, se apoya en que: «El modelo federal alemán hace descansar en la persona designada por el gobierno de los *länder*, la representación de éstos en el Senado de la república... Podría discutirse si esta representación pudiera descansar también en los representantes del Parlamento autonómico.»

Solé Tura, recuerda que: «El primer borrador que elaboró la ponencia configuró un Senado muy próximo a una segunda Cámara federal. Se trataba de un Senado de elección indirecta, es decir, elegido por los Parlamentos autonómicos.»

Fraga, ofrece la siguiente idea: «En cuanto a la modificación de la composición, proponemos reducir el número de senadores provinciales, elevar sustancialmente el de los designados por las CC.AA. y constituir a cada uno de los Presidentes de éstas en senadores».

Sin lugar a dudas, el *consenso* entre los ponentes constitucionales se da para apoyar la fórmula de designación de los senadores por los Parlamentos autonómicos.

#### 4. CONCLUSIONES

En [1] se analiza la influencia de la Ley Electoral en el sistema de partidos en España, con la metodología clásica de [3], [4], [6] y [7]. El análisis de las curvas de incentivos, de todas las elecciones generales al Congreso celebradas desde 1979, permite probar la existencia de:

1. *Una región de ganancia de escaños, ocupada siempre por dos partidos.*
2. *Una región de equilibrio, ocupada por partidos nacionalistas.*
3. *Una región de pérdidas, ocupada hasta 1993 por dos partidos y en la que hoy permanece en solitario Izquierda Unida.*

Las mismas conclusiones son válidas para los escaños del Senado, con la diferencia de que los dos primeros partidos reciben una ganancia mayor y que las pérdidas en la tercera región son muy considerables. Debido a ello, los grupos parla-

mentarios en el Senado se reducen a los dos partidos mayores y a partidos nacionalistas con presencia en su Comunidad autónoma.

Cambiar las reglas electorales para el Senado, dejando inalterables las del Congreso tendría consecuencias sobre el sistema de partidos. El voto de los ciudadanos podría traducirse en una composición diferente del Congreso y el Senado, lo que plantearía un difícil conflicto de poder entre ambas Cámaras.

La conclusión final del trabajo es proponer el siguiente texto de reforma sobre la composición del Senado que afecta al artículo 69 de la Constitución y evita los conflictos mencionados.

#### **Artículo 69.**

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. El Senado se compone de 180 senadores, designados por las Asambleas legislativas de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. A cada Comunidad Autónoma le corresponde un mínimo inicial de un senador. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un senador, elegido por su Corporación local.

3. Los 161 senadores restantes se distribuirán entre las Comunidades Autónomas, en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

- a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por 161 la cifra total de la población de derecho de todas las Comunidades Autónomas.
- b) Se adjudican a cada Comunidad tantos senadores como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho de la Comunidad por la cuota de reparto.

c) Los senadores restantes se adjudican a las Comunidades cuyo resto, obtenido conforme al apartado anterior, sea mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de senadores a elegir en cada Comunidad, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

5. El mandato de un senador termina el día de la disolución de la Asamblea legislativa que lo designó, salvo en el supuesto de reforma constitucional previsto en el artículo 168.1.

#### REFERENCIAS

[1] BILBAO, J. M., «Ley Electoral y Sistema de Partidos en España», *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, 85 (1994), págs. 313-321.

[2] CASTILLO, E., *Introducción a la Estadística Aplicada con Mathematica*, Copyright del autor, Santander, Cantabria, 1993.

[3] DUVERGER, M., «Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política», en: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992, págs. 37-76.

[4] LIJPHART, A., *Las Democracias Contemporáneas*, Editorial Ariel, 1987.

[5] MONTERO, J. R. y GUNTHER, R., «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *La Reforma del Régimen Electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

[6] RAE, D. y RAMIREZ, V., *El Sistema Electoral Español*, McGraw-Hill, 1993.

[7] SARTORI, G., *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, 1980.

[8] TORNOS, J.; AJA, E.; PONT I LLOVET, T.; PERULLES, J. M. y ALBERTI, E., eds., *Informe sobre las Autonomías*, Editorial Civitas, 1988.

[9] WOLFRAM, S., *Mathematica. A System for Doing Mathematics by Computer*, Addison-Wesley, 1991.