

El modelo del Senado estadounidense, la Enmienda XVII: una posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España

Maria Corres-Illera¹, Francisco David Lucas Parrón² y Juan Carlos Cuevas Lanchares³

Recibido: 18-8-2019 // Aceptado: 28-03-2022

Resumen. La reforma que dio lugar a nuevos mecanismos de elección de los senadores en los EE. UU. fue un arduo y largo proceso iniciado, en gran medida, por la presión popular, que pedía una reforma del sistema diseñado por los padres fundadores. Este artículo analiza las dificultades que hicieron que la Enmienda XVII tardara casi un siglo en ver la luz, estudiando las consecuencias de su aplicación para el sistema político de los EE. UU. Además, consideramos que, a pesar del lapso de tiempo transcurrido, pueden trazarse paralelismos entre el proceso acontecido para lograr la reforma constitucional que ha dado lugar a la elección directa de senadores en EE. UU. y el reto que afronta el sistema político español desde hace algunos años.

Palabras clave: Senado; reforma constitucional; sufragio; elecciones; sistemas políticos.

[en] The model of the United States Senate, XVII Amendment: a possible reference for the reform of the Territorial Chamber in Spain

Abstract. The reform that gave way to a new form of election of senators in the USA was a long and arduous process. Initiated by popular demands for a constitutional reform that did not see the light until almost a century later with the ratification of the XVII Amendment. This inquiry analyses the difficulties in reforming the system of election of senators, as well as the consequences for the American political system. Moreover, we believe that in spite of the time-lapse, parallelisms can be drawn between the process described as senate reform in the US, and the current debate on how to reform the senate in Spain.

Keywords: Senate; constitutional reform; suffrage; elections; political systems.

Sumario. 1. Introducción. 2. El diseño de los padres fundadores. 3. El modelo electoral. 4. Un sistema agotado. 5. El proceso de aprobación de la Enmienda XVII. 6. El modelo de la Cámara Territorial española. 7. El Senado norteamericano como posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

Como citar: Corres-Illera, M. Lucas Parrón, F. D. y Cuevas Lanchares, J. C. (2022). El modelo del Senado estadounidense, la Enmienda XVII: una posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 65328. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.65328>

1. Introducción

Este estudio analiza las consecuencias que tuvo la reforma del Senado de los EE. UU. a través de la Enmienda XVII, una enmienda que modificó el Artículo I, Sección 3, Cláusulas 1 y 2 de la Constitución de 1787. Fue un proceso provocado en gran manera por la degradación del sistema, que dio lugar a profundos cambios en las estructuras básicas del sistema político de los Estados Unidos de América.

Para abordar esta cuestión, sin duda de interés no solo para el sistema político norteamericano, sino para todos aquellos sistemas democráticos que pretendan llevar a cabo procesos de descentralización territorial, consideramos imprescindible analizar el diseño original de los padres fundadores. Tras estudiar qué idea tenían en

¹ Universidad Carlos III de Madrid (España)
E-mail: maria.corres@uc3m.es

² Senador del Reino de España (XII Legislatura)
E-mail: lucaspfd@gmail.com

³ Universidad Complutense de Madrid
E-mail: jccuevas@ucm.es

el momento de la configuración del Senado, analizaremos las causas que explicarían el fallo de esa concepción al ponerse en práctica, o al menos las razones que explicarían por qué, con el paso del tiempo, y el discurrir de la dinámica política desde una perspectiva sistémica, el modelo entró en crisis.

En segundo lugar, veremos cómo a través de los movimientos sociales, la reforma del sistema de elección del Senado se fue haciendo un tema relevante (*issue*) para el sistema político americano, situándolo en el centro de la agenda política. En principio sucedió únicamente en ámbitos locales, pero a medida que pasaron los años, esta cuestión cobró más y más relevancia, así como un mayor peso en la agenda política. Algunos estados de EE.UU. llegaron a aprobar leyes en apoyo de una reforma de un sistema propio de elección de senadores, hasta que llegó el momento en el que el movimiento logró un respaldo tal en el conjunto del país, que obligó a que se pusieran en marcha los costosos mecanismos de enmienda constitucional. Y, en tercer lugar, analizaremos los cambios y efectos que produjo la Enmienda XVII para el diseño de Estado elaborado en la Constitución estadounidense de 1787.

Por último, y como conclusión, planteamos cómo las dificultades que tuvo que afrontar el sistema político de los Estados Unidos en relación con la Enmienda XVII pueden servir de base para una reflexión sobre una posible reforma de la Constitución Española en lo que se refiere a la organización territorial del Estado español recogida en su Título VIII, fundamentalmente en relación con el papel del Senado y de nuestros senadores.

2. El diseño de los padres fundadores

En el diseño original de los padres fundadores, el Senado se configura, esencialmente, para representar los intereses de los estados de la Unión, puesto que los intereses del pueblo se consideraban suficientemente representados por la Cámara Baja, como principal cámara de representación poblacional. El diseño del Senado siempre ha sido muy controvertido. Desde su concepción estuvo a punto de impedir que fructificaran las negociaciones de la convención de Filadelfia en el verano de 1787.

Una vez que los delegados habían acordado que la representación en la Cámara Baja quedaría repartida de manera proporcional a la población de cada estado, los delegados de los estados pequeños solicitaron que en el Senado se mantuviera el mismo sistema que tenían bajo los artículos de la Confederación, donde todos los estados tenían la misma representación:

In determining questions in the United States in Congress assembled, each State shall have one vote (Art.V cl.5 The Articles of Confederation and Perpetual Union) (Congreso Continental, 2007: 41).

De esta manera adquirirían un acuerdo para que el Congreso reflejara que “eran en parte [un Gobierno] nacional; y en parte [un Gobierno] federal” (Madison *et al.*, 2003: 98-99). En consecuencia, y según este planteamiento, se mantendría la representación proporcional para la Cámara de Representantes, haciéndose eco de los principios del Gobierno nacional, mientras que la igualdad de voces en el Senado daría cuenta de las características federales, quedando así de manifiesto la decidida voluntad descentralizadora del nuevo sistema (Madison *et al.*, 2003). En esos términos lo defendió Oliver Ellsworth, delegado de Connecticut, en los debates de la Convención. Sin embargo, este planteamiento chocaba con la postura de los delegados de los estados más grandes, quienes proponían que su representación fuera proporcional a la contribución financiera en la defensa de la nación. Así, los estados grandes deberían obtener un mayor número de representantes frente a los estados más pequeños.

Ante estas posturas tan opuestas, el delegado por Pennsylvania, Benjamin Franklin, trató de formular una postura intermedia en un intento de conciliar a los extremos, según la cual, los estados pequeños tendrían derecho a estar igualmente representados en el Senado en todas las materias, a excepción de las cuestiones monetarias (Farrand, 1913).

A pesar de los esfuerzos conciliadores de Franklin, el debate llegó a un punto de bloqueo después de siete semanas de Convención (U.S. Senate, 2019). Las festividades del 4 de julio hicieron que las sesiones se suspendieran para celebrar la fiesta nacional y permitieron aliviar las tensiones. Antes del receso se designó un comité para intentar resolver las diferencias creadas por el reparto de la representación en el Senado. El comité fue presidido por Roger Sherman, delegado de Connecticut, y los planteamientos del Comité fueron expuestos una vez que se reanudaron las sesiones el 16 de julio de 1787 (Ritchie y JusticeLearning.org, 2006: 8).

Pero las conclusiones finales del Comité fueron más ambiciosas de lo que Franklin había sugerido. Se propuso que los estados tendrían representación proporcional en la Cámara más grande –la Cámara de Representantes– atendiendo al número de habitantes, dejando al Senado como la cámara en la que todos los estados pudieran tener la misma representación (Ritchie & JusticeLearning.org, 2006: 8). Una vez reanudado el debate se discutieron de nuevo las propuestas que no fueron bien recibidas, entre otros, por James Madison, el delegado por el estado de Virginia, y por un número importante de delegados de la Convención que aún seguían defendiendo el modelo de preponderancia de los estados grandes (Madison *et al.*, 2003: 109). Finalmente, el

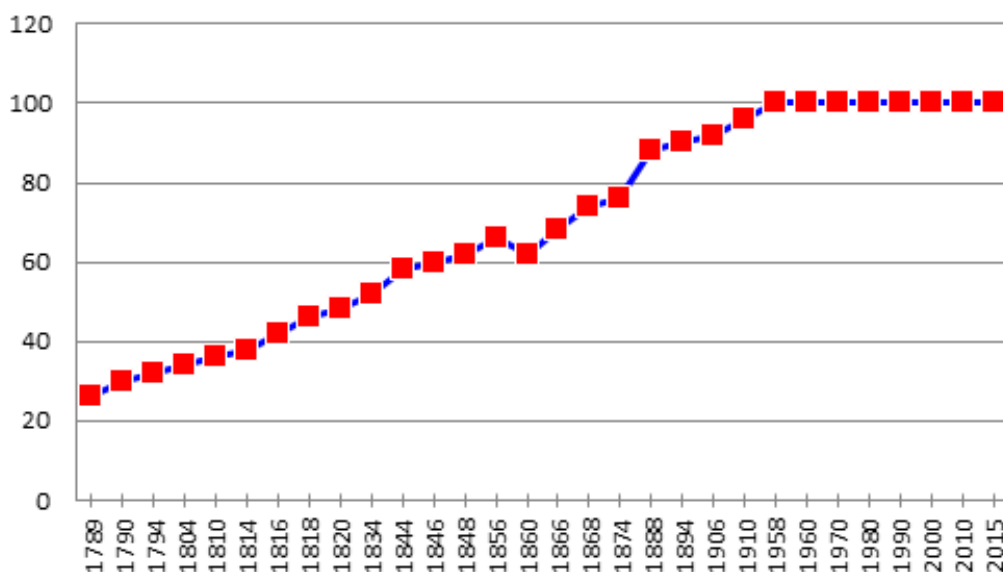
acuerdo se aprobó con el estrecho margen de un voto a favor, y hoy es conocido como “el Gran Acuerdo de la Convención” (*The Great Compromise*) o el “Acuerdo de Connecticut” (*Connecticut Compromise*), puesto que sus grandes artífices fueron los delegados de este pequeño estado: Roger Sherman y Oliver Ellsworth (U. S. Senate, 2019).

La redacción que finalmente quedó plasmada en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, fruto del Acuerdo de Connecticut, puede leerse en su artículo I, sección 3, cláusula 1. Dice así:

The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote (Art. I, §.3, cl.1 US CONST.).

Siguiendo las instrucciones del art I, sec. III, c.1, el Senado de los Estados Unidos ha ido evolucionando desde sus iniciales 26 miembros hasta constar hoy con un total de 100 senadores –correspondientes a 2 senadores por 50 estados– como puede verse en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Evolución del número total de senadores de los EE. UU.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Senado de EE. UU.

Como parte del Gran Acuerdo de la Convención Constitucional, los representantes de los estados pequeños garantizaron que la representación igualitaria no podría ser modificada sin su consentimiento. Añadieron una cláusula en el artículo V (que es el que especifica los métodos mediante los cuales se pueden añadir enmiendas a la Constitución) mediante la cual no se podían aprobar enmiendas que afectasen a la distribución igualitaria de votos en el Senado sin el consentimiento de los estados pequeños:

Provided that no Amendment... shall in any Manner affect... that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate (Art.V2. US CONST.).

En caso de querer cambiar la distribución de fuerzas en la Cámara Alta, se requeriría convocar una nueva convención constitucional para cambiar el documento en su totalidad, con la complejidad que eso conllevaría.

En otras palabras, el mecanismo de representación del Senado era considerado esencial para la arquitectura institucional del país, haciéndolo intocable en la práctica, porque los estados pequeños en principio nunca consentirían que se disminuyera el número de representantes, o que se convocara una convención nacional donde podrían perder la equiparación que tenían con los estados grandes (Lee y Oppenheimer, 1999: 223; Levinson, 2006). Ambos escenarios se plasmaron con claridad a la hora de tramitar las diferentes propuestas de enmiendas en la elección de los senadores (Dahl, 2003).

3. El modelo electoral

La redacción del artículo V de la Constitución estadounidense dejaba en manos del propio Senado la decisión sobre si se debía o no modificar su representación igualitaria. Y obviamente bajo estas circunstancias, en principio, en el Senado nunca se conseguiría la mayoría de votos suficientes para aprobar una reforma de este calibre, porque habría una clara tendencia a la aparición de minorías de bloqueo, provenientes de esos pequeños estados, que impedirían la reforma de sus derechos adquiridos frente a la equiparación con los estados

con mayor densidad de población. Así, según el último censo,⁴ el estado de Wyoming, con una población de 568.300 habitantes, obtendría dos senadores, de igual manera que el estado de California, cuya población es de 37.341.989 habitantes (U.S. Census Bureau, 2012).

El Senado en 1787 se diseñó como la cámara que ofrecía estabilidad al sistema, entre la volatilidad de las continuas renovaciones de la Cámara de Representantes, que se renueva en su totalidad cada dos años, y las elecciones presidenciales, cada cuatro años. El objetivo no era otro que proporcionar desde el Senado un ancla al poder legislativo, estableciendo que los senadores tuvieran mandatos de seis años y que la Cámara Alta se renovará cada dos años por tercios, con la pretensión de garantizar de esta manera un sistema de representación más estable.

The mutability in the public councils arising from a rapid succession of new members, however qualified they may be, points out, in the strongest manner, the necessity of some stable institution in the government (Madison, 2007: 294).

Para proceder a la elección de senadores, la Constitución de los Estados Unidos (Art. I, § 3, cl. 2 US CONST.) establece que la elección tendrá lugar cada dos años por tercios, dividiendo a los senadores en grupos –llamados “clases” (*class*)– para la efectiva aplicación de la división por tercios. Dichos grupos estarían compuestos por un número de senadores equilibrado, según el cual los dos senadores correspondientes a un mismo estado no podrán estar en el mismo grupo para que dicho estado mantenga siempre una continuidad en su representación.

Esta clasificación en tres grupos se dispuso así por los padres fundadores para poder alternar a los componentes del Senado sin que la Cámara tuviera que renovarse en su totalidad, como lo hace la Cámara de Representantes, cada dos años. De esta forma, en cada cita electoral, solo un tercio de los senadores concurre a los comicios, mientras los otros dos tercios mantienen sus asientos, garantizando de esta forma el equilibrio del sistema, su estabilidad, lo que favorece claramente la gobernabilidad del sistema. Se lograba de este modo que, en caso de producirse cambios profundos en la opinión pública, se reflejaran electoralmente, y el tránsito entre las opiniones antiguas y las nuevas fuera gradual, favoreciendo la estabilidad y evitando transformaciones bruscas del sistema.

Al permitir la alternancia por tercios de los miembros de la Cámara Alta, se facilitaba la renovación de forma progresiva, aspecto este que, indudablemente, con el paso del tiempo, tendrá sus efectos en la legislación que emana del Senado. En palabras de Madison:

From this change of men must proceed a change of opinions; and from a change of opinions, a change of measures (Madison, 2007: 294).

Los grupos (*class I, class II, class III*) empezaron repartiendo 26 senadores. En la actualidad, cada grupo o clase de senadores consta de 33 o 34 miembros, intentando que el reparto se mantenga lo más equilibrado posible (como muestra la Tabla 1). Dado que hay un total de 100 senadores, y este número no es divisible entre 3, no permite un reparto exactamente igual entre los tres grupos o clases, lo que nos lleva a que uno de los grupos tenga más senadores que los demás, lo que da lugar a la composición que señala la Tabla 1.

En el caso de admitirse un nuevo estado para formar parte de EE.UU., o en el caso de que Washington D. C. obtuviera estatus oficial de Estado miembro de la Unión, tendríamos 51 estados y 102 senadores a repartir entre 3 grupos, que en este nuevo supuesto (102), sí sería divisible entre 3 –dando lugar a 34 senadores por clase–. Los dos senadores que le corresponderían a este nuevo estado se incorporarían, el primero a la Clase I, y el segundo a la Clase II, completando de esta forma los 34 senadores por grupo.

Tabla 1. Distribución de senadores por grupo. Clasificación actual

Nº Sen.	Clase I	Clase II	Clase III
1	Arizona	Alaska	Alaska
2	California	Alabama	Alabama
3	Connecticut	Arizona	Arizona
4	Delaware	Colorado	Arizona
5	Florida	Delaware	California
6	Hawái	Georgia	Colorado
7	Indiana	Iowa	Connecticut
8	Massachusetts	Idaho	Florida
9	Maryland	Illinois	Georgia

⁴ En EE. UU. los censos son decenales, por lo que los datos del último censo de 2010 están vigentes a día de hoy, hasta que se publiquen los nuevos datos del censo de 2020.

Nº Sen.	Clase I	Clase II	Clase III
10	Maine	Kansas	Hawái
11	Michigan	Kentucky	Iowa
12	Minnesota	Luisiana	Idaho
13	Misuri	Massachusetts	Illinois
14	Misisipi	Maine	Indiana
15	Montana	Michigan	Kansas
16	Dakota del Norte	Minnesota	Kentucky
17	Nebraska	Misisipi	Luisiana
18	Nueva Jersey	Montana	Maryland
19	Nuevo México	Carolina del Norte	Misuri
20	Nevada	Nebraska	Carolina del Norte
21	Nueva York	Nuevo Hampshire	Dakota del Norte
22	Ohio	Nueva Jersey	Nuevo Hampshire
23	Pensilvania	Nuevo México	Nevada
24	Rhode Island	Oklahoma	Nueva York
25	Tennessee	Oregón	Ohio
26	Texas	Rhode Island	Oklahoma
27	Utah	Carolina del Sur	Oregón
28	Virginia	Dakota del Sur	Pensilvania
29	Vermont	Tennessee	Carolina del Sur
30	Washington	Texas	Dakota del Sur
31	Wisconsin	Virginia	Utah
32	Virginia Occidental	Virginia Occidental	Vermont
33	Wyoming	Wyoming	Washington
34			Wisconsin

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Class I, Class II y Class III de: www.senate.gov.

4. Un sistema agotado

Durante los primeros años desde la promulgación de la Constitución, el sistema de elección indirecta de senadores funcionó tal y como los padres fundadores lo habían diseñado. Sin embargo, el sistema empezó a resquebrajarse con la aparición y consolidación de los partidos políticos modernos desde finales del siglo XVIII.

Los casos de asientos, vacantes y elecciones retrasadas por incapacidad de acuerdo (*deadlock*) hicieron saltar a la opinión pública casos de corrupción en la elección de senadores (U. S. Senate, 2011).

Los senadores debían rendir cuentas de su trabajo en el Senado frente a las asambleas legislativas de los estados, para que estas pudieran ejercer así el control sobre los representantes que mandaban a Washington (Wilson Cohn, 1971: 61). Otros funcionarios públicos también ejercitaban esta práctica, con la única diferencia de que a los miembros del Congreso no se les puede aplicar un mecanismo para retirarles del cargo antes del final de su mandato conocido como *recall* (Ritchie y JusticeLearning.org., 2006: 53)⁵. La rendición de cuentas de los senadores era una cuestión estatal, y había estados que la practicaban de manera más rigurosa que otros. En los estados del sur era una tradición más arraigada, mientras que en los estados del norte no había uniformidad sobre su procedimiento (Wilson Cohn, 1971: 61). Con todo ello las disparidades territoriales, la dependencia de las particularidades estatales y, finalmente, la aparición en la escena política norteamericana de los partidos políticos modernos provocaron un cambio en las lealtades de los miembros del Senado (Wilson Cohn, 1971: 61).

Se conceptuaba a los senadores como embajadores de los intereses de los estados en el Gobierno nacional, o como agentes que debían rendir cuentas de sus funciones ante sus respectivas asambleas legislativas, puesto que eran estas las encargadas de volver a proponerles para el cargo, o en su caso, designar a otra persona si consideraban que el senador en cuestión no estaba representando los intereses estatales de manera apropiada. A pesar del inmenso poder de control que, sobre el papel, tenían las asambleas legislativas sobre las personas enviadas a Washington, este comenzaba a diluirse.

El Senado, que durante la época progresiva (*Progressive Era*) dio lugar a “grandes transformaciones para la democracia americana” (Foley, 2016: 178), quedaba muy lejos de la descripción dada por Tocqueville en una

⁵ El *recall* es una especie de moción de censura por iniciativa popular, que puede activarse al considerar que el representante público no está llevando a cabo sus funciones correctamente.

etapa anterior (Wilson Cohn, 1971: 78). Aquel Senado lleno de personajes ilustrados de la vida política norteamericana, que parecía compuesto por la aristocracia política de la época debido al doble proceso de elección al que tenían que someterse los senadores (primero elegir a los miembros de los cuerpos legislativos de los estados, y después de los mismos, a los senadores), había desaparecido. El proceso de selección que permitía que llegaran a Washington los mejores políticos de la época era muy riguroso y opaco (Tocqueville, 2009: 294).

El surgimiento de los partidos políticos modernos, a pesar de estar en contra del modelo que en su momento querían construir los padres fundadores, fue consecuencia del proceso de modernización del sistema y de los profundos cambios políticos que implicaban (Corres-Illera, 2021). Estas transformaciones llevaron, inevitablemente, a que los partidos políticos acabaran desarrollándose plenamente, y afianzándose a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. El desarrollo y consolidación de los grandes partidos trajo consigo un mayor poder para el Gobierno federal y una merma de los intereses estatales en favor de los intereses partidistas.

El hecho de que la elección de los senadores solía hacerse en los caucus,⁶ a puerta cerrada, empezaba a plantear la necesidad de llevar a cabo reformas del proceso hacia uno más transparente y participativo (Wilson Cohn, 1971: 78).

Pero en realidad, con los intereses partidistas controlando la elección de los senadores en las asambleas legislativas, ya existía un miedo fundado de posible corrupción del sistema, al menos tal y como fue concebido. Se empezó a plantear la reforma del sistema de votación, puesto que se veía la elección directa de los senadores como un mecanismo capaz de erradicar el abuso de poder, evitando también el posible control de esa minoría que componía las asambleas legislativas.

Para poder establecer un sistema diferente de elección de los miembros de la Cámara Alta, era necesario aprobar una enmienda constitucional, puesto que el procedimiento de elección indirecta, a través de las asambleas legislativas de los estados, estaba inscrito en la Constitución americana (Art. I, § 3, cl. 1 US CONST.), con todos los requisitos que eso conllevaba.

Debido a que la elección por sufragio directo de los senadores supuso un fuerte reclamo popular, los distintos partidos políticos de la época se hicieron eco de ello en sus campañas electorales, utilizándolo como mecanismo para captar votos. El ejemplo más notorio fue el del Partido Populista (*People's Party*), que llevó en su programa electoral la defensa de la elección directa de los miembros de la Cámara Alta del Congreso (Wilson Cohn, 1971: 79) en todas las elecciones a las que concurrió desde 1892.

Mucho más discreto fue el papel jugado por el Partido Demócrata, que se sumó a una tendencia consolidada y llevó la propuesta en sus programas electorales para las campañas presidenciales comprendidas entre 1900 y 1912 (Wilson Cohn, 1971: 79), intentando fundamentalmente con ello erosionar las férreas mayorías que mantenían los republicanos en las dos cámaras del Congreso, y en la presidencia, durante ese periodo.

Si tuviéramos que dibujar sobre el mapa de los EE. UU. el apoyo al cambio de sufragio en el Senado a principios del siglo xx, gravitaría desde la costa oeste hacia Washington D. C. de manera decreciente, obteniendo su máximo apoyo en los estados del Pacífico. A medida que se avanzaba desde la costa oeste hacia la este, el apoyo social y político a la proposición de reformar el método de elegir a los senadores decrecía. Los estados de la zona noreste del continente americano (los estados de Nueva Inglaterra⁷) eran los más reticentes y reacios al cambio del sufragio indirecto al sufragio directo para la elección de senadores.

Precisamente por el alto apoyo social que reunía la propuesta de reforma del Senado en los estados de la costa oeste, el estado de Oregón diseñó, y aprobó, un sistema conocido como “Sistema de Oregón (*Oregon System*)” (U. S. Senate, 2011). Según este, la asamblea legislativa del estado se comprometía a elegir al candidato que recibiera el respaldo del voto popular.

El modelo de Oregón, cuya ley se aprobó en 1901, consistía en que los electores del estado pudieran votar a los candidatos a senador de la misma manera que votaban para elegir al gobernador del estado. La única diferencia era que los resultados de la votación de los senadores no eran legalmente vinculantes, puesto que la decisión final –según la Constitución– seguía correspondiendo a la asamblea legislativa del estado. Desde la instauración de este sistema, ningún senador fue seleccionado sin haber obtenido el apoyo popular de antemano.

Pronto, otros estados siguieron el ejemplo de Oregón e implantaron leyes similares en el ámbito estatal para la celebración de elecciones populares no vinculantes *de iure*, pero que, *de facto*, proporcionaban la tan reclamada transparencia en los procesos de elección de los senadores por las asambleas legislativas estatales.

5. El proceso de aprobación de la Enmienda XVII

En todas las sesiones del Congreso entre 1893 y 1912, la Cámara Baja tuvo ante sí una propuesta para reformar la manera de elección de los miembros de la Cámara Alta (Schleicher y Zywicki, 2019).

⁶ Básicamente un proceso de primarias cerradas.

⁷ Los estados de Nueva Inglaterra están compuestos por los estados de: Massachusetts, Maine, Connecticut, New Hampshire, Vermont y Rhode Island.

En los primeros 80 años del Congreso se presentaron nueve propuestas para la consideración de una enmienda constitucional para reformar la manera de elegir a los senadores, datando la primera de ellas de 1826 (U. S. Senate, 2011). Todas ellas fueron intentos fallidos que ni siquiera lograron que se votara la propuesta en el pleno del Senado, y no fue hasta 1912, con la que finalmente se convertiría en la actual Enmienda XVII (Levinson, 2006: 161-162), que prosperó el nuevo mecanismo de elección de senadores.

Con el incremento del número de estados en las últimas décadas del siglo XIX, aumentó el número de propuestas para enmendar la Constitución y reformar así el sistema de elección de senadores. En 1892 una de estas propuestas obtuvo el visto bueno favorable del comité de la Cámara de Representantes, pero dicha resolución no pudo llegar a votación en el Senado hasta 1911 (Wilson Cohn, 1971: 79).

El asunto no llegó a discutirse en el Senado hasta 1910. Al ser una enmienda referente al sufragio, la jurisdicción para conocer y tratar este asunto correspondía al comité de elecciones y privilegios (*Committee on privileges and elections*). Sin embargo, el tema fue adjudicado al comité judicial del Senado (*Senate judiciary committee*) porque se sabía que, por su composición, sería más favorable a la aprobación de la enmienda. Como ya hemos mencionado, el proyecto terminó allí su camino al ser derrotado en el pleno del Senado y no conseguir la mayoría necesaria para su aprobación (Wilson Cohn, 1971: 80).

Debido a la falta de voluntad del Congreso para hacer de la petición popular una enmienda constitucional, los estados decidieron actuar en el ámbito de su jurisdicción, haciendo uso de los mecanismos indicados en el art. V de la Constitución a través del cual se confiere a los estados de la Unión el poder de convocar una convención nacional para reformar la Constitución a propuesta de 2/3 de los mismos (Edwards III *et al.*, 2006: 51).

Desde 1894 algunos estados⁸ (Wilson Cohn, 1971: 79) habían comenzado a solicitar al Congreso la reforma del Senado a través del tercer procedimiento de reforma constitucional (reflejado en la Figura 1), según el cual, la propuesta de enmienda ha de provenir de una convención nacional, convocada a petición de 2/3 de los estados miembros; es decir, que la petición se eleva desde las asambleas legislativas de los estados (ver Figura 1).

... on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress" (Art. V U.S. CONST. [texto refundido por los autores]).

La Convención Nacional puede realizar la propuesta de un texto de enmienda que después debe recibir la ratificación de los estados. Esta ratificación puede realizarse a través de las cámaras legislativas, o mediante convenciones estatales. En cualquiera de los dos casos se necesita la aprobación de los estados para que la enmienda entre en vigor.

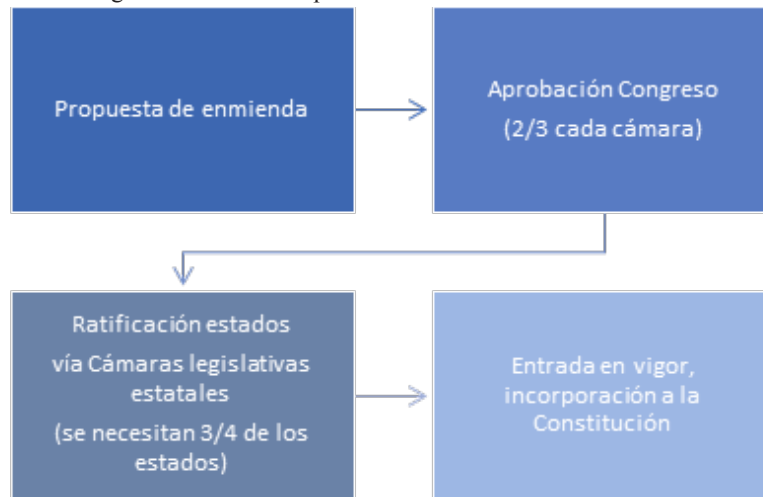
Figura 1. Fases 3º procedimiento reforma constitucional



Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

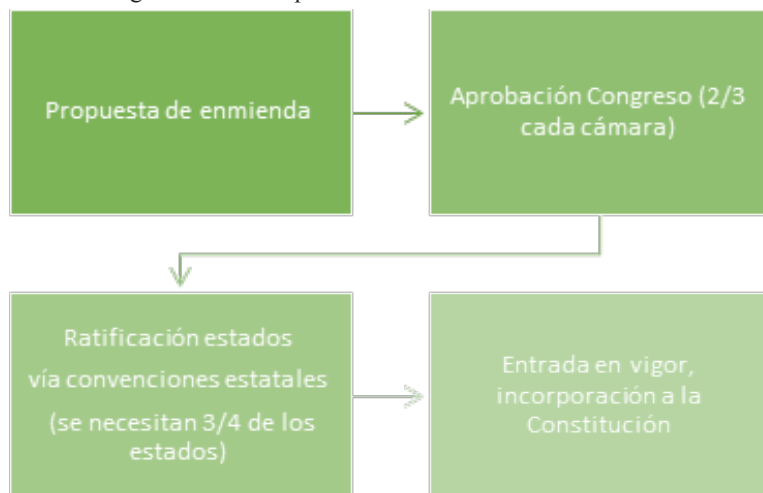
La diferencia entre este procedimiento y los dos primeros que marca el artículo V de la Constitución Estadounidense es la iniciativa legislativa, que en este tercer procedimiento corresponde a la Convención Nacional en lugar de al Congreso como en los dos casos siguientes.

⁸ Los primeros estados en hacerlo fueron California e Iowa en 1894.

Figura 2. Fases del 1^{er} procedimiento reforma constitucional

Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

Este primer procedimiento, descrito por la Figura 2, ha sido el utilizado para todas las enmiendas que se han ratificado, a excepción de la Enmienda XXI, que rebajaba la edad mínima para acceder al sufragio de veintiuno a dieciocho años, y que se llevó a cabo por el segundo procedimiento de enmienda marcado por el Art.V (Edwards III *et al.*, 2006: 51) como muestra la Figura 3.

Figura 3. Fases 2^o procedimiento reforma constitucional

Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

A este procedimiento se ha recurrido en una única ocasión en la historia: para la aprobación de la Enmienda XXI (Edwards III *et al.*, 2006: 51).

Puesto que ya se tenía el apoyo popular para la aprobación de la enmienda, con el uso de este procedimiento se agilizó el proceso de aprobación de la misma, haciendo posible que saliera adelante en pocos meses.

La diferencia entre el primer y segundo procedimiento de reforma constitucional consiste en la manera de ratificación estatal (ver figuras 2 y 3). Mientras que en el primer procedimiento la ratificación corría a cargo de las asambleas legislativas, en este segundo el requisito para ratificar la enmienda por los estados es la convocatoria de convenciones estatales (*State conventions*) para la aprobación del texto de la enmienda. Una vez que $\frac{3}{4}$ de los estados ratifican el texto mediante estas convenciones estatales, se da por aprobada la enmienda. Es decir, que estará lista para su entrada en vigor con la fecha de ratificación del último estado que haya ratificado el texto.

Hay que destacar que mientras que los dos primeros procedimientos de reforma constitucional se han empleado para realizar enmiendas al texto constitucional, el tercer procedimiento no ha sido utilizado en la práctica para la aprobación de ninguna enmienda constitucional (Edwards III *et al.*, 2006: 51). Esto se debe a que la última vez que se convocó una convención nacional por los estados para modificar artículos de su norma suprema, en la práctica pusieron en riesgo la esencia misma de la forma de gobierno, la estructura misma del sistema político norteamericano. En la convención de Filadelfia se pretendía enmendar, no modificar sustan-

cialmente los artículos de la Confederación, aunque a los pocos días de estar reunidos en Pensilvania los planes cambiaron y empezaron a fraguarse propuestas de artículos para una nueva Constitución federal, algo que, de hecho, hubiera dado lugar a la apertura de un nuevo proceso constituyente (Corres-Illera, 2022).

Entre 1890 y 1905, 31 de los 45 estados de EE. UU. a través de sus asambleas legislativas, habían aprobado resoluciones para solicitar que el Congreso pusiera en marcha los mecanismos del 2º procedimiento de reforma constitucional –Figura 3– para la modificación de la elección de los senadores, o en su defecto que se convocara una convención nacional para la modificación de la constitución, a través del 3er Procedimiento –Figura 1– (Schleicher y Zywicki, 2019). Sin embargo, el Congreso quería evitar a toda costa la convocatoria de una nueva convención nacional, dado que el precedente que existía en la historia estadounidense de este tipo de convención, como ya hemos destacado, tuvo lugar en 1787 en Filadelfia. Esta fue convocada para reformar los artículos de la Confederación, pero en su lugar se acabó aprobando la nueva Constitución federal de los Estados Unidos de América.

Además, a pesar de los números cambiantes que se daban, necesitaban obtener las mayorías necesarias durante el primer cuarto del siglo xx. Y como refleja la Gráfica 1, el número de estados que proponía la convocatoria de una convención nacional, si el Congreso no actuaba, se acercaba peligrosamente al de los necesarios 2/3 (Archives, 2016).

Sabedores de los riesgos que podría implicar la convocatoria de una convención nacional donde se podría discutir la Constitución al completo, y que los partidarios de la enmienda contaban con los números necesarios para poner en marcha los mecanismos del artículo V, el Congreso se vio en la necesidad de agilizar el proceso de aprobación de la enmienda constitucional, haciendo uso del primer método de modificación de la Constitución (ver Figura 2). Se hizo de la necesidad virtud, con el claro objetivo de evitar un hipotético proceso constituyente.

A través de este mecanismo, el Congreso redacta y propone el texto legal para ser incluido en la Constitución, el cual deberá ser aprobado por una mayoría de 2/3 en ambas cámaras, para con posterioridad someterlo a ratificación por las cámaras legislativas de los estados hasta obtener la mayoría de ¾ de los mismos, en cuyo caso, se da por ratificada la enmienda (ver Figura 2). En la práctica este mecanismo de enmiendas constitucionales ha facilitado enormemente el ajuste de la Constitución norteamericana de 1787 a los cambiantes tiempos políticos. En definitiva, el mecanismo de las enmiendas ha permitido su perdurabilidad en el tiempo, haciendo de ella la Constitución escrita en vigor más antigua del planeta.

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution... shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, as the one Mode of Ratification may be proposed by the Congress... (Art. V U.S. CONST. [Texto Refundido por los autores]).

Una vez que el último de los estados necesarios para la ratificación hace oficial su firma, la enmienda adquiere validez jurídica, incorporándose al texto constitucional.

Finalmente, la ratificación de la Enmienda XVII el 8 de abril de 1913 (Congreso Continental, 1998: 85) supuso que estuviera vigente para la cita electoral de las elecciones intermedias (*midterm elections*) de noviembre de 1914. Los primeros en aplicar el sufragio directo en el Senado fueron los ciudadanos a los que les correspondía renovar a sus senadores en estos comicios, porque conviene recordar que, por la forma que tiene el Senado de renovar a sus miembros, hasta 1918 no se llegaron a renovar todos los senadores por sufragio directo.

En 1914 correspondía a los senadores pertenecientes a la clase III realizar la renovación. Estos venían ejerciendo sus funciones desde 1908, y habían sido elegidos por las asambleas legislativas de sus respectivos estados como representa la Tabla 1.⁹

Para algunos estados, de la clase I, las elecciones de 1916 al Senado fueron la primera vez que pudieron elegir a sus senadores de manera directa (Records, 2002: 21), y acabaron finalmente con los senadores de la clase II en 1918. Todos ellos sucedían a senadores elegidos por las asambleas legislativas de sus estados, en 1910 y 1912, respectivamente.

Así, después de casi un siglo de distintas propuestas para lograr la aprobación de la enmienda constitucional, la 66ª legislatura del Congreso de EE.UU. fue la primera en contar con todos sus miembros elegidos por sufragio directo. Sin embargo, habría que esperar hasta la Enmienda XIX para que a ese sufragio directo en el Senado pueda atribuírsele el calificativo de universal. A pesar de que el movimiento sufragista llevaba mucho más tiempo reclamando su sitio dentro de la Constitución, a las mujeres no se les permitió el derecho al voto hasta la aprobación de la Enmienda XIX. A través de esa enmienda se desarrollaron los derechos políticos de las mujeres; eso sí, con un lenguaje muy vago, ambiguo y falto de claridad, por lo que todavía a día de hoy no existe ningún precepto constitucional explícito que salvaguarde el ejercicio de sus derechos. Una clara discriminación que estamos seguros será solventada en un futuro próximo.

⁹ Hay que tener en cuenta que cuando entró en vigor la Enmienda XVII, en el periodo de 1914-16, como indica la gráfica 1, EE.UU. estaba compuesta por 96 senadores de 48 estados; faltaban únicamente los de Alaska y Hawái, que no se incorporarían hasta 1959.

6. El modelo de la Cámara Territorial española

Las consecuencias no previstas, y podríamos decir más o menos deseadas, atendiendo a los diferentes actores políticos de cambiar el modo de elección de los miembros de la Cámara Alta (como hemos visto, de la selección indirecta a través de las cámaras legislativas de los estados, a la elección directa por sufragio universal de los ciudadanos mayores de edad con derecho a voto de los diferentes estados) desembocaron en un cambio del modelo de Estado norteamericano que, en gran manera, contradecía buena parte de los planteamientos que habían diseñado los padres fundadores. Según el modelo inicial, la función del Senado era, en primer lugar, ser la plataforma en el Gobierno federal para representar los intereses de los estados y, en segundo lugar, salvaguardar la aprobación de las leyes que emanaran de la Cámara de Representantes.

En lo que concierne a la primera intención del Senado y su función de representar los intereses de los estados en el momento de su creación, y como se evidencia por la defensa de los mismos principios a través de *El Federalista* (*The Federalist Papers*), el objetivo era, en cierto modo, transponer la soberanía residual de los estados en una de las dos cámaras que conformaban el poder legislativo del nuevo Gobierno (Madison, 2007: 293), además de formar un nexo de unión entre el Gobierno federal y los estados (Madison, 2007: 292).

A través de este mecanismo se aseguraba además que, al tener todos los estados el mismo número de senadores, los intereses de los pequeños estados estarían doblemente protegidos. En primer lugar, porque en esta cámara es necesaria una mayoría de 2/3 para la mayor parte de la toma de decisiones, lo que requiere la aprobación no solo de los grandes, sino, también, de los pequeños estados. Y, en segundo lugar, respecto al nexo entre el Gobierno federal y los estados, porque el Senado de los Estados Unidos de América, a pesar de ser considerada la Cámara Alta del Congreso desde su creación, fue considerada como la “segunda cámara del Congreso” (Madison, 2007: 293; Madison *et al.*, 2003: 108), y por consiguiente debería servir de contrapeso para que no se aprobaran actos legislativos indebidos (*improper acts of legislation*) (Madison, 2007: 293). Es decir, que las leyes aprobadas por la cámara que representa la voz del pueblo no podrían pasar por la aprobación del Senado sin el visto bueno de los pequeños estados. En definitiva, el poder de estos se puede considerar que es mucho mayor, en calidad de poder de veto, que el de los estados más poblados, al menos a la hora de tomar decisiones con proyección legislativa para los EE.UU.

Al igual que el Senado estadounidense, el Senado español viene definido en el art.69 de la Constitución española (CE) de 1978 como “Cámara de representación territorial” (Art. 69.1 CE) aunque en su génesis, durante la Transición, representó también el privilegio, al menos en parte, a través de la designación real (Aja, 2018: 3403-3404). Además plasma en su apartado cuarto el método de representación igualitaria en la Cámara Alta, según el cual se establece un número de cuatro senadores por provincia¹⁰ (Art. 69.2 CE).

A pesar de delegar el sistema electoral para la elección de los senadores a la LOREG 5/1985 (Jefatura de Estado, 1985), en caso de reforma de la composición del Senado, estaríamos ante el mismo caso que en EE.UU., sería necesaria una reforma Constitucional, ya que el número de senadores por circunscripción ha quedado fijado con detalle en la CE, y después desarrollado por la LOREG.

Durante la Transición ningún partido defendió de una forma clara un Senado de corte oligárquico que representara el privilegio, y muy pocos se expresaron en favor de un Senado federal. Tras la Ley para la Reforma Política, la mayoría defendía algún tipo de Cámara, con cierto sesgo conservador, que pudiese compensar los eventuales excesos de la Cámara Baja. Según estos planteamientos, el Senado debía, por tanto, acoger a cierta élite política con un sesgo moderado, con la “intención de amortiguar los ‘excesos’ del Congreso” (Zamora *et al.*, 2020: 237).

El debate constituyente se movió entre posiciones que defendían, por un lado, un Senado que acogiera la representación del federalismo-regionalismo, con mayores atribuciones constitucionales, y por otro lado una posición de corte conservador, que defendía un Senado entendido como cámara de segunda lectura, claramente subordinado a la Cámara Baja. El resultado final fue que el diseño del Senado se fraguó sobre la ambigüedad, pero, eso sí, dando lugar a un bicameralismo asimétrico que reforzaba las atribuciones del Congreso de los Diputados frente al Senado.

Como señala Eliseo Aja:

Mientras el Congreso constituye una representación proporcional del conjunto de la población, asumiendo la mayor legitimidad, el Senado tiene una composición dual, mayoritaria –provincial y autonómica– indirecta. La representación es mayoritaria (menos legítima que la proporcional del Congreso (Aja, 2018: 3404).

En ningún momento se planteó la posibilidad de establecer un parlamento unicameral, como había sucedido en la Constitución republicana de 1931 (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, 2020: 211). De esta manera, la Constitución de 1978 establecía en su artículo 66.1 CE que el Parlamento español sería bicameral, con un Congreso de los Diputados y un Senado, siendo este último, y según determinó el art. 69 CE, la “Cámara de

¹⁰ Excepto Ceuta y Melilla, que eligen 2 senadores cada una (art.69.4 CE); las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife–, que escogen 3 senadores cada una, y las islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma, que eligen a un solo senador cada una.

representación territorial". El Senado se conformaba a través de un sistema de elección dual: 4/5 aproximadamente se eligen de manera directa, según la circunscripción provincial, mientras que 1/5 aproximadamente de los senadores son designados por los parlamentos autonómicos. Del total actual de 265 senadores, 57 son de designación autonómica.

Además, se le otorgaba un papel secundario respecto al Congreso, al determinar la propia Carta Magna, que sería una Segunda Cámara legislativa, es decir, de reflexión o segunda lectura. Desde su conformación se le daba una capacidad de intervención muy restringida en el ejercicio de la potestad legislativa. El procedimiento legislativo reducía la participación del Senado a la incorporación de enmiendas o a la adopción de un veto, en un plazo temporal limitado. Todo ello implica una supremacía clara del Congreso en nuestro sistema bicameral.

A pesar de estas restricciones, sí ha conseguido tener un espacio propio, aunque limitado e insuficiente como Cámara Territorial, ha sido gracias a la armonización de disposiciones normativas de las CC. AA. (art. 150.3 CE), la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2.c en relación con el artículo 158.2 CE), la autorización de convenios entre CC. AA. (art. 74.2.b en relación con el art 145.2 CE) o la aprobación de las medidas previstas en el artículo 155, aplicado en Cataluña.

A pesar de todo ello, el Senado dista mucho de ser la Cámara Territorial que reclama el sistema de descentralización política aprobado en la Constitución de 1978, e implementado en España a lo largo de estos años, lo que evidencia la necesidad de su reforma para convertirlo en un verdadero foro de debate, decisión, coordinación y armonización del proceso autonómico en el que poder afrontar los grandes retos que en estos momentos se dilucidan en España.

7. El senado norteamericano como posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España

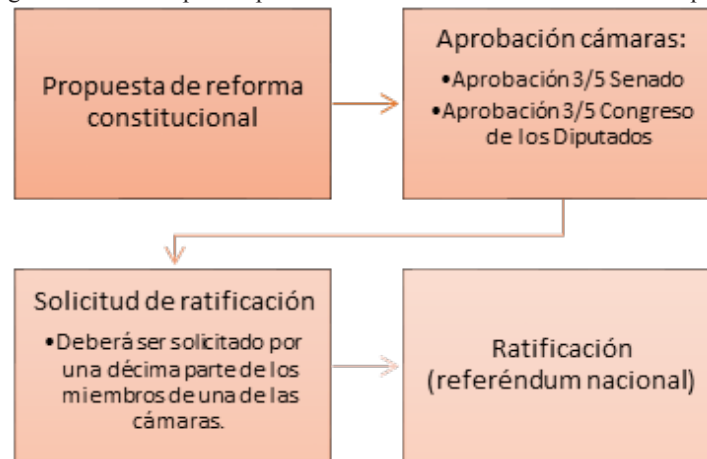
A pesar de los debates y las necesidades evidentes, el Senado en España nació con la imperfección de no ser la Cámara necesaria para poder acompañar al nuevo modelo territorial impulsado por la Constitución de 1978 en su Título VIII, un modelo abierto, con una marcada voluntad descentralizadora. Una organización política descentralizada en la que las comunidades autónomas, como expresión de la novedosa distribución del poder, no disponían de una Cámara Territorial en la que estar representadas y en las que poder encontrar un foro de discusión, debate y acuerdo, tanto con el Estado como entre ellas mismas. Esta imperfección política ha supuesto una clara disfunción en la nueva conformación del poder tras la aprobación de la Constitución española de 1978, y ha venido acompañada de un constante cuestionamiento por parte de la opinión pública y de los propios partidos del sistema político respecto a la funciones, competencias y necesidad del Senado.

Es por ello que desde el nacimiento de la Carta Magna, una cuestión política recurrente ha sido la necesidad de reforma del Senado (Ferri Durá, 2010), unas veces con ánimo de mejorar la coordinación y colaboración política, y otras con fines únicamente electoralistas, pero en todo caso con la idea principal de convertirla en una verdadera cámara de representación territorial. Sin embargo, afrontar el reto de una verdadera reforma ha chocado constantemente con los intereses políticos partidistas de quienes han ostentado en cada momento la mayoría en las cámaras, y con la falta de consenso para poder acometer una reforma por casi todos defendida, pero por nadie impulsada.

La reforma del Senado en Estados Unidos, analizada en los epígrafes precedentes, puede ser una referencia para la modificación del modelo español ya que, al igual que ocurriría en España, se acometió años después de la configuración y puesta en marcha del modelo territorial norteamericano como muestra de una necesidad ampliamente constatada en su época. Es además importante subrayar que a diferencia de lo que ocurre en EE. UU., cuya reforma constitucional del Senado está blindada por el Art.V, en España la hipotética reforma del Senado podría no ser tan gravosa (Título X, CE). La característica que sí comparten tanto la reforma constitucional del Senado estadounidense como el Senado español es que dicha reforma debería ser aprobada por la propia cámara. Esta cuestión, como ya se ha tratado en párrafos anteriores al explorar el Senado de EE. UU., dificultaría que los miembros del Senado dieran su aprobación a una propuesta de reforma que en principio los pudiera llevar, incluso, a perder parte de sus ya de por sí escasas atribuciones (en lo que se refiere a ese bicameralismo asimétrico que define al sistema político español). De ahí que, más allá de las imprescindibles mayorías necesarias para articular un nuevo consenso, al menos en principio, resulte tan difícil reformar la Cámara Alta. Paradójicamente tendríamos que añadir ya que las principales formaciones políticas españolas han defendido en sus programas electorales, en algún momento, la imprescindible reforma del Senado.

Sin embargo, es importante subrayar que los requisitos necesarios para poder cambiar el texto constitucional español, para reformar así el Senado, requieren de unas mayorías que son tan difíciles de conseguir como lo fueron en EE. UU. Por lo tanto, aunque *de iure* no se exija la autorización expresa como exige el US Const. art.V, sí lo exige *de facto*, al pedir que dicha reforma constitucional tenga que aprobarse por una mayoría de 3/5 en ambas cámaras del Congreso (art.167 CE), como refleja la Figura 4.

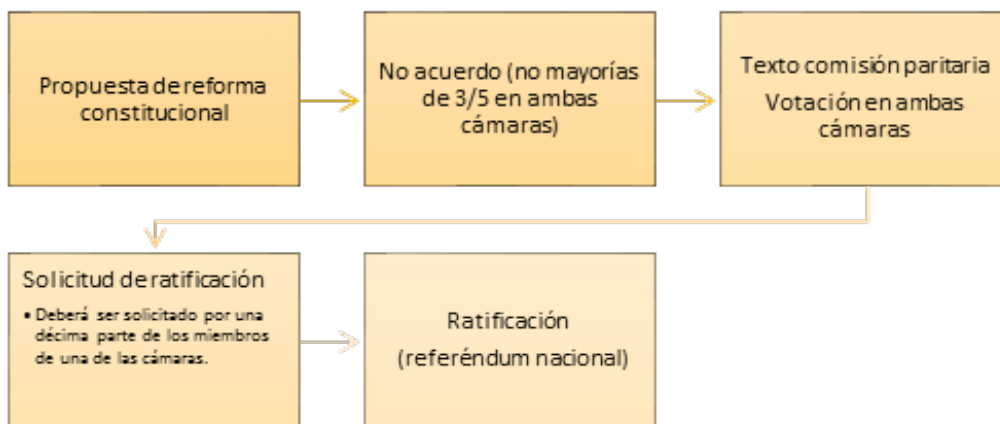
Figura 4. Fases del primer procedimiento de reforma constitucional español



Fuente: elaboración propia a partir del art.167 CE.

En caso de no llegar a un acuerdo, se prevé la creación de una comisión paritaria Congreso-Senado para que en su caso elaboraran un nuevo texto, y que este fuera sometido de nuevo a votación por las cámaras (ver Figura 5) y el posterior referéndum potestativo, frente al referéndum vinculante contemplado en el Artículo 168.

Figura 5. Fases del 2º procedimiento de reforma constitucional español



Fuente: elaboración propia a partir del art.168 CE.

Otra posibilidad de procedimiento para reformar la Constitución, tal y como acontece con la constitución americana, requeriría de una mayoría absoluta en el Senado y después una mayoría de 2/3 en el Congreso (ver Figura 6).

Figura 6. Fases del procedimiento reforma constitucional español tras obtener la mayoría absoluta en el Senado



Fuente: elaboración propia a partir del art.167 CE.

Dada la compleja condición de las Cortes españolas, lograr las mayorías necesarias para la reforma constitucional del Senado obligaría a contar, de un modo u otro, con los partidos nacionalistas, lo que sería equiparable a lo sucedido en los EE. UU. a la hora de preguntar a los estados menos poblados en USA si estaban dispuestos a reducir su representación. Estamos seguros de que la respuesta en ambos casos solo fue, o sería positiva, si la supuesta reforma les hiciera aumentar su posición relativa de poder. Es decir que, para el caso español, los partidos nacionalistas solo apoyarían una propuesta de reforma del Senado cuando se tratara de darles, de un modo u otro, más protagonismo, opción que en aras de transformar al Senado en una auténtica cámara de representación territorial no sería una idea descabellada. En cualquier caso, la reforma, necesariamente, tendría que contar con el apoyo de estos grupos, o difícilmente podría salir adelante (Roller, 2002: 13-14).

En el clima político que lleva viviendo España desde hace unos años, donde es algo habitual hablar de la necesidad de afrontar reformas constitucionales, el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2018 –con motivo del 40 aniversario de la Constitución– reflejaba que casi el 70% de la población está de acuerdo en que la Constitución de 1978 debe reformarse (CIS, 2018: pregunta 14).

Además, es muy importante destacar que la cuestión de la reforma del Senado es uno de los temas que suscita mayor consenso por parte de figuras políticas de primer nivel en España (García, 2015). Sin embargo, a pesar de ello, la solución al problema resulta más compleja de lo que puede parecer a simple vista, ya que establecer cómo se elegirían los senadores en cuanto a quién y cuál sería la forma de elección o designación implica necesariamente una profunda reflexión sobre el modelo de articulación territorial que emana de la Constitución.

El modelo actual del Senado en España presenta un sistema mixto bajo el cual se eligen senadores por sufragio directo, y existe un número determinado de senadores cuya elección corresponde a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En estos últimos años, a raíz del surgimiento de nuevas fuerzas políticas en España, ha habido profundos cambios en el sistema político. En 2015 acabó lo que había sido considerado como un sistema de “bipartidismo imperfecto” consolidado (Sánchez Muñoz, 2017: 240), y esto ha hecho que las grandes fuerzas políticas hayan visto modificadas sus posiciones preeminentes en el ejercicio del poder por la irrupción de nuevos partidos, que han obtenido mayorías en entidades locales y comunidades autónomas. La ciudadanía, la opinión pública, a través de los medios de comunicación ha mostrado su malestar, pero sin mucho efecto, al constatar cómo después de decidir no renovar los mandatos de alcaldes o presidentes autonómicos, estos obtenían, como premio de consolación que permitía el desarrollo de su carrera política, un asiento en el Senado por designación autonómica. Aunque esto pueda estar justificado, en parte al menos por su experiencia, es un síntoma de tendencia hacia abusos en el sistema, de la misma manera que ocurría en Estados Unidos, cuando se puso en marcha el movimiento para la aprobación de la Enmienda XVII.

Atendiendo al precedente americano, que puede ser analizado como una suerte de antecedente histórico dados los acontecimientos sucedidos hasta ahora en España, y con las reformas constitucionales sobrevolando constantemente la agenda política, creemos que, tarde o temprano, se acabará acometiendo una reforma para la elección de nuestros senadores en el marco de una reforma más amplia relativa a la organización territorial del Estado.

En todo caso las fórmulas a desarrollar podrían ser compatibles con la actual estructura territorial contemplada en nuestra Constitución, consolidando el Estado autonómico, no transformándolo en un Estado distinto, tal y como señala Varela Suanzes-Carpegna (2006). También se podría caminar hacia lo que sería una posible reforma constitucional que propiciara una configuración plenamente federal, en línea con el espíritu de la Constitución del 78 (Garrido, 2018: 97) o confederal del Estado (Chust, 2004). Quedaría por dirimir qué tipo de Senado se desea:

... que no se pretende otra cosa –no pequeña–, ciertamente, que convertir el Senado en una Cámara capaz de consolidar nuestro Estado autonómico, pero no de transformarlo en un Estado federal ni, menos aún, en un Estado confederal (como se proponía el llamado Plan Ibarretxe y como, de una manera no enteramente coincidente, se propugnan en el proyecto de reforma del Estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento catalán), pues creo que el Estado autonómico ha funcionado razonablemente bien... (Varela Suanzes-Carpegna, 2006: 162).

Es importante constatar que, dado que hasta ahora ha habido dos partidos políticos que han controlado con mayorías absolutas el Senado desde las elecciones de 2000 (Roller, 2002: 14), el segundo procedimiento, el indicado por la Figura 5, de lograrse un consenso –en este momento aparentemente inviable en el Congreso de los Diputados–, sería el procedimiento más factible.

La reforma constitucional del Senado en España podría dar lugar a dos escenarios contrapuestos. El primero sería concordante con lo estudiado de la reforma estadounidense, donde se establecería la elección por sufragio universal directo de todos los senadores. En este caso, la naturaleza del senado como cámara territorial perdería parte de su sentido. Esta reforma reforzaría el papel de cámara de segunda lectura que tiene atribuido constitucionalmente el senado, por lo que consideramos que resultaría una reforma débil, si se quiere insuficiente, al no haber aprendido nada del ejemplo histórico estadounidense, que finalmente daría lugar a una segunda cámara, donde los intereses partidistas ganarían protagonismo por encima de los intereses territoriales. La doctrina es

unánime al afirmar que la propia constitución desmiente la naturaleza territorial del Senado (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, 2020: 212), ya que el primer inciso del artículo 66 CE habla de que tanto el Congreso como el Senado representan a todo el pueblo español, por lo que un aspecto positivo a tener en cuenta sería que la reforma únicamente abarcaría al inciso quinto del artículo 69 CE.

El segundo escenario consistiría en reformar el senado de cara a darle contenido a la cuestión territorial, como ya hemos analizado. Esta reforma, en principio, contaría con la predisposición favorable de los partidos políticos mayoritarios y el favor del reclamo popular, que no es poco. De esta manera destacaríamos que se estaría aprendiendo de los errores cometidos en el proceso de la reforma del Senado norteamericano, que tuvo como consecuencia el traslado del poder de los estados a los partidos políticos. Según este escenario, estamos de acuerdo con el planteamiento de López Garrido (2018), que propone una cámara para la representación de los intereses de las CC. AA. en la que sus miembros fueran elegidos autonómicamente a la par que los representantes de las asambleas legislativas regionales en elecciones autonómicas (Garrido, 2018: 98-99). El aspecto negativo de esta dirección es que implicaría una reforma constitucional más amplia, al afectar al núcleo duro de la Constitución, por lo que sería una reforma de mayor calado. Consideramos que esta sería la dirección adecuada para cumplir con el mandato constitucional de hacer del Senado una verdadera cámara de representación territorial. Con este procedimiento, como aspecto positivo, se podría considerar la posibilidad de desvincular a la Cámara Alta de la disolución automática de Cortes Generales propuesta en el art.99.5 CE. En caso de que el Congreso de los Diputados no invista a un presidente del Gobierno en el Congreso en los tiempos establecidos, provoca la disolución de ambas cámaras cuando el Senado no ha tenido ni voz ni voto en el proceso, por lo que se puede argumentar que no se entiende justificada su disolución automática.

8. Conclusiones

Al cambiar el tipo de mecanismo de elección de los miembros del Senado hacia la elección directa de los senadores en los EE. UU., se quebraba el plan de los padres fundadores, que justificaba en gran medida el diseño del modelo bicameral. Según este, el Senado controlaría los hipotéticos excesos de la Cámara de representantes, ya que esta emanaba de la voluntad del pueblo, y el Senado, al reflejar la voluntad de los estados, sería el encargado de supervisar la adecuación de los proyectos aprobados por la primera. El mecanismo también funcionaba a la inversa. Esta idea, explicada por Madison en *El Federalista* nº 62 (Madison, 2007), planteaba que las leyes deberían recoger los intereses de los ciudadanos y de los Estados al necesitar pasar por la aprobación de las dos Cámaras del Congreso.

Una de las más claras consecuencias de la promulgación de la Enmienda XVII es que se produce una mayor democratización del sistema político estadounidense. Sin embargo, es importante destacar que la elección directa, que recoge dicha enmienda en 1913, tiene un carácter restrictivo, al menos en el momento de su aprobación. Únicamente se pudo aplicar a los varones mayores de veintiún años que cumplieran con sus obligaciones fiscales.¹¹ Habrá que esperar a las Enmiendas XIX, XXIV y XXVI para que se vaya consolidando el sufragio universal pleno y puedan elegir a los miembros del Senado todos los ciudadanos y ciudadanas de los Estados Unidos mayores de dieciocho años, sin importar si pagan o no impuestos.

Como ya hemos señalado, la 66ª legislatura del Congreso estadounidense fue la primera en contar con todos sus miembros elegidos por sufragio directo (Ritchie y JusticeLearning.org, 2006: 31). De los senadores que compondrían la nueva cámara fruto de la elección directa del pueblo, únicamente serían revalidados para ejercer sus funciones 56 senadores. A pesar de que mediante las prácticas llevadas a cabo en muchos estados los candidatos presentados al Senado gozaban de la aprobación popular, 37 candidatos no recibieron el respaldo en las urnas (Wilson Cohn, 1971: 80).

Se podría concluir que la Enmienda XVII no influyó mucho en un primer momento, a la hora de renovar los cargos de los senadores, sin embargo, hay que tener en cuenta dos factores muy importantes en las elecciones del Senado en los EE. UU. El primero de ellos es que varios estados ya habían aprobado leyes estatales siguiendo el ejemplo del modelo de Oregón para que la elección de los senadores fuera un procedimiento más transparente y democrático, y el segundo es el conocido como el *incumbency factor*, que predice con una probabilidad alta (de un 78%) que un Senador que se presente a la reelección tiende a repetir en el escaño (Dodd y Oppenheimer, 2021: 61; Erikson y Wright, 2013: 110). El argumento principal que explica este hecho alude a que como el senador ya está ejerciendo las labores del puesto al que tiene años de gestión y experiencia política. Estos aspectos revierten positivamente, en la mayor parte de los casos aunque no siempre, en su campaña, lo que le permite trasladar a sus votantes la idea de que sabe cómo tienen que hacerse las cosas. Esto es radicalmente distinto a lo que sucede en España, donde las cúpulas de los partidos dominan la confección de las listas electorales y determinan el futuro político de los representantes en las dos cámaras.

¹¹ Es cierto que algunos estados regulaban esta materia y permitían requisitos diferentes para el derecho de sufragio, pero no existía una regulación federal uniforme al respecto.

Bajo el nuevo sistema, en los EE. UU. tras la aprobación de la Enmienda XVII, los intereses que más movilizarán, y se verán más reflejados en la legislación, serán los partidistas, puesto que al eliminar los intereses de los estados de la ecuación y homogeneizar el modo de elegir a los miembros del Congreso, se vuelven más susceptibles a la influencia de los partidos políticos que necesitarán grandes bloques de representantes en ambas cámaras para aprobar o bloquear las distintas iniciativas legislativas. Ello obliga a un mayor control de los grupos parlamentarios, en la línea de lo que ocurre desde 1978 en el sistema político español (Sánchez Medero y Cuevas Lanchares, 2017).

En los EE. UU., con la promulgación de la Enmienda XVII, los intereses de los diferentes estados quedaron relegados, lo que convierte en más vulnerables a los candidatos electos a las directrices de voto de los partidos. Sin embargo, en realidad esto ya venía ocurriendo desde el siglo xviii, cuando los senadores empezaron a dejar de ser esos “embajadores de los intereses de los Estados en el Gobierno federal” y comenzaron a preocuparse más por presionar a los representantes que se encontraban en las asambleas legislativas de sus estados, para que, entre otras cosas, se ocuparan de facilitar su reelección. La diferencia entre el antiguo sistema y el actual es que ahora, al menos, y no es una cuestión baladí, la ciudadanía elige a sus representantes, pero, eso sí, no siempre sabe qué intereses reales hay detrás de sus políticas.

En España, el reto de resolver el problema de Cataluña abierto por el *Procés* hará que en breve se deba caminar hacia una redefinición del papel del Senado que permita una mejor articulación de la estructura territorial, y una de las cuestiones clave será quién, y para representar qué, elegirá a los senadores en una nueva Cámara Alta, transformada en una verdadera cámara territorial.

Dada la compleja condición de las Cortes españolas, lograr las mayorías necesarias para la reforma constitucional del Senado obligaría a contar, de un modo u otro, con los partidos nacionalistas, lo que sería equiparable a lo sucedido en los EE. UU. a la hora de preguntar a los estados menos poblados en EE.UU. si estaban dispuestos a reducir su representación. En todo caso las fórmulas a desarrollar podrían ser compatibles con la actual estructura territorial contemplada en nuestra Constitución, consolidando el Estado autonómico, no transformándolo en un Estado distinto, o por el contrario se podría optar por una reforma en profundidad de la Constitución que afrontara un cambio del modelo tendente hacia una mayor federalización del sistema.

Por último decir que sea como fuere, la reforma es necesaria para dotar de una verdadera cámara de representación territorial a España, una cámara que sirva para perfeccionar el actual modelo y que tenga como principales objetivos la cooperación, la colaboración y la solución de conflictos.

9. Bibliografía

- Aja, E. (2018): “Propuestas de reforma constitucional del Senado”, en B. Pendás García, dr., E. González Hernández y R. Rubio Núñez, eds., *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso de Antonio, J. A. y Á. L. Alonso de Antonio (2020): *Derecho Constitucional Español (Vol. II) - Participación política, organización constitucional y territorial del Estado*, Madrid, Universitas.
- Archives, N. (2016): “17th Amendment to the U.S. Constitution: Direct Election of U.S. Senators”, *The Center for Legislative Archives*, Disponible en: <https://www.archives.gov/legislative/features/17th-amendment>
- CIS (2018): *Barómetro de Septiembre*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14424
- Chust, M. (2004): *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I / Marcial Pons.
- Congreso Continental (1998): “La Constitución de los Estados Unidos de América”, en *The Declaration of Independence and The Constitution of the United States*, New York, Bantam Classic.
- Congreso Continental (2007): “The Articles of Confederation and Perpetual Union”, en *Foundations of Freedom*, Radford, VA, Wilder Publications, pp. 41-47.
- Cortes Generales (1978): “Constitución Española”, *BOE*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Corres-Illera, M. (2021): “The Apportionment Methods that Unfolded the Creation of US Political Parties”, *Revista Aequitas: Estudios sobre Derecho, Historia e Instituciones (Asociación Veritas)*, 2021(17), pp. 199-229. Disponible en: <https://revistaaequitas.wordpress.com/2021/04/01/revista-aequitas-no-17-2021/>
- Corres-Illera, M. (2022): “Análisis del funcionamiento y evolución del excepcionalismo americano”, *Revista del Parlamento Vasco (LEGAL)*, 2022 (3). Disponible en: <http://legal.legebiltzarra.eus/>
- Dahl, R. A. (2003): *How democratic is the American Constitution?*, New Haven, Yale University Press.
- Dodd, L. C. y B. I. Oppenheimer (2021): *Congress reconsidered*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications, CQ Press.
- Edwards III, G. C., M. P. Wattenberg y R. L. Lineberry (2006): “The Constitution”, en G. C. Edwards III, M. P. Wattenberg y R. L. Lineberry, eds., *Government in America: people, politics, and policy*, New York, Longman, pp. 26-65.
- Erikson, R. S. y G. C. Wright (2013): “Voters, Candidates, and Issues in Congressional Elections”, en Dodd L. C. y B. I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered* Washington DC, CQ Press, pp. 91-116.
- Farrand, M. (1913): *1787: A Great Compromise. Senate History: 1787-1800. The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press. Disponible en: http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise

- Ferri Durá, J. (2010): “El porvenir del Senado”, *Política y Sociedad*, 47 (2), p. 223-227.
- Foley, E. B. (2016): *Ballot Battles: The History of Disputed Elections in the United States*, New York, Oxford University Press.
- García, L. B. (2015): “El Senado suprimirlo: ante el reto de ser reinventado o suprimido después de 30 años en entredicho”, *La Vanguardia*, 10 de diciembre. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20151210/30714353528/senado-reforma-suprimir.html>
- Garrido, D. L. (2018): “El valor del Senado: Funciones patentes y latentes”, *Revista de las Cortes Generales*, pp. 89-112.
- Jefatura del Estado (1985): “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)”, *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1985, pp.19110-19134. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672>
- Lee, F. E. y B. I. Oppenheimer (1999): *Sizing up the Senate: The unequal consequences of equal representation*, University of Chicago Press.
- Levinson, S. (2006): *Our undemocratic Constitution: Where the Constitution goes wrong (and how we the people can correct it)*, New York, Oxford University Press.
- Madison, J. (2007): “Federalist No. 62. The Senate”, en Madison, J., A. Hamilton y J. Jay, *Foundations of Freedom*, Wilder Publications, Radford VA, pp. 292-295.
- Madison, J., O. Ellsworth, J. Wilson, R. King, A. Hamilton, G. Bedford y G. Morris (2003): “Debate on State Equality in the Senate”, en R. Ketchman, ed., *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention debates*, New York, Signet Classic, pp. 92-109.
- Records, V. E. (2002): “Research Notes Number 21”, *Library of Virginia*, Richmond, VA. Disponible en: https://www.lva.virginia.gov/public/guides/rn21_election.pdf
- Ritchie, D. A. y JusticeLearning.org (2006): *Our Constitution*, New York, Oxford University Press.
- Roller, E. (2002): “Reforming the Spanish Senate: mission impossible?”, *West European Politics*, 25(4), 69-92.
- Sánchez Medero, G. y B. I. Cuevas Lanchares (2017): “La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 185-219. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.07>.
- Sánchez Muñoz, O. (2017): “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, *Revista Española de Derecho Constitucional* (109), pp. 237-260. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>
- Schleicher, D. N. y T. J. Zywicki (2019): “Amendment XVII: Popular election of Senators”, Disponible en: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendments/amendment-xvii>
- Tocqueville, A. (2009): *La democracia en América*, vol. 2, Madrid, Alianza.
- U.S. Census Bureau (2012): *2010 Apportionment Results*. Disponible en: https://www.census.gov/population/apportionment/data/2010_apportionment_results.html
- U. S. Senate (2011): *Focus on the Constitution - Constitution Day - Seventeenth Amendment*. Disponible en: https://www.senate.gov/general/Features/Constitution_Day_2011_display.htm
- U. S. Senate (2019): *1787: A Great Compromise*. Disponible en: http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise.htm
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2006): *La reforma constitucional del Senado. Teoría y realidad constitucional*, 17, 2006, pp. 143-168. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2014065.pdf>
- Wilson Cohn, M. (1971): “History of the Senate”, en William B. Dickinson Jr. *et al.*, ed., *Congressional Quarterly's Guide to the Congress of the United States: Origins, History and Procedure*, Washington DC, Congressional Quarterly Inc., pp. 59-99.
- Zamora, M. A., *et al.* (2020): *Manual de derecho constitucional*, Tecnos.