

# SENADO Y SISTEMA FEDERAL EN CANADÁ: ¿IMPOSIBILIDAD DE UNA REFORMA DESEABLE?

## The Senate within the Canadian Federal System: The Impossibility of a Desirable Reform?

FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO

Universidad del País Vasco

### *Cómo citar/Citation*

Romero Caro, F. J. (2016). Senado y sistema federal en Canadá: ¿imposibilidad de una reforma deseable? *Revista de Estudios Políticos*, 172, 167-204.  
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.172.06>

### **Resumen**

Este artículo analiza la posición del Senado dentro de la federación canadiense, las disfuncionalidades de la institución y las dificultades para llevar a cabo una modificación constitucional que corrija dichos problemas. Se tratan las posiciones de los actores involucrados, así como las bases para la reforma que han sido sentadas recientemente por el Tribunal Supremo. A la luz de estos condicionantes se estudian las posibilidades de una reforma que mejore el funcionamiento de la institución, así como la postura de aquellos que abogan por la abolición.

### **Palabras clave**

Canadá; federalismo; reforma del Senado; Tribunal Supremo; Quebec.

### **Abstract**

This paper's aim is to analyze the role of the Senate in the Canadian federation, paying attention to the disfunctions of the institution and the difficulty of achieving a constitutional reform that is able to resolve these problems. The positions of all the main actors are examined, with special attention to the basis for reform recently laid out by the Supreme Court. Following this, the possibility of achieving a satisfactory reform is studied, including the position of those urging for the abolition of the Upper House.

*Key words*

Canada; Federalism; Senate Reform; Supreme Court; Quebec.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SISTEMA ACTUAL. III. DISFUNCIONALIDADES EN EL SENADO CANADIENSE. 1. Legitimidad democrática. 2. Representatividad de intereses y voz de las minorías. 3. Poderes legislativos y constitucionales. IV. LAS EXTRAORDINARIAS DIFICULTADES PARA UNA REFORMA DESEABLE. 1. La diversidad de posturas sobre el método y contenido de la reforma. 2. La delimitación del marco de reforma por parte del Tribunal Supremo. 3. La abolición como alternativa. 4. El arduo proceso de reforma constitucional. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

En 2011 S. Harper anunció su proyecto de reforma del Senado, el cual tenía como objetivo enmendar, en la medida de lo posible, algunas de las disfuncionalidades que presenta la Cámara Alta. Las discrepancias sobre el Senado en Canadá son casi tan antiguas como la institución misma. De los catorce días que duró la Conferencia de Quebec de 1864<sup>1</sup>, seis estuvieron dedicados íntegramente al Senado, siendo los debates muy expresivos de los diferentes puntos de vista que tenían las colonias sobre tal institución (Mackay, 1963: 37-38); y ya en los primeros años de la Confederación se sustanciaron propuestas sobre su posible reforma argumentando que era inconsistente con el modelo federal<sup>2</sup>.

El intento de reforma se articulaba en la denominada *Bill C-7 —Senate Reform Act—*, y giraba en torno a dos ejes principales: la creación de un proceso de selección provincial de senadores y la limitación del mandato de los mismos. El gobierno de Quebec —en aquel momento comandado por el liberal (PLQ<sup>3</sup>) Jean Charest— mostró su firme oposición al texto. El desacuerdo del ejecutivo quebequés residía tanto en la forma como en el fondo de la reforma. En relación con la forma, Quebec rechazaba la capacidad unilateral del Parlamento para llevar a cabo la reforma y defendía que cualquier variación en la naturaleza del mandato o de la forma de elección de los senadores requería una reforma cons-

---

<sup>1</sup> La Conferencia de Quebec fue continuación de la celebrada un mes antes en Charlottetown; su objetivo era diseñar un marco institucional de unión que asegurara el progreso presente y futuro de la América del Norte Británica, tal como quedó plasmado en la primera de sus resoluciones.

<sup>2</sup> House of Commons Debates, 1<sup>st</sup> Session, 3<sup>rd</sup> Parliament, 13 April 1874, pp. 85-90.

<sup>3</sup> Partido Liberal de Quebec. Desde 1955 es autónomo del Partido Liberal de Canadá (LPC).

titucional al entender de aplicación el artículo 42 de la Constitución de 1982 y su remisión a la fórmula contenida en el art. 38 del mismo texto<sup>4</sup>. Dicho desacuerdo llevó al gobierno de la provincia francófona a pedir a la Corte de Apelación de Quebec la emisión de una opinión consultiva sobre el método de reforma aplicable para llevar a cabo los fines pretendidos por el gobierno federal. Ante la oposición provincial que suscitaba la medida, el gobierno federal decidió solicitar una opinión consultiva al Tribunal Supremo con el objetivo de obtener el aval jurídico para poder materializar su propuesta. El TS se pronunció en el *Reference re Senate Reform, 2014 —S CC 32, [2014] 1 S.C.R. 704—* de 25 de abril (SRR), en el cual hizo suyos la opinión y argumentos de la *Cour d'appel du Québec* en el *Renvoi re Projet de loi fédéral relatif au Sénat —2013 QCCA 1807* de 24 de octubre—. Este proceso y, en particular, la especial trascendencia de la opinión del TS han marcado el camino a seguir para llevar a cabo una eventual reforma del Senado, la cual ha adquirido más trascendencia mediática tras el *Senategate*<sup>5</sup>. Ahora bien, está por ver si una vez definido con claridad el camino a recorrer es posible sortear todos los obstáculos que en él se encuentran.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SISTEMA ACTUAL

La Constitución de 1867 expresa en su preámbulo el deseo de las provincias fundadoras de unirse en Dominio bajo la Corona británica, con una Constitución similar en principio a la del Reino Unido. La noción *similar in principle* tiene el objetivo de entroncar el modelo que se va a crear en Canadá con el que existe en el Reino Unido, el cual seguirá tutelando —aunque en menor grado— a las colonias americanas. Para Kendle (1997: 53), esta idea se basa en la preocupación británica del siglo XIX por encontrar un marco en el que las colonias siguieran unidas al Imperio y además tuvieran capacidad de gestión de sus intereses locales. Ello implica que el modelo constitucional canadiense se basará en el modelo de Westminster, cuya característica principal es la soberanía parlamentaria. La soberanía parlamentaria supone, en palabras de Dicey (1915: 3-4), que el Parlamento tiene el poder de hacer y deshacer cualquier ley; y que nadie tiene el poder de anular su voluntad o sustraerse de su acción. Ahora bien, hay que tener en cuenta que es similar y no idéntico, pues Canadá adopta un sistema

<sup>4</sup> El art. 42 (1) (b) de la Constitución de 1982 establece la necesidad de utilizar el procedimiento general de reforma para cualquier modificación que afecte a los poderes del Senado y/o al método de selección de los senadores.

<sup>5</sup> Dicho término hace referencia a varios casos de gastos injustificados por parte de algunos senadores.

federal con una Constitución codificada —la cual originalmente es una ley ordinaria del Parlamento Imperial—, mientras que el Reino Unido carece de texto constitucional codificado y es un Estado unitario. Por lo tanto, queda patente la intención de los padres de la Confederación de establecer un sistema bicameral para el recién creado Dominio a semejanza del imperante en el Parlamento Imperial de Westminster. Siguiendo con este modelo, el art. 16 de la C. 1867 establece un Parlamento para Canadá estructurado de forma tripartita integrado por la Reina, la Cámara de los Comunes y el Senado<sup>6</sup>.

Los senadores deben tener entre 30 y 75 años y residir en la provincia de adscripción. Además se exige un requisito económico consistente en tener propiedades por valor de un mínimo de 4.000 dólares, así como disponer de la misma cifra en efectivo<sup>7</sup>.

Una peculiaridad importante del Senado de Canadá es su base regional y no provincial<sup>8</sup>. Los padres de la Confederación optaron por la configuración basada en las regiones con el objetivo de que Quebec estuviera representado en pie de igualdad con Ontario para asegurar una correcta preservación de los valores y tradiciones de la sociedad francesa presentes en la *belle province*. Los debates previos a la Confederación muestran que los fundadores tenían claro que una representación en pie de igualdad en el Senado era la justa contraprestación por la representación proporcional en los Comunes. Prueba de ello son estas palabras de Brown:

Our Lower Canadian friends have agreed to give us representation by population in the Lower House on the express condition that they would have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step; and for my part, I am quite willing they should have it<sup>9</sup>.

La *Constitution Act, 1915* supuso la primera gran reforma del Senado canadiense. No solo se aumentó el número de miembros sino que se produjo la creación de la región de las Provincias del Oeste. En virtud del principio de

---

<sup>6</sup> En el citado precepto, el texto constitucional afirma que el Senado tiene la naturaleza de Cámara Alta.

<sup>7</sup> En el caso de los senadores de Quebec, estos deben bien residir en el distrito por el que son elegidos o disponer de las propiedades en dicho distrito.

<sup>8</sup> Las regiones senatoriales están definidas en el art. 22 de la Constitución de 1867 y son: Ontario, Quebec, las Provincias Marítimas (Nueva Escocia, Nuevo Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo) y las Provincias del Oeste (Manitoba, Columbia Británica, Saskatchewan y Alberta). Existe una previsión especial para la provincia de Terranova, sin que la misma se integre en ninguna región senatorial.

<sup>9</sup> Recogidas en Waite (1963: 63).

representación igualitaria se atribuyeron 24 senadores a dicha región, a una razón de 6 por provincia. Además se incluyó la previsión de que Terranova tendría derecho a 6 senadores en el caso de que decidiera unirse a la Confederación, lo cual se produjo en 1949.

Tal como muestra la evolución histórica, la actual composición del Senado canadiense es muy diversa y nada igualitaria. Hay cuatro tipos de unidades territoriales diferentes representadas en el mismo. Es posible distinguir entre regiones integradas por una sola provincia —Ontario y Quebec—, regiones integradas por varias provincias —Provincias Marítimas y Provincias del Oeste—, la provincia de Terranova y los territorios. Descendiendo al ámbito provincial podemos observar que hay dos provincias representadas con 24 senadores cada una —Ontario y Quebec—, dos representadas con 10 —Nueva Escocia y Nuevo Brunswick—, cinco representadas con 6 senadores —Terranova y cada una de las provincias del oeste—, una por 4 —Isla del Príncipe Eduardo—, mientras que los territorios tienen un representante cada uno. Esta desigualdad no solo es patente en el número de representantes por provincia, sino que también es evidente si se analiza el número de senadores por habitante como se ilustra en la siguiente tabla<sup>10</sup>.

Provincia	Población	Senadores	Población por senador
Alberta	3.645.257	6	607.543
Columbia Británica	4.400.057	6	733.343
Isla del Príncipe Eduardo	140.204	4	35.051
Manitoba	1.208.268	6	201.378
Nuevo Brunswick	751.171	10	75.117
Nueva Escocia	921.727	10	92.173
Nunavut	31.906	1	31.906
Ontario	12.851.821	24	535.493
Quebec	7.903.001	24	329.292
Saskatchewan	1.033.381	6	172.230
Territorios del Noroeste	41.462	1	41.462
Terranova y Labrador	514.536	6	85.756
Yukon	33.897	1	33.897
<b>Total</b>	<b>33.476.688</b>	<b>105</b>	<b>Media: 318.826</b>

<sup>10</sup> Elaboración propia a partir del Censo de 2011 de *Statistics Canada*.

La Columbia Británica y Alberta son, junto a Ontario, las que mayor desequilibrio presentan, si bien esta última agrupa casi el 40 por ciento de la población de la federación. El caso de estas dos provincias es de especial relevancia si se compara con la Isla del Príncipe Eduardo. Pese a tener la Columbia Británica más de 31 veces la población de la Isla del Príncipe Eduardo, únicamente cuenta con dos senadores más. De la tabla anterior queda claro que hay algunas provincias que se encuentran muy sobrerrepresentadas en el Senado con respecto a su población, notablemente las atlánticas y Terranova. La provincia de Quebec es la que mejor está representada en el Senado en términos de senadores por número de habitantes, pues prácticamente se encuentra en la media nacional. Este hecho explica el habitual desinterés de la provincia francófona por la reforma ante las insistentes llamadas por parte de las provincias del oeste para llevar a cabo modificaciones en el Senado.

Con respecto al número de miembros y su distribución regional, queda evidenciado que el modelo acuñado en los inicios de la Confederación ha quedado obsoleto. La división de Canadá en regiones se adaptaba a la realidad de 1867, pero ha quedado totalmente superada en el siglo XXI. El objetivo inicial era que en el Senado estuvieran representadas en pie de igualdad las sensibilidades de los tres grandes bloques que constituyeron el Dominio. Dicha idea llevó a que la representación en el Senado fuera equitativa con base regional. En una de las primeras sesiones parlamentarias de la recién creada Confederación, Étienne Cartier afirmó que «el número de cabezas no puede imponerse siempre a cualquier otra consideración», en relación con el hecho de que una entidad mucho menor en población, como las Provincias Marítimas, tuviera la misma representación senatorial que las populosas Ontario y Quebec<sup>11</sup>. La posibilidad de reducir el número de miembros de alguna provincia para ajustar el desequilibrio antes mencionado quedó virtualmente descartada con la reforma constitucional de 1915, pues con ella se introdujo el art. 51A que establece que el número de representantes en los Comunes será —como mínimo— igual al número de senadores de dicha provincia. Este hecho responde a la reivindicación de las Provincias Marítimas de su pasado como colonias independientes, y el valor que ello tiene puesto que «una colonia que se autogobierna es algo más que el número de sus habitantes» (Smith, 2009: 15). En 1952 se modificó el art. 51.5 para que no se pueda reducir la representación de una provincia si esta queda con menos representantes que otra que no tenga una población mayor. Como se observa, la historia canadiense muestra que se ha preferido asignar más senadores a algunas provincias aumentando el número total, sin reajustar el número de otras provincias.

---

<sup>11</sup> House Of Commons Debates, 1<sup>st</sup> Session, 1<sup>st</sup> Parliament, 3 April 1868, p. 455.

### III. DISFUNCIONALIDADES DEL SENADO CANADIENSE

En el modelo federal clásico, el Senado se articula como un foro donde se encuentran representados todos los territorios que componen la federación, cada uno con sus respectivos intereses. Este modelo de Senado está basado en el del federalismo estadounidense, donde todos los estados se sientan en pie de igualdad en la Cámara Alta, la cual es expresión del compromiso federal entre estados con características muy diferentes (Leckrone, 2006: 97-152). Para Madison *et al.* (1788, No. 62), dicha igualdad se configura como expresión de la soberanía que retienen los estados a la hora de unirse en una federación. Como se desprende de las características anteriormente reseñadas, el Senado canadiense no responde al canon clásico, por lo que es necesario determinar si ello repercute en el funcionamiento de la federación y si es posible su mejora mediante un proceso de reforma.

#### 1. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La legitimidad democrática del Senado canadiense es uno de los puntos que más controversia causan cuando se trata el funcionamiento de la institución. El nivel de legitimidad del que gozan sus miembros tiene un impacto directo sobre su capacidad de actuar como un verdadero órgano de representación territorial. El Senado canadiense no es una cámara electa, sino que al igual que la Cámara de los Loes, es una cámara designada (Bogdanor, 2009: 146-164). Los senadores son designados por el poder ejecutivo en virtud del art. 24 de la C. 1867. El nombramiento corresponde formalmente al Gobernador General, el cual lo realiza en nombre de la Reina, pero este efectúa dicha designación bajo indicación del Primer Ministro en virtud de una convención constitucional. La existencia de dicha convención ha sido reconocida por el Tribunal Supremo (par. 50 *Senate Reform Reference*).

En relación con el método de selección existen dos grandes modelos: el de designación imperante desde 1867 y el electivo en que los senadores son elegidos por los ciudadanos<sup>12</sup>. Tal como se verá a continuación, existen numerosos argumentos a favor y en contra de ambos modelos.

---

<sup>12</sup> Un Senado elegido no es una institución desconocida en Canadá, pues funcionó durante unos años con anterioridad a la Confederación. Su funcionamiento no satisfizo a sus impulsores puesto que complicaba la labor de gobierno. En referencia a tal evento, Macdonald afirmó que «el sistema no funcionó como se esperaba». Por ello, en la Conferencia de Quebec se adoptó una resolución para que los senadores fueran designados por la Corona.

En el Senado canadiense los senadores son nombrados por el poder ejecutivo y en consecuencia carecen de legitimidad democrática directa, a diferencia de lo que sucede con los miembros de la Cámara de los Comunes y de los parlamentos de las provincias. La dependencia del poder ejecutivo es trascendental para su funcionamiento como cámara de representación territorial. El Senado, un órgano integrante del poder legislativo, es designado por el ejecutivo federal sin intervención provincial alguna. Esta subordinación federal de los senadores los imposibilita para poder ejercer una verdadera labor de representación de la pluralidad territorial de la federación canadiense. Los senadores representan los intereses del partido que los nombró, con independencia de su adscripción provincial. Además, al ser nombrados por el gobierno federal, su lealtad e intereses se entroncan con este nivel de gobierno priorizando la defensa de los intereses de su partido a nivel federal. Este hecho es especialmente importante en Quebec, puesto que los intereses de la provincia francófona suelen ser compartidos a nivel provincial por todos los partidos —con independencia de su ideología— y a menudo chocan con la posición a nivel federal de los correspondientes partidos provocando conflictos de lealtades. Por todo ello, la Cámara Alta canadiense está más próxima a ser un lugar de presencia territorial en el Senado que a ser una cámara de representación territorial.

La principal solución que se ha barajado en la política canadiense para dotar de cierta legitimidad democrática al Senado ha sido la de celebrar elecciones consultivas. Mediante dicho proceso se permitiría que los ciudadanos de cada provincia eligieran a quien debe representarles en el Senado. Este sistema posibilitaría que los ciudadanos tuvieran capacidad de decisión sobre quien accede al Senado, así como permitiría una mejor defensa de los intereses provinciales en la Cámara Alta al reforzarse el vínculo entre el senador y la provincia. Este vínculo es particularmente débil en el caso de Quebec, debido a las particularidades de su sistema de partidos<sup>13</sup>.

Este modelo es una variante de la elección directa, con la única diferencia de que el nombramiento del vencedor es potestativo y no obligatorio. La defensa de este sistema tiene detrás de sí uno de los grandes problemas tradicionales del constitucionalismo canadiense: la dificultad para llevar a cabo con éxito una reforma constitucional. Los que abogaban por este sistema pensaban que, al ser meramente consultivas las elecciones, el Primer Ministro no estaba obligado a proponer al vencedor al Gobernador General para su nombramiento, por lo que

---

<sup>13</sup> Nunca ha tenido representación en el Senado un partido soberanista. Además, en la actualidad la mayor parte de los senadores por Quebec son conservadores cuando dicho partido carece de representación en la Asamblea Nacional desde 1935.

se respetaba la Constitución y no era necesaria ninguna reforma. Siguiendo esta línea, Alberta aprobó en 1987 la *Senatorial Selection Act* con el objetivo de celebrar dichas elecciones consultivas. Hasta la fecha ha celebrado cuatro elecciones —la última de ellas en 2012—, siendo sus resultados tenidos en cuenta únicamente por los gobiernos conservadores. Como se verá más adelante, tanto la elección directa como la consultiva requerirían de una reforma constitucional.

Otra posible vía para atajar el déficit de legitimidad democrática sería la de configurar el Senado como una cámara de representación territorial donde la elección de los senadores corresponda a las provincias. La elección provincial de senadores supondría dotarlos de legitimidad democrática indirecta. La elección podría realizarse bien por los ejecutivos provinciales —a semejanza del *Bundesrat* alemán<sup>14</sup>— o por los parlamentos provinciales —como los senadores de designación autonómica en España—. Este modelo tiene la virtud de asegurar una correcta representación de los intereses provinciales en el Senado sin menoscabar la labor de los ejecutivos provinciales.

La elección de los senadores por parte del Parlamento supondría una traslación de la correlación de fuerzas en la provincia al Senado. Si el número de senadores por provincia se mantiene en niveles similares a los actuales, ello permitiría dar voz en el Senado a las minorías presentes en los parlamentos provinciales.

Permitir a los ejecutivos provinciales la designación de los senadores supone que estos se conviertan en meros mandatarios de los primeros. De esta manera, los senadores actuarían como los portavoces de los gobiernos provinciales en el Senado. Este sistema implica que los senadores no tienen libertad de voto, pues deben cumplir con el mandato del gobierno provincial que los ha designado. En consecuencia, los senadores cesarían cada vez que se produjera un cambio de gobierno en la provincia. La articulación de un sistema de elección por parte de los ejecutivos provinciales solo sería posible si fuera acompañada de una reforma de las competencias del Senado de manera que este pasara a tener poderes en materias de competencia provincial y garantía de su autonomía, algo de lo que el Senado actual carece totalmente (Pinard, 2006: 459-520). Este modelo necesita de un diálogo interprovincial constante para llegar a compromisos que permitan una adecuada defensa de los intereses provinciales en el Senado. Este es el sistema que permite la mejor defensa de los intereses y peculiaridades de Quebec al permitir la participación activa del ejecutivo quebequés en la política federal. El principal riesgo reside en la posibilidad de aislamiento de Quebec a la hora de defender su agenda en momentos de alta tensión política con el Canadá anglófono, en particular bajo un gobierno del *Parti Québécois* que reiteradamente ha mostrado su falta

---

<sup>14</sup> En relación con este modelo puede consultarse Cabellos Espiérrez (2014: 185-189).

de voluntad para llegar a acuerdos con otras provincias prefiriendo un trato individualizado. La implementación de estos métodos de selección de senadores por parte de las provincias solo sería posible mediante una reforma constitucional. Las implicaciones constitucionales de una reforma de tal calado son muy amplias, pues se alteran los principios básicos establecidos en la C. 1867 en relación con la similitud del sistema con el imperante en el Reino Unido al pasarse de una cámara designada a una electiva.

## 2. REPRESENTATIVIDAD DE INTERESES Y VOZ DE LAS MINORÍAS

La protección de las minorías es un asunto de gran relevancia en una sociedad de carácter multicultural como la canadiense. El TS reconoció en el *Reference re Secession of Quebec* —[1998] 2 SCR 217—, de 20 de agosto, que el respeto de las minorías constituye uno de los principios constitucionales básicos que existen desde la Confederación (par. 79 y ss.). En dicha opinión el TS concreta la especial interrelación de este principio con los de federalismo y democracia pues actúa como límite ante estos (López Basaguren, 2013: 53-91). Como recuerda Ajzenstat (2003: 4), la protección de las minorías estuvo presente en la idea de Senado que tenían los padres de la Confederación, si bien la noción de minoría ha ido evolucionando con el tiempo.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por los defensores del Senado designado es el hecho de que dicho sistema permite una mejor representación de los colectivos tradicionalmente infrarrepresentados —mujeres, primeras naciones y minorías étnicas y religiosas—, puesto que la posibilidad de que un miembro de estos colectivos sea designado es más alta que la de ser elegido en unos comicios (Carbert, 2009: 153). La adopción de un sistema de designación de los senadores por parte de los parlamentos provinciales permitiría mantener la representación de dichas minorías al seguir siendo un sistema de designación, el cual generalmente tiene en cuenta dicha circunstancia. Además se añadiría una mejor representación del espectro político provincial aumentando la representatividad del Senado que actualmente es una cámara dominada por los dos grandes partidos que se alternan en el gobierno federal. El hecho de dotar a los parlamentos provinciales de la capacidad para elegir a los senadores daría mayor pluralidad ideológica al Senado, puesto que bajo el actual sistema casi en la totalidad de los casos se designa a personas pertenecientes al mismo partido que el Primer Ministro que los nombra<sup>15</sup>. Las venta-

<sup>15</sup> La media de nombramientos de miembros del mismo partido que el Primer Ministro en el último siglo es superior al 90 por ciento. Únicamente P. E. Trudeau y Martin tuvieron una media inferior (*Parliament of Canada*).

jas de este sistema pueden verse diluidas en el caso de que los senadores tiendan a agruparse en el Senado por ideología —lo cual es la tónica habitual en federaciones como Alemania o Estados Unidos— y dejen de lado la defensa de los intereses provinciales en pos de intereses partidistas, tal y como sucede en la actualidad.

En este punto, es necesario hacer una mención especial a las minorías lingüísticas que se encuentran diseminadas por la federación y cuyos intereses son tradicionalmente reivindicados por los gobiernos de Quebec, en el caso de los francófonos, y de las provincias del oeste en el caso de los anglófonos de Quebec. De hecho, Kunz (1965: 46-47) afirma que la designación de senadores provenientes de las minorías lingüísticas ha sido un principio inspirador de todos los gobiernos desde los inicios de la Confederación como reconocimiento a su importante labor en la sociedad canadiense. La representación de los francófonos no quebequeses es prácticamente nula en la Cámara de los Comunes —inferior al 5 por ciento—, fundamentalmente como resultado del sistema electoral. El Senado ha sido tradicionalmente un vehículo para la representación de las minorías francófonas, fundamentalmente las de Nuevo Brunswick —la más numerosa—, Ontario y Manitoba. Esta representación francófona es notablemente superior a la presente en los Comunes, lo cual permite dar voz a los intereses de las minorías lingüísticas, especialmente en lo relacionado con la materia educativa y los derechos derivados de la Carta de Derechos y Libertades de 1982. En base a estos argumentos, los colectivos lingüísticos minoritarios, como la *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada*, han expresado su recelo a las reformas del Senado propuestas por los sucesivos gobiernos conservadores comandados por S. Harper.

Cualquier reforma que se lleve a cabo en el Senado debe tener en cuenta los intereses de las minorías lingüísticas, pues los cambios en el sistema de elección podrían provocar que se vieran aún más diluidas en la federación. En el caso de la minoría anglófona en Quebec su representación es más fácil debido al trazado de los distritos senatoriales, los cuales fueron ideados con el objetivo de asegurar la presencia de miembros de la comunidad anglófona. Aparte del sistema de doble cómputo —el cual se tratará con posterioridad—, otra de las posibles soluciones a barajar —en el supuesto de un Senado electo— para mitigar los efectos de sistemas poco proporcionales podría ser la de crear un sistema de cuotas para determinadas minorías<sup>16</sup>. Una redefinición de

---

<sup>16</sup> De esta manera se crearía una circunscripción con base personal en lugar de territorial, como ocurre en Nueva Zelanda con los individuos de etnia maorí, los cuales integran de forma exclusiva una circunscripción con independencia de su lugar de residencia.

los límites de los distritos electorales dotando de mayor peso a las comunidades francófonas sería otra posible solución en caso de articular un Senado electivo. Si bien se estima que para ello se necesitaría un mínimo del 30 por ciento de la población francófona en el distrito para tener posibilidades de conseguir un representante, además de extender el sistema de distritos a todas las provincias del país, pues actualmente solo opera en Quebec (Cardinal, 2008: 385-430). Por ello, algunos defensores de esta idea como Forest y Medeiros (2013: 119-125) proponen distritos no contiguos. Estos distritos son un híbrido entre los de base territorial y de base personal. Se agrupan en una sola unidad territorios que no son colindantes, pero cuyos habitantes comparten la pertenencia a un grupo minoritario. De esta manera se mejora la representatividad de dichos colectivos.

Un Senado de representación provincial igualitaria podría ser una alternativa de cara a mejorar la representatividad de los intereses provinciales. Algunos autores como Smith opinan que el preámbulo de la C. 1867 descarta expresamente dicha posibilidad al afirmar la similitud de principios con la Constitución del Reino Unido (Smith, 2009: 11). Dicha tesis nos llevaría a entender el Senado como una cámara legislativa de segunda lectura y no como una cámara de representación territorial, donde la representación igualitaria de las provincias pierde relevancia. La dificultad de articular un Senado igualitario en Canadá parece residir en el hecho de que se combinan dos modelos casi antagónicos. Por un lado, el sistema de Westminster de cámara legislativa y no territorial y, por otro, el modelo tradicional de Senado del federalismo norteamericano basado en la igualdad de las entidades soberanas con paradigma en los Estados Unidos. Los defensores de un Senado igualitario, fundamentalmente las provincias del oeste, reivindican que la combinación de ambos elementos es posible, como demuestra el caso de Australia. En dicho país convive un Senado donde los estados están representados en pie de igualdad bajo el sistema de gobierno británico de Westminster.

Si bien la representación en pie de igualdad de todas las provincias tendría sus efectos positivos a la hora de que todas las sensibilidades tuvieran el mismo peso, ello no parece ser un buen método para integrar a aquellas provincias que se sienten agraviadas o que, como el caso de Quebec, tienen unas características peculiares únicas en la federación. La igualación de todas las provincias supone eliminar cualquier diferencia entre ellas en el Senado, por lo que Quebec sería una provincia como las demás, sin ningún rasgo distintivo. Esta asimilación ha sido tradicionalmente rechazada por los líderes de la provincia francófona, con independencia de su signo político, defendiendo su carácter de sociedad distinta. Incluso a nivel federal se han aprobado resoluciones que reconocen a Quebec como tal y a sus habitantes como nación —si bien la moción dejaba claro que ello se producía dentro

de un Canadá unido<sup>17</sup>—, siendo la cámara de mayoría liberal en la primera y conservadora en la segunda.

La provincia de Quebec ha ido perdiendo paulatinamente población a lo largo del último decenio, mientras que Ontario, Alberta y la Columbia Británica han experimentado un gran crecimiento. La persistencia de estos cambios supondrá una menor proporción de representantes de Quebec en los Comunes<sup>18</sup>. En consecuencia, el hecho de tener el mismo número de representantes en el Senado que cualquier otra provincia, unido a la pérdida de poder relativo en los Comunes, supone ahondar en la pérdida de poder de Quebec en la federación. La dualidad canadiense, tan defendida por parte de la doctrina quebequesa, perdería prácticamente cualquier influencia con el modelo igualitario<sup>19</sup>.

El rechazo a un Senado igualitario por parte de Quebec no debe ser entendido como el rechazo del valor de la igualdad en la federación, sino como el rechazo a la asimilación de Quebec al estatus de simple provincia. La sociedad quebequesa se considera a sí misma como garante de la lengua y cultura francesas en América del Norte. Por lo tanto, es deber de los representantes de dicha provincia defender con ahínco dichos valores en las instituciones federales. La dilución del peso de Quebec en el Senado supone ahondar en la condición minoritaria de la cultura francófona dentro del Canadá anglófono, lo cual facilita un hipotético rodillo uniformador y asimilador por parte de las instituciones federales. A la vista de las circunstancias, parece difícil que Quebec pueda aceptar una reforma del Senado con el objetivo de equiparar el número de representantes por provincia sin obtener ninguna contrapartida. Dichas contrapartidas podrían articularse por dos vías: un aumento del nivel de competencias o una modificación en el sistema de votación del Senado.

Una variación del sistema de votación supondría, en la práctica, tener dos Senados en uno. La mayor parte de las materias se contarían con el sistema de voto actual, mientras que para aquellas materias especialmente conectadas con la lengua y la cultura francesas se debería contar la mayoría

<sup>17</sup> El texto de la moción en inglés era: «That this House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada», mientras que en versión francófona: «Que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni».

<sup>18</sup> El art. 51(1) 1 de la Constitución de 1982 impide que una provincia quede, como consecuencia de cambios poblacionales, con menor representación que la que tenía a la entrada en vigor de la *Constitution Act 1985 (Representation)*.

<sup>19</sup> Sobre la dualidad pueden consultarse los artículos de F. Rocher, A. Lajoie y M. Seymour, en Alain-G. Gagnon (2010): *El federalismo canadiense contemporáneo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

tanto del total de la cámara como de los senadores francófonos. Es decir, sería necesario realizar un doble cómputo para poder aprobar normas que concernieran a estas materias. Este mecanismo permitiría apaciguar el temor de que un Senado donde todas las provincias estén igualmente representadas dejara de lado cualquier interés por proteger la lengua y cultura francesas en la federación. Dicho sistema también cuenta con desventajas. Aparte de la consiguiente complicación administrativa que conlleva, también tiene el posible efecto de que el Gobierno se encontrara con que tiene mayoría en el Senado en global, pero no entre los senadores francófonos. Esta situación podría generar inestabilidad en el caso de que los senadores fueran elegidos y pretendieran exigir responsabilidad al gobierno<sup>20</sup>. Aun así, nada obstaría para que surgiera una convención que basara la responsabilidad del Gobierno ante el Senado en la mayoría total, no entre los francófonos. La teoría del doble cómputo no es totalmente ajena a la realidad canadiense, puesto que figuró tanto en las recomendaciones que realizó la Comisión Macdonald en 1985 sobre posibles reformas del Senado como en el acuerdo constitucional de Charlottetown de 1992.

Debido a la citada mengua de población, se hace difícil que Quebec apoye una eventual reforma del Senado, pues como señala Woehrling (1999: 148-149), el actual *statu quo* no le es perjudicial, aunque ello no implica que se abstenga de participar en un eventual proceso de reforma para defender sus intereses. La reforma del número de senadores debe ser realizada por el procedimiento general del art. 38(1) de la Constitución de 1982, tal como prescribe el art. 42(1) (c). Dicho precepto establece el requisito de la aprobación de al menos 7 provincias, las cuales en su conjunto deben reunir al menos el 50 por ciento de la población. Además, por razones obvias, no estamos ante uno de los preceptos que permite un *opt out* para la provincia que no esté de acuerdo con la modificación. Por lo tanto, sería posible una reforma de la composición del Senado sin el beneplácito de Quebec<sup>21</sup>. Una eventual reforma llevada a cabo de esta manera tendría desastrosas consecuencias tanto para el Canadá anglófono como para la provincia francófona, pues supondría un aislamiento similar al producido con la repatriación constitucional en 1982. Una conducta de este tipo sería el caldo de cultivo ideal para las aspiraciones de los soberanistas quebequeses.

<sup>20</sup> Actualmente solo los Comunes pueden exigir responsabilidad al gobierno. En este sentido, Paré (2013: 32).

<sup>21</sup> El mecanismo de *opt-out* del art. 38 (3) de la Constitución de 1982 permite, en algunas circunstancias, a una provincia la posibilidad de no quedar obligada por una modificación constitucional que no goce de su aprobación.

### 3. PODERES LEGISLATIVOS Y CONSTITUCIONALES

El sistema bicameral canadiense fue concebido como un bicameralismo cuasi perfecto. Sobre el papel, los Comunes y el Senado tienen las mismas competencias, con la excepción recogida en el art. 54. Dicho precepto establece que las normas presupuestarias deben iniciarse en los Comunes, a diferencia de otros proyectos normativos cuyo inicio puede producirse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras. El origen de dicha previsión está en la opinión de Brown durante los debates previos a la Confederación, donde afirmó que el Senado no debería vetar normas presupuestarias (Ajzenstat *et al.*, 1999: 84-85). En materia constitucional, el Senado goza de los mismos poderes constitucionales que los Comunes, si bien pueden producirse modificaciones constitucionales sin su aprobación una vez transcurran 180 días de la aprobación por los Comunes, tal como prescribe el art. 47 de la Constitución de 1982.

Pese a ello, desde sus orígenes el Senado fue concebido como una cámara de reflexión donde se debía repensar y mejorar lo aprobado por los Comunes. Prueba de ello son estas palabras de Macdonald en los debates previos a la Confederación, donde recalca además que el Senado no debe oponerse a la voluntad del pueblo. En dicho fragmento queda patente la consideración del Senado como cámara de *sober second thought*.

[An appointed Senate would be a body] calmly considering the legislation initiated by the popular branch, and preventing any hasty or ill considered legislation which may come from that body, but it will never set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people<sup>22</sup>.

En virtud de lo anterior, queda claro que el Senado puede impedir la aprobación de cualquier iniciativa legislativa aprobada por los Comunes negando su apoyo al proyecto en cuestión. Ahora bien, esta situación genera el inconveniente de que un proyecto aprobado por una institución con legitimidad democrática directa ve truncada su existencia debido al rechazo de un Senado que carece de ella. Esta situación indeseable no fue contemplada por parte de los fundadores, los cuales concibieron un Senado como cámara de reflexión que modulara la acción de los Comunes sin oponerse frontalmente a su agenda. La mejor prueba de dicha idea es que el texto constitucional no contiene precepto alguno sobre un posible bloqueo en la actividad legislativa debido a un veto del Senado, pues los fundadores pen-

<sup>22</sup> Recogido en Ajzenstat (1999: 80).

saban que dicho problema se solventaría tras las siguientes elecciones. Todos estos condicionantes pueden llevar a plantearse si se ha desarrollado una convención constitucional que impide que el Senado vete leyes aprobadas por los Comunes. Solo tres proyectos fueron rechazados entre 1943 y 1993, por lo que en dichos años puede entenderse que existía dicha convención, la cual solo se omitía en circunstancias muy puntuales debido a la naturaleza del asunto<sup>23</sup>.

Esta igualdad teórica de competencias entre las dos cámaras del Parlamento no se materializa en la práctica debido a los reparos del Senado en ejercer dichas prerrogativas al carecer de legitimidad democrática directa. De esta manera, los poderes que el texto constitucional confiere al Senado no son frecuentemente usados por razones pragmáticas, con el objetivo de evitar un fuerte rechazo por parte de la ciudadanía. En el periodo 1958-2006 se introdujeron en el Senado 2.012 leyes procedentes de los Comunes (Heard, 2009: 121). De ellas únicamente fueron enmendadas 108 —un 5,36 por ciento—, mientras que solo 7 leyes fueron rechazadas. Estos datos ilustran perfectamente la poca combatividad que presenta el Senado en relación con los textos aprobados en los Comunes, hecho que responde sin lugar a dudas a su carácter no electivo. Esta falta de combatividad es resaltada por los defensores del modelo de designación como una de sus virtudes (Thomas, 2003: 237). Dicha corriente cree que la única manera de preservar el Senado como una cámara de reflexión es evitar que se vea afectada por el cortoplacismo electoral y los intereses partidistas. La elección de los senadores supondría trasladar al Senado la rivalidad política y la disciplina de voto que se produce en los Comunes. Hay muy pocos estudios sobre el patrón de voto de los senadores, debido especialmente a que muchas votaciones se producen de forma oral, pero algunos de ellos apuntan a que la disciplina de voto es mucho menor que en la Cámara Baja (Heard, 2009: 126). Aun así, sí que se observa un uso del Senado como herramienta de oposición al gobierno. Estos hechos debilitan la función original del Senado como cámara de segunda lectura o reflexión, convirtiéndola en un mero trámite para la aprobación de los proyectos legislativos impulsados por el gobierno.

La rivalidad del Senado con los Comunes no es un aspecto necesariamente negativo. Si se pretende que la Cámara Alta ejerza sus prerrogativas constitucionales de manera plena, posibilitar su elección reforzaría su papel como órgano legislativo al desaparecer la cortapisa de la debilidad de su legitimidad democrática. La legitimidad democrática posibilitaría al Senado opo-

---

<sup>23</sup> El único proyecto rechazado entre 1964 y 1993 fue relativo al aborto, en el cual hubo libertad de voto.

nerse a los Comunes cuando considere que su actuación está fuera de lugar. El riesgo de que un Senado electivo se convierta en un contrapeso de los Comunes depende del momento en que se sustancien las elecciones y del sistema electoral. Si las elecciones de ambas cámaras tienen lugar a la vez es muy posible que el patrón de voto se repita y por tanto la composición sea similar reduciendo el papel del Senado a ser un mero confirmador de lo que ocurra en la Cámara Baja.

La función de enfriamiento o de reflexión se interrelaciona con la de mejora de los textos legislativos. La misma no es una simple mejora de calidad de los textos en el sentido de la técnica legislativa, sino que es un proceso de mejora sustancial de las políticas que se contienen en dichos textos. Dicha mejora legislativa se produce generalmente en el seno de las comisiones del Senado, las cuales producen trabajos de gran calidad y que son muy tenidos en cuenta por el Gobierno. La composición del Senado ha contribuido tradicionalmente a dicha labor, puesto que se tiende a nombrar miembros con larga trayectoria en otras cámaras, así como antiguos ministros o líderes de partido. La experiencia de sus miembros es una de las características que los defensores de la institución resaltan a la hora de defender el modelo actual (Kinsella, 2014: 12-14). La mejora legislativa es una labor oscura, la cual goza de poca repercusión en Canadá, infravalorándose la importante labor de trabajo que realizan las comisiones del Senado en sus numerosas publicaciones. Su falta de popularidad contribuye a la idea de que el Senado es inútil y supone un despilfarro de los impuestos de los contribuyentes.

La Constitución canadiense no asigna al Senado ninguna función de control gubernamental<sup>24</sup>. Bajo el sistema de gobierno responsable propio de la tradición jurídica británica, es la Cámara Baja la que otorga su confianza al Primer Ministro y la que debe sostener al gobierno. Por lo tanto, la labor de control al gobierno que ejerce la oposición se sustancia únicamente en los Comunes. El Senado sí que puede actuar como cámara de investigación en relación con asuntos políticos y/o sociales que afecten al país. Esta labor se realiza mediante la designación de una comisión *ad hoc* que elabore una serie de informes sobre dicho asunto. En el caso de que dicha investigación verse sobre una actuación llevada a cabo por el Gobierno, el Senado estaría actuando como un órgano fiscalizador, si bien esa labor sería meramente declarativa pues el competente para llevar a cabo alguna medida de censura sigue siendo la Cámara de los Comunes.

---

<sup>24</sup> El Senado realiza funciones de control ordinario al gobierno. Dicho control es mediato, pues se controla al líder del Gobierno en el Senado, no directamente al Primer Ministro o a su gabinete.

Con posterioridad a la celebración del referéndum de 1995 sobre la soberanía de Quebec, el gobierno liberal de Jean Chrétien aprobó, entre otras medidas, la célebre Ley de Claridad. Dicha ley establece que en el caso de que una provincia intente celebrar un referéndum secesionista, serán los Comunes los encargados de determinar si la pregunta escogida y la mayoría obtenida son claras. El papel del Senado en este proceso queda reducido a expresar su opinión, la cual deberá ser tenida en cuenta por los Comunes a la hora de formar su parecer, sin que en ningún momento sea vinculante. En decisiones tan trascendentales como esta es donde más se aprecian dos de las principales disfunciones del Senado canadiense, su incapacidad para actuar correctamente como cámara de representación territorial y su falta de legitimidad democrática, lo cual lleva a que una decisión tan importante sea tomada únicamente por una de las cámaras del Parlamento, quedando la otra relegada a un mero papel de órgano consultivo.

Las relaciones entre los dos niveles de gobierno podrían encontrar en el Senado una cámara de deliberación y aprobación de ciertas intervenciones. En el caso de que el gobierno federal pretendiera utilizar sus facultades —como el poder de gasto— en áreas de competencia exclusiva provincial debería obtener la autorización del Senado por una mayoría cualificada. Así como tratar las compensaciones que recibirían aquellas provincias que desearan ejercer un derecho de *opt-out*. Únicamente con una institución que proteja a las provincias de la intrusión del gobierno federal en sus competencias exclusivas es posible conseguir un correcto acomodo de Quebec en la federación, de manera que se respete su autogobierno. Por ello, es difícil pensar que la provincia de Quebec dé su aprobación a una eventual reforma del Senado que no incluya estos puntos.

#### IV. LAS EXTRAORDINARIAS DIFICULTADES PARA UNA REFORMA DESEABLE

##### 1. LA DIVERSIDAD DE POSTURAS SOBRE EL MÉTODO Y CONTENIDO DE LA REFORMA

Las propuestas de reforma han abundado a lo largo de la historia de Canadá, si bien prácticamente ninguna ha culminado con éxito. La que ha tenido más recorrido es la generalmente denominada Senado Triple E<sup>25</sup>, es decir, la defensa de un Senado de representación provincial igualitaria. Esta corrien-

<sup>25</sup> *Equal, Elective and Effective* —igualitario, elegido y efectivo—.

te comenzó con la propuesta elaborada en 1981 por la *Canada West Foundation*, en la cual se abogaba, entre otros aspectos, por el mismo número de senadores por provincia. El origen de esta idea es una adaptación del ya reseñado pensamiento de Étienne Cartier en lo referente a la igualdad más allá del número de habitantes. Dichas propuestas fueron adoptadas en las conferencias constitucionales del lago Meech y, especialmente, en la de Charlottetown, donde se incluyeron previsiones para articular un Senado electivo con 6 senadores por cada provincia y 1 por territorio. Más recientemente, en 2006, se ha seguido esta línea con una moción presentada por los senadores Austin y Murray con el objetivo de dividir la región oeste en dos, desgajando la Columbia Británica con 12 senadores creando una nueva región de las Praderas que contaría con un total de 24 senadores: 10 para Alberta, y 7 para Manitoba y Saskatchewan, respectivamente<sup>26</sup>. La propuesta decayó al disolverse el Parlamento y suscitó críticas de que únicamente diluía la representación de otras provincias a costa de las del oeste.

Mantener el *statu quo* —es decir, no realizar modificación alguna— parece difícil puesto que la amplia mayoría de la sociedad canadiense cree necesario llevar a cabo algún tipo de reforma. *Angus Reid* viene realizando anualmente encuestas sobre una eventual reforma del Senado, situándose entre el 5 y el 15 por ciento el número de partidarios de no realizar ningún cambio en la institución<sup>27</sup>. Por lo tanto, la voluntad de reforma es mayoritaria entre la población, si bien su traslado a los actores políticos no es homogéneo.

Con ocasión del proyecto de reforma que presentó el gobierno de S. Harper, todos los partidos representados en los Comunes han tenido ocasión de fijar su parecer ante la institución. El Partido Conservador (CPC), a través del ministro de Reformas Democráticas Tim Uppal, abogaba por reformar la institución de manera gradual, introduciendo progresivamente reformas que contribuyan a mejorar la legitimidad y la *accountability* de la labor de los senadores. El primer paso para lograr estos objetivos consistía en limitar el mandato de los senadores a un término fijo de 9 años, e introducir la posibilidad de que las provincias celebraran elecciones consultivas para proponer posibles nombramientos al Primer Ministro. El CPC pretendía introducir estas modificaciones mediante una reforma constitucional unilateral del Parlamento uti-

<sup>26</sup> *Senate Journal*, Wednesday, June 21, 2006 1st Session, 39th Parliament, Volume 143, Issue 28.

<sup>27</sup> En 2015 los partidarios de no realizar cambio alguno se sitúan en el 14 por ciento, por el 41 por ciento que apuesta por la abolición y el 45 por ciento que prefiere la reforma. Angus Reid Public Opinion (2015), *Future of the Senate: majority of Canadians split between abolishing, reforming the Red Chamber* — 7 de abril de 2015.

lizando para ello el procedimiento del art. 44 de la Constitución de 1982<sup>28</sup>. Para esta formación política el Senado es una institución útil que permite mejorar la calidad legislativa de los textos que se aprueban en los Comunes gracias a la gran labor que realizan las comisiones senatoriales. La iniciativa legislativa de la que goza el Senado es un instrumento considerado muy útil por los conservadores, pues permite transformar los conocimientos y experiencia de sus miembros en políticas públicas. Para el CPC es necesario modernizar el Senado, con el objetivo de dotarlo de mayor transparencia y permitir que las provincias tengan voz en Ottawa. La defensa de los intereses provinciales es uno de los grandes objetivos de los conservadores, pues su granero de votos se encuentra en las provincias del oeste más infrarrepresentadas en el Senado.

El Nuevo Partido Democrático (NDP) —que actualmente lidera la oposición— es el más radical en relación con el Senado. La postura oficial del NDP gira desde su fundación en torno a un solo punto: la abolición del Senado<sup>29</sup>. Los nuevos demócratas ven en el Senado una institución anacrónica que simboliza todo lo negativo de la *vieja política*<sup>30</sup>. El nombramiento como senadores de candidatos derrotados es una de estas prácticas. Dicha actuación es una de las formas de clientelismo que provoca la actual configuración del Senado, convirtiendo a estos senadores en meros mandatarios del Primer Ministro. Una muestra de esta dependencia es la carta escrita por el senador conservador Bert Brown en la que dejaba claro el juego de lealtades existente en el Senado:

Every Senator in this caucus needs to decide where their loyalty should be and must be. The answer is simple; our loyalty is to the man who brought us here, the man who has wanted Senate reform since he entered politics, the Hon. [Prime Minister] (Ibbitson y Turner, 2011).

La existencia de esta subordinación al Primer Ministro es relevante si se tiene en cuenta que Brown fue uno de los senadores nombrados tras haber concurrido en las elecciones que celebró Alberta. Esta existencia de redes

---

<sup>28</sup> Este precepto permite al Parlamento modificar la Constitución de manera unilateral en relación con el ejecutivo, los Comunes y el Senado siempre que se respeten los límites que establecen los arts. 41 y 42 del mismo texto.

<sup>29</sup> El NDP se fundó en 1961, la idea proviene de los partidos laboristas que se unieron en esta formación.

<sup>30</sup> Dicho término hace referencia a prácticas que han llevado a cabo los dos grandes partidos durante años y que solo redundan en beneficio de los propios partidos.

clientelares mediante las cuales el gobierno de turno se asegura que el Senado se alinee con sus postulados es uno de los argumentos más sólidos del NDP. Argumentan que el gobierno usa el Senado para contradecir la voluntad popular expresada en los Comunes, de manera que un gobierno en minoría puede evitar en el Senado las derrotas que sufre en la Cámara Baja<sup>31</sup>. Este hecho se ha producido en varias ocasiones durante los gobiernos de S. Harper, el cual, sin embargo, no tuvo problemas durante sus gobiernos minoritarios con un Senado de mayoría liberal. Además, el NDP cree que el Senado no es una institución democrática al no tener los ciudadanos la posibilidad de elegir a sus miembros, ni de controlar su desempeño. Este hecho hace, a su juicio, imposible que la Cámara Alta sea un lugar donde se encuentren representadas las provincias, pues ni los habitantes de dichos territorios ni sus gobiernos tienen poder de decisión alguno sobre quien es nombrado senador. El argumento económico también está presente en el debate sobre la reforma del Senado. El recurso a las razones económicas para defender la abolición del Senado ha sido muy utilizado por el NDP en la última legislatura aprovechando —de una manera bastante populista— la actual crisis económica. El sistema democrático debe mirarse en términos de libertad, representatividad y eficacia, no en términos estrictamente económicos. El hecho de apelar al bolsillo de los contribuyentes tiene una clara intencionalidad política, pues el NDP pone en relación el coste del Senado con los escándalos que han asolado recientemente a algunos de sus miembros, siendo el más conocido el denominado *Senategate*. En 2012 una investigación del auditor general reveló que los senadores Brazeau (CPC), Duffy (CPC) y Harb (LPC) no habían justificado debidamente el derecho a percibir ciertas cantidades destinadas a ayudas de vivienda<sup>32</sup>. En 2013 se detectó una práctica similar en los gastos de Wallin (CPC). El escándalo no solo afecta al fraude económico, sino que también tiene importantes repercusiones políticas, pues se cuestionaba si el Primer Ministro había nombrado a personas que no cumplieran el requisito de residencia en la provincia que representan<sup>33</sup>. Ello ha intensificado las acusaciones de opa-

---

<sup>31</sup> Los proyectos de leyes C311 —sobre el cambio climático— y C393 —sobre el envío de antivirales a África— fueron rechazados por el Senado con los votos conservadores aprovechando la ausencia de varios senadores liberales. La táctica más habitual usada por los conservadores consiste en no tramitar los proyectos para que decaigan al disolverse el Parlamento y evitar el coste político de rechazar un texto aprobado en los Comunes.

<sup>32</sup> Las irregularidades consistían en que los senadores simulaban residir en las provincias que representaban —como exige el art. 23 (5) de la C. 1867—, cuando realmente lo hacían de forma permanente en Ottawa.

<sup>33</sup> La idoneidad de los nombramientos efectuados por Harper ya estuvo en entredicho cuando nombró a M. Nadon como magistrado del Tribunal Supremo, nombramiento

cidad, clientelismo y falta de representatividad territorial anteriormente mencionadas<sup>34</sup>. Tras una investigación llevada a cabo por una comisión especial del propio Senado, los tres senadores conservadores —si bien ya habían renunciado o sido expulsados de las filas del CPC— fueron suspendidos sin sueldo y se iniciaron acciones legales contra ellos, las cuales se encuentran pendientes de juicio. Harb había dejado el Senado unos meses antes.

Ante la imposibilidad de llevar a cabo reforma alguna debido a lo complicado del proceso y los escándalos acumulados por la institución, el NDP considera que la abolición de la institución es la mejor opción. Para ello propone celebrar un referéndum en el que se pregunte a la población sobre esta cuestión. El NDP no se encuentra solo en su defensa de la abolición del Senado; Elizabeth May —la única diputada verde— ha expresado su apoyo a la medida dentro de un conjunto de reformas de mejora de la democracia. El *Bloc Québécois* (BQ) también se ha mostrado favorable a abolir la Cámara Alta, aunque condicionando su apoyo al consentimiento de la provincia de Quebec.

La intención de llevar a cabo la reforma por la vía unilateral eludiendo la aprobación provincial ha sido uno de los principales motivos de oposición esgrimidos por el LPC, el cual ha defendido su posición a través del politólogo Stéphane Dion. Para los liberales cualquier reforma del Senado requiere de una reforma constitucional —siendo inadecuado el procedimiento unilateral por parte del Parlamento—, por lo que el compromiso provincial es una condición *sine qua non* para llevar a cabo cualquier reforma. Para esta formación política solo es posible llevar a cabo una reforma del Senado si hay unanimidad provincial, aunque ello no sea exigido constitucionalmente pues el procedimiento general de reforma sigue la fórmula 7/50<sup>35</sup>. La razón de ser de esta premisa reside en evitar la repetición de lo ocurrido en 1982 cuando se reparó la Constitución sin la aprobación de Quebec, lo cual supuso la marginación de la provincia francófona y el inicio del camino hacia el referéndum

---

que fue finalmente rechazado por el propio tribunal en el *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6* SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433 de 21 de marzo, al entender que no se cumplían los requisitos de idoneidad establecidos en la Constitución.

<sup>34</sup> El escándalo afectaba a los dos grandes partidos, pues Brazeau y Duffy fueron nombrados por el conservador Harper mientras que Harb lo fue por el liberal Chrétien.

<sup>35</sup> Con la fórmula 7/50 se refiere al mecanismo de reforma constitucional recogido en el art. 38 (1) de la Constitución de 1982, que exige, junto a la aprobación de los Comunes y el Senado, el consentimiento de al menos dos tercios de las provincias que supongan un mínimo del 50 por ciento de la población de Canadá. Al totalizarse diez provincias, los dos tercios suponen un mínimo de siete.

soberanista de 1995. El LPC es tradicionalmente la formación que más defiende la existencia del Senado, si bien reconoce que es necesario llevar a cabo reformas para mejorar su funcionamiento. Los argumentos tradicionales de defensa del Senado esgrimidos por los liberales son los relacionados con la experiencia de los miembros que lo componen así como con la función de la Cámara de segunda lectura. Esta defensa a ultranza del Senado puede también responder al hecho de que la Cámara Alta ha sido tradicionalmente un feudo liberal<sup>36</sup>. A la hora de defender la posición de su partido, Dion hace especial énfasis en las consecuencias que, a su juicio, tendrían cualquier reforma que dotara de mayor legitimidad a los senadores. En primer lugar, se produciría una dilución de los intereses de las provincias infrarrepresentadas según su base poblacional en el Senado, lo cual provocaría que estas provincias exigirían una mayor cuota de miembros. En el hipotético caso de que dicha cuota se les otorgara, ello supondría un menoscabo de los intereses de las provincias pequeñas, las cuales pueden hacer valer mejor —teóricamente— sus intereses en el Senado que en los Comunes al estar en mejor situación con respecto a las provincias más pobladas. Esta situación desembocaría en un enfrentamiento entre provincias, el cual no sería deseable. Además, cualquier aumento disminuiría la proporción de miembros de Quebec, cuya igualdad con Ontario a cambio de la proporcionalidad en los Comunes es uno de los pilares básicos de la Confederación. La alteración de este equilibrio supondría dar alas al soberanismo, el cual podría utilizar políticamente el agravio, y se pondría en riesgo la estabilidad política de Canadá. Por otro lado, la inexistencia de un mecanismo constitucional que permita resolver conflictos entre el Senado y los Comunes supondría la ingobernabilidad del país en el caso de que los senadores entiendan que están legitimados para oponerse de manera habitual a los Comunes. La posibilidad de introducir un mecanismo que solventara este problema parece difícil, pues es ajeno a sistemas parlamentarios del modelo de Westminster, y su existencia supondría una alteración sustancial de la arquitectura constitucional canadiense.

El partido liberal ha adoptado una nueva postura en relación con la reforma del Senado desde que está liderado por Justin Trudeau. El líder liberal comparte uno de los argumentos del NDP contra el funcionamiento del Senado: la red clientelar entre los senadores y el partido que los ha designado. Por ello, como alternativa a la abolición propone que el Senado pase a ser una

---

<sup>36</sup> Entre 1941 y 2006 la única mayoría conservadora se produjo cuando Mulroney nombró ocho senadores extras para sortear un bloqueo por parte de la mayoría liberal. Con la llegada de S. Harper al poder se comenzó a invertir la tendencia siendo en la actualidad dominada la Cámara por los conservadores de manera amplia.

cámara no partisana en la que se elija a los miembros por su validez intelectual y no por su afiliación política. Para dar muestra de su compromiso obligó a los senadores liberales a salir del *caucus* del partido, de manera que ahora son denominados independientes-liberales en el Senado. Este gesto también tiene la intención de alejar a su partido de los recientes escándalos que han afectado a la Cámara Alta.

## 2. LA DELIMITACIÓN DEL MARCO DE REFORMA POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO

Debido a la especial trascendencia de la reforma propuesta por Harper, así como la polémica que suscitaba —especialmente tras el dictamen solicitado por la provincia de Quebec—, el gobierno decidió consultar al Tribunal Supremo sobre la idoneidad constitucional de la misma. El TS expresó su parecer en el *Senate Reform Reference*, el cual tiene una importancia crucial a la hora de abordar cualquier procedimiento de reforma. Esto se debe a que en él se han clarificado los procedimientos y mayorías necesarios para llevar a cabo una eventual reforma, así como la naturaleza de la institución. Los puntos abordados por el TS a petición del ejecutivo versan sobre los siguientes aspectos: los requerimientos de propiedad de los senadores, la posibilidad de establecer mandatos fijos con límite temporal definido y la celebración de elecciones consultivas provinciales. Por último, el Tribunal precisó el procedimiento necesario en caso de que se optara por la opción de abolir la Cámara Alta.

En el SRR el TS no encontró problemas para que el Parlamento federal elimine de manera unilateral el requisito de disponer de 4.000 dólares en efectivo, pues estimó que hoy en día no hay relación alguna entre dicho requerimiento y la independencia de los senadores (par. 88). La eliminación del requisito de propiedades plantea mayores problemas. El Parlamento federal puede dejar unilateralmente sin contenido la previsión para todas las provincias salvo Quebec. En el caso de Quebec estaríamos ante una previsión que afecta de forma singular a una provincia, por lo cual su eventual modificación y/o supresión debe contar con la aprobación expresa de la legislatura provincial, en el caso quebequés la Asamblea Nacional. Ello se debe a la exigencia del art. 22 de la C. 1867 de que cada senador designado por Quebec represente a uno de los 24 distritos electorales con el objetivo de asegurar representación a la minoría anglófona presente en la provincia (par. 92).

El hecho de eliminar la citada previsión sería positivo para el acomodo de Quebec en la federación. Esta previsión constitucional no hace sino perpetuar la división entre el Quebec anglófono y el francófono. Además supone otorgar un privilegio especial a la minoría anglófona de Quebec del cual no

gozan las minorías lingüísticas en otras provincias. Mantenerla supone perpetuar el prejuicio de que la mayoría francófona de Quebec podría no respetar los derechos de los anglófonos. Dicha afirmación no se ajusta a la realidad, pues los anglófonos en Quebec tienen mayor protección que las minorías francófonas fuera de la *belle province*, que prácticamente han desaparecido en algunas provincias como es el caso de Manitoba. Los senadores por la provincia de Quebec deben representar a la provincia en su conjunto, puesto que la representación por distritos electorales ya se produce en los Comunes y en la Asamblea Nacional. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la división en distritos fue realizada en el siglo XIX, siendo el territorio de la provincia de Quebec mayor hoy en día que en aquel momento. Por ello, hay zonas del norte de la provincia —de mayoría aborígen— que no están representadas en el Senado, lo cual hace más necesaria la conveniencia de eliminar la división en distritos.

El mandato de los senadores ha sido una cuestión tradicionalmente disputada en Canadá. El tenor original de la *British North America Act* establecía que el mandato de senadores era vitalicio<sup>37</sup>. En 1965 se realizó una modificación constitucional que sustituyó el mandato vitalicio por retiro obligatorio a los 75 años.

El hecho de que los mandatos estén únicamente limitados por una edad máxima tiene el objetivo de asegurar la independencia de los senadores. Como el propio Tribunal Supremo especificó en el citado Dictamen, la duración del mandato está íntimamente conectada con la naturaleza del Senado como una cámara de «*sober second thought*» (par. 79); es decir, como una cámara de reflexión que complementa a los Comunes. La idea que subyace, y que ha sido hecha suya por el Tribunal Supremo, es que al no estar el mandato circunscrito a período corto de tiempo, el senador puede desarrollar libremente su labor sin que le afecten los intereses cortoplacistas que suelen condicionar a las legislaturas de los Comunes (par. 80). Si bien esta idea es aceptada por muchos, no deja de ser discutible. Pensar que la independencia de un senador se fundamenta en el hecho de que no tiene que afrontar un proceso de reelección ni rendir cuentas por tener su puesto asegurado hasta su jubilación, presupone una fe ciega en la capacidad de juicio de los senadores. Es cierto que de esta manera, y unido al hecho de que no sean elegidos, se elimina el sesgo cortoplacista permitiendo —en teoría— una mejor defensa de los intereses colecti-

<sup>37</sup> El origen de esta circunstancia se encontraba, para algunos, en la Cámara de los Lores de la cual el Senado era una reproducción imperfecta. En Canadá la representación en el Senado nunca fue hereditaria, a diferencia de en el Reino Unido, donde fue abolida —para la mayoría de sus miembros— en 1999.

vos en largo plazo por dolorosos que sean los sacrificios en el corto. Los mandatos tan largos también pueden suscitar el riesgo de que el senador se acomode en su posición y pase a defender sus intereses personales o los de su grupo de interés.

La duración del mandato de los senadores puede ser cuestionada en términos de *accountability*. El sistema actual no contempla la destitución de un senador de su puesto, salvo que caiga en alguna de las causas de remoción del art. 31 de la C. 1867. El ciudadano no posee ningún mecanismo que le permita remover al senador de su puesto si cree que no está representando de manera correcta los intereses de su provincia. La falta de legitimidad democrática adquiere una doble dimensión, pues no solo afecta al momento del nombramiento, sino también a la imposibilidad de revocación al no haber posibilidad de enjuiciar la labor del senador en una elección.

La opinión consultiva cuestiona la posibilidad de establecer mandatos fijos para los senadores. El Tribunal Supremo ya dejó clara en el *Upper House Reference*<sup>38</sup> la íntima conexión existente entre la naturaleza reflexiva del Senado y el mandato de los senadores. En dicha opinión estimó que no se menoscaba la naturaleza de la institución al pasar del mandato vitalicio a la jubilación a los 75 años. De ello se deduce que la duración del mandato es un aspecto relevante constitucionalmente y que una reducción excesiva podría ser declarada contraria a la Constitución al estimar que altera el funcionamiento normal del Senado (par. 81 SRR). Las propuestas del gobierno versaban sobre duraciones de entre los 8 y los 10 años, con posibilidad de renovación, o bien de la duración de varios parlamentos. La elección de dichas duraciones fue justificada ante el TS por el gobierno basándose en que la duración media de los mandatos de los senadores oscila en dicho intervalo (par. 80). La determinación objetiva de la duración apropiada del mandato de los senadores que permita un correcto equilibrio entre la idea de Senado concebida por los Padres de la Confederación y una mejor *accountability* es difícil de precisar, incluso hasta el punto de llegar a ser imposible establecer una cifra a partir de la cual se considera suficiente la duración del mandato (Desserud, 2009: 63-80).

Definir una cifra exacta para permitir la independencia de los senadores no es tarea sencilla<sup>39</sup>. La opción de conectar la duración del mandato de los senado-

<sup>38</sup> Re: *Authority of Parliament in relation to the Upper House* [1980] 1 SCR 54 de 21 de diciembre.

<sup>39</sup> Sería deseable buscar un punto de equilibrio entre un mandato demasiado corto donde no se puede desarrollar correctamente un proyecto político, y uno de duración excesiva que lleve al acomodamiento del senador reduciendo la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

res con una o varias legislaturas es una posibilidad interesante. Si se quiere avanzar en una mejor representación de los intereses provinciales en el Senado, la conexión debería realizarse con la duración de las legislaturas provinciales. Un aspecto relevante es clarificar si por legislatura se entiende el número de años máximo de duración o si por el contrario se liga a la duración efectiva de cada legislatura provincial. Esta segunda opción permite una conexión más cercana entre provincia y Senado. Una posible crítica a este tipo de duración residiría en el hecho de que el Senado se iría renovando a partes según la duración que tengan las legislaturas provinciales. Este fenómeno ya sucede en cámaras que están directamente conectadas con las entidades subestatales como el *Bundesrat* alemán. Esta renovación periódica podría ocasionar que las mayorías en el Senado experimentaran constantes cambios dejando, en su caso, en minoría al Gobierno emanado de los Comunes. El hecho de que el Gobierno quede en minoría en el Senado podría plantear problemas —en un sistema de responsabilidad parlamentaria al estilo Westminster como el canadiense— en caso de que el Senado pasara a ser elegido. Actualmente, al ser designado no se produce este problema pues, además, es muy poco frecuente que el Senado se oponga a los Comunes. En todo caso, el gobierno de turno podría seguir el ejemplo de B. Mulroney e instar al Gobernador General a que proponga a la Reina el nombramiento de senadores adicionales (Woehrling, 1993: 134).

En relación con el procedimiento de reforma, el TS ha dejado claro en la citada opinión consultiva que la reforma de la duración del mandato debe hacerse siguiendo el método general del art. 38 de la Constitución de 1982 sin que quepa el derecho de *opt-out* recogido en el art. 38(2) (par. 83).

Otro de los aspectos tratados por el *Senate Reform Reference* es el de las elecciones provinciales. El Fiscal General de Canadá, apoyado por sus homólogos de Alberta y Saskatchewan, defendió ante el TS que no era necesario llevar a cabo ninguna reforma constitucional para implantar el sistema de consultas. Su argumento se basa en que la articulación de este procedimiento no supone un cambio del texto constitucional ni del modo de seleccionar a los senadores, pues estos seguirán siendo nombrados por el Gobernador General a propuesta del Primer Ministro (par. 51). La visión del TS es diametralmente distinta. Los magistrados que integran el Tribunal creen que dicha visión es simplista, pues supone reducir la noción de reforma constitucional a una mera variación del tenor literal. En este caso se estaría modificando la arquitectura constitucional al verse alterada la naturaleza del Senado y su rol como cámara de segunda lectura (par. 54). Como señala Grammond (2014: 62), el TS debería clarificar el concepto de arquitectura constitucional pues su carácter difuso puede llevar a complicar —aún más— un eventual proceso de reforma. Para el TS, el hecho de que el Senado sea una cámara designada no es un accidente histórico, sino que es producto de una decisión deliberada de crear

una segunda cámara que sirva de complemento a los Comunes en el proceso legislativo (párrafos 55-58). Los senadores designados por el Gobernador General que hubieran sido «elegidos» en unas elecciones consultivas se convertirían en representantes de la voluntad popular, por lo que su modo de proceder sería el propio de un miembro de los Comunes y no el de un senador<sup>40</sup>. Todas estas variaciones llevan al TS a concluir que llevar a cabo elecciones consultivas supondría menoscabar el papel del Senado como cámara de segunda lectura y que cualquier cambio en este sentido precisaría de una reforma constitucional por la fórmula general 7/50.

Finalmente, el gobierno también consultó al Tribunal Supremo sobre la posibilidad de abolir el Senado. El TS ha dejado claro en el *Senate Reform Reference* que el procedimiento para llevar a cabo una eventual eliminación del Senado es el contenido en el art. 41 de dicho texto (par. 106). La citada previsión exige el consentimiento unánime de los Comunes, el Senado y de todas las legislaturas provinciales para poder llevar a cabo la reforma. En dicha opinión consultiva el Tribunal pone de relieve que los constituyentes de 1982 no barajaron la eliminación del Senado, siendo prueba de ello el art. 42 que exige la fórmula 7/50 para materias sobre las que no había acuerdo en el momento, como era la distribución de escaños en el mismo y el método de selección de los senadores (párrafos. 101-103). Si la eliminación del Senado hubiera sido un fin pretendido por los constituyentes, estos habrían incluido una previsión expresa referida a tal aspecto, lo cual sí hicieron en relación con la reforma de partes de la institución. Ello evidencia que existía debate en torno a cómo debía configurarse la institución, lo cual implica la necesidad de existencia de la misma. Al no existir una previsión expresa, el Tribunal recurre al apartado (e) del art. 41 para afirmar la necesidad de unanimidad para abolir la Cámara Alta. Este precepto constitucional exige unanimidad para alterar el procedimiento de reforma de la Parte V. Con ello se pretende evitar la autorreforma constitucional, es decir, alterar por un procedimiento menos gravoso los mecanismos de reforma de manera que con posterioridad se puedan cambiar artículos que se encontraban especialmente protegidos por el constituyente. Al ser necesaria la aprobación del Senado en los procedimientos de reforma, la abolición de la institución supondría la alteración de la Parte V, pues habría que eliminar la referencia a la Cámara Alta. Por ello, el Tribunal concluye que una eventual abolición del Senado requiere unanimidad provincial junto a la aprobación de ambas cámaras del Parlamento.

---

<sup>40</sup> Este temor no parece haberse materializado en la práctica, como se desprende de las actuaciones de los senadores designados tras las elecciones consultivas de Alberta.

### 3. LA ABOLICIÓN COMO ALTERNATIVA

Como se ha resaltado, los partidarios de la abolición son numerosos. La abolición de las segundas cámaras no es un hecho inédito en Canadá. Antes de la formación de la Confederación varias colonias contaban con una segunda cámara —denominada *legislative council*— que complementaba a una asamblea popular elegida por sufragio. Con el paso de los años y por diversas circunstancias se fueron aboliendo<sup>41</sup>. Este proceso de progresiva abolición de las segundas cámaras provinciales fue culminado en 1968 por la provincia de Quebec. El *Conseil Législatif* quebequés era una institución anacrónica, la cual poseía competencia plena en materia legislativa. Por lo tanto, la Cámara Alta de Quebec era la única del modelo de Westminster que no se había visto limitada en alguna de sus facultades. Estas prerrogativas provocaron durante el siglo XIX fuertes tensiones políticas producto de la ingobernabilidad al ser el gobierno de Joly constantemente derrotado en la Cámara Alta. La minoría anglófona siempre estuvo sobrerrepresentada en el *Conseil*, únicamente convergiendo a su proporción real en los últimos tiempos de existencia de la institución. La Cámara Alta fue un claro ejemplo de los males que acecharon a la provincia francófona durante el siglo precedente a la Revolución Tranquila. La institución estaba dominada por las élites económicas —prueba de ello es la cantidad de anglófonos presente— con un claro componente tradicionalista. Por ello, tendían a beneficiar sustancialmente a las comunidades religiosas, otorgándoles beneficios fiscales y manteniendo su gran influencia en el sistema educativo provincial. En la década de los años sesenta, tras la Revolución Tranquila, el descrédito de la institución era muy alto, lo cual, unido a la creencia por parte de las élites de que el poder podía ejercerse a través de otras vías, aceleró su eliminación (Orban, 1969: 312-326). En 1968 el propio *Conseil Législatif* aprobaba su eliminación gracias a la articulación de una ingente indemnización —10.000 dólares anuales— para que sus miembros aceptaran un retiro anticipado.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1982 no existía un procedimiento expreso de reforma constitucional (Pelletier, 1996:

---

<sup>41</sup> Tras su entrada en la Confederación, todas las provincias, salvo Ontario, conservaron su sistema bicameral. Dicho modelo se implantó en Manitoba en 1870. Seis años más tarde, tras una importante crisis económica en la colonia, se abolió la Cámara Alta. Dicho camino fue seguido en 1882 por Nuevo Brunswick y un año más tarde por la Isla del Príncipe Eduardo. Nueva Escocia lo hizo en 1928. Terranova contó con un *legislative council* durante su época como colonia británica hasta la suspensión de su autogobierno en 1934. Tras la entrada en la Confederación decidió no restablecer su segunda cámara.

22-24). Únicamente existía una previsión en el art. 92.1 C. 1867 —derogado en 1982— donde se otorgaba a las provincias la competencia exclusiva para reformar su propia constitución provincial mediante ley provincial (Castellà Andreu, 2014: 292). Gracias a este procedimiento la abolición de los senados provinciales fue fácil y rápida. Hoy en día es necesario seguir el procedimiento que establece el art. 45 de la Constitución de 1982, el cual mantiene la competencia en manos del Parlamento provincial.

El funcionamiento de la cámara en clave partidista y no territorial es uno de los principales argumentos esgrimidos por los partidarios de la abolición como Wall (2013: 6-9). El nombramiento de los senadores por parte del Primer Ministro —con su consiguiente falta de legitimidad democrática directa— contribuye a reforzar este funcionamiento en clave partidista, especialmente cuando los senadores forman parte del *caucus* del partido. La elección directa de los senadores solventaría el problema de la legitimidad democrática pero no el de la representatividad territorial, pues incluso en senados electos el grado de seguidismo partidista es muy alto (Smith, 2003: 22-46). Este fenómeno se debe a que la representación política de los ciudadanos se articula a través de partidos, los cuales gozan de mecanismos para asegurar la cohesión interna del mismo<sup>42</sup>. Siguiendo esta tesis, conseguir una correcta representación territorial en una cámara mediada por partidos es prácticamente imposible. Por todo ello, los defensores de la abolición creen que la mejor solución es eliminar la Cámara Alta.

Uno de los puntos débiles de la postura abolicionista es la focalización del discurso en los problemas del Senado y la dificultad de su reforma, dejando de lado la presentación de mecanismos alternativos al mismo en el caso de su eliminación. Una posible vía es optar por un Parlamento unicameral con una configuración adecuada de la base territorial del sistema electoral, así como la exigencia de mayorías cualificadas para la aprobación de determinados textos legislativos que tengan una especial trascendencia sobre las minorías. Para esta corriente, la protección de las minorías y de los intereses regionales a nivel federal no requiere necesariamente de la existencia una segunda cámara, puesto que la consecución de dichos objetivos depende del sistema electoral y del funcionamiento del sistema de partidos.

La otra alternativa consiste en articular otro foro de representación provincial. Dicho foro no tiene necesariamente que ser de nueva creación, sino que se podría optar por potenciar alguno de los mecanismos de relaciones intergubernamentales ya existentes en Canadá. Dos de ellos parecen los más

---

<sup>42</sup> La figura del *whip* se encarga de mantener la disciplina de voto. Sobre su rol en el modelo de Westminster se puede consultar Weekes (2012: 6-9).

adecuados para desempeñar este papel: el Consejo de la Federación (COF) y la Conferencia de Primeros Ministros. El COF está integrado por los líderes de las provincias y territorios y se reúne entre una y dos veces por año. Este órgano de cooperación horizontal tiene como objetivo fomentar la colaboración entre los gobiernos provinciales y territoriales para atajar de manera coordinada problemas comunes<sup>43</sup>. También tiene la función de fijar una posición común entre los gobiernos provinciales a la hora de negociar con el ejecutivo federal. Estas negociaciones se suelen llevar a cabo en la Conferencia de Primeros Ministros, donde se reúnen los jefes de los ejecutivos provinciales con el Primer Ministro. Tras la llegada al poder de Harper, este mecanismo vertical de relaciones intergubernamentales ha caído en desuso, siendo convocado por última vez en 2009<sup>44</sup>. La Conferencia era un mecanismo que permitía a los líderes provinciales interactuar con el gobierno federal y abordar de manera conjunta los asuntos que les afectan, especialmente en lo relativo al poder de gasto federal y a aquellas áreas donde se solapan las competencias provinciales y federales.

La combinación de ambos foros, de manera que se posibilite una cooperación tanto vertical como horizontal, podría ser una alternativa viable al Senado. Para que esto fuera posible sería necesaria una mayor institucionalización de los mismos; recogiendo en un instrumento legal su celebración periódica, así como potenciando su estructura administrativa, pues actualmente solo gozan de un pequeño secretariado. Por lo tanto, la cultura de relaciones intergubernamentales —tanto formales como informales— ya existente en Canadá puede jugar un papel importante en el caso de que se opte por abolir la Cámara Alta.

Pese a que son numerosas las voces que abogan por la necesidad de reformar el Senado, el consenso requerido parece difícil a día de hoy. El Senado de Canadá no es perfecto, e incluso puede afirmarse que es disfuncional, pero sí es útil puesto que desarrolla importantes labores —especialmente a través de sus comisiones— de estudio y mejora legislativa que desembocan en mejores políticas públicas. Por ello, la abolición de la Cámara Alta no parece ser la mejor solución. Abogar por la abolición supone renunciar a cualquier intento de reforma y optar por la vía fácil de oponerse a todo sin proponer soluciones viables. Dicha propuesta supone también renunciar a mejorar la representa-

---

<sup>43</sup> Durante la Conferencia se suelen celebrar reuniones sectoriales integradas por ministros y altos cargos provinciales.

<sup>44</sup> El Primer Ministro ha optado por reunirse bilateralmente con los líderes provinciales y territoriales en lugar de celebrar reuniones periódicas para abordar los asuntos de manera conjunta.

ción provincial en las instituciones federales y con ello a dar pasos hacia una federación mejor definida donde las provincias puedan defenderse de las intromisiones federales en sus competencias. Con competencias bien definidas y mejoras en términos de representatividad y legitimidad el nivel de utilidad del Senado aumentaría, reforzando la calidad democrática del sistema constitucional canadiense.

#### 4. EL ARDUO PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El primer intento de modificación integral del Senado se produjo en 1978 cuando P.E. Trudeau consultó al Tribunal Supremo sobre la posibilidad de eliminar las previsiones de la *British North America Act* que aludían al mismo. El gobierno liberal entendía que el Parlamento tenía competencias para llevar a cabo dicha acción en virtud de la cláusula *peace, order and good government* del art. 91 la C. 1867. El TS rechazó tal argumento en el *Upper House Reference*, afirmando que en ningún momento se puede entender que el poder para eliminar el Senado esté integrado dentro del art. 91, pues este solo faculta a actuar en áreas de competencia exclusiva del gobierno federal donde no haya interrelación con las provincias (par. 74). También rechazó la posibilidad de llevar a cabo otras medidas como variar el nombre, alterar la composición por provincias, o la posibilidad de aprobar leyes sin el consentimiento del Senado solo con el hecho de que transcurriera un lapso de tiempo. La argumentación del Tribunal siempre giraba en torno al mismo eje: el Parlamento no puede alterar de forma unilateral la arquitectura constitucional, pues el Senado es parte esencial del modelo federal canadiense. Cualquier modificación debía contar con la aprobación de ambas cámaras y con el consentimiento de la Reina una vez superado el trámite formal de su aprobación en Westminster. En esta opinión consultiva el TS no mencionó otro elemento fundamental para poder llevar a cabo una reforma de tal calado. Al ser el Senado una institución que afecta a las relaciones federales-provinciales, cabe preguntarse si es necesario un grado de aprobación por parte de las mismas para poder someter a Londres una reforma de tal tipo. Este planteamiento es idéntico al que se realizó en 1982 a la hora de repatriar la Constitución. En el *Referece re: Resolution to ammend the Constitution* —[1981] 1 S.C.R. 753 de 28 de septiembre— el Tribunal concluyó que si bien no existe una obligación de carácter legal, sí la hay por vía convencional como consecuencia de la existencia de una convención constitucional. Siguiendo este argumento se puede afirmar que una eventual reforma o incluso abolición del Senado previa a 1982 hubiera requerido un cierto grado de consenso provincial, siendo una cuestión política determinar qué cantidad de provincias supone dicho consenso.

Como se ha resaltado, cualquier reforma constitucional que afecte al Senado requiere aprobación provincial —consenso en el caso de optar por la abolición— por lo que la postura de los gobiernos provinciales es especialmente relevante. La provincia de Quebec ha sido siempre muy beligerante en lo relativo al Senado, como muestra la aprobación por unanimidad de la siguiente moción en 2007 exigiendo que se requiera el beneplácito de la provincia francófona para cualquier reforma: «Réaffirmer au gouvernement fédéral que toute modification au Sénat canadien ne peut se faire sans le consentement du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale»<sup>45</sup>. Dicha moción fue refrendada por la acción del gobierno de J. Charest al recurrir el intento de reforma unilateral del gobierno federal ante la *Cour d'appel du Québec*.

Desde las provincias anglófonas también se han suscitado voces contra el Senado, especialmente llamando a su abolición. El *Premier* de Saskatchewan Brad Wall ha abogado por abolir el Senado debido a la imposibilidad de llevar a cabo una reforma que satisfaga las necesidades de los canadienses. La líder de la Columbia Británica Christy Clark (LPC) se ha alineado con las tesis del NDP calificando al Senado como una institución inútil y caduca que ya no presta ningún servicio al país. Clark consiguió unir en este frente al *premier* de Ontario Dalton McGuinty (LPC), el cual manifestó su apoyo a la abolición del Senado al dudar de la posibilidad de llevar a cabo una reforma. La provincia de Manitoba, gobernada por el NDP, sigue la línea oficial del partido y apoya la abolición. Alberta es partidaria de llevar a cabo reformas para mejorar la legitimidad democrática de los senadores. Su propuesta se basa en un proceso de consultas entre el gobierno federal y las provincias para llevar a cabo una reforma del sistema. El proceso de elecciones consultivas de dicha provincia ha quedado en entredicho tras la exigencia de reforma constitucional por parte del TS para la implantación de tal medida. Las Provincias Atlánticas son las mayores defensoras de mantener el *statu quo* en el Senado debido a su elevada representación en relación con su población. Estas provincias apoyan un proceso de democratización del Senado, aunque Nueva Escocia apoyó la abolición durante el gobierno de Darrel Dexter (LPC). Terranova se opone a los procesos de elecciones consultivas y a cualquier reforma unilateral del Senado, alineándose con las tesis defendidas por la provincia de Quebec.

Pese al interés provincial en la materia, todo hace presagiar que la reforma o abolición del Senado no será posible en un futuro cercano. Iniciar un proceso de reforma constitucional requiere un gran capital político y puede suponer un desgaste muy importante para el gobierno que decida transitar ese

---

<sup>45</sup> Secretaría General de la Asamblea Nacional — Resolución de la AN del 7 de noviembre de 2007.

camino. Dicho desgaste es más problemático a nivel provincial que a nivel federal. A nivel provincial, cualquier proceso electoral puede girar en torno a los beneficios que puede obtener la provincia en caso de apoyar el proceso de reforma, lo cual dificulta el apoyo de las legislaturas provinciales, especialmente en el caso de los gobiernos minoritarios. Además, tras la aprobación en 1996 de la *Constitutional Amendments Act*, la iniciativa de reforma constitucional por parte del gobierno queda supeditada a un determinado grado de aprobación provincial<sup>46</sup>. El gobierno no puede someter un proceso de reforma constitucional a la cámara si no ha obtenido el apoyo de una mayoría de provincias donde se encuentren comprendidas Ontario, Quebec, la Columbia Británica y al menos dos provincias, tanto de la región de las Praderas como de la Atlántica, que computen un mínimo del 50 por ciento de la población de dichas regiones<sup>47</sup>. Esta norma otorga a las provincias mencionadas un derecho de veto sobre la iniciativa de reforma constitucional (Pelletier, 1999: 25-32). Por lo tanto, el proceso puede fracasar incluso antes de haber comenzado, pues el gobierno no puede proponer al Parlamento una reforma constitucional sin el consentimiento de estas provincias. Una vez se haya obtenido dicha aprobación e iniciado el proceso para poder ratificar la enmienda constitucional, es necesario el concurso de al menos 7 provincias que agrupen al 50 por ciento de la población para llevar a cabo la reforma o la unanimidad para la abolición. La necesidad de acuerdos provinciales tan amplios complica el proceso de sobremana, concediendo *de facto* un derecho de veto a las provincias más pobladas en el caso de la reforma por el procedimiento 7/50.

Las dificultades anteriormente señaladas han llevado a algunos autores como Stein (1997: 307-338) a plantearse si realmente es posible concluir con éxito un proceso de reforma constitucional en Canadá una vez en vigor la Constitución de 1982. Dicha duda se basa principalmente en dos factores; la ya mencionada dificultad que supone tener que obtener —tanto a la hora de iniciar el proceso como de concluirlo— una amplia aprobación provincial y la larga duración del proceso de negociaciones que sigue, la cual es generalmente de años. Ello hace que puedan cambiar las mayorías políticas variando el apoyo al proceso, así como despertar una sensación de hartazgo en la ciudadanía. Estos factores tuvieron su influencia en el fracaso de las rondas constitucionales del lago Meech y de Charlottetown —siendo en esta última ronda decisivo el cambio de gobiernos provinciales en Manitoba y Nuevo Brunswick—. Debido a estos condicionantes, Burgess (1993: 379) caracteriza

<sup>46</sup> Formalmente denominada *An Act respecting constitutional amendments* S.C. 1996, c. 1.

<sup>47</sup> A los efectos de esta norma, la región de las Praderas está compuesta por Alberta, Manitoba y Saskatchewan, mientras que Terranova se integra en la Atlántica.

los procesos de reforma constitucional en Canadá como procesos de «incertidumbre indefinida», pues siempre parecen estar a punto de fracasar, incluso antes de empezar. Aun así, no parece adecuado pensar que la Constitución canadiense sea irreformable y que por tanto el Senado tenga que permanecer inalterado para siempre. El proceso es muy complejo, pero los actores políticos deben encontrar la forma de llegar a un acuerdo de mínimos sobre el que trabajar. Sería positivo intentar un proceso de reforma que no esté centrado en un solo aspecto —ya sea el Senado, la distribución de competencias o la cláusula de sociedad distinta—, pues ello permitiría un mejor entendimiento al estar las partes obligadas a ceder en algunos puntos para poder conseguir concesiones en otros. Además, así se conseguiría integrar mejor a las provincias en el proceso evitando la sensación de que la Constitución se reforma a la carta para una provincia con las importantes tensiones que ello conlleva. Por último, este enfoque múltiple también permitiría evitar una sensación de hartazgo en la población ante un proceso de reformas encadenadas que consuman las legislaturas dejando de lado la materialización de otras políticas.

La complejidad que supone la exigencia de un sustancial consenso provincial para poder llevar a cabo cualquier reforma —unanimidad en el caso de la abolición— hace que parezca muy improbable que pueda llevarse a cabo. Dicho acuerdo supone un consenso partidista sobre la cuestión, el cual a día de hoy no existe, siendo de esperar que ante la posibilidad de iniciar un proceso de reforma constitucional algunos de los actores intenten exigir alguna contrapartida a cambio de su apoyo. Hogg (1981: 335-351) pensaba que la introducción de una cláusula expresa de reforma, lo cual se llevaba intentando desde 1927, facilitaría los procesos de modificación constitucional al prescindirse de la «camisa de fuerza» que era la unanimidad, sustituyéndola por un mecanismo de sustancial consenso provincial. Como se ha afirmado, ello no se ha cumplido y los procesos de reforma constitucional en Canadá continúan siendo de muy difícil finalización.

El hecho de que el Tribunal Supremo haya clarificado los procedimientos y mayorías necesarios para reformar el Senado parece tener el efecto de alejar más, si cabe, la posibilidad de una reforma que modernice la institución, puesto que no parece haber consenso político para una reforma de tal envergadura. La imposibilidad de utilizar el método de reforma unilateral por parte del Parlamento descarta que un gobierno mayoritario a nivel federal lleve a cabo la reforma por su cuenta. La necesidad de un amplio consenso provincial condiciona cualquier proceso en tal medida que es muy probable que dicho intento fracase antes de empezar debido a la complejidad del mismo. Por lo tanto, conseguir una reforma deseable que potencie la representatividad de los intereses provinciales a la vez que aumente la legitimidad democrática de la institución y dé voz a las minorías parece algo de muy difícil consecución en un futuro próximo.

## Bibliografía

- Ajzenstat, J. *et al.* (1999). *Canada's Founding Debates*. Toronto: University of Toronto Press.
- (2003). Bicameralism and Canada's Founders: The origins of the Canadian Senate. En S. Joyal (ed.). *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew* (pp. 3-30). Montreal and Kingston: MGQUP.
- Bogdanor, V. (2009). *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publishing.
- Burgess, M. (1993). Constitutional Reform in Canada and the 1992 Referendum. *Parliamentary Affairs*, 46 (3), 363-380.
- Cabellós Espiérrez, M. Á. (2014). Evolución y características del federalismo alemán. En J. J. Solozabal Echebarría (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 159-201). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Carbert, L. (2009). What Does Bill C-20 Mean For Women? En J. Smith (ed.). *The Democratic Dilemma* (pp. 153-165). Kingston: MGQUP.
- Cardinal, L. (2008). La participation des minorités francophones hors Québec à la vie politique au Canada: comment combler le déficit démocratique? En J. Thériault *et al.* *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada: Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations* (pp. 385-430). Montreal: Fidès.
- Castellà Andreu, J. M. (2014). Canadá: Un laboratorio del federalismo. En J. J. Solozabal Echavarría (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 259-309). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Desserud, D. (2009). The Constitutionality of Bill C-19: An Act to Limit Senate Tenure. En J. Smith (ed.). *The Democratic Dilemma* (pp. 63-80). Kingston: MGQUP.
- Dicey, A.V. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- Forest, B. y Medeiros, M. (2013). Improving Minority Representation in Canada through the Red Chamber. *Inroads*, 34 (9), 119-125.
- Gagnon, A. (2010). *El federalismo canadiense contemporáneo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grammond, S. (2014). Qui peut réformer le sénat canadien? *Revista Catalana de Dret Public*, (48), 53-64.
- Heard, A. (2009). Assessing Senate Reform Through Bill C-19: The Effects of Limited Terms for Senators. En J. Smith (ed.). *The Democratic Dilemma* (pp. 117-140). Kingston: MGQUP.
- Hogg, P. W. (1981). The Theory and Practice of Constitutional Reform. *Alberta Law Review*, (19), 335-351.
- Ibbitson y Turner (2011). Friendly fire erupts as Tory senators balk at Harper's term-limit plan. *The Globe and Mail*, 15-6-11. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/friendly-fire-erupts-as-tory-senators-balk-at-harpers-term-limit-plan/article615191/>.
- Kendle, J. (1997). *Federal Britain: A History*. London: Routledge.
- Kinsella, N. A. (2014). The Senate — An Essential House of Parliament. *Canadian Parliamentary Review*, 37 (1), 11-15.
- Kunz, F. A. (1965). *The Modern Senate of Canada 1923-1965*. Toronto: University of Toronto Press.

- Leckrone, J. W. (2006). The United States Senate. En J. Luther *et al.* *A World of Second Chambers* (pp. 97-152). Milano: Giuffr  Editore.
- López Basaguren, A. (2013). Los referendos de secesi n en Quebec y la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá. En E. S enz Royo y M. Contreras Casado (eds.). *La participación política directa. Referéndum y consultas populares* (pp. 53-91). Zaragoza: Comuniter.
- Mackay, R. A. (1963). *The Unreformed Senate of Canada*. Toronto: McLelland and Stewart.
- Madison, J. *et al.* (1788). Federalist No. 62, The Senate. En A. Hamilton, J. Madison y J. Jay (eds.). *The Federalist Papers*. Library of Congress. Disponible en: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>.
- Orban, E. (1969). La Fin du Bicam ralisme au Québec. *Canadian Journal of Political Science*, 2 (3), 312-326. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0008423900025075>.
- Par , J. (2013). Don't Throw the Senate out with the Bath Water. *Canadian Parliamentary Review*, 36 (3), 31-33.
- Pelletier, B. (1996). *La modification constitutionnelle au Canada*. Toronto: Carswell.
- (1999). Les modalit s de la modification de la Constitution du Canada. *Revue Juridique Th mis*, 33 (1), 1-58.
- Pinard, D. (2006). The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged? En J. Luther *et al.* *A World of Second Chambers* (pp. 459-520). Milano: Giuffr  Editore.
- Smith, D. E. (2003). *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- (2009). The Senate of Canada and the Conundrum of Reform. En J. Smith (ed.). *The Democratic Dilemma* (pp. 11-26). Kingston: MGQUP.
- Stein, M. B. (1997). Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds. *Canadian Journal of Political Science*, 30 (2), 307-338.
- Thomas, P. (2003). Comparing the Lawmaking Roles of the Senate and the House of Commons. En S. Joyal (ed.). *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew* (pp. 189-228). Montreal and Kingston: MGQUP.
- Waite, P. B. (1963). *The Confederation Debates in the Province of Canada 1865*. Toronto: McLelland and Stewart.
- Wall, B. (2013). Time to Consider Abolition of the Senate. *Canadian Parliamentary Review*, 36, (4), 6-9.
- Weekes, R. (2012). The Role of the Whip in the Westminster Parliamentary System. *Canadian Parliamentary Review*, 35 (1), 6-9.
- Woehrling, J. (1993). Cuestiones sobre la reforma del Senado en Canadá. *Revista Vasca de Administración Pública*, 35(2), 125-136.
- (1999). El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Quebec. En E. Fossas y F. Requejo (eds.). *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 141-196). Madrid: Trotta.