



ESTATUA ETA LURRALDEEN ARTEKO KRISIA

SENATUA: LURRALDEEN ORDEZKARITZAREN GANBARA

Beñat MAIZ LOURIDO

AURKIBIDEA: I. Sarrera.-II. Senatua historian zehar. III. Senatua 1978ko Konstituzioan 1. Senatuaren egitura. 2. Lurraldeen ordezkariak. 3. Goi Ganbararen funtzioak. IV. Senatuaren erreformarako hainbat proposamen. 1. Estatuko Kontseiluaren txostena. 2. Konstituzioaren erreformarako hainbat proposamen. V. Zuzenbide konparatua: Alemaniaren kasua, *Bundesrat*. VI. Ondorioak.

I. Sarrera

Konstituzioak 42 urte beteko ditu aurten, eta Estatu zentraletik beti goraiatu da arau gorenaren garrantzia sistema demokratiko eta egonkorra lortzeko garaian. Hala ere, Konstituzioak lortu ez duenari buruz ez da inoiz hitz egiten, eta honek arazoak sortzen ditu. Horien artean, nire iritziz, lurraldeen arazoa da bestetarik gailentzen ari dena. Lurralde oso desberdinen arteko Estatu autonomiko bat daukagu, autogobernu gehiago eskatzen duten lurraldeekin. Pairatutako krisi ekonomikoaren ondorioz, lurraldeen arazo hauek areagotu egin dira. Ukaezina dirudi esatea gaur egun, Estatuak dituen arazoan, lurraldeen arazoa dela konpontzeke dagoen arazo bat, ez bakarrik Katalunia eta Euskadirekin, baizik eta lurraldeen arteko desberdintasun ekonomikoarekin eta hauen finantzaketarekin, batik bat.

Konstituzioak lurraldeen ordezkarietarako Ganbara bat ezarri zuen, urteak pasa hala bigarren mailan gelditu dena. Azkeneko hauteskundeetan, alderdi politiko askok hitz egin dute Ganbara honi buruz. Batzuk bere erreforma eskatzen dute, eta beste batzuk, aldiz, bere desagerpena, batez ere botere zentralizatua lortzeko asmoz. Dena den, esandako aukera guzti hauek erreforma konstituzionalaren beharra dute.

Lan honetan Senatua instituzio bezala aztertzen da, historian izandako ibilbidea, dituen funtzioak eta ordezkariak sistema ikusiz. Zuzenbide konparatua jo da beste herrialde deszentralizatu batean daukan papera ikusteko, eta azkenik, atera diren ondorioekin bukatzen da lana.

II. Senatua historian zehar

Senatua prozesu legegileko instituzio bezala 1837ko Konstituzioan agertzen da lehenengo aldiz. 1836. urtean hasi ziren Gorte Konstituziogileetan eztabaidatu zuten Senatuari buruz, legegilearen bigarren Ganbara izateko asmoz.

Eztabaida honek bere aurrekariak izan zituen. Lehenengoa Baionako Estatutuan izan zen, VII. Izenburuan Senatuari buruz hitz egiten zuen, 32. artikulutik 51.era. Ganbara hau batez ere nobleziarentzat gordetzen zen, Erregearen konfiantza karguek osatzen zuten: Enbaxadoreak, Ejertzittoa, Estatu Kontseilariak, etab. Dena den, doktrinaren ustez, Baionako Estatutuak ez zuen eraginik izan 1837ko Konstituzioan.





1823. urtetik aurrera, Kadizko Konstituzioaren alde zeudenen artean, bigarren Ganbara bat izateko alde agertu ziren, eta idea honek bere hedapena bizi izan zuen. Gauzak horrela, 1834ko Estatutu Errealak sistema biganbaraduna ezarri zuen. Bere konposizioak ez zuen aldaketarik jasan: elizgizonak, noblezia, Enbaxadoreak, Ministroak, Kontseilariak, etab.¹

Horregatik, doktrinak Senatua 1837ko Konstituzioak ezarri zuela lehenengo aldiz kontsideratzen du. Baina Senatuko idea gaur egungoarekin alderatuz oso desberdina da. Garai hartako Goi Ganbarak Erregea eta herriaren Ganbararen arteko instituzio bezala ezartzen zen, eta bertan parte hartzeko ezaugarri berezi batzuk bete behar ziren: 40 urte edukitzea eta 30.000 errealetako errenta sortzeko gaitasuna behar zen. Ezaugarri garrantzitsuenen artean, zirkunskripzioa ezartzen zuen: probintzia izango zen, gaur egun arte mantendu dena. Gainera, probintzia bakoitzak senatari kopuru zehatza zuen, biztanleria kopuruaren arabera.

1845eko Konstituzioarekin, Senatuaren egitura aldatu zen. 30 urtera jaitsi zen senatarien adina, baina errentaren ezaugarria mantentzea adostu zen. Gainera, Senatuari beste botere bat eman zion: senatariak epaitzeko ahalmena.

1869ko Konstituzioak beste egitura bat eman zion Ganbara honi. Hauteskunde bidez aukeratutako senatariak ziren hauek, eta probintzia bakoitzean lau senatari aukera zitezkeen, probintzia guztientzat kopuru berdina. Honek Senatuari ezaugarri federalak eman zizkion. Hala ere, senatari izateko eduki behar ziren ezaugarri ekonomiko eta sozialak mantendu ziren.

1873. urtean Konstituzio federal baten proiektua aurkeztu zen. Aldaketa ugari ekarri nahi zituen, eta hala ere, Senatuak ordezkari berdina edukitzea proposatzen zuen, nahiz eta lurraldeentzat eredu federala proposatu. Funtzio berri bat eman nahi izan zion proiektu honek: legeen konstituzionalitatea ikuskatzea. Hala eta guztiz ere, Proiektu hau ez zen aurrera atera.

Eta azkenik, 1876ko Konstituzioak Ganbara sistema bikoitzarekin jarraitu zuen. Senatari mota desberdinak ezartzen zituen: hauteskunde bidez aukeratutakoak, biziartekoak, etab. Eta funtzioen artean, botere legegilea eta judiziala, azkenekoa betiere senatarien artean.

Baina Primo de Riveraren diktadurak Senatuaren desagertzea ekarri zuen. 1931. Urteko Konstituzio errepublikarrak Ganbara bakarreko sistema ezarri zuen, nahiz eta *Errepublika integral* bezala izendatua egon, ez zuen ezarri lurraldeen Ganbara bat, beste Estatu deszentralizatuek garai hartan egin zuten modura. Gorte Konstituziogile haietan Senatu sistema monarkikoarekin estura handia zuela adostu zuen, eta horregatik Ganbara bakarraren apustua egin zen². Ez zen irizpide hau jarraitu 1978ko Gorte Konstituziogileetan.

¹ BERTELSEN REPETTO, Raúl, *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madril, 1974, 17-469 orr.

² VISEDO MAZÓN, Francisco J., *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Temas del Senado, Madril, 1997.





III. Senatua 1978ko Konstituzioan.

1978ko Konstituzioaren onespenerarekin Senatua sistema konstituzionalera bueltatu zen. Erreforma Politikorako Legea³ izan zen ezarri zuena, eta ordezkaritza berezia jarraitzeko izan zen hasierako ideia, Ganbara bikoitzeko Parlamentu batek hobeto ordezkaria zezakeela Ganbara bakarreko Parlamentua baino. Momentu hartan, lurraldeen ordezkaritza buruz hitz egiten zen, beraien interesei begira⁴.

Senatua Gorte Orokorrek izeneko organo konplexuaren Ganbara bat da, Diputatuen Kongresuarekin batera botere legegilea osatzen duena. Konstituzioak lurraldeen ordezkaritza Ganbara dela esaten du, (69.1 art. EK). Baina, ondoren ikusiko den moduan, bi Ganbara hauek ez dira parekoak, ez funtzioetan ezta konposaketan ere⁵.

1. Senatuaren egitura

Senatuak senatariek osatzen dute. Bi senatari mota bereizten dira: sufragio unibertsaletik sortutakoak, hau da, hauteskunde bidez aukeratutakoak, eta zeharkako sufragiotik etortutakoak, hau da, Autonomia Erkidegoetatik eta hauen Parlamentutik sortutakoak. Lehenengoa, sufragio unibertsal, libre, berdina, zuzen eta sekretutik lortutakoak dira, ezaugarriak hautesle aktibo eta pasiboak dira, Kongresurako ezaugarri berdinekin. Hauteskunde zirkunskripzioa probintzia da, Kongresuan bezala, nahiz eta probintzia baino zirkunskripzio txikiagoak existitzen diren, adibidez, uharteak, Ceuta eta Melilla⁶.

Autonomia Erkidegoek aukeratzen dituzten senatariei dagokienez, Erkidego bakoitzak bakarra aukeratzen du, eta milioi bat biztanle bakoitzetik beste bat, hau da, proportzionaltasun printzipioa jarraituz. EK-ko 69.5 artikuluan dago arautua. Senatore talde hau, ordea, behin izendatuak direnean, ez dira senatari *probintzialetatik* bereizten, hau da, zuzenean hautatuak izan direnen artean bereizten. Ezaugarri bakarra bere agintaldiaren iraunkortasunean dago.

67.2 artikulua EK dionez, *Gorte Orokorreko kideak ez dira inoren aginteari lotuak izango*. Debeku konstituzional honek, nahiz eta Gorte Orokorreko kideak aipatu, ez du debekatzen Autonomia Erkidegoek lotura estua edukitzea beraien aukeratutako senatore eta Parlamentu autonomikoekin. Adibidez, Euskadi eta Valentzia Autonomia Erkidegoek, bere Parlamentuen Barne-araudian prozedura berezia daukate jasota. Izan ere, beraien Parlamentuaren Osoko Bilkurak informeak eska diezaiokete Senatuari, beraien senatoreek egiten duten lanaren inguruan. Horrela, Parlamentu autonomiko hauek beraien senatoreek interes autonomikoak defendatzen dituztela ikus dezakete, beren lanaren jarraipena eginez. Baina betiere, beraiek aukeratutako senatoreak izan behar dira, eta ez sufragio zuzenarekin aukeratutakoak.

³ 1/1977 Legea, urtarrilak 4koa, Erreforma Politikorako (BOE 4 zk., 1977ko urtarrilak 5, 170-171 orr.). Espainiar Konstituzioko Lehenengo Disposatzaile Derogatzailerak derogatutako Legea.

⁴ PUNSET BLANCO, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1987, 21-25 orr.

⁵ ARAGÓN REYES, Manuel (Zuz.) eta AGUADO RENEDO, César (Koz.), *Organización General y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, PUNSET BLANCO, Ramón, *Senado-n*, Thomson Reuters, Civitas, II. Alea, Iruña, 2011, 78. or.

⁶ PUNSET BLANCO, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1987, 92-94 orr.



Senatoreen bi taldeek, nahiz eta desberdintasunen bat eduki, posizio berdina daukate Senatuaren barnean. Estatutu pertsonal berdina daukate, eta talde berdinetan elkartzen dira. Talde hauek alderdien arabera sortzen dira, eta ez lurraldeen arabera. Lurraldeen arabera sortutako taldeak sortu daitezke, bi senatore taldeekin osatua. Desberdintasuna jatorrizkoa da, baina behin senatore izanda, ez dago desberdintasunik⁷.

2. Lurraldeen ordezkariak

Senatuaren lurraldeen ordezkariak zerikusitu zuzena du Ganbara honen konposizioarekin. Gorte Konstituziogileen eztabaidan, Senatuaren diseinu konstituzionala polemikoa izan zen. 69 art. EK-arekin du zerikusia, izan ere, Goi Ganbara eskumen legegileak ditu, baina betiere Kongresuak dituen eskumenen mende geratuz. Gainera, kontrol politikorako funtzio eskasak ditu, eta berak hautatu ez duen Gobernuako Presidenteak disolba dezake gainera.

Doktrina ados dago ondorengo bi gai hauekin. Alde batetik, Goi Ganbara, lurraldeen Ganbara izanda, bertan autonomiaz jabetutako lurraldeen interesak eztabaidatu behar dira, eta beste aldetik, nahiz eta 69.1 artikulua EK esaten duen, ordezkariak berezian sailkatzen da. 69.1 art. EK esaten duena eta ondoren 69.2 art. EK eta ondorengo artikulua ez datoz bat hasieran Senatuari buruz emandako definizioarekin⁸.

3. Goi Ganbararen funtzioak

Espainiako Konstituzioak hainbat funtzio ematen dizkio Senatuari, hala nola:

1) Zeregin instituzionala

Senatua mendekotasun posizioa dauka Diputatuen Kongresuarekiko, izan ere, Konstituzioak funtzio gehiago ematen dizkio Kongresuari Senatuari baino, nahiz eta bi Ganbarak Gorte Orokorrak izeneko Izenburu berdinean aipatzen dituen. Posizio hau bi egoeratan ikus daiteke. Kongresuak Gobernuako Presidente aukatzen du, eta berarekin mantentzen du konfiantza erlazioa, Senatua ez du zer ikusirik erlazio horretan. Gainera, Kongresuak eta Senatuak partekatzen dituzten funtzioetan, lehenengoak dauka pisu handiagoa.

Goi Ganbarak dituen funtzio propio eta eskusiboen artean, 155.1. artikulua EK murrizten da. Artikulu horretan Gobernuak Senatuan bozketa gehiengo absolutuz onartua, Autonomia Erkidego bati bere betebeharrak aurrera eramatera derrigortzen du⁹. Beste salbuespen bat EK 150.3 artikuluan agertzen dena da, lege harmonizazio prozesuan. Hemen, bi Ganbarak posizio berdinean aurkitzen dira¹⁰.

⁷ ALBERTÓ ROVIRA, Enoch (Zuz.), ROIG MOLÉS, Eduard (Kol.), SORT JANÉ, Josep (Kol.), *Ante el futuro del Senado. La reforma constitucional del Senado*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996, 30-35 orr.

⁸ GOIZUETA VERTIZ, Juana eta ZELAIA GARAGARZA, Maite, *Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado: problemas suscitados y reformas propuestas*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardulariaritzazko Euskal Aldizkaria, 50 zk., 1998, 370-373 orr.

⁹ ARAGÓN REYES, Manuel (Zuz.) eta AGUADO RENEDO, César (Koz.), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, PUNSET BLANCO, Ramón-en, *Senado*, Thomson Reuters, Civitas, II. Alea, Iruña, 2011, 79-80 orr.

¹⁰ ALBERTÓ ROVIRA, Enoch, ROIG MOLÉS, Eduard (Kol.), SORT JANÉ, Josep (Kol.), *Ante el futuro del Senado. La reforma constitucional del Senado*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996, 40 orr.





2) Funtzio legegilea

Funtzio honetan, Konstituzioak Kongresuari pisu handiagoa ematen dio Senatuari baino. Behe Ganbaran hasten da legeen tramitazioa (88. art. EK). Salbuespen bakarra EK 74.2. artikuluan dago, bere tramitazioa Senatuan hasten baita.

Desoreka hori beste funtzio batzuetan ere ikus daiteke. Adibiderik garbiena beto eskubidea da, izan ere, Senatuak Kongresuan bozkatutako lege proiektu bati uko egiten badio, Kongresuak gehiengo osoz garaitu dezake Senatuak esandakoa (90. art. EK). Praktikan, alderdi politikoek Senatua erabiltzen dute Kongresuan aurkeztu ez zituzten zuzenketak aurrera eramateko.

3) Nazioarteko itunei buruz

94.1 art. EK Kongresua eta Senatua posizio berdinean jartzen ditu, izan ere, bi Ganbarek onartu behar dute, baina Senatuak ezezkoa bozkatzen badu, EK 74.2 artikulua eragatik, Kongresuak erabakitzen du gehiengo osoz.

4) Kontrol politikoa

Konstituzioak Senatua jokoan kanpo uzten du arlo honetan. Kanpo geratzen da Gobernuko Presidentea aukeratzeko garaian. Gobernuko Presidenteak konfiantza erlazioa mantentzen du Kongresuarekin, baina ez Senatuarekin. Honek kontrol politikoa egin dezake, baina kontrol hori ez du zerikusirik probintzia edo autonomia politikarekin.

5) Autonomia Erkidegoekin erlazionatutako funtzioak

Funtzio hauek EK 145.2, 150.3 eta 158.2 artikuluetan ikusten da. Funtzio hauek Kongresuak eta Senatuak partekatzen dituzte. Goi Ganbarak Autonomia Erkidegoekin eta probintziekin zuzenena erlazionatuak dauden kontrolak eramaten ditu¹¹.

Hauek dira Senatuak betetzen dituen funtzioak sistema konstituzionalean. Ikusi denez, gehienetan ez da parekotasunik egoten bi Ganbaren artean, Kongresua maila altuago batean gelditzen delarik. Hori dela eta, Goi Ganbararen posizio ahultzen joan da, lurraldeen kalterako. Senatuaren posizio honek kritikak jaso ditu, eta horregatik, hainbat alderdik erreformaren beharra ikusten dute.

IV. Senatuaren erreformarako hainbat proposamen

Azaldu den moduan, 1978ko Konstituzioan arautzen den Senatuak kritika sakonak jasan ditu azkenaldian. Kritika horiek alderdi politikoek zein doktrinak garatu dituzte. Goi Ganbarak beste paper bat jokatu behar du Estatu politika egiterako garaian, lurralde botereen integrazio eta elkarlan puntu bihurtuz¹², eta hau aurrera eramateko, hainbat erreforma egin behar dira.

¹¹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, ROIG MOLÉS, Eduard (Kol.), SORT SANÉ, Josep (Kol.), *Ante el futuro del Senado. La reforma constitucional del Senado*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Bartzelona, 50. zb, 1996, 40-47 orr.

¹² GOIZUETA VERTIZ, Juana eta ZELAIA GARAGARZA, Maite, *Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado: problemas suscitados y reformas propuestas*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularalitzazko Euskal Aldizkaria, 50 zk., 1998, 373 or., informazio hau, berriz, beste





Jarraian Estatuko Kontseiluaren diktamen bat azaltzen da, 2006. urtekoa, eta doktrinaren iritzia Senatua erreformatzeko garaian. Erreforma horiek aurrera eramateko bi ibilbide jarraitu daitezke. Lehenengoa, Senatuko Barne-araudia aldatzea izango litzateke. 1994. urtean horrelako erreforma bat egon zen, helburu garbi batekin: Goi Ganbara lurraldeen ordezkartzarako benetako Ganbara izatea. Aldaketa gutxi batzuk ekarri zituen, eta denborarekin, aldaketa horiek motz gelditu direla ikusi da. Berriz aldatuko balitz, beste aldaketaren bat egin beharko litzateke, baina aurrekariak erakusten duten moduan, ez da nahikoa. Erreforma hauek horma gaindiezin batekin topatzen dira: Konstituzioarekin. Izan ere, Barne-araudian Konstituzioak esaten duena errespetatu behar da, beraz, hobekuntzak sartzeko margina estua da.

Hortaz, bigarren ibilbidea Konstituzioa aldatzea izango litzakete, baina erreforma hau aurrera ateratzea oso zaila izango litzateke, edo behintzat, Senatuaren Barne-araua aldatzea baino zailago.

1. Estatuko Kontseiluaren diktamena

2006. urtean Zapatero Presidentearen Gobernuak ulertu zuen Senatuak erreforma baten beharra zuela, eta erreforma hori aurrera eramateko, Estatuko Kontseiluari diktamen bat eskatu zion bere iritzia emateko. Gauzak horrela, 2006ko otsailean informe bat argitaratu zuen, *Informe sobre la Reforma de la Constitución Española*¹³ izena zuena, eta garaiko Ministro Kontseiluaren izenean enkargatu zena. Diktamen honen edukiaren aldetik, hainbat erreforma proposatzen zituen, baina horien artean, garrantzitsuena Senatuaren erreformari buruzkoa zen.

Informe honetan Gobernuak lurralde ereduari buruz galdetu zuen. Helburua lurralde eredu egoki bat izatea zen, Estatuko instituzioetan ondo islatua egoteko. Horretarako autonomiaz jabetutako lurralde botereek Estatuaren botere politikoan parte hartzeko behar ziren erreformak planteatu ziren, integrazioa eta elkarlana sustatzeko aproposak izan behar zirenak.

Diktamenean ikus daitekeenez, Estatuko Kontseiluak hainbat proposamen ematen ditu, eta Konstituzioko artikulua berrituak nola geratuko liratekeen adibideak erakusten ditu. Aldatu behar diren artean, EK 87. artikulutik hasten da. Artikulu honek legeek jarraitu behar duten prozedura arautzen du, Parlamentu autonomikoen legitimazioa prozedura hasteko. Legitimazio hori aldatuko litzateke adibidez, eta Senatuaren papera arlo honetan erabat berritu.

Gainera, beste aldaketa batzuk ere proposatzen ditu: EK-ko 88, 89, 110 artikulua batez ere dira erreforma honen garaiak aldakuntza gehien jasango luketenak. Azken artikulua aldaketari dagokionez, Estatuko Kontseiluak Gobernu autonomikoen Kontseilariak Senatuan parte hartzeko ideiarekin alde agertzen da. Horrela, Kontseilari batek Senatuko Osoko Bilkuran parte hartzeko aukera izango luke nahiz eta Senatari ez izan. Aukera hau beste Estatu batzuetan posible da, lurraldeek pisu handia duten Estatuetan, adibidez, Alemanian.

honetatik atera da, RIPOLLÉS SERRANO, M.R., *La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías*, Revista Vasca de Administración Pública, 35 zk. (II), 1993, 66. or.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre la modificación de la Constitución española*, 2006ko otsaila, (<http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>, (2019-11-24ean kontsultatua)





Diktamenak horrelako organo baten beharra dagoela azpimarratzen du, potere publikoaren elkarlana gauzatzeko Estatuako politika orokorretan¹⁴. Horrela, lurraldeak beren Ganbara izango lukete, eta ahotsa zein pisua izango lukete, lurralde batzuk eskatzen dutena, hain zuzen. Estatuako Kontseiluak erreforma hau aurrera eramatera animatzen zuen.

Ikus daitekeenez, bi ibilbideren artean, organo honek Konstituzioaren erreforma aukeratzen du, aldaketa sakonagoak egiteko aukera emango lukeelako.

2. Konstituzioaren erreformarako hainbat proposamen

Estatuako Kontseiluaren diktamena ikusita, hemen doktrinak zer esaten duen ikusiko da. Honek hainbat proposamen ematen ditu, ideia desberdinekin. Adostasuna erreforma baten beharrean dago, baina ez dago adostasunik erreforma zehatzak proposatzerako garaian, izan ere, batzuk Senatu eredu bat defendatzen dute, eta beste batzuk, aldiz, beste eredu desberdin bat. Horregatik, proposamen anitzen artean, batzuk aukeratu dira, esanguratsuenak.

Doktrinaren alde batek zeharkako hautaketa sistema baten alde agertzen da. Ideia honek hainbat korrante ditu, adibidez, JAUREGUI BERECIARTUrena, zeharkako hautaketa sistema proposatzen duena, Parlamentu autonomikoen hautatuko lukete senatariak bozka sistema murriztu baten bidez, eta horrela, gehiengoak eta gutxiengoak bat egingo lukete modu honetan¹⁵.

Beste autore batzuk aldiz, zuzenbide konparatura jotzen dute, batez ere, *Bundesrat* alemanaren kasura. Autore askok aipatzen dutenez, epigrafe bat dago lan honetan Ganbara berezi honen funtzionamendua esplikatzen duena. Goi Ganbararen sistema perfektua kontsideratzen dute autore batzuk, lurralde eta Estatuaren arteko harremanerako erabilia. Adibidez, A. PORTERO MOLINAREN erudia da. Honek esaten du *Bundesrat*-aren modura erreformatu beharko litzatekeela Senatua, eredu berdina edukitzeko. Nahiz eta hau pentsatu, aldaketa hain sakona aurrera eramateko prozesu konstituziogile baten beharra dagoela uste du.

Beraz, ikus daitekeenez, erreforma baten beharra ikusten da orokorrean, baina mota askotako erreformak proposatzen dira. Ez dago adostasunik arlo honetan.

V. Zuzenbide konparatua: Alemaniaren kasua, *Bundesrat*

Doktrinako korrante batzuk esaten dute Senatuaren erreforma bat egiterako garaian *Bundesrat* alemanaren eredu jarraitu behar dela. Askok, esan den bezala, lurraldeen ordezkarietarako sistema perfektua ikusten dute honetan, eta horregatik, epigrafe bat Ganbara berezi honi eskaintzea merezi du.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre la modificación de la Constitución española*, 2006ko otsaila, (<http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>, (2019-11-24ean kontsultatua), 222-333 orr.

¹⁵ GOIZUETA VERTIZ, Juana eta ZELAIA GARAGARZA, Maite, *Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado: problemas suscitados y reformas propuestas*, Revista Vasca de Administración Pública/Herrri Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria, 50 zk, 1998, 373 or, aldi berean, hemendik aterata: JAUREGUI BERECIARTU, G., *La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Revista Vasca de Administración Pública, 47 zk (II), 1997, 11-32 orr.



Hasteko, bi Estatu arteko lurralde eredia ez dela berdina gogoratzea beharrezkoa da. Izan ere, Alemania Estatu federal bat da, eta ez autonomikoa. Estatu federal batean, izan Alemania, AEB edo Kanada, lurraldeek pisu handiagoa dute Estatu autonomiko batean baino. Gure kasuan, Estatu autonomiko bat eredu federal eta unitarioaren artean mugitzen da, beraz, ezaugarri batzuk eredu federaletik hartuko ditu, eta beste batzuk, aldiz, eredu unitariotik. Horrela, Senatua bezalako instituzioarekin egiten dugu topo, bata zein bestearen ereduaren erdibidean gelditzen dena.

Bundesrat-a Alemaniaren Goi Ganbara da, lurraldeak edo *Länder*-ak ordezkatzeko dituenen. *Land* bakoitzak bere eserleku finkoak ditu, ondoren alderdi politikoekin beteko dena, baina politikari bakoitzak bere lurraldea ordezkatzeko du, alderdiaren aurretik.

Goi Ganbara izanda, prozesu legegilean hartzen du parte, eta bertan, *Länder*-ak beren iritzia eman dezakete, baita bozka bidez ere. Ordezkariek aukeratzeko prozesua berezia da, izan ere, *Land* bakoitzeko Gobernuak aukeratzeko dituzte, eta normalean, Gobernu horien parte izaten dira.

Land bakoitzak bere eserleku kopurua du, biztanleen arabera. Horrela, proportzionaltasun printzipioa jarraitzen da, baina kopuru horretan ez dago desberdintasun handirik. Adibidez, *Land* populatuenean sei eserleku dituzte, eta gutxiengoak, hiru.

Europar Batasuneko gaiak Ganbara honetan eztabaidatzen dira ere. Alemania Europar Parlamentuan 96 eserleku ditu, eta Europar Batasuneko politikan pisu handia dauka. Askotan, Europar Batasuneko eskumenek talka egiten dute *Länder*-en eskumenekin. Arazorik ez egoteko, Alemaniak *Bundesrat*-a erabiltzen du hauek eztabaidatzerako, lurraldeen iritzia jakiteko. Ondoren, Alemaniak EBean erabaki bakarria aurkeztuko du, aurretik bere lurraldeekin alderatua dagoena.

Ikusten denez, Alemanian Goi Ganbararen bitartez, lurraldeek pisua daukate Estatu politikan, ez bakarrik ahotza edukiz, baizik eta bozka bidez ere. Gai oso garrantzitsuak eztabaidatzen dira Ganbara honetan. Geurean, aldiz, Senatuak ez du horrelako eginkizunik. Egia da Alemania Estatu federala dela, eta Goi Ganbarak maila garrantzitsuagoa daukala Estatu autonomiko batenarekin baino.

VI. Ondorioak

Lan honetan ikusi denez, Senatua eta lurraldeak oso garrantzitsuak dira botere deszentralizatuak daukan Estatu batean, lurralde anitzez osatutakoa, eta askotan kontrako ideiak defendatzen dituztenak. Gaur egun Senatuak ez duela betetzen lurralde ordezkaritzaren agindu konstituzionala esan daiteke. Egia da kontraesanak daudela, batez ere EK 69.1 artikuluko aginduan eta ondorengoaren artean.

Konstituzioak agindu bat ematen dio Senatuari, baina ondoren ez dizkio behar dituen funtzioak ematen agindu hori bete ahal izateko. Honen jatorria hainbat posibilitate izan daitezke. Adibidez, hasieratik Konstituzioak Senatuari funtzio hori eman nahi ez izatea izan daiteke, eragozpen hori helburu zehatza edukiz, eta erdizkako lurraldeen ordezkaritza eduki nahi izatea hasieratik.

III. Ikasleen ekarpenak



Horrela, Kongresua lehenengo mailan nahita kokatzea lortzen du. Baina arazoa praktikan ere egon daiteke, alderdi politikoen Goi Ganbararen erabileran hain zuzen, izan ere, askotan hauek alderdia ordezkatzan dute lurraldea ordezkatu ordez, eta beraz, Senatuak ezin du Konstituzioko agindua guztiz bete. Dena den, doktrinak eta praktikak esaten dutenez, lurraldeen ordezkaritza hori ez da bete-betean ematen.

Hori dela eta, lurraldeek beste ordezkapen mota bat bilatu dute Estatuan bere ahotsa entzun dadin, baina Senatuan izan beharrean, Kongresuan. Kasu hauek dira, adibidez, historikoki alderdi abertzale eta independentistek izan dutena. Baina azkeneko hauteskunde orokorretan, alderdi erregionalistek bat etorri dira eredu honekin, adibidez, PRC eta *Teruel Existe*.

Teruelen kasuan, probintziak berezko hautagaitza aurkeztu behar izan zuen bere ahotsa Estatuan entzun zedin. Lurraldeen ordezkaritza betetzen duen Senatu batekin, ez litzateke behar hau sortuko. Izan ere, lurralde batek botere politikoa edukitzeagatik, ahotsa eta bozka eskubidea izango luke. Gaur egun, teorian badauka, baina praktikan ez da horrelakorik ikusten.

Nire ustez, Estatu deszentralizatu batek benetako lurraldeen Ganbara baten beharra dauka, lurraldeek Estatuaren politikan parte hartzeko aukerarekin. Gaur egun, Estatuak dituen arazoen artean, lurralde arazoak daude: autogobernu gehiagoko eskaerak, independentzia nahiak, lurralde finantzaketa, desberdintasun ekonomiko eta sozialak, etab. Erreforma sakon batekin, Senatuak ez lituzke arazo hauek guztiz konponduko, baina aurrerapauso eta oinarria izan daiteke hauek konpontzen hasteko.