

PERO... ¿PUEDE SER EL SENADO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL?

But... Can the Senate be a Chamber of Territorial Representation?

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

Universidad de Zaragoza

Cómo citar/Citation

Garrido López, C. (2016).

Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?

Revista Española de Derecho Constitucional, 107, 75-116.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.107.03>

Resumen

En varios Estados federales, los poderes de las segundas Cámaras están siendo mermados y en algunos se debate sobre su supresión. En los Estados sin estructura federal, el Senado también está cuestionado y en varios se ha eliminado. En España, en cambio, la tesis dominante es que debemos ampliar sus poderes y convertirlo en una «verdadera» Cámara de representación territorial a fin de hacer partícipes a las comunidades autónomas (CC. AA.) en la formación de la voluntad legislativa estatal. Esta tesis se sustenta sobre varias premisas.

La primera es que la denominada representación territorial es realmente posible y que la designación de los senadores en los ámbitos autonómicos va a permitir objetivar en el Senado la voluntad y el interés de las CC. AA. como tales, y no como un trasunto de los partidos políticos. La segunda es que existe un déficit de participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad general, achacable a la falta de funcionalidad del Senado. La tercera es que el Senado es una institución esencial en los Estados compuestos porque garantiza la pluralidad de las partes frente a la unidad del todo. Pero las tres premisas son desmentidas por la práctica comparada de las segundas Cámaras federales, en las que la representación de las partes no se articula

ni expresa de manera sustancialmente distinta a la del todo atribuida a las primeras Cámaras. Al análisis de estas premisas y a su refutación se dedica este trabajo.

Palabras clave

Bicameralismo federal; Senado español; representación territorial; partidos políticos.

Abstract

In several federal states the powers of the second chamber are being reduced and there is debate in some about their abolition. In states without a federal structure, the senate is also being questioned and in several states has been abolished. In Spain, in contrast, the prevailing theory is that we should broaden its powers and change it into a «true» chamber of regional representation so that autonomous communities can become participants in the shaping of the state's legislative will. This theory is based on several assumptions.

The first assumption is that so-called regional representation is truly possible and that the appointment of senators in regional areas will make it possible to express the will and the interest of autonomous communities as such in the Spanish Senate, and not as a replica of the political parties. The second assumption is that there is a lack of participation by autonomous communities in the shaping of the general will, due to the poor functioning of the Spanish Senate. The third assumption is that the senate is an essential institution in composite states because it guarantees the plurality of parties compared to the unity of the whole. However, these three assumptions are disproved by practice witnessed in second federal chambers. This study is devoted to an analysis of them.

Key words

Two-chamber federal system; Spanish Senate; regional representation; political parties.

SUMARIO

I. EL BICAMERALISMO EN CUESTIÓN. II. A LA BÚSQUEDA DE UNA «VERDADERA» CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL. III. LOS ESFUERZOS POR DESCIFRAR EL ENIGMA DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. IV. LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES NO SON ÓRGANOS DE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y NO EXPRESAN LA VOLUNTAD DE ESTAS. V. LA DINÁMICA PARTIDISTA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES NEUTRALIZA SU PRETENDIDA ESPECIFICIDAD TERRITORIAL. VI. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD LEGISLATIVA ESTATAL NO PRECISA DE LA EXISTENCIA DE UNA SEGUNDA CÁMARA. VII. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL COMO QUIMERA EN LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS. VIII. COROLARIO: LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL DEL ART. 69.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ES UN ENUNCIADO VACÍO DE IMPOSIBLE REALIZACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. EL BICAMERALISMO EN CUESTIÓN

La razón histórica del bicameralismo fue representar en Cámaras distintas realidades o sujetos diferentes: en los Estados unitarios, el binomio aristocracia/pueblo, en las federaciones, el binomio ciudadanos/Estados. En ambos casos, se pretendía sustraer la representación de la nación a una dependencia demasiado inmediata de los electores, fraccionando a tal efecto el poder legislativo. Pero la racionalización del parlamentarismo y la fuerza del principio democrático actualizado por los partidos políticos han erosionado los fundamentos de este dualismo representativo y limitado su originaria *faculté d'empêcher*¹.

¹ «La justificación del bicameralismo se halla en la dualidad de niveles de representación que pretendió garantizar el liberalismo. A la voluntad considerada superficial y contingente surgida del voto popular directo se opuso la necesidad de una representación de la nación más profunda y menos propensa a las variaciones de opinión. [...] Pero la sociedad liberal se quiere y se hace democrática, y la democracia no es lógicamente liberal. La voluntad general legitimada por el hecho mayoritario no se acomoda a las limitaciones. Instrumento de la democracia gobernada, el bicameralismo colisiona con la democracia gobernante.» *Vid.* Weber (1972: 576 y 579). Sobre la marginalización de su papel y la homogeneización de las segundas Cámaras con las primeras en los Estados federales, *vid.* Dehousse (1990: 655-675).

En varios Estados federales los poderes de las segundas Cámaras han sido mermados a fin de evitar su utilización como un instrumento de bloqueo de las políticas gubernamentales apoyadas por la Cámara de representación popular. A esta tendencia responden la reforma constitucional del *Bundesrat* alemán realizada en 2006 bajo el impulso de la gran coalición y las recientes propuestas de reforma del Senado australiano. Paralelamente, en algunos Estados federales se ha abierto el debate sobre la abolición del Senado. Nueva Zelanda eliminó su segunda Cámara en 1951. En Australia, el Labour Party planteó su supresión. En Venezuela, el Senado fue abolido en 1999. Bélgica ha contemplado la fusión de la Cámara de Diputados y del Senado y la creación de un Consejo federal de poderes limitados. Y, en su reciente reforma constitucional, ha optado por reducir significativamente la participación del Senado en el proceso legislativo. En Canadá, la opción de la supresión de la segunda Cámara está siendo abiertamente debatida por su escasa utilidad y se ha consultado recientemente a la Corte Suprema acerca del procedimiento necesario para reformarla o abolirla.

En los Estados sin estructura federal, la función de contrapeso de la Cámara popular asignada a la segunda Cámara es abiertamente discutida y, en algunos casos, las segundas Cámaras han sido eliminadas. Grecia suprimió el Senado en 1952; Dinamarca, en 1953; Suecia, en 1970; Portugal, en 1976. Croacia optó por el unicameralismo en 2001. Noruega e Islandia optaron asimismo por una Cámara única, aunque con dos secciones. En Irlanda, el Gobierno y varias fuerzas políticas decidieron someter a referéndum la abolición del Senado, que postulaban, aunque la propuesta ha sido rechazada por un 51,7 % de los votos. En Italia, en fin, el primer ministro, Matteo Renzi, pretende que el Senado deje de ser una cámara colegisladora; a tal efecto está impulsando una reforma constitucional, tras cuya aprobación —pendiente tan solo de referéndum— el Senado italiano quedará convertido en un órgano políticamente ancilar y con un papel muy reducido en la función legislativa².

² *Vid.* las razones de la reforma y el proyecto de ley constitucional aprobado en Consejo de Ministros el 31 de marzo de 2014 en <http://www.governo.it/backoffice/allegati/75298-9354.pdf> y <http://www.governo.it/backoffice/allegati/75298-9353.pdf>. El proyecto ha sido modificado durante su tramitación parlamentaria en ambas Cámaras, estando en la actualidad pendiente de la ratificación popular mediante referéndum nacional. De ser ratificada la reforma, el futuro Senado italiano quedará integrado por 100 senadores, de los cuales 74 serán designados de entre sus miembros por las asambleas regionales teniendo en cuenta la población de cada región, 21 serán designados también por dichas Asambleas entre los alcaldes de los municipios de su territorio y 5 serán designados por el jefe del Estado, todos ellos con un mandato de siete años. El texto de ley constitucional está disponible en <http://www.altalex.com/docu->

En España, el Senado también está cuestionado, pero, en nuestro caso, por sus escasos poderes y dudosa funcionalidad. El Senado duplica la representación política del Congreso de los Diputados, es una cámara residual en el ejercicio del control político y está totalmente subordinada al Congreso en el ejercicio de la potestad legislativa, dado que su participación se limita a la eventual incorporación de enmiendas o la adopción de un veto a expensas de que el Congreso acepte aquellas o levante este. Debido al monismo mayoritario que privilegia la Cámara baja en los sistemas parlamentarios³, el Senado no constituye un freno o contrapeso de la primera Cámara, ni contribuye especialmente a la reflexión. Y pese a que el art. 69.1 CE lo define como una Cámara de representación territorial, el Senado carece de funciones propiamente territoriales y la representatividad de cuatro quintas partes de sus miembros no es territorial, sino política, derivada de la elección popular directa entre candidatos de partido en las mismas demarcaciones electorales en que se eligen diputados.

No obstante sus insuficiencias e irrelevancia, en España no se ha abierto el debate sobre su supresión⁴. Al contrario. Aquí el debate viene girando invariablemente en torno a su reforma y potenciación como Cámara de representación territorial. Y tras décadas de estudio, en las que se han formulado numerosas propuestas y constituido varias ponencias en el seno de la propia Cámara sin resultado ninguno⁵, seguimos empeñados en otorgar más poder

ments/news/ 2016/04/13/riforma-costituzionale-il-testo. *Vid.* un análisis de la nueva composición y del limitado papel del Senado en la función legislativa en Pajno (2015).

³ En el bicameralismo desigual de los sistemas parlamentarios la subordinación del Senado se justifica en el valor refrendatario de las elecciones a la Cámara baja, en virtud de las cuales la Cámara que recibe el mandato, otorga su confianza al Gobierno y legitima su programa es la que goza de supremacía constitucional. Sobre dicha justificación, extensamente, *vid.* Ruiz Ruiz (2007: 68-75).

⁴ Tan solo tres autores han reflexionado recientemente sobre esta opción: Sáenz Royo (2012: 173-193), Garrido López y Sáenz Royo (2014: 57-69) y Ruipérez Alamillo (2014: 155-192; 2015: 131-169).

⁵ La última se constituyó en la X Legislatura con el nombre de Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado (*Diario de Sesiones del Senado*, X Legislatura, núm. 6, 22 de febrero de 2012, pp. 228 y ss.). Tras la designación de sus miembros y la celebración de varias reuniones, en las que comparecieron diversos académicos, la Ponencia quedó materialmente desactivada durante varios meses. El 23 de marzo de 2015 se reanudaron los trabajos y su última reunión se produjo el 7 de septiembre de 2015, de la que no ha trascendido acuerdo formal alguno. Según declaró el presidente de la Cámara, Pío García-Escudero, los trabajos de la Ponencia en relación con el diseño de nuevas funciones y competencias estaban terminados, como atestigua la existencia

político al Senado, ampliando sus funciones y modificando su composición. El objetivo de la reforma es la conversión del Senado en una «verdadera» Cámara de representación territorial, como se presupone que existe en otros Estados compuestos, a fin de institucionalizar al máximo nivel la pluralidad territorial y hacer partícipes a las CC. AA. en la formación de la voluntad legislativa estatal. Pero, en nuestra opinión, este es un empeño abocado inevitablemente al fracaso. Y no solo porque las tendencias separatistas y las dudas sobre la evolución o superación del marco territorial actual lastran cualquier acuerdo sobre dicha Cámara o por las numerosas dificultades técnicas que deben afrontarse, sino porque las propuestas de reforma constitucional del Senado se sustentan en varias premisas cuestionables.

La primera premisa es que la denominada representación territorial «verdadera» es realmente posible y que la designación de los senadores por los ciudadanos o las instituciones de los ámbitos territoriales autónomos va a permitir objetivar en el Senado la voluntad de las CC. AA. como tales, lo que desplazaría la lógica partidista que rige la representación popular. La segunda es que en España existe un déficit de integración territorial y de participación de las CC. AA. en la formación de la decisión legislativa estatal, achacable directamente a la falta de funcionalidad del Senado para hacer presentes los intereses y las voluntades de los entes territoriales. La tercera premisa, anclada en las tesis de varios teóricos clásicos del Estado federal, es que el Senado es una institución esencial en los Estados compuestos porque garantiza la autonomía y diversidad de las partes frente a la unidad del todo representada en la Cámara popular.

Las tres premisas chocan, sin embargo, con la realidad y son desmentidas por la práctica comparada. Como expondremos en los siguientes epígrafes, el Senado no opera en los Estados federales como una Cámara de representación territorial porque, sea cual sea el modo de reclutamiento de los senadores (elección directa por los ciudadanos, indirecta por los parlamentos territoria-

de un borrador de conclusiones, pero no existió acuerdo sobre el asunto de la composición y elección de sus miembros, que es precisamente el nudo gordiano de la pretendida reforma. Como afirma Blanco Valdés (2012: 154), lo que puede determinar en su caso la naturaleza territorial de una asamblea es su composición y no las funciones que pueda tener atribuidas, «porque aunque tales funciones tengan en teoría, en ciertos casos, un claro impacto federalizante, tal impacto sencillamente deja de tener tal carácter para pasar a tener otro sustantivamente diferente cuando la Cámara alta, por ser una cámara primordial o exclusivamente vertebrada sobre los partidos políticos, se convierte en una mera reproducción, en términos políticos, de la Cámara baja, y ello al margen de que sea o no coincidente la correlación de fuerzas existente en la una y en la otra».

les o designación por los gobiernos territoriales), la representación de las unidades territoriales no se articula ni expresa en el Senado de manera sustantivamente distinta a la representación del comunidad nacional actualizada por los partidos políticos en la primera Cámara. La integración y la participación efectiva de las unidades territoriales en la formación de la voluntad legislativa estatal no pasan, además, por la segunda Cámara; tanto en España como en el resto de los Estados compuestos dependen del sistema de partidos existente en los dos niveles de gobierno y de la fuerza de las estructuras partidistas territoriales sobre las estructuras partidistas comunes. El Senado, en fin, se instituyó en el momento fundacional de los Estados federales surgidos por asociación para garantizar la identidad de las partes frente a la unidad del todo, pero poco aporta hoy a la estructura federal, reproduce la misma dinámica partidista característica de la primera Cámara y difícilmente puede ser considerado, por su falta de funcionalidad específica, esencia de los Estados federales.

II. A LA BÚSQUEDA DE UNA «VERDADERA» CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Las Cortes Generales representan al pueblo español. Independientemente, por tanto, del significado potencial que quiera conferirse al enunciado del art. 69.1 CE, el Congreso de los Diputados y el Senado deben expresar una única voluntad, puesto que el art. 66.1 CE concibe a ambas Cámaras, al margen de su diferenciación orgánica, «en todo caso e indubitadamente, como unificadas» (Chueca Rodríguez, 2005: 201). Posiblemente por esa condición de órgano de representación general, y porque la opción bicameral del constituyente albergaba objetivos diversos⁶, las especialidades territoriales conferidas al Senado son mínimas y se limitan a la aprobación de las medidas que fueran necesarias para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento de sus

⁶ El constituyente adoptó un Senado híbrido que albergaba dos objetivos distintos fruto del compromiso negativo al que llegaron las diversas fuerzas políticas: por un lado, se pretendió que el Senado operara como una cámara de reflexión o enfriamiento en la que poder mejorar técnicamente las iniciativas legislativas y amortiguar, en su caso, las tensiones políticas acumuladas en el Congreso, desempeñando de este modo una función tradicional de contrapeso; por otro, que el Senado fuera «la Cámara de representación territorial», como lo califica el art. 69.1 CE, a fin de reflejar la diversidad de las futuras CC. AA. en términos representativos, pero sin que la territorialidad fuera llevada demasiado lejos ni funcional ni estructuralmente. *Vid.* Chueca Rodríguez (1984: 77-79).

obligaciones constitucionales (art. 155 CE) y al inicio de los debates para la autorización de convenios entre CC. AA. (arts. 137 y ss. RS) y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 140 RS). Debido a las incertidumbres acerca del modelo de Estado resultante y al temor a que una Cámara alta con diferente legitimidad se convirtiera en una fuente de conflictos, el constituyente optó, además, por una composición dual donde predominan los senadores de extracción popular directa sobre los de designación autonómica. No obstante su diverso origen, todos ellos actúan bajo una lógica partidista y reproducen la estructura grupocrática del Congreso de los Diputados (Alzaga Villaamil, 2006: 35). Los senadores de elección directa se conducen así porque han concurrido a las elecciones bajo las siglas de su partido. Y los de extracción territorial reproducen su comportamiento, porque, si bien los designan las Asambleas autonómicas respectivas según establezcan sus Estatutos (art. 69.5 CE), son propuestos por los grupos parlamentarios de aquellas y en la Cámara alta se adscriben políticamente; son senadores autonómicos por su forma de reclutamiento, pero no operan una representación específica de carácter territorial.

La indefinición representativa derivada de su composición y el escaso perfil territorial del Senado merecieron desde el primer momento los reproches de la doctrina⁷. La insatisfacción por la institución se generalizó al comprobar sus limitadas realizaciones. Y el desarrollo y la posterior consolidación del Estado autonómico evidenciaron la contradicción existente entre la definición constitucional del Senado como Cámara de representación territorial y su funcionamiento en la práctica como Cámara de acompañamiento o de segunda lectura, cuya intervención resultaba, además, en la mayoría de las ocasiones, irrelevante⁸. El Senado fue considerado un sucedáneo de lo que

⁷ «Tal y como ha surgido del texto constitucional [...] el Senado es una Cámara anodina sin otro objetivo que el de suponer, con su sola existencia, un control interno del Parlamento. Y el caso es que las Segundas Cámaras, a estas alturas del siglo xx, sólo parecen encontrar cierto encaje en el marco de los Estados federales o en el de los Estados unitarios descentralizados y como Asambleas representativas de los Estados miembros o de los entes territoriales autónomos. Nuestro Senado, pues, tiene planteados gravísimos problemas de supervivencia. En todo caso, es fácil vaticinarle una existencia lánguida.» En Punset Blanco (1979: 160).

⁸ Nuestro bicameralismo no es realmente «débil», según la caracterización realizada por A. Lijphart (1999: 230 en relación con 113-119), sino, utilizando la gráfica expresión de B. Ackerman (2000: 675), más bien un bicameralismo de «cámara y media», en el que la función de control sobre el Gobierno asignada al Senado es residual y la función legislativa que comparte con el Congreso de los Diputados no es propiamente revisora. Pese a su capacidad para introducir enmiendas y oponer vetos, el Senado no

debía ser. Portero Molina (1995: 82) sintetizó con acierto, aunque con escepticismo, la opinión crítica dominante, pronto convertida en un lugar doctrinal común: «el Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las CC. AA. y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados».

Tras el fallido intento de superar esa contradicción mediante la reforma del Reglamento del Senado, que llevó a la creación de la Comisión General de las CC. AA.⁹, se abrió paso la tesis de la necesidad de la reforma constitucional. Parte de la doctrina y de la clase política convino en la existencia de una carencia institucional en nuestro modelo de Estado al entender que todo Estado políticamente descentralizado debe poseer una estructura orgánica institucionalizada que permita participar a los entes subcentrales en el proceso

tiene posibilidad de forzar un acuerdo con el Congreso, porque las enmiendas y los vetos pueden ser obviados según las reglas del art. 90.2 CE. A diferencia de la Ley para la Reforma Política, la CE no prevé la intervención de ningún órgano mixto de conciliación, salvo en los supuestos del art. 74.2 CE, por lo que una ley puede ser aprobada por las Cortes Generales en contra de la voluntad expresa de una de sus Cámaras, como ha ocurrido en reiteradas ocasiones en la VIII y la IX Legislaturas, en las que se constató la futilidad de su oposición. Además, el trámite legislativo senatorial tiene el perentorio plazo de dos meses; y si el proyecto de ley es declarado urgente por el Gobierno o por el Congreso, el plazo máximo se reduce a veinte días, lo que hace inviable cualquier esfuerzo de reflexión. El Gobierno, las CC. AA. y los partidos políticos actúan en consecuencia y generan una dinámica política que, a través de sus diversas manifestaciones (ausencia de líderes en la Cámara, políticos amortizados a modo de retiro y burócratas de partido en sus escaños, escasas comparecencias de los miembros del Gobierno, etc.), condena irremisiblemente al Senado a la marginalidad institucional.

Reconociendo su inoperancia como Cámara de representación territorial, alguna doctrina consideró, con todo, que el Senado venía cumpliendo «sobradamente su función de Cámara de representación general, en especial en las funciones de control político e impulso político común, y obviamente en la función colegisladora». *Vid.* Ripollés Serrano (1993: 121). También Solozabal Echavarria (2008a: 15) ha considerado algunas críticas desmedidas e injustas por minusvalorar la contribución efectiva del Senado al desempeño de la actividad legislativa.

⁹ La reforma del Reglamento del Senado, llevada a cabo el 11 de enero de 1994, pretendía concentrar en una comisión permanente de nueva creación —la Comisión General de las CC. AA.— los trabajos preparatorios del Pleno de la Cámara relativos a cuestiones autonómicas, pero su desenvolvimiento práctico ha resultado insatisfactorio, porque, por más voluntad que se ponga —e inicialmente se puso aunque luego decayó—, el Reglamento no puede aumentar el peso institucional del Senado, ni territorializarlo funcionalmente. *Vid.* Punset Blanco (2004: 33-35).

formalizado de toma de decisiones colectivas. La capacidad de autogobierno alcanzada por las CC. AA. exigiría la creación de dicha estructura al máximo nivel, en el seno de las Cortes Generales. Y, a tal efecto, debería reformarse el tipo de representación y las funciones del Senado, lo que «vendría a reducir, en clave institucional, el espacio de vacío orgánico y funcional originado por el grado de descentralización conseguido» (Chueca Rodríguez, 2005: 204)¹⁰. La conversión del Senado en una Cámara de representación territorial daría la oportunidad de hacer presentes los intereses territoriales en el proceso de formación de la decisión legislativa estatal. Sería, en palabras de Solozabal Echarri (2014: 58), «la prueba de la pluralidad del Estado». Y reduciría el supuesto déficit de participación de las CC. AA. en las decisiones adoptadas por los órganos estatales; es decir, en las denominadas relaciones de inordinación características de los Estados federales, que en nuestro Estado autonómico están institucionalmente muy limitadas (Vírgala Foruria, 2011: 111-112).

Estando claros los objetivos, el principal problema con el que se ha topado la doctrina ha sido, sin embargo, la oscuridad del concepto de *representación territorial*, puesto que, pese a las propuestas de reforma del Senado que se han formulado, no resulta nada fácil determinar (1) qué es la representación territorial «verdadera» que pretende llevarse al Senado, (2) en qué se distingue de la representación política del pueblo realizada por intermediación de los partidos y, (3) si a través de esa representación supuestamente diferenciada de la representación política articulada en la Cámara baja, van a hacerse presentes en el proceso de construcción de la voluntad general del Estado las voluntades de las comunidades territoriales que, con una base poblacional propia, tienen reconocidos constitucionalmente entidad y poder políticos. En la resolución de estas cuestiones reside el auténtico reto de la preconizada reforma del Senado.

¹⁰ Chueca Rodríguez (2005: 204-205) sintetiza con acierto la opinión dominante, aunque no la comparte. La más reciente y contundente formulación de esta opinión o diagnóstico generalizado sintetizado por Chueca puede leerse en García Roca (2014: 60-61), donde se afirma que «la teoría federal del Estado —y la regional— revela que no es posible la descentralización sin un verdadero Senado de representación territorial»; un aserto que, sin embargo, parece desmentido por la práctica, siendo la España de las autonomías un caso evidente de ello.

III. LOS ESFUERZOS POR DESCIFRAR EL ENIGMA DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Alguna doctrina y el Consejo de Estado, en su informe sobre la reforma constitucional emitido en 2006 a requerimiento del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, han realizado meritorios esfuerzos por aclarar el significado que cabría atribuir a la enigmática pero exitosa expresión contenida en el art. 69.1 CE. Una expresión que carecía de precedentes en nuestro constitucionalismo histórico y que es inusual en el derecho comparado, pero que halla sus fundamentos en la teoría clásica del federalismo, según la cual la coexistencia de una Cámara popular y de una Cámara de las unidades estatales preexistentes es consecuencia de la singular naturaleza del Estado compuesto, que realiza a la vez la unidad de la colectividad de ciudadanos que integran el pueblo federal y la unidad de una colectividad de Estados. En esta forma federativa de Estado, los Estados particulares deben tener una representación especial en los órganos de soberanía a través de la cual puedan participar de forma indirecta en el proceso de formación de la voluntad federal¹¹. La segunda Cámara serviría para ello, por ser al mismo tiempo un órgano del Estado federal y una sede representativa de los Estados miembros.

Bajo el principio democrático, sin embargo, los Estados miembros o unidades territoriales no pueden ser representados al margen de sus ciudadanos, que constituyen su base humana a la par que forman parte del pueblo federal. Consecuentemente, la representación territorial no puede consistir en hacer presentes a los territorios, que no son sujetos de derechos, o a las unidades territoriales en abstracto, con independencia o al margen de su población. La única presencia susceptible de ser democráticamente representada en las segundas Cámaras sería la de las comunidades humanas que integran los territorios o la de las instituciones que a su vez las representan. Por ello, en palabras del Consejo de Estado (2006: 184-185), la representación territorial que cabría encomendar al Senado sería aquella que «se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única», pero teniendo en cuenta que «una Cámara de representación territorial solo existe, en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación *política* entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio».

¹¹ En este sentido, *vid.* Mouskheli (1931: 198-201).

En los Estados compuestos ello sería posible, según el informe del Consejo, porque los ciudadanos tendrían una doble condición: la de miembros de una comunidad política única personificada por el Estado compuesto y representada por la Cámara popular y la condición, derivada y dependiente de la anterior, de miembros de una de las comunidades políticas territorialmente delimitadas y dotadas de poderes propios. El Consejo de Estado asume en este punto las tesis de Le Fur (1896: 600-614 y 679-682), Jellinek (1911: 540-541 y 543-544) y Mouskheli (1931: 279-280), según las cuales el Estado federal, a diferencia de lo que ocurre en el Estado unitario, se compone de dos elementos: «el pueblo en conjunto y el conjunto de Estados particulares, o, si se quiere, el pueblo considerado como un todo y el pueblo repartido en colectividades públicas, distintas las unas de las otras» (Le Fur, 1896: 639). La representación territorial atribuida a las segundas Cámaras sería, de este modo, distinta de la representación general y unitaria de la población presente en las primeras Cámaras; y el territorio operaría como la delimitación espacial de sujetos políticos concretos que se incorporan como tales al proceso de formación de la voluntad general del Estado.

En el mismo sentido, Albertí Rovira (2004: 284-286) ha utilizado la expresión «representación compuesta» para aludir a la representación política del pueblo federal y a la representación territorial de las partes que forman el todo, pero que no se disuelven en él y mantienen una entidad política autónoma y diferenciada. El primer tipo de representación se actualizaría en la Cámara baja; el segundo, dentro del mismo nivel general de gobierno, en la Cámara alta. En congruencia con la naturaleza unitaria del Estado federal, existiría unidad de decisión y de representación para poder formar una voluntad unitaria, pero a partir de una estructura representativa compleja o compuesta en la que intervendrían sujetos e instancias diversos aportando sus puntos de vista e intereses a la decisión común. La representación compuesta a través de ambas Cámaras matizaría la unidad del pueblo federal impidiéndole actuar sin tomar en consideración su composición territorial plural. La presencia de las partes (de sus pueblos o de alguna de las instituciones que los representan) mediante esta representación específica que se considera distinta de la de sus ciudadanos individuales en el conjunto rompería «la lógica meramente aritmética de la composición del pueblo federal (equivalente a la suma de todos los ciudadanos federales)», e introduciría «un factor de corrección, un contrapeso que permitiría que otros sujetos y otros intereses estuvieran presentes también en el proceso de formación de la voluntad general» (Albertí Rovira, 2004: 286)¹².

¹² En el mismo sentido, *vid.* Solozabal Echavarria (2014: 40-41).

A fin de actualizar este tipo ideal de representación mediante la reforma de la composición del Senado, el Consejo de Estado y la doctrina consideraron congruente atribuir idéntico número de senadores a las diversas CC. AA., ya que, como sujetos jurídicos a representar, poseen igual naturaleza y posición en el conjunto estatal con independencia de su tamaño y población¹³. Pero debido a la heterogeneidad demográfica entre unas y otras CC. AA. y al rechazo que el cambio del actual reparto por provincias podría provocar en varios territorios, tanto el Consejo de Estado como alguna doctrina propusieron que las CC. AA. estuvieran representadas por un número de senadores fijo y otro variable en función de las provincias y la población, siempre que la diferencia representativa entre CC. AA. no superara la proporción de 3 a 1¹⁴. Otra doctrina se decantó, en cambio, por mantener la misma distribución de los senadores y los criterios para determinarla previstos en el art. 69 CE¹⁵.

Por lo que se refiere al reclutamiento de los senadores, sin duda la cuestión capital a efectos representativos, el Consejo de Estado (2006: 217-226) se mostró partidario de una futura elección directa por los ciudadanos de la CC. AA., aunque tampoco descartó, como segunda opción, la previsión de una extracción dual en la que los ciudadanos de cada provincia eligieran un senador y el resto fueran designados por las Asambleas autonómicas proporcionalmente a su composición. Alguna doctrina comparte la preferencia del Consejo de Estado por la elección popular directa de los senadores en circunscripciones autonómicas mediante un sistema electoral de proporcionalidad limitada¹⁶. Otros

¹³ Consejo de Estado (2006: 186 y 209) y, por todos, Albertí Rovira (2004: 286-287). Téngase en cuenta que para Borel (1886: 175), Le Fur (1896: 669-670) y Mouskheli (1931: 298-299), autores en los que se fundamenta la tesis de la representación territorial y la participación indirecta de los Estados federados en la formación de la voluntad federal, en la segunda Cámara los Estados debían estar representados como tales, en su calidad de miembros del Estado Federal, con un idéntico número de representantes por Estado, sin tener en cuenta su extensión o el número de habitantes de tales Estados. De lo contrario, la participación indirecta en el proceso de formación de la voluntad soberana no existiría y la segunda Cámara no sería una Cámara de los Estados. Este criterio ha sido, sin embargo, considerado por otros autores tan solo el resultado de un compromiso histórico o una simple opción orgánica y práctica de cada Estado federal. En este sentido, *vid.* Durand (1930: 222-223), Trivelli (1975: 36-37) y La Pergola (1994: 102).

¹⁴ *Vid.* Consejo de Estado (2006: 210-219), Aja (2006: 726) y Garrorena Morales (1995: 20-26).

¹⁵ *Vid.* Punset Blanco (2006: 882-883) y Solozabal Echavarría (2014: 45).

¹⁶ A favor de la elección directa, López Garrido (1994: 7-9), Albertí Rovira (2005: 48-49) y Biglino Campos (2006: 748-749).

autores apuestan por la designación de los senadores en los parlamentos autonómicos, bien (1) proporcionalmente a su composición a fin de reflejar en el Senado la pluralidad política de la comunidad representada¹⁷, (2) a través de un voto mayoritario limitado que reservara algún escaño a la minoría parlamentaria¹⁸ o, (3) como sostiene algún autor, mediante una fórmula mayoritaria pura que coadyuvaría a la unidad de criterio de los designados, sobre todo si están sujetos a instrucciones y su mandato está vinculado a la Cámara que los designó¹⁹.

Parte de la doctrina propone, finalmente, adoptar el singular modelo de dieta o consejo, siguiendo el ejemplo del *Bundesrat* alemán, en el que sus integrantes son designados por los gobiernos territoriales y el sentido de su voto, que es unitario, viene determinado o instruido por dichos gobiernos. Esta propuesta se basa en la consideración de que dos o más voces distintas e incluso discrepantes entre los senadores de cada comunidad autónoma —inevitables en la elección directa por los ciudadanos y en la designación parlamentaria con mandato libre— no pueden representar a un mismo sujeto colectivo. La fórmula de dieta, en cambio, aseguraría una «auténtica» representación territorial al hacer presente la voluntad del ente territorial tal y como la formula el órgano que expresa su voluntad, pues existe un nexo cierto entre representante y entidad representada y la permanencia de dicho vínculo está garantizada, ya que los delegados de los gobiernos son auténticos mandatarios²⁰. Evidentemente, ello exigiría eliminar la exigencia constitucional de mandato libre por lo que se refiere a los senadores e integrar funcional y estructuralmente en el órgano complejo de las Cortes Generales la representación diferenciada de las partes con la unidad de la representación política del conjunto.

¹⁷ En este sentido, *vid.* Blanco Valdés (2005: 44-45).

¹⁸ Solozabal Echavarria (2008b: 49-50 y 2014: 61-62) postula la designación mediante un sistema mayoritario que reserve algún puesto a la minoría parlamentaria en la Asamblea. De este modo, la mayoría de los senadores de cada comunidad autónoma trasladarían al Senado la orientación gubernamental respectiva, pero no absorbiendo por completo la representación asignada, lo que considera más congruente con la forma parlamentaria de gobierno, con la prohibición del mandato imperativo y con el carácter representativo del pueblo español atribuido constitucionalmente a las Cortes Generales.

¹⁹ Punset Blanco (2006: 875-878) y Varela Suanzes-Carpegna (2006: 163-164).

²⁰ Por todos, Aja (2006: 724-727 y 2014: 319-320). Las características y supuestas virtudes atribuidas al modelo Consejo frente al modelo Senado en punto a la representación efectiva de las entidades territoriales han sido sistematizadas por Trivelli (1975: 38-43).

Independientemente de la concreta forma de extracción de los senadores por la que se opte, todas estas propuestas de reforma de la composición del Senado asumen y comparten (1) que la representación de las comunidades territoriales o de sus instituciones en las segundas Cámaras es de naturaleza distinta a la representación política expresada en las primeras, (2) que esa representación especializada se actualiza en términos de representatividad mediante la elección de los senadores por los ciudadanos de las CC. AA. o su designación por los parlamentos o ejecutivos autonómicos y (3) que la elección o designación de los senadores en los ámbitos territoriales institucionalizados va a permitir objetivar en el Senado la voluntad y los intereses de las entidades territoriales como tales y no como trasunto de los partidos a los que los senadores estén vinculados. Pero ello no dejan de ser presunciones, o más bien conjeturas totalmente indemostrables. Cualquiera de las fórmulas propuestas implementaría las relaciones de inordinación desde un punto de vista formal, pero, en nuestra opinión, la reforma tan solo propiciaría un simulacro de territorialidad, un *espejismo*, basado únicamente en una relación interorgánica de designación entre el Senado y las entidades subcentrales donde los senadores son reclutados.

IV. LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES NO SON ÓRGANOS DE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y NO EXPRESAN LA VOLUNTAD DE ESTAS

La presencia de representantes de las comunidades territoriales en los órganos de representación de la federación, considerada un atributo de las segundas Cámaras federales, no se articula, sin embargo, de manera sustantivamente diferente de la representación política, ni hace presentes en dichas Cámaras las voluntades de las entidades descentralizadas. Y ello, por varios motivos que tienen que ver con la naturaleza jurídica de la segunda Cámara como un órgano unitario federal y con el propio concepto de *representación* en el ámbito del derecho público.

Lo que caracteriza las segundas Cámaras de los Estados federales es, según se dice, que estando compuestas por representantes de las unidades territoriales proporcionan a estas la posibilidad de expresar sus voluntades particulares. En el seno de estas Cámaras, las decisiones tomadas por mayoría serían la resultante de las voluntades de las partes, formuladas por los votos de sus respectivos representantes, y valdrían, conforme al estatuto federal, como voluntad del Estado compuesto. Pero frente a esta tesis —presente en las obras de Borel (1886: 171-177), Le Fur (1896: 620 y 631) y Jellinek (1911: 286 y 543)— que considera a los Estados miembros órganos primarios de la federa-

ción y a la segunda Cámara un órgano de estos, Durand (1930: 198-205) y Carré de Malberg (1998: 116-125 y 925, nota 11) sostuvieron con fundamento lo contrario: (1) que la asamblea compuesta de miembros nombrados por los Estados federados no es representativa de los Estados, (2) que esta asamblea no es un órgano de los Estados, sino de la Federación, y (3) que dicho órgano está destinado a expresar la unidad de voluntad del Estado federal, no las voluntades de las partes.

Jurídicamente, las segundas Cámaras federales no son, ni como colegio ni en atención al carácter de sus miembros, órganos de las entidades federadas, por lo que no pueden hacer presentes, mediante una sedicente representación territorial, la voluntad ni el interés de estas. En primer lugar, porque las segundas Cámaras —acaso con la excepción del insólito modelo alemán— no tienen por función expresar las voluntades conjuntas de los Estados miembros ni hacerlas valer ante el Estado central, «sino, como cualquier otro órgano de la federación, la de manifestar la voluntad de ésta dentro de su propia esfera de competencia» (Punset Blanco, 1980: 8). En términos jurídicos, la relación entre la Cámara alta y las entidades territoriales miembros es unidireccional y la participación en la formación de la voluntad general se agota en el acto de designación de los senadores.

En realidad [sostiene Carré de Malberg (1998: 120)] sólo puede verse en la composición especial que presentan estas Asambleas un procedimiento particular de reclutamiento, que con seguridad es característico del Estado federal, [...] que implica incluso que el nombramiento de los miembros de estas Cámaras pertenece especialmente a los Estados, como tales Estados, pero que no consigue, al fin, que los Estados puedan, por medio de estas Cámaras, expresar sus voluntades particulares ni que estén individualmente representados en ella, en el sentido jurídico de la palabra ‘representación’, ni, por consiguiente, que formen bajo este aspecto verdaderos órganos de decisión del Estado federal.

Las segundas Cámaras no son órganos dados por la Constitución a los Estados miembros, sino órganos dados a la colectividad unificada dentro del Estado federal. De ahí que, independientemente de cuáles sean sus relaciones con las unidades federadas, los miembros de la Cámara de los Estados son llamados a querer no por cuenta de los Estados federados, sino únicamente por cuenta del Estado federal.

Pese a que la decisión de la segunda Cámara se haya tomado por representantes de la federación y no propiamente de las partes, alguna doctrina mantiene que dicha decisión estará configurada a partir de las aspiraciones y los intereses de las comunidades territoriales que portan y expresan los miembros designados por ellas, por lo que, si no jurídicamente, al menos *política-*

mente la voluntad que expresa la segunda Cámara puede considerarse representativa de las voluntades de los Estados federados. Y desde este punto de vista, a través de la idea de representatividad asociada a la de representación política, existiría materialmente representación territorial y participación de las colectividades estatales en la formación de la voluntad federal²¹.

Pero esto es una conjetura que no se compeadece con el concepto de *representación política democrática*. En el Estado democrático, los ciudadanos son representados en su pluralidad y existen políticamente *mediante* los partidos y *por* los partidos (Sartori, 1992: 240), siendo su intermediación y presencia en las instituciones lo que permite inducir y expresar la voluntad legislativa estatal. Las voluntades y los intereses de las entidades territoriales no existen ni pueden propiamente hacerse presentes al margen de este tipo de representación popular de los ciudadanos de los territorios respectivos, cuya representatividad siempre es de naturaleza política y está regida por criterios políticos. Incluso cuando, como en el modelo alemán, los representantes son meros delegados de los gobiernos territoriales. En las instituciones de la democracia de partidos no cabe representar voluntades o intereses especializados supuestamente orgánicos o suprapartidistas, sino las voluntades y los intereses plurales de los ciudadanos sincretizados y actualizados por los propios partidos. Y eso es representación política, no territorial. El reclutamiento de los senadores podrá tener un origen territorial, pero su actuación en el seno de la Cámara permanecerá permeada y obedecerá a la dinámica de partidos, no a otra²².

La participación de los ciudadanos o de algún órgano de los Estados miembros en el modo de reclutamiento de los senadores no convierte ni a los senadores ni a la Cámara alta en un órgano que exprese jurídicamente la voluntad de los Estados miembros. Y tampoco desde el punto de vista político establecen sobre los senadores y sobre el Senado dinámicas o condicionamientos distintos a los que afectan a los miembros de la Cámara Baja que los haga portadores de otra representatividad alternativa²³. La territorialidad en la ex-

²¹ En este sentido, *vid.* Burdeau (1980: 536 y 537) —nota 88—. En la doctrina española, esta tesis de la representatividad territorial ha sido sostenida por Trujillo (2006: 662-663) y Solozabal Echavarria (2008b: 41).

²² La misma conclusión alcanza Santaolalla López (2007: 48-49).

²³ A este respecto, Durand (1930: 204-205) subraya que «no es posible obviar la intervención de los partidos políticos, en general nacionales. A través de su mediación, los electores y los elegidos se inspirarán en consideraciones regionales y en consideraciones nacionales (de partido) en medidas respectivas variables, pero ni más ni menos en un Estado federal que en el Estado unitario más centralizado, ni más ni menos en el Senado federal que en la Cámara baja. [...] En resumen, ni desde el punto de vista jurídico, ni desde el punto de vista político, se puede ver en el reclutamiento de la

tracción no garantiza la territorialidad en la representación. Y pretender lo contrario es confundir la forma de elección o designación con la representación; el sujeto territorial que recluta con quienes, tras ser reclutados, actualizan la representación en el seno del órgano federal.

V. LA DINÁMICA PARTIDISTA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS FEDERALES NEUTRALIZA SU PRETENDIDA ESPECIFICIDAD TERRITORIAL

El Senado existe en la mayoría de los Estados federales, pero, independientemente de la forma de selección de los senadores o de las funciones atribuidas, no puede sostenerse con rigor que la representación asignada a las partes territoriales en la segunda Cámara se articule de manera que adquieran voz propia los Estados miembros. En la práctica, la supuesta representación especial carece de especialidad territorial y no es —ni puede ser— más que representación política a través de los partidos. Como ha subrayado Blanco Valdés (2012: 150):

[...] la determinación del papel que desempeñan los senados en los modernos Estados federales no puede dejar en un plano secundario un hecho primordial: que todos esos Estados son, aunque no en idéntico grado, Estados de partidos, en el sentido que solemos otorgar a dicho término, es decir, Estados en los que la representación política —con independencia de la base, popular o territorial, sobre la que aquélla se construye— es monopolizada o casi monopolizada por los partidos políticos, que fijan mandatos generales a sus miembros en las Cámaras.

El estudio del funcionamiento efectivo de las segundas Cámaras de los principales Estados federales no deja lugar a dudas.

El Senado de EE. UU. recibió —en expresión de Madison— su «poder de los Estados»²⁴, cuenta con una representación igual por Estado y, hasta la aprobación de la XVII enmienda en 1913, sus miembros eran elegidos por los parlamentos estatales. Lo cierto, sin embargo, es que nunca funcionó con arreglo a criterios de representación territorial, sino de representación política. Como subrayó Bryce (1900: 151), la designación por la legislatura del Estado

Cámara de los Estados ni en la situación de sus miembros un rasgo característico de esta Cámara y del Estado federal».

²⁴ La afirmación puede verse en Hamilton, Madison y Jay (1987: 162).

significaba la cooptación por el partido dominante. La ausencia, además, de un sistema de revocación de mandato en el caso de que los senadores desatendieran las instrucciones que algunas Asambleas les formulaban hizo que la vinculación entre los senadores y los Parlamentos estatales fuera bastante débil. Tras cambiar el método de designación parlamentaria por la elección popular en 1913, los senadores no ejercen en nombre de sus Estados de procedencia sino en nombre propio y en el de los partidos que se asientan en ambas Cámaras del Congreso norteamericano (Blanco Valdés, 2014: 86-89). Y los electores no se comportan de modo distinto cuando eligen senadores o miembros de la Cámara baja²⁵. Desde la aprobación de la XVII enmienda, por tanto, los únicos representantes de los Estados son sus gobernadores y las legislaturas respectivas. Los senadores, en cambio, representan a la nación, no defienden el autogobierno por principio y pueden tener una visión nacional opuesta a la estatal, puesto que su reelección depende más de la estructura nacional del partido y de la financiación nacional de su campaña que de los territorios cuyos ciudadanos «ratifican» su designación. El Senado, por lo demás, carece de funciones específicas de naturaleza territorial. Sus potestades son prácticamente idénticas a las de la Cámara de Representantes y se ha concentrado, en el ejercicio de estas funciones, en cuestiones de ámbito nacional y de gran relieve político y en la conducción de la política exterior²⁶.

Formalmente, el *Bundesrat* austriaco es una cámara parlamentaria de representación de los *Länder* (art. 34.1 de la Constitución de 1929), pero tampoco funciona como Cámara territorial porque no expresa la voluntad de los *Länder*, sino la de los partidos con representación parlamentaria en los *Länder*. Los miembros del *Bundesrat* son designados por las asambleas legislativas de cada *Land* proporcionalmente a su composición y se renuevan tras cada elección estatal, pero «no se sienten comprometidos hacia los parlamentos que los han enviado ni tampoco a los gobiernos de los *Länder*, sino más bien hacia los procesos de formación de la voluntad política en el plano de la Federación» (Schäffer, 1994: 338-339). No en vano, la elección depende más de su posición en el partido que de sus relaciones con las autoridades del *Land* (De-

²⁵ «El elector americano [subrayó Durand (1931: 204)] no queda imbuido de un espíritu nacional cuando se trata de elegir un representante y de un espíritu particularista cuando elige un senador». En el mismo sentido, *vid.* Burdeau (1980: 534).

²⁶ Y en congruencia con esta ausencia de especificidad en su relación con el nivel estatal, los senadores actúan como representantes de intereses políticos, sociales o económicos, sin inclinación por los temas territoriales o por las afectaciones que la legislación o la actividad federal pueden tener sobre el principio federal. *Vid.* Albertí Rovira (1996a: 208 y 211) y Sáenz Royo (2014: 56-57).

housse, 1990: 658). En el seno de la Cámara, su organización en grupos parlamentarios sometidos a disciplina política responde exclusivamente al criterio partidista y reproduce la misma dinámica política presente en la primera Cámara. La lógica de los grupos parlamentarios prevalece sobre el enunciado constitucional y, con ello, las diferencias entre Cámaras se diluyen porque no pueden representar realidades distintas²⁷.

El *Bundesrat* alemán, que tan fascinada tiene a buena parte de la doctrina española, no es una Cámara parlamentaria, sino un órgano federal atípico, heredero de la antigua Dieta prusiana (una suerte de consejo de embajadores o plenipotenciarios característico de la Confederación de Estados)²⁸, en el que los *Länder* están presentes por medio de delegados de sus ejecutivos respectivos y cooperan en la legislación y administración de la federación y en los asuntos de la Unión Europea. Los miembros del *Bundesrat* son designados por el gobierno de cada *Land*, pueden ser relevados en función de sus conocimientos, y el sentido de los votos de cada *Land* ha de ser unitario, porque de lo contrario quedan anulados. En este órgano, la representación política es sustituida por una representación con mandato imperativo de los gobiernos territoriales y, en teoría, los representantes actualizan la voluntad de los territorios en cuestión poseyendo un poder negativo formidable, puesto que numerosos proyectos legislativos federales —las llamadas leyes bicamerales necesarias— requieren una mayoría absoluta del *Bundesrat* para ser aprobados. Pero precisamente la capacidad de veto de una gran parte de la legislación federal impulsada por el Gobierno y apoyada por la Cámara baja ha convertido el *Bundesrat* en las últimas décadas en un órgano federal de oposición política y ha impedido en algunos casos la aprobación de dichas leyes y forzado en otros un costoso y opaco proceso de negociación en la comisión de mediación. El bicameralismo alemán incurrió, así, en lo que la doctrina ha denominado «la trampa de la decisión conjunta» o «la trampa del consenso», expresiones con

²⁷ Para Walter (1993) el *Bundesrat* austriaco es un paradigma de la contraposición entre derecho y realidad constitucional, porque su funcionamiento real resulta totalmente ajeno a su función normativa de representación de los intereses de los *Länder*. Y ante la falta de funcionalidad del *Bundesrat*, el federalismo austriaco ha optado por desarrollar eficazmente diversas vías de cooperación intergubernamental, como la Conferencia de Presidentes. La opinión de Walter es citada por Albertí Rovira (1993: 150-151). En el mismo sentido, *vid.* Arroyo Gil (2014: 248-249).

²⁸ Sobre el origen y la naturaleza del *Bundesrat* bajo la Constitución del Imperio de 1871, heredera de la Constitución de 1867 de la Confederación de la Alemania del norte, *vid.* P. Laband (1900: 354-358).

las que se pretendía subrayar el uso partidista y la consiguiente instrumentalización del veto frente al Gobierno federal²⁹.

A partir de los años setenta del pasado siglo y hasta fechas recientes, en que se ha reproducido nuevamente la gran coalición federal, el signo político del Gobierno federal y de la mayoría de los gobiernos de los *Länder* representados dejaron de coincidir, y el *Bundesrat* pasó a ser una instancia dominada por los partidos de oposición en la federación y enfrentada frecuentemente a la mayoría del *Bundestag* y al propio Gobierno federal³⁰. Entre 1969 y 1982, el Gobierno de coalición social-liberal contó con la oposición en el *Bundesrat* de los demócrata-cristianos. A partir de 1990, el Gobierno del canciller Helmut Kohl, formado por una coalición de cristiano-demócratas y liberales, vio sus iniciativas legislativas bloqueadas en reiteradas ocasiones por la mayoría socialdemócrata en el *Bundesrat*. Y la misma dinámica de oposición, intercambiando los actores, se reprodujo tiempo después durante el Gobierno socialdemócrata del canciller Gerhard Schröder. En dichos períodos, el *Bundesrat* ha sido, en palabras de Huber (2003: 3), «el ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal» a través de los representantes de los *Länder* regidos por partidos minoritarios en la Federación³¹. Y ello ha hecho del *Bundesrat* una suerte de «contraparlamento» al que se han llevado los argumentos derrotados en la Cámara baja y en el que, al pretender convertirlo en un segundo gobierno, ha penetrado la lógica partidista en la representación supuestamente territorial (Blanke, 1994: 369-370). Precisamente reducir la intervención del *Bundesrat* en la legislación federal por su utilización partidista es lo que en buena medida pretendía la reforma constitucional de 2006 que afectó al

²⁹ Han usado estas expresiones, respectivamente, Scharpf (1988: 239-278) y Darnstädt (2005: 71-85).

³⁰ Hasta 1970, una mayoría de gobiernos de los *Länder* estaban formados por coaliciones de composición variable, por lo que dichos gobiernos no coordinaban una posición claramente enfrentada a la del Gobierno federal, salvo en aquellos casos en los que estaban en juego intereses propiamente territoriales percibidos como objetivo principal y común a todos ellos. Pero la polarización del sistema de partidos que se produjo tras la ruptura de la Gran Coalición a nivel federal también afectó a los partidos y gobiernos en los *Länder*, que a partir de ese momento quedarían conformados, o bien por socialdemócratas o socialdemócratas y liberales, o bien por democristianos, lo que condujo inevitablemente a una fuerte politización del *Bundesrat* y a su instrumentalización partidista. En este sentido, *vid.* E. Oeter (2005: 191-192), quien cita la numerosa doctrina germana que pasó a cuestionar la funcionalidad del *Bundesrat*, entre cuyos trabajos destacan Laufer (1970: 318-342), Schindler (1974: 157-168) y Jahn (1976: 291-312).

³¹ Más ampliamente, *vid.* Nierhaus y Rademacher (2006: 386-412).

art. 84.1 GG, lo que redujo significativamente el número de leyes federales que precisan su asentimiento³².

Alguna doctrina germana y el propio profesor Aja, un firme partidario del modelo *Bundesrat*, han minimizado la referida utilización partidista considerando que la oposición al Gobierno federal no era sistemática, que solo aparecía en los proyectos legislativos más emblemáticos y que la armonía, a través del pacto y la negociación llegado el caso en el seno de la Comisión mixta, se restablecía tras las elecciones federales (Oeter, 2005: 207; Aja, 2006: 728)³³. Pero otra doctrina ha subrayado que la dinámica partidista se reproduce invariablemente en ausencia de gobiernos de coalición. En esos casos, el *Bundesrat* puede doblar el mandato mayoritario recibido por la Cámara baja y terminar compartiendo una responsabilidad en la dirección política de la federación que electoral e institucionalmente tiene atribuida la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno federal. Y ese uso del *Bundesrat* desnaturaliza seriamente su función constitucional³⁴.

En Australia, el Senado también fue diseñado como una Cámara de representación de los intereses territoriales, pero el juego combinado del sistema electoral y el sistema de partidos lo ha desactivado como tal. En cada Estado se eligen doce senadores mediante sufragio directo por un sistema de representación proporcional, y su mandato es más duradero que el de los miembros de la Cámara de representantes, elegidos en distritos uninominales por sistema mayoritario. En el seno de la segunda Cámara, los senadores se organizan en grupos parlamentarios y siguen las instrucciones de los partidos, haciendo de la institución una mera réplica de la Cámara baja cuando las mayorías en ambas son coincidentes y una Cámara de oposición cuando cuenta con una mayoría distinta; como si poseyera un «contramandato» respecto de la Cámara baja que pretende desarrollar el programa del gobierno que ha investido (Ruiz Ruiz, 2007: 373-383; Biagi, 2014: 402-405). Aunque «más que hablar de una pugna de mandatos entre cámaras se debe hablar de pugna entre partidos»

³² Por todos, Arroyo Gil (2010: 264-265) y Schneider (2014: 100-108), quien estima que las leyes precisadas de asentimiento del *Bundesrat* se han reducido, *de facto*, por debajo del 40 %.

³³ Destaca, asimismo, la funcionalidad integradora del *Bundesrat*, López Castillo (2008: 339 y 343-344).

³⁴ Especialmente crítica fue la opinión W. Hennis, quien clamó por «abolir este monstruo», citada por Darnstädt (2005: 84). Paradójicamente, los considerables poderes dados al *Bundesrat* para proteger los intereses de los *Länder* han sido la base del imparable proceso de «nacionalización» del *Bundesrat*, como ha señalado Dehousse (1990: 673).

(Ruiz Ruiz, 2007: 436-437), pues la disciplina de partidos es la que traslada a las votaciones de las cámaras el enfrentamiento en las urnas, llevando al Senado la prolongación de la contienda electoral.

De Cámara de los Estados, el Senado australiano pasó a ser —en opinión de L. F. Crip (1983: 333-349)— una Cámara de los partidos y de obstrucción, lo que ha cuestionado seriamente su compatibilidad con el sistema parlamentario de gobierno. Un sistema que, como subrayó Wheare (1963: 201-203), exige la supremacía o, al menos, la preeminencia de una Cámara sobre la otra y que el gobierno sea responsable ante la primera, no ante las dos. En varias ocasiones, sin embargo, el bloqueo deliberado en el Senado de las iniciativas gubernamentales ha conducido a la disolución de las Cámaras e, incluso, en 1974, al cambio de mayoría gobernante³⁵. Para evitarlo, el Gobierno del primer ministro John Howard tuvo que aceptar a partir de 1998 —fecha en la que su partido perdió el control del Senado—, que varios proyectos legislativos cruciales fueran sensiblemente modificados por la oposición federal empoderada en la segunda Cámara. Y ello reabrió nuevamente el debate sobre la funcionalidad del Senado en Australia, lo que originó nuevas propuestas de reforma para reducir sus poderes y evitar su instrumentalización política.

El Senado de Canadá es, en expresión de Elazar (1987: 232), una Cámara «decorativa». Los senadores son nombrados por el gobernador general a propuesta del primer ministro y ni las provincias ni sus autoridades intervienen en el proceso de designación. Consecuentemente, en el Senado solo están presentes los dos grandes partidos canadienses, el liberal y el conservador, por ser los únicos que han alcanzado el Gobierno federal. El Senado, por tanto, se elige en clave partidista y su funcionamiento interno también responde a dicha clave, como ha subrayado el primer ministro de la provincia de Saskatchewan, Brad Vall (2013: 7), quien defiende su abolición. Debido a la insatisfacción que genera dicha Cámara, en los últimos treinta años se han planteado varias iniciativas de reforma constitucional del Senado en clave federal, pero

³⁵ Especialmente grave fue, en efecto, el conflicto suscitado en 1974, cuando el Senado, con mayoría de los partidos liberal y campesino, vetó el proyecto de ley de presupuestos impulsado por el gabinete laborista del primer ministro Gough Whitlam, que contaba con holgada mayoría en la Cámara baja, a fin de obligarlo a dimitir o a convocar nuevas elecciones. Ante el prolongado *impasse* que dicho conflicto generó, el gobernador general, *sir* John Kerr, nombró primer ministro en funciones al líder de la oposición liberal, Malcolm Fraser, quien, consumando su objetivo, convocó elecciones a ambas Cámaras en las que los laboristas resultaron derrotados.

ya son cinco provincias las que han propuesto directamente su supresión³⁶, sobre la que se ha pronunciado la Corte Suprema canadiense en la Reference re Senate Reform de 25 de abril de 2014 en la que admite su posibilidad constitucional y precisa el procedimiento y los acuerdos necesarios para llevarla a cabo³⁷.

En Bélgica y Suiza, en fin, las segundas Cámaras tampoco responden al pretendido dogma de la representación territorial en los Estados federales. Hasta la reforma constitucional de 31 de enero de 2014, los senadores belgas eran elegidos directamente por el electorado francófono y neerlandófono e indirectamente por los consejos comunitarios o cooptados por los anteriores, pero el Senado no era una Cámara representativa de las comunidades lingüísticas ni de los entes federados, sino, junto con la Cámara baja, un órgano de representación de la nación, según establece el art. 42 de la Constitución de 1993. Y debido al sistema electoral del Senado y sus limitadas funciones, la Cámara baja era percibida como una mejor instancia para integrar los intereses comunitarios y federalizantes del país. No resulta extraño, por ello, que en los últimos años se hayan formulado varias propuestas de reforma del Senado belga. La postulada por el primer ministro Guy Verhofstadt partía de la constatación de su irrelevancia, y contemplaba fusionar la Cámara baja y el Senado en un sola Cámara y crear un Consejo federal con funciones limitadas (Ruiz Ruiz, 2007: 390-400). Tras el acuerdo *du Papillon*, que puso fin a la larga etapa de interinidad política inaugurada tras las elecciones de junio de 2010, la última propuesta de reforma se ha materializado mediante una ley constitucional dando lugar a un cambio radical en la forma de extracción de los senadores, designados ahora por los parlamentos de las entidades federadas, y a una significativa restricción de sus poderes legislativos que ha llevado a hablar «*de la mise au frigo d'une institution*» como paso previo hacia un Parlamento unicameral (Mastromarino, 2015)³⁸.

³⁶ Sobre el debate suscitado en torno al dilema reforma o supresión, consúltense las recientes posiciones doctrinales en <http://reformorabolish.ca/>. A finales de los setenta del pasado siglo, el Nuevo Partido Democrático, de tendencia socialdemócrata y con apoyo en las provincias occidentales, ya propuso la abolición del Senado, compensada a través de un incremento del número de miembros de la Cámara de los Comunes. Y en 1990, el Partido Liberal de Quebec reprodujo esa petición. Albertí Rovira (1996b: 223-230) sistematiza todas las propuestas de reforma y abolición del Senado canadiense formuladas desde 1970.

³⁷ *Vid.* <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>. Analiza las últimas propuestas de reforma constitucional del Senado y la decisión de la Corte Suprema, S. Grammond (2014: 64).

³⁸ En el mismo sentido, *vid.* más ampliamente, Verdussen (2015: 74-84).

En Suiza, el Consejo de los Estados no es, pese a su denominación, una Cámara de representación de los cantones, ni está dotado de competencias especializadas desde el punto de vista territorial. Sus miembros son elegidos por los ciudadanos de los cantones en función de la orientación política, su mandato es libre y carecen de todo vínculo con las instituciones de su cantón de procedencia. Consecuentemente, la representación que actúan en la Cámara es política y refleja la tendencia ideológica mayoritaria de la población del cantón correspondiente³⁹. De ahí que el Consejo de los Estados esté considerado «como una segunda cámara del pueblo, que tan sólo se diferencia del Consejo Nacional por el sistema de elección (proporcional en el Consejo Nacional y mayoritario en el Consejo de los Estados)»⁴⁰ (Malinverni, 1994: 451-452).

Tras este recorrido comparado —al que podríamos añadir el análisis del bicameralismo latinoamericano⁴¹—, la conclusión es clara: las segundas Cámaras federales nacieron en pleno proceso de unificación política como consecuencia de la necesidad lógico-jurídica de expresar unificadamente la diversidad territorial federada, pero dicha lógica ha cedido frente a la dinámica mediatizadora de las mediaciones partidistas y, con ello, el bicameralismo federal ha perdido su objeto (Weber, 1972: 591-597; Mastías y Grangé, 1987: 56, y Russell, 2001: 445)⁴².

En la actualidad, las segundas Cámaras federales no son cauces de expresión de una representatividad alternativa a la actualizada por el sistema de partidos y han derivado en instituciones irrelevantes (caso de Canadá, Austria y Bélgica), se han convertido en cámaras representativas del mismo pueblo ya representado, y de forma mucho más representativa, en la Cámara baja (caso de EE. UU. y Suiza), o son utilizadas por la oposición como instrumento de

³⁹ Mastías y Grangé (1987: 401) subrayan las motivaciones políticas que constituyen el auténtico objeto de protección tras las invocaciones retóricas a las libertades cantonales: la libertad de empresa, el individualismo, la disminución de la presión fiscal y, en general, la protección de la tradición y de la economía privada frente al control del Estado.

⁴⁰ En el mismo sentido, *vid.* Rodríguez Padrón (2008: 328-329).

⁴¹ Idénticas consideraciones reproduce sobre el Senado argentino, Gentile (2005: 149-155); y sobre el bicameralismo en México, Madrazo (1987: 1001-1010).

⁴² «El alineamiento de la Cámara alta con la Cámara popular [afirma Weber (1972: 596)] es alentado por el juego de las fuerzas políticas que informan el sistema. Los partidos políticos actúan desde este punto de vista como factores determinantes. Con mayor o menor intensidad dependiendo de la fuerza de las organizaciones partidistas, esta orientación contribuye en todos los casos a reforzar el carácter formal del bicameralismo». En idéntico sentido *vid.* Loewenstein (1986: 248-249).

bloqueo contramayoritario frente a la acción del Gobierno federal (caso de Australia). Solo el *Bundesrat* alemán permanece como un supuesto en parte distinto, por su atipicidad, pero también ha sido objeto de una progresiva politización e instrumentalización, consecuencia de la inevitable penetración de la dinámica de partidos en los gobiernos territoriales representados (Santolalla López, 2007: 61; y Blanco Valdés, 2012: 150-156).

VI. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD LEGISLATIVA ESTATAL NO PRECISA DE LA EXISTENCIA DE UNA SEGUNDA CÁMARA

Es también un lugar común afirmar que la incapacidad del Senado español para hacer presentes los intereses y voluntades territoriales genera un grave déficit de participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad legislativa estatal. Y, de acuerdo con este diagnóstico, nuestras instituciones comunes estarían siendo incapaces de reflejar e integrar la complejidad de un Estado compuesto y los intereses territoriales que le son propios. No creemos, sin embargo, que ello, de ser cierto, sea achacable al Senado, porque, realmente, la participación e incorporación de los intereses territoriales a la decisión común no depende, ni en España ni en otros Estados compuestos, de la existencia o no de una segunda Cámara federal, sino de los partidos existentes en los diversos niveles territoriales de gobierno y de la influencia de las estructuras partidistas territoriales sobre las estructuras partidistas nacionales de los propios partidos de ámbito federal.

Como subrayaron García Pelayo (1986: 114-115) y Weaver (2002: 111-115), la mayor o menor gobernabilidad e integración territorial en los Estados compuestos no reside tanto en los instrumentos y salvaguardas institucionales como en la dinámica política determinada, fundamentalmente, por el sistema electoral y el sistema de partidos. En relación con este último, Watts (2006: 210-212) concreta cuatro variables que afectan particularmente al funcionamiento de una federación: (1) la relación orgánica entre las estructuras de los partidos a nivel federal y las respectivas organizaciones provinciales o estatales; (2) el grado de simetría o asimetría entre los partidos federales y los partidos estatales o provinciales; (3) la repercusión de la disciplina de partido sobre la representación de intereses dentro de cada nivel, y (4) las líneas más relevantes para el desarrollo de un carrera política.

Tomando en consideración estos factores, EE. UU. y Alemania se caracterizan por un sistema de partidos idéntico en los diversos niveles de gobierno y muy centralizado, lo que potencia la integración federal independientemente de la existencia de una segunda Cámara. Canadá, Bélgica y España, en

cambio, donde prosperan los partidos de ámbito territorial limitado y las estructuras de los partidos nacionales son muy dependientes de los liderazgos y estructuras territoriales, constituyen ejemplos de lo contrario, lo que genera tensiones territoriales e inestabilidad, que no desaparecerían por una configuración constitucional distinta de su segunda Cámara (Ventura, 2008: 24; y Blanco Valdés, 2012: 150-151).

En EE. UU. los cauces de participación de los intereses estatales en la decisión federal no se estructuran a través del Senado porque los senadores no representan a los Estados y las estructuras de los partidos a nivel local y estatal no ejercen ninguna influencia significativa sobre ellos. Los senadores dependen de las organizaciones partidistas nacionales, cuyo peso en el reclutamiento, en las campañas y en la financiación electoral ha crecido en las últimas décadas. Resulta revelador que el Senado no suscite ninguna atención en los trabajos doctrinales donde se aborda el tema de la influencia de los intereses estatales en la decisión federal. Pero es lógico que así sea porque, como afirma la doctrina, no existen en este país salvaguardas institucionales a los intereses estatales (Weissert, 2013: 6). Ello no quiere decir que dichos intereses no se hallen presentes en la formación de la voluntad federal, pero no lo están a través de los propios senadores, ni mediante las relaciones formales de inordinación, sino mediante la acción y la presión sobre los representantes y senadores ejercidas por los *lobbies* y oficinas que los Estados sitúan en Washington y por las organizaciones interestatales, como la National Governors Association o la National Conference of State Legislatures, o las organizaciones intergubernamentales partidistas como la Republican Governors Association o la Democratic Governors Association⁴³.

En Alemania, la existencia de un fuerte sentimiento nacional y la previsión de una barrera electoral del 5 % de los votos válidos emitidos han evitado que en el *Bundestag* tengan representación partidos regionalistas, salvo el caso de la Unión Social Cristiana de Baviera que hace las veces de la Unión Demó-

⁴³ Sobre estas vías informales de influencia, *vid.* Sáenz Royo (2014: 55-59). Después de subrayar la insuficiencia de las garantías jurídicas para asegurar las prerrogativas y la participación de las entidades estatales en la decisión legislativa federal, De la Quadra-Salcedo Janini (2008: 441-453) defiende, sin embargo, la virtualidad del Senado estadounidense como una garantía *política* de la autonomía estatal e instrumento fundamental de participación estatal en las decisiones legislativas federales. En la misma obra, Solozabal Echavarría (2008b: 29) afirma, por el contrario, que el Senado estadounidense se ha convertido en la verdadera Cámara nacional, frente a una Cámara de representantes más permeable a las necesidades territoriales debido a la brevedad del mandato de sus miembros. Subraya, asimismo, la disminución de su papel como garantía territorial Kincaid (2010: 131-148).

crata Cristiana (CDU) y forma grupo conjunto con ella. Esta circunstancia del sistema político alemán, unida a la fuerza de las estructuras nacionales de los partidos sobre sus organizaciones territoriales, provoca que los representantes en ambas Cámaras tiendan a portar y defender intereses políticos de carácter nacional en detrimento de los intereses exclusivamente estatales. Así lo reconoce el propio Aja (2014: 326) al afirmar que los partidos políticos importantes son los mismos en todos los *Länder* y por encima de intereses particulares del *Land* «existen programas y decisiones generales que les comprometen en una línea semejante sobre el conjunto del territorio». Donde sí se manifiestan los intereses territoriales es en las negociaciones de las burocracias ministeriales de los *Länder* y de estos con el *Bund*, pero es el integrado sistema de partidos, y no el *Bundesrat*, el que los agrega e integra sistemáticamente con el interés federal. Ello explica la dinámica centrípeta y la lealtad federal características del federalismo alemán.

En otros Estados, en cambio, con importantes partidos regionalistas en reivindicación permanente y con estructuras nacionales de partido condicionadas por las estructuras territoriales, los intereses y voluntades territoriales se hacen muy presentes en la formación de la voluntad legislativa estatal. Pero ello no ocurre en el Senado, su teórico lugar de expresión, sino en la Cámara baja. Como Albertí Rovira (2004: 290) ha subrayado, la forma de reclutamiento de los miembros de la Cámaras bajas goza de una influencia considerable en la vinculación que los mismos tienen con los territorios de los que proceden, «lo que resulta especialmente significativo [...] cuando la base territorial de su elección se corresponde con las entidades federadas». Y en esos casos, la representación unitaria del conjunto presente en las primeras Cámaras refleja los intereses de las partes con más claridad que las segundas Cámaras.

En Canadá, en efecto, la defensa de los intereses de las provincias no tiene lugar en el Senado, sino en la Cámara de los Comunes, gracias a un sistema electoral mayoritario que estimula la creación de partidos territoriales y la regionalización de los partidos nacionales. Dicho sistema favorece a los partidos con una fuerte implantación en un territorio más que a los que tienen diseminados los votos por todo el territorio federal; y, al adjudicar el escaño a la primera fuerza de cada distrito, permite que alguna provincia esté representada por el mismo partido, lo que comporta la identificación entre provincia y partido (Castellà Andreu, 2014: 278). Lo mismo ocurre en Bélgica, donde existen partidos nacionalistas fuertemente implantados y las circunscripciones provinciales garantizan una territorialidad de la representación en la Cámara baja que, en cambio, no actualiza el Senado. Y es en la Cámara de Diputados, y no en el Senado, donde los partidos nacionalistas influyen en la formación de la decisión legislativa común (Ruiz Ruiz, 2007: 398-400).

En sentido similar, en España, la incorporación de los intereses territoriales de algunas CC. AA. en la decisión legislativa estatal se produce fundamentalmente por la existencia de partidos nacionalistas firmemente implantados en sus territorios y con presencia, en ocasiones decisiva, en el Congreso de los Diputados. Estos partidos son públicos defensores de intereses políticos territoriales y su defensa incide en la conformación de la decisión estatal, sobre todo cuando en el Congreso no existe una mayoría absoluta que sustente al Gobierno, en cuyo caso su apoyo, a cambio de determinadas compensaciones, resulta imprescindible para la gobernación del Estado⁴⁴. Y al no haber llegado a formar parte del Gobierno central, han actuado más como grupos de presión que como típicos partidos bisagra. Se ha producido, así, «una curiosa inversión de nuestro sistema representativo: el Senado, que debería representar satisfactoriamente los intereses de los distintos territorios, no lo hace, y sin embargo el Congreso de los Diputados, cuyo cometido primero es muy otro, sirve perfectamente a la defensa de las aspiraciones de determinadas CC. AA.» (Garrorena Morales, 2010: 63-64). A cambio del apoyo de los grupos nacionalistas a la mayoría minoritaria en el Congreso, la negociación y cooperación entre el Gobierno de la nación y los gobiernos autonómicos nacionalistas ha prevalecido sobre el conflicto en varias legislaturas. Y con ello se ha reducido considerablemente la conflictividad competencial ante el Tribunal Constitucional; una conflictividad que en legislaturas de mayoría absoluta resulta, por el contrario, muy elevada⁴⁵.

Pero el Congreso de los Diputados no solo reproduce y en ocasiones integra en la decisión estatal las reivindicaciones territoriales de los partidos nacionalistas de algunas CC. AA., sino que funciona asimismo como sede natural para la defensa de intereses territoriales del resto de CC. AA. a través de los diputados de los partidos estatales elegidos en los respectivos ámbitos territoriales y por efecto de la dinámica inversa presente en EE. UU. y Alemania, es decir, debido a la cada vez mayor influencia de las estructuras regionales de los partidos nacionales sobre sus estructuras centrales. Como Sáenz Royo (2012: 178) ha analizado, el desarrollo del Estado autonómico ha alterado el funcionamiento interno de los partidos, al punto de que son cada vez mayores las «cuotas de poder en manos de los líderes autonómicos de los dos grandes

⁴⁴ Sobre la relevancia que los partidos de ámbito no estatal han alcanzado en el Congreso de los Diputados y en el proceso de formación de la decisión legislativa estatal, *vid.* Barrio, Rodríguez Teruel, Baras, y Barberà (2011: 270-275).

⁴⁵ Sobre este y otros efectos políticos que ha generado el apoyo de los partidos nacionalistas en el Congreso de los Diputados a la mayoría minoritaria y al Gobierno que sustenta, *vid.* Castellà Andreu (2008: 440).

partidos de ámbito nacional. El progresivo proceso de descentralización política y la legitimidad democrática de los líderes autonómicos les dan a estos un peso específico dentro de los partidos [...] que tiene su repercusión bien directamente en la toma de decisiones del Congreso de los Diputados o indirectamente a través de los diputados elegidos en sus circunscripciones». De hecho, los diputados operan como «emisarios de los intereses territoriales» por su dependencia directa para continuar en política de la estructura regional del partido y, singularmente, del líder territorial.

En España, por tanto, no existen unas carencias significativas en lo relativo a lograr la expresión y la participación de los intereses territoriales en el proceso de conformación de la decisión legislativa estatal. Al contrario, esos intereses y las voluntades que los portan están muy presentes: (1) en el Congreso a través de los partidos nacionalistas y regionalistas fundamentalmente, (2) en las direcciones de los partidos nacionales y en sus grupos parlamentarios, donde los denominados «barones territoriales» detentan influencia y poder crecientes, (3) mediante las negociaciones bilaterales entre el Estado y las CC. AA. y (4) en el marco de las relaciones intergubernamentales de carácter vertical⁴⁶. Y la integración de esos intereses, en la medida en que ese sea el objeto de las reivindicaciones territoriales (no es el caso de las actuales demandas secesionistas), resulta perfectamente posible con independencia de la existencia del Senado.

VII. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL COMO QUIMERA EN LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Las segundas Cámaras en los Estados descentralizados no actualizan voluntades territoriales. Y los senadores designados por los ciudadanos de los territorios o por las instituciones que los representan tampoco expresan *el interés* territorial, sino *un interés* o *varios intereses* de entre los posibles según la consideración a tal efecto de los partidos a que pertenezcan los senadores (Blanco Valdés, 2005: 43). Sea cual sea el modo de selección, los miembros de estas Cámaras no pueden sustraerse a la *vis* atractiva de la dinámica de mayorías. Consecuentemente, las segundas Cámaras han experimentado un rápido

⁴⁶ Watts (2006: 130) no duda, por ello, en considerar a España uno de los países más descentralizados de Europa, pero, como subraya, su «regionalización ha derivado menos de un mandato constitucional y más de estrategias de partidos, de su competitividad y de la adopción de distintos acuerdos dentro de un marco constitucional abierto».

proceso de homogeneización con las primeras Cámaras que ha neutralizado el dualismo representativo originario (Weber, 1972: 591).

Las Cámaras altas [afirma De Vergottini (2011: 440)] se han ido afirmando progresivamente como asambleas parlamentarias nacionales, donde opera la función unificadora de los grandes partidos. Las cámaras altas son por lo tanto centro de representación de los intereses nacionales, al igual que las Cámaras bajas.

En el mismo sentido, Trivelli (1975: 123) sostiene que en la actualidad estas Cámaras no defienden más particularmente a los Estados miembros de las federaciones que otras instituciones federales, sino que presentan características próximas a las Cámaras altas de los países unitarios y se han convertido en elementos tan centralizadores como las Cámaras bajas. Y Dehousse (1990: 647) subraya que las segundas Cámaras federales experimentan dos tendencias: de un lado, su marginación en el seno de las instituciones nacionales; de otro, una «nacionalización» creciente que las convierte en Cámaras de segunda lectura.

La razón de ello es obvia: en el Estado democrático no cabe otra legitimación del poder que la popular, ni otra voluntad política compatible con dicha legitimación que la de los ciudadanos expresada a través del sufragio y concretizada por los partidos en ambas Cámaras. La voluntad política de una entidad territorial integrada no es, por tanto, unívoca, sino, como la voluntad política del pueblo federal, «plural por su propia naturaleza» (Blanco Valdés, 2012: 89). Y la pluralidad se integra, reduce y expresa en las Cámaras mediante la intermediación de los partidos políticos, incluso cuando los representantes reciben instrucciones de los gobiernos territoriales, pues su actuación va a resultar a la postre igualmente permeada por la dinámica de partidos. ¿Quiénes si no los partidos que los ocupan van a actualizar la voluntad de los gobiernos territoriales?

La expresión «representación territorial» introducida por el constituyente en el art. 69.1 CE ha sido calificada por Alzaga Villaamil (2006: 35) como «*un flatus vocis*», una «fórmula de retórica constitucional». A juicio de Blanco Valdés (2005: 43), es una ilusión, una representación sin verdadera realidad. Para Santaolalla López (2007: 48) se trata de una falacia que a modo de señuelo tiene seducida desde hace décadas a buena parte de la doctrina española. Y no les falta razón. El concepto de *representación territorial* constituye, en efecto, una quimera en la democracia de partidos, donde la voluntad colectiva no es una ficción orgánica y suprapartidista, sino, como subrayó Kelsen (1977: 43), la resultante de la transacción de intereses divergentes articulados por los partidos en el seno de las instituciones.

El término «representación territorial» incorporado al art. 69.1 CE es una desafortunada metáfora configurada a partir de una anacrónica concepción confederal de la representación característica del primer federalismo. Chueca Rodríguez (1984: 78-79) lo subrayó tempranamente y no debiéramos llamarnos a engaño: el art. 69.1 CE fue el resultado de una «discusión henchida de anacronismos». Hubo anacronismo en la introducción de un bicameralismo intencionadamente conservador. Pero lo hubo, sobre todo, afirma Chueca, al adoptar una idea de representación de territorios «fuertemente influida por una concepción federal en franca crisis». Y también «por la insistencia en obtener garantías de los derechos de las comunidades a través de una segunda Cámara en la etapa histórica en que la práctica política general atribuye tal papel a otros órganos e institutos» (1984: 79).

Las segundas Cámaras federales nacieron cuando se trató de construir un Estado a partir de las entidades estatales preexistentes, pero sin disolver su identidad estatal. Fueron compromisos adoptados por el poder constituyente federal, quien, no obstante su naturaleza de poder absoluto, soberano e ilimitado en el contenido de su voluntad, se encontraba políticamente condicionado por la situación de la anterior etapa confederal⁴⁷. El papel otorgado a las entidades estatales en la configuración de estas segundas Cámaras fue, en opinión de Trivelli (1975: 34), una reparación, una compensación por la pérdida de su independencia anterior y de una parte de sus antiguas atribuciones. En la actualidad, sin embargo, las segundas Cámaras constituyen unos claros ejemplos de lo que La Pergola (1994: 78-86) denomina «residuos contractuales» en el Estado Federal. Y poco aportan a la garantía de la posición jurídica de las comunidades miembros y a la propia dinámica federal frente a otros rasgos verdaderamente definitorios del federalismo que Wheare (1953: 5-34), Friedrich (1975: 385-423) y el propio La Pergola (1994: 46-65, 78-86 y 193-226), quienes apenas prestan atención a las segundas Cámaras, han analizado en sus obras profusamente (el carácter escrito y rígido de las Constituciones, la participación de las entidades territoriales en la reforma de la Constitución federal, la existencia de una instancia judicial de resolución de conflictos territoriales, el proceso dinámico de integración, etc.). Tras su largo estudio empírico sobre los diversos bicameralismos existentes, Tsibeli y Mone (1997: 229-231) concluyen en sentido similar que la diversidad territorial no requiere hoy una representación bicameral y que las sociedades federales no precisan de segundas Cámaras territoriales porque no expresan realidades diferentes a las representadas en las primeras.

⁴⁷ Sobre la cuestión, Ruipérez Alamillo (2015: 159-166).

VIII. COROLARIO: LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL DEL ART. 69.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ES UN ENUNCIADO VACÍO DE IMPOSIBLE REALIZACIÓN

La representación territorial que se postula como terapia para nuestro desprestigiado Senado es, por todo lo anterior, un mito configurado a partir del loable objetivo de otorgar utilidad a dicha institución. Es, como todos los mitos, un relato imaginado referido a acontecimientos prodigiosos; como sería que en el Senado adquirieran voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única. Pero tal prodigio difícilmente va a producirse. La reforma del Senado para hacer de él una «verdadera» Cámara de representación territorial presupone que hay o puede haber Cámaras de representación territorial «verdaderas», pero ello es totalmente incierto cualquiera que sea el método de reclutamiento y la organización de sus miembros.

La expresión «representación territorial» contenida en el art. 69.1 CE no es una cláusula definitoria, sino un enunciado vacío porque no cabe introducir un correctivo territorial a la representación política directamente democrática y porque ambas Cámaras representan al mismo sujeto: el pueblo español, no otra cosa (Rubio Llorente, 1996: 362). La expresión *representación territorial* es un oxímoron que no puede ser actualizado; es un artificio retórico usado como coartada de la supuesta singularidad del bicameralismo federal. Por eso la reforma del Senado que se postula no alumbrará lo que pretende.

Un Senado reformado siguiendo cualquiera de los tres modelos posibles de designación de senadores (directamente por los ciudadanos, por los parlamentos o por los gobiernos territoriales) duplicará la representación de naturaleza política, que tiene en el Congreso su lugar natural. Lo hará el modelo de elección directa de los senadores y el de elección por los parlamentos autonómicos, porque, al expresarse el pluralismo existente en las CC. AA., desembocarán «en una composición partidista equivalente, en lo sustancial, a la Cámara baja. En ambos casos, el Senado no responderá a las CC. AA., sino a los partidos políticos que promueven a los senadores» (Aja, 2014: 312)⁴⁸. El

⁴⁸ En el mismo sentido, Blanco Valdés (2005: 43), quien afirma que «[...] no hay razón alguna, sino más bien justamente lo contrario, para suponer que todos esos senadores [...] fueran a comportarse de manera distinta a como ha venido haciéndolo la porción de miembros del Senado de elección autonómica indirecta designados por los citados parlamentos a lo largo de todos estos años: como senadores de partido, que se agrupan por partidos y no por territorios, y que votan y actúan en la cámara en función de la disciplina de partido —o de grupo parlamentario si se prefiere, lo que a estos efectos

Senado seguirá regido por una estructura grupocrática partidista y los senadores obedecerán su disciplina. Pero tampoco escaparía a esta dinámica el modelo dieta o consejo, en el que los senadores son designados por los gobiernos territoriales, puesto que el gobierno que los destaca es un gobierno de partido, o formado por una coalición de partidos, y el programa de gobierno es un programa de partido, o pactado por una coalición de partidos, por lo que sería imposible deslindar cuándo los representantes del territorio estarían actualizando los intereses territoriales o su interés y alineamiento partidista⁴⁹. Nos hallaríamos ante una cuestión de fe, de creer o no en que el interés expresado por los senadores es el interés de las CC. AA. en cuanto tales y no un interés más de entre los varios posibles. Como subrayó Portero Molina (1996: 101), seguiría sin estar claro cómo, a través de alguna de estas fórmulas, se garantizaría que los seleccionados actuaran al margen de los partidos y cómo esos senadores representarían políticamente (jurídicamente las dos preguntas carecen de respuesta) mejor los intereses de las CC. AA. que los seleccionados actualmente⁵⁰. De ahí que el propio Consejo de Estado (2006: 221) admita en su informe que la prevalencia del signo partidista sobre el territorial «es el verdadero talón de Aquiles» de las segundas Cámaras federales.

Impulsar una reforma constitucional del Senado en sentido territorial es, por ello, un esfuerzo estéril. La modificación de la composición de la Cámara no alumbrará una representación especial. Y la reforma tampoco logrará una mayor integración territorial, ni potenciará el multilateralismo frente al bilateralismo característico del sistema autonómico español, porque ello no de-

es equivalente— y no de una hipotética vinculación territorial determinada por su procedencia regional».

⁴⁹ «[...] la composición gubernamental del Senado no excluye las alineaciones partidistas de sus miembros, como demuestra la experiencia del *Bundesrat* alemán. No hay motivo para pensar que las actuaciones de los gobiernos en el Senado no respondan a intereses y alineamientos también de carácter partidista, de modo que se forme también en el Senado una mayoría y una minoría respecto del apoyo al Gobierno federal». *Vid.* Albertí Rovira (2005: 47).

⁵⁰ En el mismo sentido *vid.* Cidoncha Martín (2011: 202-203), para quien «es verosímil que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del principal partido de la oposición, incurra en la tentación de hacer justamente eso, oposición al Gobierno de la Nación, en lugar de cooperar con éste a la mejor articulación del Estado de las autonomías. Y viceversa, es también verosímil que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del partido en el poder, se convierta en una Cámara dócil al Gobierno de la Nación y escasamente preocupada por los intereses territoriales».

pende del Senado, sino de las dinámicas desencadenadas por el sistema electoral y por el protagonismo alcanzado por varios partidos nacionalistas; unos partidos que, sobre la base de proclamar el carácter nacional de sus comunidades, reivindican un *reacomodo* constante en la estructura territorial común o, como está ocurriendo en algunos casos, impugnan abiertamente su existencia⁵¹. Las dudas sobre la evolución o superación del modelo territorial autonómico y las demandas separatistas planteadas con intensidad en Cataluña y, en menor medida, en el País Vasco disipan cualquier esperanza de que la reforma propicie la integración de estos nacionalismos en la gobernación del Estado. Y a los nacionalistas que todavía respetan el marco constitucional tampoco les interesa un Senado federal, sino continuar con la bilateralidad.

Las dificultades técnicas del empeño reformador son, por otra parte, colosales. Habría que determinar las facultades que asumiría el Senado en detrimento, lógicamente, del Congreso de los Diputados. Y ello supondría incidir sobre los elementos estructurales y funcionales de las Cortes Generales y sobre el actual equilibrio del sistema de Gobierno. La reforma exigiría pactar el límite de la proporcionalidad a la hora de distribuir los senadores por CC. AA., determinar las leyes de relevancia autonómica que precisarían mayoría del Senado (¿las leyes básicas entrarían en esta categoría?), precisar en qué supuestos y con qué efectos se iniciaría el trámite en el Senado y buscar fórmulas para hacer compatibles, en caso de discrepancia, las voluntades de ambas Cámaras en el seno del órgano complejo Cortes Generales⁵².

De lograrse un acuerdo en estas cuestiones, las complicaciones de un bicameralismo reforzado serían múltiples sin obtener ventaja alguna, porque

⁵¹ En ello reside, precisamente, a juicio de Blanco Valdés (2015: 249-252), la verdadera singularidad de nuestro Estado autonómico y la causa principal de los problemas jurídico-políticos que lo aquejan.

⁵² Las múltiples opciones sobre estos aspectos expuestas por el Consejo de Estado (2006: 191-198 y 209-219) evidencian la complejidad del empeño, por más que en recientes propuestas voluntaristas dicha complejidad pretenda soslayarse imaginativamente. En estos aspectos, falsamente denominados técnicos, como la distribución de senadores por CC. AA. y la potenciación de las funciones del Senado, conviene tener muy presente el realismo de Alzaga Villaamil (2006: 36-38 y 46-47) y la advertencia formulada por Rubio Llorente (1996: 358) sobre el problema de una reforma que se pretende al tiempo de la composición del Senado y de sus funciones, que es «el equivalente jurídico del bien conocido problema matemático de los cuerpos que Poincaré declaró insoluble. Si sabemos qué composición queremos, podemos pensar qué funciones debe desempeñar; si sabemos qué funciones debe desempeñar, podemos pensar qué composición sería la deseable. Poner en cuestión a la vez ambos términos, como dos variables independientes, dificulta una reflexión que no sea la puramente política».

regresaríamos al punto de partida. Conforme a la lógica del Estado de partidos volvería a expresarse en el Senado la misma pluralidad de voluntades políticas ya presente en el Congreso de los Diputados. Cuando las mayorías políticas en ambas Cámaras coincidieran, la intervención del Senado resultaría superflua; con mayorías diferentes, surgiría la dualidad y podría producirse una colisión entre ambas en el ejercicio de sus funciones, con el consiguiente choque de legitimidades. El Senado podría bloquear las decisiones del Congreso y las iniciativas gubernamentales. Y ante esta situación, la segunda Cámara saldría nuevamente mal parada, puesto que, como subrayó Kelsen (2002: 568-569), la supremacía de las Cámaras populares debe garantizarse siempre y en todo caso porque representan la unidad política de la comunidad⁵³. De ahí que la doctrina, en sus propuestas de reforma, admita la necesidad de prever fórmulas que permitan al Congreso superar los vetos del Senado⁵⁴. Exactamente igual que ahora. ¿Para qué entonces la reforma?

Por lo demás, las funciones de integración territorial que pudieran asignarse al Senado, como la agregación de los intereses territoriales en la decisión común o la negociación y colaboración entre el Gobierno central y los autonómicos en el caso de optar por un órgano tipo dieta o consejo, pueden realizarse, al igual que en otros Estados compuestos, a través de la cooperación intergubernamental con una mayor flexibilidad y eficacia. Mediante una gran variedad de órganos mixtos de distinta naturaleza (conferencias generales y sectoriales institucionalizadas, comisiones técnicas y grupos de trabajo), las instancias territoriales de gobierno pueden estar efectivamente presentes en la toma de decisiones a escala federal⁵⁵. Convertir el Senado en un foro multilateral de negociación y concertación entre gobiernos no se compadece con su naturaleza de órgano parlamentario, ni con la realidad en los Estados compuestos —ni siquiera en el caso alemán⁵⁶—, en los que las relaciones directas

⁵³ «Para que la maquinaria estatal siga funcionando [afirma en el mismo sentido K. Loewenstein (1986: 249)] una de ambas cámaras tendrá que ceder, y el pensamiento democrático fundamental exige que sea la Cámara alta la que tenga que rendirse». Nada nuevo, realmente, que no señalaran ya Sieyès o Saint-Étienne en la Constituyente francesa de 1789.

⁵⁴ Así lo hacen Aja (2006: 728), Solozabal Echavarria (2008b: 41 y 57), García-Escudero (2009: 168-169) y García Roca (2014: 58 y 63).

⁵⁵ Así, Albertí Rovira (2004: 293-294). La misma opinión sostiene Gutiérrez Rodríguez (2004: 482).

⁵⁶ En Alemania, el *Bundesrat* constituye la sede formal de las relaciones entre el gobierno federal y los ejecutivos territoriales, pero su intervención, «como regla general que apenas admite excepciones», se limita a ratificar las decisiones previamente negociadas por las burocracias ministeriales de cada *Land* (Arroyo Gil, 2010: 233; y Brouër,

entre ejecutivos se han convertido en vía habitual de resolución de conflictos y de articulación de intereses territoriales.

Para propiciar la integración y hacer partícipes a los entes subestatales en las decisiones legislativas, ejecutivas y europeas del Estado, las relaciones intergubernamentales son el medio idóneo. No es precisa la reforma constitucional del Senado. Centremos, pues, nuestros esfuerzos en mejorar esas relaciones y las instituciones que las implementan, como las Conferencias de Presidentes, extraordinariamente eficaces en Austria, Alemania y Suiza y aquí fallidas, las conferencias y mesas intersectoriales y otros mecanismos multilaterales de cooperación intergubernamental. Ese es el camino. Abandonemos el cliché de la representación territorial. Y dejemos en paz al Senado en su lánguida existencia, que poco aporta pero a nadie molesta, mientras pensamos y debatimos seriamente, como se hace en otros Estados, si merece la pena seguir manteniendo una segunda Cámara irrelevante y cuestionada en un sistema parlamentario *de facto* monocameral.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113 (3), 634-725. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1342286>.
- Aja, E. (2006). La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (pp. 709-731). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Albertí Rovira, E. (1996a). El Senado estadounidense. En VV. AA. *Ante el futuro del Senado* (pp. 193-214). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- (1996b). El Senado canadiense. En VV. AA. *Ante el futuro del Senado* (pp. 215-231). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- (2004). La representación territorial. *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (3), 279-330.
- (2005). La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad. En E. Aja et al. *La reforma constitucional del Senado* (pp. 33-50). Madrid: CEPC.
- Alzaga Villaamil, O. (2006). Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma. *Teoría y realidad constitucional* (17), 9-61.

2010: 294-297). En la práctica, cada vez más, estas relaciones se desarrollan al margen del *Bundesrat*, mediante organismos informales de colaboración entre la Federación y los *Länder*, como las conferencias de presidentes y los cientos de comisiones y grupos de trabajo integrados por funcionarios de las Administraciones regionales y de la Administración federal. En este sentido, *vid.* S. Koriotoh (2000: 430-433).

- Arroyo Gil, A. (2010). Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: el *Bundesrat* o Consejo Federal alemán. En J. Tudela y F. Knüpling (eds.). *España y modelos de federalismo* (pp. 229-266). Madrid: CEPC.
- (2014). Rasgos constitucionales del federalismo austriaco. En J. J. Solozabal Echavarría (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 203-258). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Barrio, A., Rodríguez Teruel, J., Baras, M. y Barberà, O. (2011). La fuerza de los partidos de ámbito no estatal en España (1977-2008). En P. Biglino Campos y C. Mapelli Marchena (dirs.). *Garantías del pluralismo territorial* (pp. 267-292). Madrid: CEPC.
- Biagi, F. (2014). El federalismo australiano. En J. Tajadura Tejada y J. de Miguel Bárcena (eds.). *Federalismos del siglo XXI* (pp. 379-424). Madrid: CEPC.
- Biglino Campos, P. (2006). El Senado, Cámara de conexión entre las comunidades autónomas y la Unión Europea. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (pp. 733-750). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- Blanco Valdés, R. L. (2005). La reforma del Senado. *Claves de Razón Práctica* (151), 41-47.
- (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2014). Estados Unidos: una sola nación, bajo un gobierno federal. En J. J. Solozabal Echavarría (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 69-122). Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2015). *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanke, H.-J. (1994). El *Bundesrat* en el sistema constitucional de la Ley fundamental de la República Federal de Alemania. En VV. AA. *La reforma del Senado* (pp. 357-386). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Borel, E. (1886). *Étude sur la souveraineté et l'État fédéral*. Genève.
- Brouër, D. (2010). Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: una perspectiva de la experiencia práctica. En J. Tudela y F. Knüpling (eds.). *España y modelos de federalismo* (pp. 293-300). Madrid: CEPC.
- Bryce, J. (1900). *La République américaine*, tomo I, V. Paris: Giard y E. Brière.
- Burdeau, G. (1980). *Traité de science politique*, tomo II, 3.ª ed. Paris: LGDJ.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castellà Andreu, J. M.ª (2008). El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno. En VV. AA. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura* (pp. 419-446), vol. I. Madrid: Cortes Generales.
- (2014). Canadá: un laboratorio del federalismo. En J. J. Solozabal Echavarría (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 259-310). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Chueca Rodríguez, R. L. (1984). Teoría y práctica del bicameralismo en España. *Revista Española de Derecho Constitucional* (10), 63-90.
- (2005). Condicionamientos constitucionales de la reforma del Senado. En VV. AA. *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad* (pp. 199-212). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Cidoncha Martín, A. (2011). El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar). *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* (23), 167-206.
- Consejo de Estado (2006). Informe sobre modificaciones de la Constitución española. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (178-241). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- Darnstädt, T. (2005). *La trampa del consenso*. Madrid: Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Dehousse, R. (1990). Le paradoxe du Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux». *Revue Française de Droit Public et de la Science Politique* (3), 643-676.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2008). El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales. En J. J. Solozabal Echavarría (dir.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 435-481). Madrid: Secretaría General del Senado.
- De Vergottini, G. (2011). *Diritto costituzionale comparato*, 8.ª ed. Padova: Cedam.
- Durand, Ch. (1930). *Les États fédéraux. Étude de droit constitutionnel positif*. Paris: Sirey.
- Elazar, D. (1987). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Friedrich, C. J. (1975). *Gobierno constitucional y democracia*, vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- García Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Roca, J. (ed.) (2014). *Pautas para una reforma de la Constitución. Un informe para el debate*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi.
- García-Escudero, P. (2009). Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional* (87), 157-182.
- Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. *Cuadernos Giménez Abad* (7), 57-69.
- Garrorena Morales, A. (1995). Una propuesta para la reforma constitucional del Senado. *Revista de las Cortes Generales* (34), 7-49.
- (2000). Veinte años de democracia representativa en España. En G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano (dirs.). *La experiencia constitucional (1978-2000)* (pp. 41-66). Madrid: CEPC.
- Gentile, J. H. (2005). El Senado, ¿es una cámara federal? En W. F. Carnota (dir.). *Derecho Federal (sus implicaciones prácticas)* (pp. 147-149). Buenos Aires: Grün.
- Grammond, S. (2014). Qui peut réformer le Sénat canadien? *Revista catalana de Dret Public* (48), 53-64.
- Gutiérrez Rodríguez, F. J. (2004). *El debate sobre la reforma del Senado*. Madrid: Secretaría General del Senado.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1987). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huber, P. M. (2003). *Deutschland in der Föderalismusfalle?* Wissenschaft: CF Müller.
- Jahn, G. (1976). Tendenzen zum «Parteienbundesstaat» seit 1969. *Zparl* (7), 291-312.
- Jellinek, G. (1911). *L'État moderne et son droit*, vol. II. Paris: V. Giard & E. Brière.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Labor.

- (2002). *Teoría General del Estado*. Granada: Comares.
- Kincaid, J. (2010). The United States Senate: a diminished guarantor of territorial pluralism. En P. Biglino Campos y C. Mapelli Marchena (dirs.). *Garantías del pluralismo territorial* (pp. 131-148). Madrid: CEPC.
- Korioth, S. (2000). Art. 50, Marginal 31. En H. Mangoldt, F. Klein y C. Starck (eds.). *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*, vol. II. 4.^a ed. München: Vahlen.
- La Pergola, A. (1994). *Los senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Laband, P. (1900). *Droit Public de l'Empire allemand*, vol. I. Paris: Giard & Brière.
- Laufer, H. (1970). Der Bundesrat als instrument der Opposition? *Zparl* (1), 318-342.
- Le Fur, L. (1896). *État fédéral et confédération d'États*. Paris: Marchal et Billard.
- Lijphart, A. (1999). *Las democracias contemporáneas*. 4.^a ed. Barcelona: Ariel.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. 2.^a ed. Barcelona: Ariel.
- López Castillo, A. (2008). El Consejo federal alemán. En J. J. Solozabal Echavarria (dir.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 287-345). Madrid: Secretaría General del Senado.
- López Garrido, D. (1994). Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional. *Revista de las Cortes Generales* (33), 7-25.
- Madrazo, J. (1987). Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano. En *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 1001-1010). 2.^o vol. México: UNAM.
- Malinverni, G. (1994). La Cámara alta del Parlamento federal suizo. En VV. AA. *La reforma del Senado* (pp. 449-456). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mastías, J. y Grangé, J. (1987). *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economica.
- Mastromarino, A. (2015). Algunas notas sobre la reforma del Senado en Bélgica. *Revista Catalana de Dret Public* [blog] 11-2-2015. Disponible en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/02/11/algunes-notas-sobre-la-reforma-del-senado-en-belgica-anna-mastromarino/>
- Mouskheli, M. (1931). *Teoría jurídica del Estado federal*. Madrid: Aguilar Editor.
- Nierhaus, M. y Rademacher, S. (2006). Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismus-falle? *LKV*, 386-412.
- Oeter, E. (2005). La posición del *Bundesrat* en el sistema constitucional alemán. Consideraciones desde el punto de vista histórico y jurídico-constitucional. *Teoría y realidad constitucional* (16), 181-210.
- Pajno, S. (2015). La reforma constitucional italiana y sus objetivos II. *Revista Catalana de Dret Public* [blog], 8-7-2005. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/07/08/la-reforma-constitucional-italiana-y-sus-objetivos-ii-simone-pajno/>.
- Portero Molina, J. A. (1995). Contribución al debate sobre la reforma del Senado. *Revista de Estudios Políticos* (87), 81-106.
- Punset Blanco, R. (1980). El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978. *Revista del Departamento de Derecho Político* (7), 105-118.
- (1979). El Senado en la nueva Constitución española. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (57), 137-160.

- (2004). Razón e identidad del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional* (70), 27-42.
- (2006). De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (pp. 857-896). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- Ripollés Serrano, R. M.^a (1993). La funcionalidad del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional* (37), 91-126.
- Rodríguez Padrón, P. (2008). El Consejo de Estados suizo. En J. J. Solozabal Echavarría (dir.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 347-396). Madrid: Secretaría General del Senado.
- Rubio Llorente, F. (1996). La reforma del Senado. En VV. AA. *Ante el futuro del Senado* (pp. 357-364). Barcelona. Institut d'Estudis Autònòmics.
- Ruipérez Alamillo, J. (2014). ¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional? (Una aproximación al problema práctico desde las ciencias constitucionales) (I). *Teoría y realidad constitucional* (34), 155-192.
- ¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional? (Una aproximación al problema práctico desde las ciencias constitucionales) (II). *Teoría y realidad constitucional* (35), 131-169.
- Ruiz Ruiz, J. J. (2007). *El veto del Senado*. Madrid: CEPC.
- Russell, M. (2001). What Are Seconds Chambers for? *Parliamentary Affairs* (3), 442-458. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/parlij/54.3.442>.
- Sáenz Royo, E. (2012). Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado. *Revista de Derecho Político* (85), 173-193.
- (2014) *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.
- Santaolalla López, F. (2007). La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional* (79), 47-82.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schäffer, H. (1994). El Consejo Federal austriaco. Derecho Constitucional, práctica política, planes de reforma, En VV. AA., *La reforma del Senado* (pp. 387-424). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Scharpf, F. W. (1988), The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* (66), 239-278. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Schneider, H. P. (2014). El nuevo Estado federal alemán. La reforma del federalismo I y su implementación. *Teoría y realidad constitucional* (34), 99-128.
- Schindler, P. (1974). Mißbrauch des Bundesrates? Dokumentation einer aktuellen Auseinandersetzung. *Zparl* (5), 157-168.
- Solozabal Echavarría, J. J. (2008a). Prólogo. En Solozabal Echavarría, J. J. (dir.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 15-21). Madrid: Secretaría General del Senado.
- (2008b). Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado. En Solozabal Echavarría, J. J. (dir.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 23-58). Madrid: Secretaría General del Senado.

- (2014). Una propuesta de cambio federal. En Solozabal Echavarria, J. J. (ed.). *La reforma federal. España y sus siete espejos* (pp. 19-68). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Trivelli, L. (1975). *Le bicamérisme*. Lausanne: Imprimerie Pont Frères.
- Trujillo, G. (2006). Reflexiones sobre el Senado en 1994. En Trujillo, G. *Escritos sobre estructura territorial del Estado* (pp. 649-671). Madrid: Senado.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609350>.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2006). La reforma constitucional del Senado. *Teoría y realidad constitucional* (17), 143-168.
- Ventura, S. (ed.) (2008). *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della política, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bolonia: Il Mulino.
- Verdussen, M. (2015). La dernière réforme du Sénat de Belgique. *Revista Catalana de Dret Públic* (51), 74-84.
- Vírgala Foruria, E. (2011). Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español. *Revista de Estudios Políticos* (151), 109-152.
- Wall, B. (2013). Time to Consider Abolition of the Senate. *Canadian Parliamentary Review*, Winter, 6-9.
- Walter, F. (1993). Der Bundesrat zwischen Bewahrung und Neugestaltung. En H. Schäfer y H. Stolzlechner (dir.). *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem*. Wien: W. Braumüller.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.
- Weaver, R. K. (2002). Electoral Rules and the Governability. *Journal of Democracy*, 13 (2), 111-125. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2002.0034>.
- Weber, Y. (1972). La crise du bicaméralisme. *Revue de Droit Public et de la Science Politique* (3), 1972, 573-606.
- Weissert, C. S. (2013). Intergovernmental Relations in the Architecture of Federal System: The United States. En E. López Basaguren y L. Escajedo (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (vol. 2, pp. 3-12). Berlin-Heidelberg: Springer.
- Wheare, K. C. (1953). *Federal Government*. Toronto: Oxford University Press.
- (1963). *Legislatures*. New York: Oxford University Press.