

## **LA REPRESENTACION TERRITORIAL**

**Enoch ALBERTI ROVIRA**  
**Catedrático de Derecho Constitucional**  
**Universidad de Barcelona**

1. La representación territorial: una representación compuesta en el Estado compuesto
2. La representación territorial a través de las segundas cámaras parlamentarias.
3. El Senado español actual como cámara de representación territorial : entre la irrelevancia y la disfunción

## 1. La representación territorial: una representación compuesta en el Estado compuesto

Toda representación tiene una base territorial, y ninguna es propiamente territorial, en sentido estricto. En efecto, resulta claro que, por una parte, cualquier proceso de designación de representantes políticos opera sobre un marco territorial predeterminado, que contribuye de manera esencial a la propia definición del sujeto representado. Pueblo y territorio son conceptos que aparecen estrechamente vinculados entre sí, al menos desde la aparición del Estado como forma de organización política de la comunidad<sup>1</sup>, y ambos conceptos se reclaman mutuamente y no es posible disociarlos, aunque no exista entre ellos una correlación absoluta. Pero por otra parte, el sujeto representado es siempre una comunidad de ciudadanos, nunca un *territorio*, desprovisto o con independencia del pueblo que en él se asienta. La representación puede referirse a una cierta *organización* de esta comunidad de ciudadanos o de personas : alguna de sus instituciones, o la unidad que forman todas ellas y que la estructuran políticamente<sup>2</sup>. Pero en todo caso, el elemento esencial que define al sujeto representado es de carácter personal : una comunidad o las instituciones que, a su vez, y de una forma u otra, la representan. Nunca un territorio, per se, o con independencia de su población, que no tiene aptitud para convertirse en objeto de representación política. Lo primero que hay que hacer, por tanto, es aclarar y precisar el concepto de *representación territorial*.

Se ha indicado ya que toda representación política tiene dimensión o carácter territorial. Esto es así con independencia de la estructura organizativa interna de cada Estado, de modo que resulta posible apreciar esta dimensión territorial de la representación política también en los estados unitarios, que se basan en un principio de

---

<sup>1</sup> Aunque sólo se haya dado relieve a este relación desde la teoría del Estado que se ha ido construyendo a partir del último tercio del s. XIX, y especialmente desde Jellinek (*Teoría General del Estado*, 1900, traducción al español de Fernando de los Ríos, edición de Albatros, Buenos Aires, 1978, esp. pag. 132-135 y 295 y sig.), a partir del cual está muy asentada la idea de que el territorio constituye uno de los tres elementos esenciales del Estado, junto con el pueblo y el poder (sin que sea solo un *objeto* del Estado, sobre el que éste disponga de una especie de derecho real, en una relación de *dominium* y no de *imperium*, como había sostenido Laband, entre otros, frente a quien reacciona Jellinek), a pesar de las críticas recibidas, desde posiciones diversas, especialmente por la "tosquedad" de esta teoría del Estado (Kelsen, que centra su concepción del Estado en el elemento del poder, como orden jurídico supremo, siendo el territorio el ámbito espacial de validez de este orden) o por el hecho de que, al afirmar el territorio como elemento esencial del Estado, se estaba negando calidad estatal a los miembros del Estado federal, al ser contradictoria la idea de que sobre un mismo territorio pudieran coexistir varios estados (Nawiasky), problema que tiene más que ver, sin embargo, con el otro atributo que se predicaba como esencial del Estado, la soberanía, y que también debe negarse desde estas posiciones.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, la representación de los príncipes y las ciudades libres alemanas en la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) del *Deutscher Bund* (1815-1866), precedente del *Bundesrat* alemán posterior, en el que están representados los Gobiernos de los *Länder*; o incluso la representación de los Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea, por citar un ejemplo en un marco distinto, y en el que no puede decirse, a mi juicio, que estén representados sólo los Gobiernos de los Estados.

unidad territorial del poder. Un buen ejemplo de ello lo constituye el caso del Senado francés, que desde 1875 hasta la actualidad ha asumido una representación de las "colectividades territoriales" que ha permitido hacer presente en la vida política parisina la Francia rural y profunda de los municipios, y de las regiones desde su creación en 1985, encontrando precisamente ahí su especificidad representativa frente a la Asamblea Nacional y jugando un papel de equilibrio y moderación, habiendo resistido algunos intentos serios de eliminación<sup>3</sup>.

La idea de representación territorial se halla muy vinculada a las segundas cámaras parlamentarias, como ya se sabe y se verá con atención más adelante. Pero puede afirmarse que la representación política que se expresa también en las llamadas primeras cámaras, allí donde el Parlamento tiene una estructura bicameral, dispone también de una dimensión o un carácter territorial, en sentido lato. Resulta claro que en las primeras cámaras, o cámaras *bajas*, con representación popular directa *global*, se produce una presencia de los intereses de los territorios (propriadamente : de las comunidades de electores de estos territorios) que se toman como base de las circunscripciones electorales, tanto más directa e intensa cuanto más reducida sea la circunscripción. Y ello es así tanto en estados unitarios, o con una descentralización política parcial, como también en estados federales o compuestos, basados en un principio de división territorial del poder. Probablemente haya pocos ejemplos mejores de vinculación entre los representantes en la cámara baja y el territorio de su circunscripción electoral que la que ofrecen los *Commons* británicos respecto de su distrito electoral, uninominal, en el que inmensa mayoría mantiene *surgeries* en las que semanalmente atienden a sus electores. También ocurre lo mismo, ya en un estado federal, en el caso canadiense, donde resulta muy significativo que los representantes de la Cámara de los Comunes sean llamados a los debates no por su nombre propio, sino por el del distrito de su procedencia, también uninominal.

Pero ni los *commons* británicos ni los canadienses representan a una comunidad distinta, propia o diferenciada del conjunto. El colectivo que representan de sus respectivas circunscripciones no forma una entidad con un poder político distinto o diferenciado, ni tiene vocación de serlo. Son meras circunscripciones en las que se organiza o estructura un cuerpo electoral que se concibe como una unidad y que es objeto de representación política como tal unidad.

---

<sup>3</sup> Sobre el Senado francés, vid en especial J. Mastias, *Le Sénat de la Vème République : réforme ou renouveau*, Economica, Paris, 1980; el monográfico *Le Sénat, Pouvoirs*, n. 44, 1988; P. Avril y J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996, y J. L. Héryn, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, Paris, 2001. La valoración general del papel que ha desempeñado desde su introducción mediante Ley constitucional de 1875 en la III República hasta hoy, pasando por las Constituciones de 1946 y de 1958 y resistiendo la propuesta de De Gaulle de reducirlo a un mero consejo consultivo mixto, de carácter territorial y corporativo, derrotada en referendun en 1969, en mi trabajo "Las segundas Cámaras en Europa : perspectivas de futuro", en L. López Guerra (coord.) *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pag. 331 y sig.

El concepto de representación territorial empieza a adquirir sentido cuando se refiere a algo distinto de la representación *general y unitaria* de la población, que es la que se produce en los estados unitarios, donde no hay más que *un* pueblo, y, como se dirá también, la que se produce asimismo en los estados federales en relación con la cámara parlamentaria que quiere representar la *unidad* del pueblo federal. La representación territorial, por el contrario, sólo adquiere sentido específico cuando se plantea como algo distinto de la representación general y unitaria de la ciudadanía del Estado, y por ello la cuestión ha surgido y se ha planteado sólo en los estados federales, en los que el reconocimiento de la existencia en su seno de una pluralidad de entidades de carácter estatal, que forman la unidad federal, comporta de manera necesaria el reconocimiento de una pluralidad de pueblos que forman el pueblo federal. La representación territorial, como algo distinto o diferenciado de la representación general de la población o de la ciudadanía en su conjunto, como unidad, sólo tiene sentido pues en los estados compuestos, donde existen efectivamente partes con entidad bastante para ser susceptibles de representación política autónoma y diferenciada del conjunto en el que se integran.

Cuando se utiliza el concepto de *representación territorial* se alude por tanto al fenómeno por el cual se hacen presentes en los mecanismos de decisión del Estado unas instancias, con base poblacional o ciudadanía propia, a las que se reconoce entidad y poder político, que son algo distinto y diferenciado de la instancia general, del *pueblo federal*, del todo en el que se integran. De este modo, el origen de la representación territorial, en términos actuales, hay que buscarlo en los orígenes del federalismo, cuando se trató de construir un estado de estados: una nueva entidad de carácter estatal *a partir* de las entidades preexistentes, que sin embargo no se disolvían en la nueva unidad estatal. De forma consecuente con esta construcción, y también para asegurar el éxito de la operación, resultaba necesario implicar a las partes originarias en ciertas funciones y decisiones de carácter general, que se iban a residenciar en la nueva instancia de poder<sup>4</sup>. En este esquema, las dos cuestiones clave que deben resolverse son i)¿cómo se hacen presentes las partes en el todo?, que incluye naturalmente también la cuestión de dónde en el todo se van a hacer presentes, y ii)¿en qué funciones generales deben participar las partes, mediante el mecanismo diseñado? Las respuestas que los distintos sistemas han ofrecido a estas cuestiones han sido extremadamente diversas y variadas, como se verá. Pero antes de entrar en ellas, cabe hacer aún algunas observaciones sobre cómo se compatibiliza la representación del todo y de las partes, especialmente desde el punto de vista democrático.

---

<sup>4</sup> Esta idea de participación de las partes en el nuevo estado federal es esencial al federalismo, en la medida que el estado federal se forma a partir de los estados miembros, y se encuentra expresamente resaltada en sus textos fundamentales [vid *The Federalist*, esp. XLV (J. Madison)], en contra de las tesis que sostenían que el federalismo conducía a un gobierno de fusión de las diversas partes o estados originarios (vid p.e, los artículos y discursos antifederalistas en los debates sobre la Constitución norteamericana de 1787, en R. Ketcham, *Escritos antifederalistas y debates de la Convención constitucional de EEUU*, Hacer, Barcelona, 1996, esp. XVI, Brutus, pag. 375, y Discursos de Melancton Smith en la Convención del Estado de Nueva York, 20-27 de junio de 1788, pag. 379 y sig.).

Porque el problema que puede plantearse, en efecto, es el de si resulta posible (legítimo) establecer, en el nivel general de gobierno, una representación política distinta de la que resulte expresada por el conjunto de los ciudadanos mediante su voto directo, y, en su caso, qué significado tiene y cómo se articula esta representación del todo con la representación, siempre en el nivel general de gobierno, de las partes.

El resultado de un proceso federal es la creación de *un* Estado (que mantiene en su interior otras corporaciones dotadas igualmente de poder estatal), que tiene como presupuesto constitutivo la existencia de *un* pueblo, que es representado políticamente en sus instituciones como una unidad, lo cual a su vez está en la base del hecho que se pueda formar una voluntad unitaria y autónoma de este nuevo ente, mediante el mecanismo representativo que se haya establecido. Naturalmente, son posibles otras construcciones, en las que falte el elemento de unidad o de autonomía en la voluntad del nuevo ente<sup>5</sup>, pero en este caso ya no estaríamos ante la forma política que conocemos como Estado. Hasta qué punto la existencia de esta representación unitaria del pueblo en el Estado admite otros sujetos a su lado, igualmente presentes en el mecanismo de decisión y, en general, de formación de su voluntad, es cuestión que puede discutirse, tanto desde el punto de vista de la construcción lógica del sistema como también del de la legitimidad democrática, especialmente si se sostiene, hoy sin discusión, que una construcción federal es perfectamente compatible con la democracia y aún con el sistema parlamentario de gobierno<sup>6</sup>.

La compatibilidad entre una representación general y una representación, dentro del mismo nivel general de gobierno, de otros sujetos con entidad propia y diferenciada, que son también partes del conjunto que ya se encuentra unitariamente representado, puede lograrse recurriendo al concepto de *representación compuesta*<sup>7</sup>. Este concepto, a mi juicio, permite armonizar satisfactoriamente los dos elementos que confluyen en la representación política del estado federal (o compuesto, en general) : el todo (el *pueblo*

---

<sup>5</sup> Como las confederaciones, p.e, donde la voluntad común se forma a partir de las voluntades de las partes, que mantienen su autonomía. En este caso, la voluntad de la Confederación es una voluntad dependiente, que no puede formarse autónomamente.

<sup>6</sup> En contra de la opinión de Bismarck, p.e, que sostenía la incompatibilidad del sistema federal (concebido como una comunidad de príncipes alemanes) con el sistema parlamentario de gobierno (sobre la cuestión me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pag. 11 y sig, y pag. 49 y sig.).

<sup>7</sup> El concepto de "representación compuesta" ha sido objeto de tratamiento reciente en un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad de Emory (J. B. Brzinski, T. D. Lancaster y C. Tuschhoff, "Federalism and Compounded Representation in Western Europe", presentado en *Publius*, 29-1, 1999 --" Federalism and Compounded Representation : key concepts and project overview"--, que cuenta con trabajos de Vivien Schmidt, Michael Keating, William M. Downs, Joanne B. Brzinski y Kerstin Hamman), aunque con un objetivo distinto del que aquí se pretende, más relacionado con los efectos que provocan las estructuras federales sobre la representación política de la comunidad (especialmente sobre el modo de competir por y de compartir la autoridad para actuar y sobre el modo de responder por las actuaciones en un contexto de jurisdicciones muchas veces superpuestas).

*federal*) y las propias partes que forman este todo, pero que no se disuelven en él y que mantienen una entidad política autónoma y diferenciada.

El concepto de representación compuesta es consistente con el principio de unidad de representación, que deriva del hecho de que la construcción federal tiene carácter estatal. La unidad de representación exige, en efecto, unidad de decisión, pero no necesariamente unidad de deliberación, retomando la distinción hecha por Sièyes, aunque en un contexto ciertamente distinto, no federal, cuando aceptó la existencia de una segunda cámara o cuerpo deliberativo, en contra de sus posiciones iniciales en la Asamblea, rotundamente contrarias al bicameralismo<sup>8</sup>. El estado federal exige, en cuanto es un Estado, que pueda formar una voluntad unitaria y autónoma. Pero el proceso de formación de esta voluntad puede ser complejo, y en él pueden intervenir sujetos e instancias diversas. Cómo, en qué medida y proporción, y en qué asuntos, son cuestiones que corresponde decidir a cada sistema. En todo caso, no hay obstáculo para compatibilizar la presencia de instancias diversas, mediante su correspondiente representación, en el mecanismo de decisión federal, siempre que éste mantenga la autonomía respecto de las partes (esto es, se desarrolle mediante un proceso que tenga lugar en la instancia federal y según reglas federales) y, en el único contexto hoy aceptable, que es el del estado democrático, base su legitimación en un principio democrático (esto es, en el que los actores que participan en el proceso de decisión provengan, directa o indirectamente, de una elección popular).

El concepto de representación compuesta encierra dos ideas fundamentales: por una parte, la de integración y, por otra, la de limitación. Integración, en primer lugar, porque expresa que la unidad se forma a partir de la pluralidad y la diversidad. La unidad federal no presenta en ningún caso una estructura uniforme o monolítica, incluso en aquellos Estados cuya sociedad dispone de un alto grado de homogeneidad cultural y política. El federalismo implica pluralidad (de centros de gobierno, en primer lugar y siempre) y respeto de la diversidad (que, al menos y también siempre, es el resultado natural de la actuación de centros políticos de gobierno diversos), y estos valores fundamentales encuentran su lugar en el terreno de la representación política a escala federal precisamente a través de una concepción *compuesta* de la misma. Hay unidad de representación, pero ésta se forma a partir de la integración de diversas instancias, que aportan, o pueden aportar, puntos de vista, sensibilidades e intereses diversos.

Y limitación, en segundo lugar, porque el *pueblo federal* que nace con la creación del Estado federal no resulta omnipotente, ni se impone de modo absoluto a los pueblos de las entidades territoriales que forman el Estado federal, ni los anula, disolviéndolos en su interior. La creación de un Estado federal, en efecto, implica la

---

<sup>8</sup> Vid. "Discurso y moción del 15 de junio de 1789", la "Declaración voluntaria propuesta a los patriotas de los ochenta y tres departamentos de Francia el 17 de junio de 1791", y sus "Fundamentos del Estado", de 1794, donde puede apreciarse el cambio de su posición (los textos citados se encuentran recopilados en E. Sièyes, *Escritos y discursos de la Revolución*, Estudio preliminar, traducción y notas de Ramón Máiz, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990).

creación (o el reconocimiento, pues a estos efectos la diferencia, que es importante, es irrelevante) de un pueblo federal, a partir del cual, mediante los mecanismos representativos correspondientes, se formará la voluntad federal unitaria. Pero este pueblo federal no es el simple resultado de la suma indiscriminada de los diversos pueblos de las entidades federadas, que se fundirían formando una nueva unidad en la que se ya no se reconocerían sus partes, ni tampoco la simple agregación de todos los ciudadanos federales, con independencia de su procedencia o su origen, sino que este *pueblo federal* refleja en su composición su pluralidad y su diversidad, la pervivencia de las distintas partes que lo integran, que no desaparecen al formar la nueva unidad. Y su representación, por tanto, refleja tal pluralidad, de modo que para formar su voluntad necesita contar con sus diversas partes.

La representación compuesta matiza la unidad del pueblo federal, y le impide actuar sin tomar en consideración su composición plural, las diversas partes que lo integran y que no se han disuelto en él cuando se ha formado el Estado federal. Mediante esta limitación que expresa el concepto de representación compuesta se intenta equilibrar el peso que obtiene el *pueblo federal* como conjunto frente a las partes en la toma de las decisiones generales que corresponden al Estado federal, introduciendo una corrección a la representación general, basada en el número global de ciudadanos federales. La presencia de las partes (de sus pueblos, o de alguna de las instituciones que los representan) mediante una representación específica (que es distinta de la de sus ciudadanos individuales en el conjunto), rompe la lógica meramente aritmética de la composición del pueblo federal (equivalente a la suma de todos los ciudadanos federales) e introduce un factor de corrección, un contrapeso que permite que otros sujetos y otros intereses estén presentes también en el proceso de formación de la voluntad federal. Y esta corrección es tanto mayor cuanto más igualdad exista en la representación de las diversas instancias territoriales, esto es, cuanto más independiente sea el peso de su representación en la escala federal del peso de su población en el conjunto. La máxima expresión de esta corrección se produce, naturalmente, cuando se otorga una igualdad absoluta de representantes a las distintas instancias territoriales, con independencia del tamaño de su población, como ocurre en Estados Unidos y, con algunos matices, en Suiza<sup>9</sup> y en Australia<sup>10</sup>. Cuando existe igualdad de representación, la imagen que se transmite con nitidez es la de que los sujetos representados son propiamente las entidades territoriales en cuanto tales, que disponen de igual naturaleza y posición en el conjunto estatal, con independencia de cual sea la instancia interna (el pueblo, el parlamento o el gobierno) que designe los correspondientes representantes. Lo decisivo aquí es el hecho de que en el proceso federal de decisión están presentes las entidades territoriales en cuanto tales, sin que

---

<sup>9</sup> Aunque en el caso de Suiza algunos cantones (que coinciden con los medio-Cantones anteriores a la Constitución de 1999) cuentan con solo 1 representante en el Consejo Federal. Ver cuadro adjunto n° 1.

<sup>10</sup> Aunque los Territorios del Norte y la capital cuentan solo con 2 senadores, frente a los 12 que corresponden a los Estados.

dicha representación se vincule o se deba corresponder con el tamaño de su población respectiva.

Esta presencia específica de las entidades territoriales de gobierno en la escala federal se vehicula fundamentalmente a través de las segundas cámaras parlamentarias que, prácticamente sin excepción<sup>11</sup>, existen en los Estados compuestos, y se manifiesta básicamente en una participación en las funciones que son propias del Parlamento de cada Estado (legislación, reforma constitucional, potestad presupuestaria, control del Gobierno y nombramientos, en su caso), aunque a veces no en todas y no con el mismo grado de intensidad o en una posición paritaria con la cámara baja del respectivo Parlamento. A pesar de estas diferencias, que trataré con algo más de detalle más adelante, es importante resaltar ahora que las cámaras altas, a través de las cuales se instrumenta la representación territorial, participan al menos en la elaboración de las leyes y en la reforma constitucional. Esto es, en la producción de las decisiones normativas generales del Estado federal, lo que significa que la voluntad normativa federal se forma con la participación de las entidades territoriales de gobierno.

La constatación de la existencia de una segunda cámara parlamentaria federal, con funciones de participación en la elaboración de las leyes y en la reforma constitucional en la práctica totalidad de los Estados compuestos, permite afirmar que dicha cámara, con esta caracterización general, constituye un elemento, sino esencial al menos enormemente característico de los Estados que basan su estructura interna de poder en un principio de división territorial. Ciertamente existen ejemplos, históricos<sup>12</sup> y actuales<sup>13</sup>, de Estados compuestos cuyos Parlamentos son unicamerales, y no falta tampoco algún caso en el que se ha debatido seriamente la supresión de la segunda cámara parlamentaria<sup>14</sup>. Pero estos supuestos son claramente excepcionales, y hoy se encuentra generalizada y perfectamente anclada en los Estados compuestos la existencia de una segunda cámara parlamentaria que, de una forma u otra, vehicula la presencia de las entidades territoriales en el ámbito de la voluntad normativa federal.

Sin embargo, deben hacerse algunas precisiones a esta afirmación general. La primera, que las segundas cámaras parlamentarias son el vehículo principal de la presencia de las entidades territoriales en los asuntos federales, pero no su vehículo

---

<sup>11</sup> La única excepción significativa en la actualidad la constituye Nueva Zelanda (en la medida en que se considere que su estructura interna, que cuenta con 10 consejos regionales, tiene carácter federal), cuya segunda cámara (*Legislative Council*) fue abolida en 1951. También Micronesia dispone de un Parlamento unicameral, aunque forman parte del Congreso cuatro senadores elegidos por los cuatro Estados federados que componen la Federación de Micronesia.

<sup>12</sup> La II República española, cuya Constitución de 1931 diseñaba unas Cortes unicamerales.

<sup>13</sup> Los ya citados casos de Nueva Zelanda y de Micronesia.

<sup>14</sup> En el caso de Australia, donde el Labour Party había defendido la supresión del *Senate*. Sobre la cuestión, valorando de escasa utilidad la segunda cámara australiana, L.F. Crisp, *Australian National Government*, Croydon, 1962.

exclusivo. La representación territorial en ciertos ámbitos federales de decisión puede instrumentarse en ocasiones a través de otros mecanismos, al margen o con independencia de la segunda cámara parlamentaria. En primer lugar, hay que notar que para ciertos supuestos, normalmente relacionados con la designación de los más altos cargos federales, algunos Estados federales prevén mecanismos electivos que incluyen o toman en cuenta a las entidades territoriales, a las que conceden (a sus órganos o a sus pueblos) una presencia directa en el proceso de decisión, en el que, por tanto, se encuentran representadas, al margen de la instancia que con carácter general desempeña este papel. Este es el caso, por ejemplo, de la Asamblea Federal alemana, que elige al Presidente Federal<sup>15</sup>, y también el del mecanismo formal de elección del Presidente de los EUA<sup>16</sup>, donde los Estados tienen asignado un importante papel, al margen del Senado, que sin embargo se ve oscurecido por el hecho de que la elección presidencial hoy se presenta en realidad como una elección por sufragio universal y directo del conjunto de la ciudadanía federal. Mayor trascendencia tiene incluso la participación de las entidades territoriales en ciertas decisiones y actuaciones federales en el ámbito ejecutivo que se produce a través de las denominadas, en general, relaciones intergubernamentales<sup>17</sup>. Mediante las mismas, en efecto, y a través de los numerosos mecanismos e instrumentos que se ponen al servicio de estas relaciones<sup>18</sup>, las instancias territoriales de gobierno están presentes en la toma de decisiones a escala federal, y, por tanto, aplicando el criterio que estamos siguiendo, se produce igualmente una representación territorial en el proceso de actuación federal. Representación (en el sentido de estar presente de manera autónoma) y participación (en el sentido de intervenir, con capacidad de influir en la decisión) territoriales son conceptos que

---

<sup>15</sup> La *Bundesversammlung* está integrada por los miembros del *Bundestag* y por un número igual de miembros designados por los Parlamentos de los *Länder*, según un sistema proporcional. El hecho de que la elección del Presidente Federal no se confie simplemente a una reunión conjunta del *Bundestag* y del *Bundesrat* se debe a que, en este caso, los representantes de los *Länder* quedarían en clara minoría frente a los diputados federales. Sobre la cuestión, me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, cit, pag. 160 y sig.

<sup>16</sup> Cada Estado elige a un número de compromisarios igual a la suma de representantes y senadores que le corresponden, según el sistema que determine su Parlamento respectivo (hoy por sufragio universal y directo), y, en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos expresados por los compromisarios, la Cámara de Representantes elige Presidente entre los tres candidatos con mayor número de votos, también por mayoría absoluta, votando sin embargo en este caso por Estados y correspondiendo un voto a cada uno de ellos (art. II, Sección 1 de la Constitución). Esta última previsión sólo ha sido utilizada, sin embargo, dos veces (en 1800 y en 1825).

<sup>17</sup> Sobre las mismas, con carácter general, me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, cit. Sobre España, una panorámica general relativamente reciente en J. Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 1998.

<sup>18</sup> Desde órganos mixtos, de muy distinta naturaleza, hasta convenios y mecanismos complejos de planificación y coordinación. Sobre los mismos existe una muy amplia bibliografía. Por todos, me remito al número monográfico n. 240 de *Documentación Administrativa. Administración y Constitución : el principio de cooperación*, dirigido por A. Menéndez Rexach, que incluye una amplia bibliografía general.

ocupan un lugar en las relaciones intergubernamentales, con la peculiaridad, y la diferencia respecto de la representación que se articula a través de las segundas cámaras, de que en este caso la representación se instrumenta de modo prácticamente exclusivo a través de los Gobiernos territoriales y de las Administraciones dependientes, y que la participación se proyecta en el campo ejecutivo y administrativo. Esta es una dimensión que no puede olvidarse al tratar la representación territorial en los Estados compuestos. Pero una vez mencionada queda fuera del objeto de este trabajo, que se centra en la representación de las entidades territoriales que se produce en el ámbito de las decisiones normativas generales y, específicamente, a través de las segundas cámaras parlamentarias.

En este mismo orden de cosas hay que notar que la representación territorial no sólo se canaliza, en los Parlamentos de los Estados compuestos, a través de la segunda cámara, que asume específicamente esta función, sino, como se ha dicho más arriba, también a través de la primera, que asume una función de representación del pueblo federal en su conjunto. En la medida en la que, como se ha dicho también, la creación o el reconocimiento de un pueblo federal concebido en términos unitarios no supone la dilución en su interior de las partes que lo componen y que constituyen la base ciudadana de las entidades territoriales de gobierno que forman el Estado federal, la representación unitaria de este conjunto refleja muchas veces también la existencia de las partes. Se comprende fácilmente que la forma de reclutamiento de los miembros de la cámara baja goza de una influencia considerable en la vinculación que los mismos tengan a los territorios de los que proceden<sup>19</sup>, lo que resulta especialmente significativo, desde una perspectiva federal, cuando la base territorial de su elección se corresponde con las entidades federadas. Como se muestra en el cuadro adjunto (n. 1), ello ocurre de manera especialmente relevante en Suiza, en Estados Unidos y en Australia, donde las circunscripciones electorales coinciden con los Cantones, los Estados y los Estados y Territorios, respectivamente. En los EUA, además, el sistema de elecciones primarias para determinar los candidatos hace que su vinculación territorial sea especialmente intensa, de modo que es fácil que se anteponga la lealtad territorial, local y estatal, a la estrictamente partidista. Pero a pesar de este efecto, las cámaras bajas no están concebidas para representar a las entidades territoriales de gobierno, sino precisamente para asumir la representación del todo y expresar la voluntad unitaria del pueblo federal. Por ello, una vez dejada constancia del papel que eventualmente pueden asumir en este ámbito las cámaras bajas, nuestro interés debe centrarse en las segundas cámaras de los parlamentos federales, en la medida que éstas sí se conciben específicamente como cámaras de representación territorial.

---

<sup>19</sup> Así, M. Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaaten im rechtsvergleichende Sicht*, Max Planck Institut-Springer, Heidelberg, 1977, esp. pag. 86, especialmente en relación con los EUA.

*Cuadro 1. Base territorial elección cámara baja*

|           |   |
|-----------|---|
| Alemania  | Distritos (299) en Länder + circunscripción federal                       |
| Austria   | Distritos (43) en Länder  |
| Suiza     | Cantones  |
| Bélgica   | Circunscripciones electorales (20)  |
| España    | Provincias  |
| Italia    | Circunscripciones (26) y colegios uninominales (475); circuns. "Exterior" |
| EUA       | Estados   |
| Canadá    | Distritos (301) en Provincias y Territorios                               |
| Australia | Estados y Territorios   |

La segunda observación que cabe realizar a la afirmación sobre la existencia generalizada en los Estados compuestos de segundas cámaras parlamentarias que vehiculan la presencia de las entidades territoriales en la formación de la voluntad normativa federal, es que estas cámaras no asumen sólo un papel de representación territorial, sino también uno de freno, límite, contrapeso y enfriamiento de la cámara baja, en la línea de *reflexión* que tradicionalmente se ha predicado de las segundas cámaras de los Estados unitarios. Esta función de límite o contrapeso, teorizada ya por Montesquieu como mecanismo de intensificación de la división de poderes<sup>20</sup>, se encuentra muy enraizada en los propios orígenes del federalismo norteamericano, que nace no sólo para crear una unión más fuerte entre los Estados originarios, sino también para contribuir a una división del poder estatal que evite su concentración y permita así eludir los riesgos que la misma lleva aparejados para la libertad de los individuos. Y se manifiesta de forma patente en El Federalista, que defiende con ardor la introducción en la Constitución federal de una cámara como segunda rama de la asamblea legislativa, distinta de la primera y copartícipe del poder de ésta, que “ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno”, un cuerpo destinado a corregir “la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas”<sup>21</sup>. La distinta configuración del Senado

<sup>20</sup> *De l'esprit des lois* (1758), Libro XI (edición de L. Versini, Gallimard, Paris, 1995, 2 vol). Montesquieu, siguiendo la experiencia inglesa, defiende la partición del poder legislativo en dos cuerpos diferenciados porque así resulta más difícil que el Rey controle el Parlamento, y para evitar la eventual tiranía del Parlamento en momentos de debilidad del poder real, pues resulta más difícil que dos cámaras se pongan de acuerdo para corromper el sistema de gobierno. Estos argumentos son claramente utilizados después por Hamilton y Madison en El Federalista, para justificar la creación del Senado en la Constitución de los EUA de 1787. Montesquieu, además, establecía como ventaja de las segundas cámaras el hecho de que permitían una mejor representación de las diversas colectividades que integraban la nación.

<sup>21</sup> El Federalista, ed. cit., LXII (Publius). Los argumentos a favor de un Senado corto en número y largo en mandato, constituido por personas más maduras que la Cámara de Representantes y designadas por los Parlamentos de los Estados (que a su vez tienen también una composición bicameral en su mayoría), como elemento de reflexión, freno y estabilidad del sistema republicano de gobierno, ocupa la mayor parte de los artículos LXII y LXIII (Publius) del Federalista.

respecto de la Cámara de Representantes, por lo que hace al número y al reclutamiento de sus miembros y a la duración de su mandato, ha sido el artificio técnico al que se ha confiado esta misión de frenar y contrapesar, misión que ha venido realizando ya desde los primeros momentos. La división del poder y el equilibrio entre instituciones se puede observar con claridad en el cuadro 2, que compara la composición política del Senado con la de la Cámara y con el signo político de la Presidencia de la Unión, y en el que queda constancia de que no resulta inhabitual<sup>22</sup> que las tres instancias cuenten con mayorías políticas distintas, que se vigilan y se contrapesan mutuamente.

---

<sup>22</sup> Desde 1945, pero también con anterioridad a esta fecha, aunque no me ha parecido necesario remontar la serie hasta el primer Congreso, en 1789.

*Cuadro 2 . Composición política Congreso EUA y Presidencias de la Unión*

| Legislatura<br>** | Pres * | Cámara Representantes |            | Senado       |            |
|-------------------|--------|-----------------------|------------|--------------|------------|
|                   |        | Republicanos          | Demócratas | Republicanos | Demócratas |
| 2003              | R      | 229                   | 205        | 51           | 48         |
| 2001              | R      | 221                   | 212        | 50           | 50         |
| 1999              | D      | 223                   | 212        | 55           | 45         |
| 1997              | D      | 228                   | 206        | 55           | 45         |
| 1995              | D      | 230                   | 204        | 52           | 48         |
| 1993              | D      | 176                   | 258        | 43           | 57         |
| 1991              | R      | 167                   | 267        | 44           | 56         |
| 1989              | R      | 175                   | 260        | 45           | 55         |
| 1987              | R      | 177                   | 258        | 45           | 55         |
| 1985              | R      | 182                   | 253        | 53           | 47         |
| 1983              | R      | 167                   | 268        | 54           | 46         |
| 1981              | R      | 192                   | 243        | 53           | 46         |
| 1979              | D      | 158                   | 277        | 41           | 58         |
| 1977              | D      | 143                   | 292        | 38           | 61         |
| 1975              | R      | 144                   | 291        | 38           | 60         |
| 1973              | R      | 192                   | 242        | 42           | 56         |
| 1971              | R      | 180                   | 255        | 44           | 54         |
| 1969              | D      | 192                   | 243        | 43           | 57         |
| 1967              | D      | 187                   | 248        | 36           | 64         |
| 1965              | D      | 140                   | 295        | 32           | 68         |
| 1963              | D      | 176                   | 258        | 34           | 66         |
| 1961              | R      | 175                   | 262        | 36           | 64         |
| 1959              | R      | 153                   | 283        | 35           | 65         |
| 1957              | R      | 201                   | 234        | 47           | 49         |
| 1955              | R      | 203                   | 232        | 48           | 47         |
| 1953              | D      | 221                   | 213        | 48           | 47         |
| 1951              | D      | 199                   | 234        | 47           | 49         |
| 1949              | D      | 171                   | 263        | 42           | 54         |
| 1947              | D      | 246                   | 188        | 51           | 45         |
| 1945              | D      | 190                   | 243        | 38           | 57         |

\* Indica el signo político de la Presidencia de la Unión en el año correspondiente (R = republicano; D = demócrata).

\*\* Año de inicio de las legislaturas de la Cámara de Representantes

Fuente : Office of the Clerk, 2003

Al cumplir esta función de contrapeso, que intensifica la división de poderes, el nuevo Parlamento revolucionario y federal, nacido en un contexto democrático, entronca, paradójicamente, con las antiguas cámaras aristocráticas, que hunden sus raíces en los parlamentos estamentales y que pasan a los nuevos Estados liberales como mecanismos de freno y enfriamiento de las cámaras bajas, cuya composición, más popular, se percibe como un peligro de radicalismo y de exceso. Quizá una de las claves

de la buena salud del bicameralismo en el mundo de hoy<sup>23</sup> se deba precisamente a la circunstancia de que las segundas cámaras recogen precisamente ambas tradiciones, la democrática que persigue intensificar la división de poderes y la aristocrática que busca frenar el ímpetu de un Parlamento en el que han entrado las clases populares.

Estas dos corrientes de pensamiento confluyen también cuando de lo que se trata de manera predominante es de atribuir a la segunda cámara una función de representación territorial. En efecto, la función de limitación y de contrapeso, en los estados compuestos, no sólo la asume el Senado norteamericano, que nace ya con esta vocación (hacia la cámara baja y también hacia el poder ejecutivo federal, encarnado en el Presidente), sino que la acaban asumiendo también otras segundas cámaras federales, nacidas bajo unos presupuestos completamente distintos, y, en todo caso, alejados de los propósitos democráticos de división de los poderes que animaron la unificación norteamericana. Este es el caso, por ejemplo, del *Bundesrat* alemán, cuya inspiración en la antigua dieta que encarnaba la comunidad de los príncipes alemanes es evidente. Pero la configuración constitucional actual del *Bundesrat*, ya en un contexto democrático, permite también que pueda divergir y hasta contraponerse a la composición política del *Bundestag*, como se muestra en el cuadro nº 3, desempeñando así un papel de contrapeso que obliga al diálogo institucional y al consenso en las grandes cuestiones. Al final, las segundas cámaras de los Estados compuestos desempeñan también, junto a la representación territorial que asumen como papel principal, una función de límite y de contrapeso, que intensifica la división del poder dentro de la propia Federación. La entidad de este otro papel depende sin embargo, fundamentalmente, de la configuración constitucional que reciba esta institución y, especialmente, aunque no en exclusiva, del grado de diferenciación que presente en la forma de reclutamiento de sus miembros respecto de la establecida para la cámara baja, de tal modo que, a mayor diferenciación en este extremo crucial, mayor intensidad presenta su papel como mecanismo de división y equilibrio de poderes.

No es éste el lugar para examinar los efectos o las consecuencias de esta distinta (al menos potencialmente) composición política de las cámaras del Parlamento de un Estado compuesto, pero esta circunstancia sin duda tiene que ver con la concepción del federalismo como sistema que se fundamenta en la división del poder, que busca un equilibrio entre las diversas instancias de gobierno mediante un juego de pesos y contrapesos y que, sobre todo, presenta una profunda aversión hacia las concentraciones del poder. Y con esta diferenciación en la composición política de los diversos órganos e instituciones, aunque en ciertos momentos pueda hacer más compleja y difícil la toma

---

<sup>23</sup> En la actualidad, según datos de la Unión Interparlamentaria, de los 181 Estados contabilizados, 115 disponen de parlamentos unicamerales y 66 de parlamentos bicamerales. En general, puede decirse que, geográficamente, el bicameralismo se extiende por Europa y América, y resulta en cambio más infrecuente en Asia y en África. Por áreas culturales, se encuentra bastante generalizado en los países de cultura política occidental (sea anglosajona, francesa, hispánica o germánica), y es más bien raro en los países árabes y orientales. Es prácticamente la regla general en los Estados federales (con excepción de Micronesia). Hay que señalar también la supresión de las segundas cámaras en algunos Estados unitarios, significativamente Dinamarca (*Landsting*, 1953) y Suecia (*Riksdag*, 1969).

de decisiones, se fomenta en cambio la cultura del diálogo, de la participación y del consenso entre instituciones y fuerzas políticas, de modo que las grandes decisiones solo se pueden adoptar con la participación y el acuerdo de todos, siendo ello precisamente el rasgo característico esencial de la cultura política federal.

*Cuadro 3. Composición política de las Cámaras en Alemania \**

|      | Bundestag ** |           | Bundesrat *** |           |
|------|--------------|-----------|---------------|-----------|
|      | Gobierno     | Oposición | Gobierno      | Oposición |
| 2002 | 306          | 297       | 34            | 35        |
| 1998 | 340          | 325       | 16            | 38 / 15   |
| 1994 | 341          | 331       | 10            | 34 / 24   |
| 1990 | 398          | 264       | 18            | 23 (M)    |
| 1987 | 269          | 228       | 27 (M)        | 14        |
| 1983 | 278          | 220       | 26 (M)        | 15        |
| 1980 | 271          | 226       | 15            | 26 (M)    |
| 1976 | 253          | 242       | 15            | 26 (M)    |
| 1972 | 271          | 225       | 20            | 21 (M)    |
| 1969 | 254          | 242       | 22 (M)        | 0 / 19    |
| 1965 | 294          | 202       | 26 (M)        | 4 / 11    |
| 1961 | 309          | 190       | 5             | 15 / 21   |
| 1957 | 287          | 210       | 21 (M)        | 4 / 16    |
| 1953 | 334          | 153       | 13            | 9 / 16    |
| 1949 | 209          | 193       | 8             | 4 / 31    |

\* Hay que tener en cuenta que el número de votos en el Bundesrat varia con las elecciones legislativas de los Länder. Las cifras que se indican en el cuadro corresponden al momento inicial de cada legislatura del Bundestag, pero prácticamente nunca se han mantenido invariables a lo largo de su duración.

\*\* No se contabilizan (hasta 1990) los representantes de Berlín, sin plenos derechos de voto hasta esta fecha. Los datos se refieren al inicio de la legislatura.

\*\*\* En las cifras relativas a los votos de la oposición en el Bundesrat, la primera indica el número de votos del partido principal que se encuentra en la oposición al Gobierno federal en el Bundestag, y la segunda, en su caso (separada mediante barra), los votos pertenecientes a otros partidos. La letra (M) indica mayoría absoluta.

Fuente : para los datos relativos al Bundestag hasta 1994, *Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Vol. 1, Nomos, Baden-Baden, 1999. Para los datos del Bundesrat, hasta 1998, R. Sturm, "Vorbilder für eine Bundesratsreform ? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammers in föderales politischen Systemen", *Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammers*, Arbeitspapier, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2002.

## 2. La representación territorial a través de las segundas cámaras parlamentarias

Establecido el hecho de que la representación de las entidades territoriales de gobierno se vehicula en los Estados compuestos fundamentalmente a través de las segundas cámaras parlamentarias, procede examinar, sumariamente, el modo en que éstas asumen y realizan efectivamente esta función. Y en este campo, lo primero que cabe destacar, y la circunstancia más relevante además, es la extrema diversidad con la que los distintos sistemas configuran sus segundas cámaras para dar cauce a dicha representación, que contrasta con la gran similitud con la que se configuran las primeras. Los cuadros que se incluyen a continuación expresan con claridad esta enorme diversidad, por lo que atañe a su composición, en lo referido tanto a las entidades representadas como a la forma de reclutamiento de sus miembros, la naturaleza de su mandato y el reparto de votos o escaños entre las entidades territoriales (cuadro nº 4); a las funciones que se les encomiendan y su posición relativa respecto de la primera cámara, especialmente en el ámbito legislativo y de la reforma constitucional, con expresión del modo de resolver las eventuales discrepancias que se produzcan entre ambas cámaras del Parlamento federal (cuadro nº 5); y, finalmente, a la composición numérica de las segundas cámaras y su relación con el tamaño de las primeras (cuadro nº 6).

La conclusión de todo ello, efectivamente, es la gran diversidad que se produce en la configuración constitucional de las segundas cámaras<sup>24</sup>, y, por tanto, la constatación de que no existe un modelo de segunda cámara de los Estados federales o compuestos, que permita definir el modo de realizar la función de representación territorial según unos parámetros predeterminados : cada sistema, en función de sus propias tradiciones, de su historia, de sus necesidades, de su contexto institucional general y de los equilibrios políticos sobre los que se fundamenta, acaba realizando un determinado diseño de su segunda cámara parlamentaria y configurando un determinado modo de hacer presentes sus entidades territoriales en el proceso de formación de la voluntad federal.

No resulta fácil reducir esta diversidad a categorías generales. Por ello, los intentos doctrinales que se han hecho en esta dirección tienen carácter parcial, en la medida que toman como referencia sólo alguno de los elementos de la configuración de las segundas cámaras<sup>25</sup>, o presentan un tan alto grado de generalidad que los hacen

---

<sup>24</sup> A diferencia en cambio de la gran homogeneidad que se aprecia en la configuración de las primeras cámaras parlamentarias, basadas en la elección directa y por sufragio universal, según criterios que priman una representación demográfica de la población federal, y que asumen la plenitud de las funciones que se atribuyen al Parlamento federal, en materia de legislación y de control (así, J. Mastias, J. Grangé, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, cit, esp. pag. 31).

<sup>25</sup> Así, p.e., el criterio de la igualdad o desigualdad en la representación de las entidades territoriales en la segunda cámara (L. Trivelli, *Le bicaméralisme*, Diffusion Payot, Lausanne, 1975, pag. 70), o la clasificación realizada en J. Mastias, J. Grangé, (op. cit, pag. 20 y sig) en base a los criterios de la representatividad y la legitimidad, de su composición (especialmente

escasamente útiles a efectos dogmáticos. Realizada en el campo de la politología, tiene especial interés, por su fuerza descriptiva, la clasificación de Lijphart<sup>26</sup>, que distingue entre “bicameralismo fuerte”, “bicameralismo débil” y “bicameralismo insignificante”, basando tal clasificación a su vez en una doble distinción : primero, según la relación entre cámara alta y cámara baja (“simétrica”, “moderadamente asimétrica” o “extremadamente asimétrica”, en función del grado de similitud de sus poderes, idénticos en el primer caso, y fuertemente dispares en el último, siempre en perjuicio de la cámara alta); y, en segundo lugar, según su composición, también en relación con la cámara baja (“congruente” –es decir, igual o muy similar--, o “incongruente” –desigual--). Para Lijphart, el bicameralismo es tanto más eficaz cuanto más incongruencia o diferenciación exista en la composición de las dos cámaras y cuanto mayor sea la simetría entre sus poderes y la igualdad de su posición respectiva en el proceso decisorio. De este modo, el “bicameralismo fuerte” se produciría en aquellos casos en los que concurren ambos factores (simetría o asimetría moderada, e incongruencia), el “bicameralismo débil” en aquellos en los que sólo se da uno de ellos, y el “bicameralismo insignificante” cuando no se presenta ninguno de los dos.

Aunque esta clasificación está pensada para el conjunto de los sistemas bicamerales, es útil también, naturalmente, para valorar el grado de efectividad *general* de las segundas cámaras en los Estados compuestos. Pero en cambio es más difícil que pueda valorar específicamente la efectividad de su función de representación territorial. Para ello hay que ponderar otros factores, que juegan decisivamente en este ámbito y cuya concurrencia determina la intensidad con la que cada segunda cámara realiza la función de representación territorial que tiene atribuida en principio. En mi opinión, estos factores, esencialmente relevantes, son cuatro :

- i. la distribución de escaños o de votos entre las entidades territoriales
- ii. las funciones de la segunda cámara en relación con las de la primera, y la posición relativa de cada una en el mecanismo de decisión
- iii. la composición de la segunda cámara, especialmente en lo que se refiere a la base territorial de la designación de sus miembros y al modo de su reclutamiento, y, finalmente,
- iv. la naturaleza del mandato de los miembros de la segunda cámara.

Un examen sumario de estos cuatro elementos decisivos en la configuración de las segundas cámaras en algunos Estados compuestos especialmente significativos para nosotros, a efectos de su papel de representación territorial, se presenta en los cuadros que siguen (nos. 4 y 5).

---

el modo de reclutamiento de sus miembros), las condiciones de elegibilidad, sus funciones y la duración y naturaleza del mandato de sus miembros.

<sup>26</sup> A. Lijphart, *Democracies :Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, pag. 95 y sig.

Cuadro 4 Composición segundas cámaras

|                   | Representados / base territorial   | Reclutamiento   | Mandato                  | Escaños / votos <sup>1</sup>   |
|-------------------|--|---|--------------------------|--|
| Bundesrat RFA     | Länder   | Designación por Gobiernos de Länder   | Instruido-unidad de voto | Proporcional a población (entre 3 y 6)   |
| Bundesrat Austria | Länder   | Designación por Parlamentos Länder (con proporcionalidad <sup>2</sup> )   | Libre                    | Proporcional a población (entre 3 y 12)  |
| Ständerat Suiza   | Cantones   | Regulación por los cantones <sup>3</sup>  | Libre                    | 1 o 2 representantes por Canton <sup>4</sup>   |
| Senado Bélgica    | Comunidades, grupos lingüísticos <sup>5</sup> y provincias <sup>6</sup> . Familia real <sup>7</sup> .    | 1)elección popular directa<br>2)designación Consejos Comunidades (con proporcionalidad)<br>3)cooptación por senadores de grupos 1 y 2<br>4) miembros natos <sup>7</sup> | Libre                    | 1)Colegio electoral francés : 15<br>Colegio electoral neerlandés : 25<br>2) Comunidades (3) : 10, 10 y 1 <sup>8</sup><br>3) Colegios lingüísticos : 6 y 4 <sup>9</sup>   |
| Senado España     | Provincias y Comunidades Autónomas   | 1)elección popular directa (provincias)<br>2) designación Parlamentos CCAA (CCAA)   | Libre                    | 1) Provincias : 4 <sup>10</sup><br>2) CCAA : proporción población <sup>11</sup>  |
| Senado Italia     | 1)Regiones<br>2)Italianos en el exterior <sup>12</sup><br>3)Miembros natos y de designación presidencial | 1)Elección popular directa<br>2) Senadores vitalicios, natos <sup>13</sup> y de designación presidencial <sup>14</sup>  | Libre                    | Proporcional a la población (mínimo 7) <sup>15</sup>   |
| Senado EUA        | Estados  | Elección popular directa (desde 1913) <sup>16</sup>   | Libre <sup>17</sup>      | 2 senadores por Estado   |
| Senado Canada     | (Provincias) <sup>18</sup>   | Designación por primer ministro federal <sup>19</sup>   | Libre                    | 1)24 senadores por cada una de las 4 regiones senatoriales <sup>20</sup><br>2) 6 senadores por Terranova<br>3) 1 senador por cada Territorio : Noroeste, Yucon y Nunavut |
| Senado Australia  | Estados  | Elección popular directa  | Libre                    | 1) 12 senadores por Estado<br>2) 2 senadores por Territorios del Norte y capital   |

<sup>1</sup> Escaños / votos por entidad territorial

<sup>2</sup> Proporcionalidad corregida : uno de los representantes nombrados debe corresponder al segundo partido en escaños en el Landtag (o en votos, en caso de empate).

<sup>3</sup> La Constitución federal remite la cuestión a la regulación interna de cada cantón (art. 150.3 Constitución 1999, idéntica en este punto a la Constitución de 1874). Todos ellos cuentan hoy con un sistema de elección popular directa.

<sup>4</sup> En realidad, los seis cantones con derecho a elegir solo a un representante se corresponden con los "cantones divididos" o "medio-cantones" en la situación anterior a la Constitución de 1999, que igualmente solo podían elegir a un representante, mientras que los otros 20 eligen a 2 representantes (art. 150 Constitución 1999). Se mantiene así el principio de igualdad de representación, que es tradicional en el federalismo suizo.

---

<sup>5</sup> Los senadores de elección popular y los designados por los Consejos de las Comunidades, reunidos en dos colegios lingüísticos (francés y neerlandés) designan a diez senadores. Se asegura igualmente que un número mínimo de senadores estén domiciliados en la región bilingüe de Bruselas-capital (art. 67 Constitución 1993).

<sup>6</sup> Todas las provincias deben contar al menos con un senador, de alguno de los grupos.

<sup>7</sup> Hijos del Rey o, en su defecto, descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar (art. 72 Constitución 1993).

<sup>8</sup> Diez senadores designados por el Consejo de la Comunidad francesa, diez por el Consejo de la Comunidad flamenca y uno por el Consejo de la Comunidad germanófona

<sup>9</sup> Los senadores de los grupos 1 y 2, agrupados como colegios lingüísticos designan 10 nuevos senadores (6 en el colegio neerlandés y 4 en el colegio francés)

<sup>10</sup> En provincias insulares, cada isla o agrupación de islas forma circunscripción, con un número de senadores a elegir que oscila entre 1 y 3. Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una.

<sup>11</sup> Un senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes. El número de representantes designados oscila entre 1 y 7.

<sup>12</sup> Circunscripción "Exterior", art. 57 Constitución

<sup>13</sup> Los expresidentes de la República son senadores natos y vitalicios.

<sup>14</sup> El Presidente de la República puede nombrar 5 senadores vitalicios entre quienes hayan "enaltecido a la Patria por altísimos méritos en el ámbito social, científico, artístico y literario" (art. 59 Constitución)

<sup>15</sup> Valle d'Aosta tiene 1 representante y Molise 2. La circunscripción "exterior" cuenta con diez representantes (art. 57 Constitución).

<sup>16</sup> Antes de la aprobación de la Enmienda XVII a la Constitución (8 abril 1913), los senadores eran designados por las legislaturas de los Estados.

<sup>17</sup> Aun cuando era controvertido, en la época anterior a la XVII Enmienda, las legislaturas de algunos estados impartían instrucciones a los senadores designados, aunque en ningún caso llegó a establecerse un mecanismo de *recall*.

<sup>18</sup> El hecho de que los senadores sean libremente designados por el Primer Ministro, aunque siguiendo ciertas reglas de distribución territorial, impide en realidad considerar que éstos representen a las provincias.

<sup>19</sup> Designación libre, aunque debe respetar ciertas reglas de reparto territorial.

<sup>20</sup> En las que se agrupan las diversas provincias : las regiones del Oeste y la Marítima agrupan 4 y 3 provincias, respectivamente, mientras que las provincias de Ontario y Quebec forman una región senatorial propia . Dentro de cada región, los senadores se reparten según reglas diversas y específicas.

Cuadro 5 Funciones de las segundas cámaras / posición respecto primeras cámaras

|                   | Legislativas   | Resolución discrepancias con 1ª cámara en función legislativa  | Reforma Constitucional  | Nombramientos  | Otras   |
|-------------------|--|--|---|--|---|
| Bundesrat RFA     | 1)veto absoluto <sup>1</sup><br>2)veto suspensivo  | Comisión Conciliación  | Veto absoluto (aprobación por 2/3)  | - 1/2 magistrados TC<br>- parte de miembros de numerosos organismos federales <sup>2</sup>                 | -Participación Länder en Unión Europea<br>-Ratificación reglamentos federales <sup>3</sup><br>-Intervención en inspección federal <sup>4</sup>                        |
| Bundesrat Austria | 1) veto absoluto <sup>5</sup><br>2) veto suspensivo<br>3) no intervención <sup>6</sup>               | Decisión final Consejo Nacional (excepto casos veto absoluto)  | 1)veto absoluto <sup>7</sup><br>2) veto suspensivo                                  | - 3 magistrados TC   | - Autorización para disolución parlamentos Länder <sup>8</sup>  |
| Ständerat Suiza   | Veto absoluto <sup>9</sup>   | Navette y Conferencia de conciliación  | Veto absoluto   | A través de Asamblea Federal <sup>10</sup>   | Funciones políticas y ejecutivas diversas <sup>11</sup>   |
| Senado Bélgica    | 1)Veto absoluto <sup>12</sup><br>2)Veto suspensivo <sup>13</sup><br>3) no intervención <sup>13</sup> | 1)Comisión parlamentaria de concertación <sup>14</sup><br>2)Navette <sup>15</sup><br>3) Decisión final de la Cámara Representantes | Veto absoluto (aprobación por 2/3)  | -parte de miembros Corte Casación y Corte Arbitraje  | Conflictos de interés entre entidades <sup>16</sup>   |
| Senado España     | Veto suspensivo <sup>17</sup>  | Decisión final del Congreso <sup>18</sup>  | Veto absoluto <sup>19</sup>   | 1)4 magistrados TC<br>2)10 miembros Consejo G. Poder Judicial<br>3)miembros otros organismos <sup>20</sup> | 1)Autorización convenios CCAA<br>2)Distibución fondos solidaridad<br>3)Autorización leyes armonización <sup>21</sup><br>4) Autorización intervención Estado (art.155) |
| Senado Italia     | Veto absoluto <sup>22</sup>  | Navette <sup>23</sup>  | Veto absoluto   | En sesión conjunta Parlamento: Presidente República, parte del Consejo Magistratura, parte TC.             | 1)Designación y control del Gobierno<br>2)Aprobación del presupuesto  |
| Senado EUA        | Veto absoluto <sup>24</sup>  | Conferencia bicameral de conciliación <sup>25</sup>  | Veto absoluto (aprobación 2/3) <sup>26</sup>  | Confirmación de cargos designados por el Presidente <sup>27</sup>  | 1)Política exterior <sup>28</sup><br>2)Impeachment funcionarios federales <sup>29</sup>   |
| Senado Canada     | Veto absoluto <sup>30</sup>  | Conferencia bicameral de conciliación <sup>31</sup>  | Veto suspensivo <sup>32</sup>   |  | Estudio e informe <sup>33</sup>   |
| Senado Australia  | Veto absoluto <sup>34</sup>  | 1)Doble disolución de las cámaras<br>2)Sesión conjunta, si persiste <sup>35</sup>  | Veto absoluto, con referendum en caso discrepancia con Representantes <sup>36</sup> |  | 1)Control del Gobierno <sup>37</sup><br>2)Ratificación legislación delegada<br>3)Información, investigación y estudio   |

---

<sup>1</sup> Leyes de necesaria aprobación por el Bundesrat, en casos previstos en la GG (aprox. 55-60 % de la legislación federal).

<sup>2</sup> Entre otros, según la legislación federal correspondiente, consejos de administración de entidades financieras y crediticias públicas federales, consejo de administración y de control de la institución de derecho público "Deutsche Welle", Consejo de infraestructuras de correos y telecomunicaciones, consejo de la Institución federal para el Trabajo, etc, hasta un total de más de 30 organismos y entidades federales.

<sup>3</sup> Facultad de veto absoluto frente a reglamentos que, en general, desarrollen leyes sometidas a la necesaria aprobación del Bundesrat o bien que deban ser ejecutadas por los Länder (art. 80.2 y art. 84 GG).

<sup>4</sup> Autorización para envío de comisionados y declaración de infracción de la legislación federal por parte de un Land (art. 84. 3 y 4 GG). Además, autorización para la ejecución federal forzosa (art. 37 GG).

<sup>5</sup> En el caso de tratados internacionales que regulen materias de competencia de los Länder (art. 50.1 Constitución) y para autorizar que el plazo de desarrollo de las leyes federales de principios sea inferior a los 6 meses o superior a un año (art. 15.6 Constitución).

<sup>6</sup> El Bundesrat no participa en las disposiciones del Consejo Nacional relativas al presupuesto federal, al patrimonio federal y otras materias, especialmente financieras, establecidas en el art. 42.5 de la Constitución.

<sup>7</sup> Respecto de leyes constitucionales o disposiciones constitucionales en leyes ordinarias que limiten las competencias de los Länder (introducido en 1984) y de leyes constitucionales que modifiquen la composición y funcionamiento del propio Bundesrat (art. 34 y 35 Constitución). En este último caso se requiere la aprobación por la mayoría de los representantes de al menos 4 Länder.

<sup>8</sup> Ordenada por el Gobierno Federal (art. 100.1 Constitución).

<sup>9</sup> El Consejo Nacional y el Consejo Federal disponen de las mismas competencias, por mandato constitucional general (art. 148.2 Constitución 1999).

<sup>10</sup> La Asamblea Federal es la reunión del Consejo Nacional y el Consejo Federal, y en sesión conjunta se elige el Gobierno, el Presidente de la Confederación, los magistrados del Tribunal Supremo, altos cargos de la Administración federal y del Ejército.

<sup>11</sup> Además de las funciones que ejerce en sesión conjunta de la Asamblea Federal, la Constitución de 1999 atribuye en condiciones de paridad con el Consejo nacional una larga lista de atribuciones de carácter político y ejecutivo, entre las que destacan el control del Gobierno (sin mecanismo de retirada de confianza), aprobación de tratados internacionales, aprobación del presupuesto federal y la cuenta del Estado, aprobación de los convenios entre cantones y de éstos con terceros países, y otras en el ámbito político, administrativo, en las relaciones federales y de carácter internacional (art. 169-173).

<sup>12</sup> Sobre leyes previstas en la lista del art. 77 de la Constitución (en general, además de las leyes constitucionales, leyes de mayoría especial y las que las ejecutan, aprobación de tratados internacionales y atribución de competencias a instancias supranacionales, leyes de división provincial y municipal, leyes relativas a la estructuración y funcionamiento del parlamento, leyes

---

relativas al Consejo de estado y creación de tribunales y leyes que afectan la organización federal del Estado). Navette sin límite.

<sup>13</sup> En relación con los presupuestos y las cuentas federales, las leyes en materia de responsabilidad civil y penal de los ministros, la fijación de contingentes del Ejército y el otorgamiento de naturalizaciones (art. 74 Constitución).

<sup>14</sup> Para resolver las diferencias sobre calificación de las leyes en las categorías de la lista del art. 77 Constitución.

<sup>15</sup> Navette en las leyes que requieren necesariamente la aprobación del Senado.

<sup>16</sup> Procedimiento no jurisdiccional previsto en el art. 143 Constitución.

<sup>17</sup> Facultad de introducir enmiendas o de presentar un veto a la totalidad del proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados (art. 90 Constitución).

<sup>18</sup> En algunos casos después de la intervención de una comisión mixta de conciliación (art. 74.2 Constitución, cuyos supuestos, sin embargo, no se refieren a decisiones propiamente legislativas : autorización de tratados, de convenios entre CCAA y distribución de fondos de solidaridad territorial).

<sup>19</sup> Exigencia de aprobación, en todo caso, aunque con mayorías distintas en función de los dos tipos de reforma constitucional previstos (art. 167 y 168 Constitución).

<sup>20</sup> Tribunal de Cuentas, Consejo Administración Ente Público RTVE, Consejo de Coordinación Universitaria, Consejo Consultivo Agencia Protección de Datos, Defensor del Pueblo (conjuntamente con Congreso de los Diputados).

<sup>21</sup> Apreciación interés general para armonizar (art. 150.3 Constitución).

<sup>22</sup> El Senado y la Cámara de los Diputados tienen los mismos poderes. En materia legislativa, el art. 70 de la Constitución establece que "la función legislativa es ejercida colectivamente por las dos cámaras".

<sup>23</sup> Limitada por el hecho de que en segunda lectura las deliberaciones en cada cámara solo pueden tener lugar sobre las modificaciones introducidas por la otra, y solo se pueden presentar nuevas enmiendas si guardan relación directa con estas modificaciones (Reglamento de la Cámara de Diputados, art. 70.2; Reglamento del Senado, art. 104).

<sup>24</sup> El Senado dispone de los mismos poderes legislativos que la Cámara de Representantes, con la única excepción, de alcance muy limitado, de la legislación fiscal, cuya iniciativa corresponde en exclusiva a los Representantes, aunque el Senado mantiene íntegramente sus poderes de enmienda y aprobación.

<sup>25</sup> Si no hay acuerdo, el proyecto se entiende rechazado. El texto final aprobado por la Conferencia, por mayoría de cada delegación del Senado y de la Cámara de Representantes, debe volver al pleno de cada cámara, para una votación final sobre el mismo.

<sup>26</sup> Además, las enmiendas a la Constitución deben ser ratificadas por 2/3 de los Estados (art. V Constitución).

<sup>27</sup> Competencia exclusiva del Senado (embajadores, magistrados del Tribunal Supremo y altos funcionarios federales, civiles y militares, Sección 2 del Art. II Constitución).

---

<sup>28</sup> El Senado es la cámara principal del Congreso en materia de política exterior, especialmente debido a sus poderes, exclusivos, de aprobación de tratados internacionales.

<sup>29</sup> El Senado juzga a iniciativa de los Representantes.

<sup>30</sup> El Senado tiene los mismos poderes legislativos que la Cámara de los Comunes, con la única diferencia de que los proyectos de ley financieros y fiscales deben iniciar su tramitación en la esta última.

<sup>31</sup> La conferencia de las dos cámaras, que es libre, intenta ponerlas de acuerdo sobre las modificaciones introducidas por una de ellas sobre el texto recibido de la otra (art. 78 Reglamento Senado y art. 77 Reglamento de la Cámara de los Comunes). En todo caso, es necesaria la aprobación de las dos.

<sup>32</sup> Las reformas constitucionales deben ser aprobadas en principio por las dos cámaras, pero en caso de falta de aprobación del Senado, la Cámara de los Comunes puede aprobar la reforma después de un plazo de 180 días. Esta regla se excluye, sin embargo, en algunos casos, sometidos a un procedimiento simple de reforma, que requiere necesariamente la aprobación del Senado (art. 47 Ley constitucional 1982). Las reformas, en general (no en este procedimiento simple), deben ser ratificadas además por 2/3 de los parlamentos de las provincias, que representen al menos el 50 % de la población del Canada.

<sup>33</sup> La actividad del Senado se ha ido especializando en la práctica en funciones de estudio, seguimiento y encuesta de las políticas y de las leyes.

<sup>34</sup> El Senado y la Cámara de Representantes disponen de los mismos poderes legislativos, con la única excepción de que la primera no puede iniciar la tramitación de las leyes financieras y fiscales, no puede enmendar estos proyectos y no puede proponer un aumento de los impuestos. Todos estos proyectos, sin embargo, deben ser aprobados también por el Senado.

<sup>35</sup> Si no es posible resolver el desacuerdo sobre un proyecto de ley en el plazo de tres meses, el Gobernador General puede disolver las dos cámaras simultáneamente. Si después de las elecciones persiste el desacuerdo, se resuelve mediante una sesión conjunta de las dos cámaras (art. 57 Constitución; la Cámara de Representantes dispone de doble número de miembros que el Senado, art. 24 Constitución). Son posibles también conferencias mixtas de conciliación, formales (muy infrecuentes) o informales.

<sup>36</sup> Si las dos cámaras no se ponen de acuerdo, el Gobernador Gneeral puede someter el proyecto a referendum de los electores de los Estados, siendo aprobado si recibe el voto afirmativo en la mayoría de los Estados y del conjunto de los electores. Ciertas modificaciones constitucionales que afectan particularmente a un Estado requieren su aprobación mediante referendum de su población.

<sup>37</sup> La formación del Gobierno se produce, sin embargo, en el seno de la Cámara de Representantes.

*Cuadro 6 Composición numérica de las cámaras (2003)*

|           | Cámara baja (A) | Cámara alta (B) | Nº entidades ter. | Ratio B/A |
|-----------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Alemania  | 603             | 69              | 16                | 0,11      |
| Austria   | 183             | 62              | 9                 | 0,33      |
| Suiza     | 200             | 46              | 26 <sup>1</sup>   | 0,23      |
| Bélgica   | 150             | 71              | 3 <sup>2</sup>    | 0,47      |
| España    | 350             | 259             | 19 <sup>3</sup>   | 0,74      |
| Italia    | 630             | 315             | 20 <sup>4</sup>   | 0,50      |
| EUA       | 435             | 100             | 50                | 0,23      |
| Canadá    | 301             | 105             | 13 <sup>5</sup>   | 0,35      |
| Australia | 150             | 76              | 8 <sup>6</sup>    | 0,51      |

<sup>1</sup> 20 Cantones y 6 Cantones divididos o "medio-Cantones".

<sup>2</sup> 3 Comunidades, aunque después los senadores son elegidos por diversos colegios.

<sup>3</sup> 17 Comunidades Autónomas y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con 2 senadores cada una.

<sup>4</sup> 5 de las 20 Regiones son de estatuto especial. De éstas, la región de Trentino-Alto Adige/Südtirol está constituida por las provincias autónomas de Trento y Bolzano, con régimen especial.

<sup>5</sup> 10 Provincias (que forman 4 regiones senatoriales) y 3 Territorios.

<sup>6</sup> 6 Estados (6 senadores cada uno), la capital (2 senadores) y el Territorio del Norte (2 senadores).

El examen de los distintos sistemas compuestos permite establecer algunas distinciones generales en torno a estos cuatro aspectos, y la valoración de estas diversas categorías por separado, según un determinado baremo numérico, puede conducir hacia una valoración general del grado o la intensidad con la que cada cámara cumple su función de representación territorial. Naturalmente, esta valoración tiene sólo un valor indicativo bastante impreciso, pues siempre serán discutibles las categorías elegidas y las escalas y rangos numéricos que se han empleado. Y también hay que tener en cuenta, como se ha dicho ya más arriba, que hay otros factores que inciden en la representatividad territorial que se da en el interior de los mecanismos de decisión a escala federal en un determinado sistema, al margen de su segunda cámara parlamentaria. Pero a pesar de ello, y con estas cautelas, este intento puede resultar útil para establecer una primera valoración (en términos cuantitativos, que permitan la comparación global) del desempeño de esta función de representación territorial por parte de las segundas cámaras en los Estados compuestos, aunque sea sólo de un modo aproximado.

En cuanto a la distribución de escaños o de votos entre las entidades territoriales, es claro que la escala que puede establecerse va desde aquellos sistemas que establecen una estricta igualdad en la representación (EUA y Suiza, con matices) hasta aquellos que asignan los representantes en proporción a la población (Italia, que prevé sin embargo un mínimo de representantes), situándose en medio múltiples posibilidades y modalidades, como se observa en el cuadro adjunto (nº 5). La igualdad en la representación supone otorgar a todos los miembros el mismo peso en la Cámara alta federal (y, por tanto, en la participación que ésta tenga en los asuntos federales en los que intervenga), pero no el mismo peso en la Federación en sí, pues la población de las entidades territoriales más grandes tendrá siempre una mayor presencia en la cámara baja, cuya composición numérica se diseña siempre en proporción a la población. Sobre este equilibrio se construyó la Unión de los EUA, alcanzando la comisión especial presidida por Benjamin Franklin este compromiso sobre el problema que parecía más difícil de resolver en la Convención de Filadelfia y que permitió el acuerdo tanto de los Estados grandes como de los pequeños. Y sobre este mismo equilibrio (que incluía, al igual que en los EUA, una posición de paridad entre las dos cámaras) se fundó también la Constitución suiza de 1848, aunque aquí se introdujo la variante de los *medio cantones* o *cantones divididos*, con la mitad de la representación otorgada a los cantones. Es significativo resaltar, a mi juicio, que estos compromisos de igual representación y de igual posición se alcanzaron porque tanto en la Convención de Filadelfia como en la Comisión y la posterior Dieta suizas de 1847 quienes discutieron y aprobaron los respectivos proyectos de Constitución federal eran propiamente representantes de Estados soberanos, que deseaban, ciertamente, estrechar la unión confederal que les vinculaba hasta el momento, pero también mantener su entidad política. La igualdad en la representación se presenta así como la máxima expresión de presencia de las entidades territoriales en la segunda cámara, y, por ende, en la Federación. En el otro extremo cabe situar la representación de las entidades en proporción a su población respectiva. Esta corrección en la representación, de innegable sentido democrático, supone sin embargo diluir el peso de las entidades territoriales en

cuanto tales, dando valor a una variable que las pone en relación con el conjunto, perdiendo de este modo, al menos en parte, su individualidad. Así, el peso de las entidades territoriales individuales va disminuyendo cuanto mayor sea la corrección de su representación según su población respectiva.

Según lo dicho, creo que pueden distinguirse cinco grados diversos : i) la atribución de representantes según la proporción estricta a la población respectiva (que no se produce en ninguno de los casos examinados); ii) la atribución de representantes según un criterio básico de proporcionalidad a la población, pero con correcciones, generalmente asegurando ciertos mínimos (Italia y, para una parte de los senadores, los designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, España); iii) la atribución de representantes dentro de una escala predeterminada, con una horquilla que permita que unas entidades territoriales dispongan de más del doble de representantes que otras (Austria y Canadá, con algunos matices debidos al peculiar sistema de designación de sus senadores); iv) la atribución de representantes dentro de una escala con una horquilla que permita que, como máximo, unas entidades dispongan del doble de representantes que otras (Alemania); v) la igualdad de representación (EUA), a la que pueden equipararse también aquellos casos que se basan en un principio de igualdad, pero distinguen en su seno territorios o entidades de naturaleza distinta, atribuyéndoles una menor representación (Suiza, con los antiguos *cantones divididos*, o Australia, con los Territorios del Norte y la Capital).

*Distribución de escaños / votos en la segunda cámara*

|  |   |
|--|---|
| Proporcionalidad a población           | 1 |
| Proporcionalidad a población corregida | 2 |
| Escala superior al doble               | 3 |
| Escala igual o inferior al doble       | 4 |
| Igualdad                               | 5 |

A partir de este criterio, resulta interesante también poner en relación el número de miembros de la cámara alta con el de la cámara baja en cada sistema. Aunque aquí las dificultades para ponderar este dato en orden a medir la representatividad territorial de las segundas cámaras son incluso más graves e impiden su expresión en términos cuantitativos, no deja de resultar interesante la comparación (que se realiza en el cuadro 6), de la que se desprende que, en general, los miembros de la segunda cámara no son más de un tercio de los de la primera. A excepción del caso australiano, es significativo notar como los tres Estados que superan esta proporción (Bélgica –un 47 %--, Italia –un 50 %-- y España –un 74 %--) son también los que se sitúan en la parte más baja de la tabla comparativa final, que reúne las diversas valoraciones parciales, y que pretende mostrar, aunque solo sea de modo aproximado, cual es el grado de representatividad territorial que asume cada cámara (cuadro 7).

En segundo lugar, deben considerarse las funciones asignadas a la segunda cámara y, especialmente su posición relativa respecto de la primera, en el marco del proceso decisorio federal y de la resolución de las controversias entre ambas cámaras. En este campo, hay que destacar, como se desprende del cuadro n° 5, que es común que todas participen en la función legislativa y en la reforma de la Constitución, aunque el grado y la intensidad de esta participación resulte después muy diversa y, en algunos casos, su ámbito sea restringido (como ocurre con la exclusión de la segunda cámara en la aprobación de los presupuestos federales que se produce en Austria y en Bélgica). Además de las legislativas, las segundas cámaras pueden asumir también otras funciones, que comparten con las primeras (en materia de nombramientos de altos órganos, por ejemplo) o bien que resultan específicas de las mismas, y que pueden o no tener relación con su función de representación territorial (así, p.e., en el primer supuesto, las funciones del *Bundesrat* alemán para vehicular la participación de los *Länder* en los asuntos europeos, o incluso la competencia del Senado español para autorizar la intervención estatal ex art. 155 de la Constitución; y, en el segundo, p.e., la facultad del Senado norteamericano para confirmar ciertos cargos federales designados por el Presidente).

El grado de intervención de la segunda cámara en el procedimiento de aprobación de las leyes federales puede resultar un buen indicador para medir la intensidad de su participación en el proceso decisorio federal. Aquí creo que pueden distinguirse también cinco supuestos diversos : i) superioridad absoluta de la cámara baja; ii) superioridad de la cámara baja, pero después de un proceso de conciliación entre ambas o al menos de reconsideración por parte de ésta; iii) establecimiento de zonas de igualdad entre la cámara baja y la segunda cámara, aunque manteniendo otras de superioridad de la primera; iv) igualdad general entre las dos cámaras; v) superioridad de la segunda cámara.

*Posición de la segunda cámara respecto de la primera (legislación y reforma de la Constitución)*

|   |   |
|---|---|
| Superioridad absoluta primera cámara                                      | 1 |
| Superioridad primera cámara, previa conciliación                          | 2 |
| Ciertos ámbitos de igualdad, junto a otros de superioridad primera cámara | 3 |
| Igualdad general entre primera y segunda cámaras                          | 4 |
| Superioridad segunda cámara   | 5 |

En materia de legislación, hay que notar que todos los sistemas examinados se concentran en las opciones intermedias, descartando las soluciones extremas (ni superioridad absoluta de la primera cámara, ni superioridad de la segunda). Y, dentro de este abanico intermedio, dominan los supuestos de igualdad entre las dos cámaras, sea total, respecto del conjunto de la legislación (Suiza, Italia, Estados Unidos, Canadá, Australia), sea parcial, sólo en relación con algunos ámbitos de la legislación

(Alemania<sup>27</sup> y Austria). Sólo en el caso español se otorga una superioridad decisiva a la primera cámara sobre la segunda, cuya calificación como absoluta sólo se evita porque se introduce un mecanismo de reconsideración por parte del Congreso, cuando el Senado haya ejercido su veto (que tiene sólo valor suspensivo, y que, además, nunca ha sido utilizado) o cuando haya introducido enmiendas al proyecto ya aprobado por el Congreso.

El mismo baremo puede ser aplicado a la participación de las segundas cámaras en la reforma de la Constitución, que es también un buen indicador del papel que se asigna a estas cámaras en cada sistema. En este ámbito, se acentúa incluso más la tendencia a la igualdad entre las dos cámaras, incluyendo ahora también a España, pues los dos procedimientos de reforma constitucional previstos exigen de manera inexcusable, aunque diversa, la aprobación del Senado. Sólo en los casos de Austria y, curiosamente, de Canadá (ya que la igualdad, en cambio, rige en el ámbito de la legislación) se introduce una posición de superioridad de la cámara baja, que permite que, en ciertos casos, pueda tener lugar una reforma constitucional sin la aprobación de la segunda cámara.

La composición de las segundas cámaras resulta igualmente decisiva en orden a determinar el papel de representación territorial que puedan jugar en cada caso. Para reconducir los muchos y diversos elementos que concurren en su composición a algunas variables significativas que puedan medirse con una cierta facilidad, creo que pueden destacarse dos de ellos : la circunscripción utilizada para designar a los representantes, y el propio método de designación o reclutamiento utilizado. En relación al primero, mediante el mismo se determina la base territorial de representación, que, tratándose de Estados compuestos que buscan establecer un mecanismo de representación de sus entidades territoriales de gobierno en los procesos decisorios normativos a escala federal, debería coincidir con la de las propias entidades territoriales que deben ser representadas. Y ello es naturalmente así en la mayor parte de los casos (Alemania, Austria, Suiza, Estados Unidos, Australia, e incluso Canadá, aunque con algunos matices), pero no en todos. En algunos, la composición de la segunda cámara se mixtifica por la introducción de miembros que no son representantes (la familia real en Bélgica, o los senadores natos y de designación presidencial en Italia). En otros, las entidades representadas no coinciden, al menos de forma exacta, con las entidades territoriales de gobierno que forman el Estado compuesto (el Senado español, donde la base territorial de los senadores de elección popular no es propiamente la Comunidad Autónoma, sino las provincias, aunque después resulte que las Comunidades cuentan en su interior con una o varias provincias; o el Senado italiano, en el que están representados también los italianos en el exterior; o también el mismo Senado belga, que junto a representantes de las Comunidades, cuenta también con miembros designados en función de los grupos lingüísticos). En estos casos, sin embargo, y a

---

<sup>27</sup> En Alemania, sin embargo, las leyes federales que requieren la necesaria aprobación del *Bundesrat* representaron en la XIV Legislatura (1998-2002) el 54,5 % del conjunto de la legislación federal. Desde 1949, este tipo de leyes representan el 53,2 % del total (Fuente : Bundesratsstatistik, Bundesrat, 2003).

excepción del caso español, donde los representantes provinciales son mayoría, se trata de representaciones que se añaden y complementan la representación que podríamos denominar principal, y que corresponde a las entidades territoriales de gobierno.

En cuanto al método de designación empleado, la distinción básica creo que puede establecerse según que los representantes sean designados por una instancia de las entidades territoriales de gobierno o bien por una instancia ajena, o al menos, no propiamente específica de las mismas. El hecho de que los representantes sean elegidos directamente por la población (Suiza<sup>28</sup>, EUA<sup>29</sup> y Australia) o sean designados por el Parlamento (Austria) o el Gobierno (Alemania) de la respectiva entidad territorial, aún cuando obviamente implica concepciones y trae consecuencias distintas, es menos relevante, a mi juicio, a efectos de valorar la función de representación territorial que asume la segunda cámara, que el hecho mismo, que es lógicamente anterior, de la procedencia de los representantes. ¿Cómo puede diferenciarse, en orden a valorar su capacidad de representación territorial, entre representantes designados por el pueblo, por el parlamento o por el gobierno de una determinada entidad? ¿Quién representa *mejor* a dicha entidad? Más importante a mi juicio, como se verá, es si estos representantes pueden instruirse, y en su caso deben actuar de modo unitario, o bien ejercen en cambio un mandato libre, no sujeto a instrucción, y, por tanto, necesariamente, se expresan con pluralidad. Pero el hecho decisivo previo consiste en que proceden todos ellos de una designación realizada por la propia entidad que representan, por una instancia interna de la misma.

La combinación de estos dos criterios permite, a mi juicio, establecer un baremo que puede ser de utilidad para medir el grado representatividad territorial de las segundas cámaras en función de su composición. Los supuestos que pueden distinguirse son: i) base territorial o circunscripción no coincidente con las entidades territoriales, junto con una designación a cargo de instancias no específicas de las entidades territoriales; ii) base territorial o de representación mixta : en parte coincidente con las entidades territoriales y en parte no; junto con un sistema de designación igualmente mixto: en parte a cargo de instancias específicas de las entidades territoriales y en parte no; iii) base territorial de representación coincidente con las entidades territoriales, junto con un sistema de designación a cargo de instancias ajenas a las mismas; iv) base territorial de representación coincidente con las entidades territoriales, junto con un sistema de designación mixto: en parte a cargo de instancias de las entidades territoriales y en parte a cargo de instancias ajenas; v) base territorial de representación coincidente con las entidades territoriales, y designación de los representantes a cargo exclusivamente de alguna de las instancias propias de las mismas entidades territoriales.

---

<sup>28</sup> Aunque el sistema de designación depende de cada Cantón. En la actualidad, todos los cantones suizos designan sus representantes al *Ständerat* por sufragio universal y directo.

<sup>29</sup> Desde la Enmienda XVII, de 8 de abril de 1913. Con anterioridad, eran los senadores eran designados por las legislaturas de los Estados.

*Composición de las segundas cámaras (base territorial e instancia de designación de los miembros)*

|   |   |
|---|---|
| 1) circunscripción no coincidente con entidades territoriales<br>2) designación por instancias ajenas a entidades territoriales   | 1 |
| 1) base territorial de representación mixta (en parte coincidente con entidades territoriales y en parte no)<br>2) designación mixta (en parte por entidades territoriales y en parte no) | 2 |
| 1) circunscripción coincidente con entidades territoriales<br>2) designación por instancias ajenas a entidades territoriales  | 3 |
| 1) circunscripción coincidente con entidades territoriales<br>2) designación mixta  | 4 |
| 1) circunscripción coincidente con entidades territoriales<br>2) designación por instancias de las entidades territoriales  | 5 |

La mayor parte de los sistemas compuestos de referencia optan por una representatividad territorial *fuerte* en cuanto a la composición de las segundas cámaras, tal como la acabamos de definir : la base territorial de la designación de los miembros de la cámara coincide exactamente con las entidades territoriales de gobierno que deben ser representadas, sin que se introduzcan otros sujetos o criterios en la representación o bien se incluyan otros cuerpos, extraños a la representación de las entidades territoriales, o incluso al propio fenómeno representativo Este es el caso de Alemania, Austria, Suiza, EUA y Australia, que presentan diferencias en cuanto a la instancia que designa los representantes (pueblo, parlamento, gobierno), pero que tienen en común que siempre se trata de una instancia interna de las entidades territoriales que forman el Estado compuesto y que son representadas en la segunda cámara. En otros supuestos, en cambio, nos encontramos ante una representación mixta, que junto a las entidades territoriales lleva asimismo a la segunda cámara a otros sujetos, sin base representativa, o bien configura la base territorial de la representación con criterios que se apartan de su simple identificación con las entidades territoriales de gobierno. Estos son los casos, distintos entre sí pero con esta característica común, de Bélgica, España e Italia. Y a esta representación mixta corresponde también un sistema de designación mixto, en el que intervienen otras instancias que no son, simple y llanamente, las entidades territoriales. Estas segundas cámaras *mixtas* son las que hemos definido en el grupo 2. Y, finalmente, entre los sistemas examinados, cabe singularizar el caso del Senado canadiense, que toma como base territorial de representación a las Provincias y los Territorios (aunque de una manera un tanto singular, pues agrupa las provincias por regiones senatoriales, a efectos de distribuir los puestos entre las mismas), pero en cambio encomienda su designación a una instancia completamente ajena a las entidades territoriales representadas, como es el primer ministro federal.

Y finalmente, el cuarto criterio que se puede tomar en consideración para valorar la representatividad territorial de las segundas cámaras es la naturaleza del mandato de los representantes. Creo que puede convenirse que las entidades territoriales tendrán, como tales, una presencia mayor en el proceso decisorio federal si sus representantes actúan siguiendo instrucciones de las mismas, y que, en cambio, su presencia se verá

más diluida si cada representante actúa libremente, sin sujeción a instrucciones o mandatos previos que pueda impartir una instancia de su propia entidad. El mandato imperativo sólo puede darse en un sistema representativo democrático, naturalmente, si la instancia que designa al representante es el Parlamento o el Gobierno. Y en la actualidad, después de que en los EUA se abandonara la facultad de instruir el voto de los senadores por parte de las legislaturas de los Estados que les habían nombrado, cuando se pasó a su elección por sufragio directo, el único sistema que contempla el mandato imperativo y la instrucción previa del voto es Alemania, que ha constitucionalizado la exigencia de una emisión unitaria del voto de los *Länder*<sup>30</sup>. Esta es precisamente la consecuencia natural de la instrucción del voto: su emisión en términos unitarios, aunque esta cuestión, y especialmente las consecuencias que cabe anudar a un supuesto voto dividido (nulidad o bien rectificación y expresión unitaria del mismo a cargo del “director del voto”) haya sido discutida últimamente<sup>31</sup>.

La valoración de este elemento resulta ciertamente difícil en aras a medir el grado de representatividad territorial de las segundas cámaras, pues en este caso la ponderación es aún más discutible que en los otros tres. Sin embargo, creo que una diferenciación sustantiva entre los dos supuestos (que mantenga p.e. la ratio 1 – 5 que hemos venido aplicando hasta ahora entre los dos supuestos, mínimo y máximo, de representatividad territorial), no resulta desproporcionado y contribuye, además, a matizar la valoración asignada a la variable de la composición, que no establecía diferencias entre las diversas instancias internas que designaban a los representantes, cuando, de manera intuitiva, se percibe que alguna diferencia presentan entre sí en cuanto a la *intensidad* de la presencia de las entidades territoriales en la segunda cámara. La diversa ponderación se establecería así no tanto según las instancias designantes, entre cuyas *calidades* creo que no procede distinguir, como por la *intensidad* de la presencia de las entidades en la segunda cámara, factor éste que se halla vinculado sin duda a la cuestión de quien sea finalmente quien designa a los representantes.

#### *Naturaleza del mandato de los representantes*

|  |   |
|--|---|
| Mandato libre / voto plural o dividido | 1 |
| Mandato instruido / unidad de voto     | 5 |

<sup>30</sup> Art. 51.3 Ley Fundamental de Bonn.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 18 de diciembre de 2002, sobre el voto del Land de Brandenburg sobre la Ley de inmigración (BVerGE 2BvF 1/02, de 18.12.02 [1-180]). El Tribunal Constitucional Federal consideró nulo el voto dividido emitido por los representantes del Land (en la medida en que no respetó la obligación constitucional de su emisión unitaria, art. 51.3 Ley Fundamental de Bonn), y no dio validez a la posterior expresión de un voto supuestamente unitario por parte del Ministro-Presidente del Land, a instancias del Presidente del Bundesrat para “aclarar” la posición del Land, por carecer de base constitucional y reglamentaria la petición de revisión del voto (que no de aclaración, pues la división del voto había sido clara) hecha por el Presidente del *Bundesrat*.

De la aplicación de estos cuatro criterios principales, ponderados en la forma que se ha indicado, nace una valoración general del grado de representatividad territorial que pueden asumir las segundas cámaras en los Estados compuestos, según su configuración constitucional. El resultado de ello, que tiene sólo un valor indicativo y aproximado, como se ha dicho ya, es el que se expresa en el cuadro que sigue.

*Cuadro 7. Representatividad territorial de las segundas cámaras.*

|                   | Reparto escaños / votos | Posición respecto de legislación | Posición en reforma constitución | Composición (representación específica) | Mandato | Total (sobre 25) |
|-------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|---------|------------------|
| Bundesrat RFA     | 4                       | 3                                | 4                                | 5                                       | 5       | 21               |
| Bundesrat Austria | 3                       | 3                                | 3                                | 5                                       | 1       | 15               |
| Ständerat Suiza   | 5                       | 4                                | 4                                | 5                                       | 1       | 19               |
| Senado Bélgica    | 3                       | 3                                | 4                                | 2                                       | 1       | 13               |
| Senado España     | 3                       | 2                                | 4                                | 2                                       | 1       | 12               |
| Senado Italia     | 2                       | 4                                | 4                                | 2                                       | 1       | 13               |
| Senado EUA        | 5                       | 4                                | 4                                | 5                                       | 1       | 19               |
| Senado Canada     | 3                       | 4                                | 2                                | 3                                       | 1       | 13               |
| Senado Australia  | 5                       | 4                                | 4                                | 5                                       | 1       | 19               |

### **3. El Senado español actual como cámara de representación territorial : entre la irrelevancia y la disfunción**

Desde la introducción del Estamento de los Próceres en el Estatuto Real de 1834, las Cortes españolas han sido siempre bicamerales, con algunos breves paréntesis de monocameralismo, ceñidos a la II República y a las Cortes constituyentes que convocaron los progresistas, en 1836, 1854, 1869 y 1931, que, sin embargo, y excepción hecha de la segunda Constitución republicana, siempre dieron como resultado un sistema bicameral. Y la presencia constante de una segunda cámara parlamentaria, denominada ya Senado a partir de 1837, se produce a pesar de que el constitucionalismo español arranca en 1812 con unas Cortes de cámara única, que Agustín de Argüelles se esfuerza en justificar por la necesidad de una representación nacional unitaria y no de carácter estamental, por brazos o clases, representación esta última que, además, considera impracticable a tenor de la muy diversa configuración de la nobleza en España, a diferencia de Inglaterra<sup>32</sup>. Soberanía nacional y representación unitaria de la nación son términos que aparecen estrechamente unidos en este primer constitucionalismo liberal español, que cederá sin embargo al bicameralismo a partir de 1837, en una concesión a los moderados que implicaba la renuncia a que el Parlamento ejerciera un papel preponderante frente a la Corona.

Pero el Senado en España nunca tuvo asignada una función de representación territorial. El debate sobre la composición y los poderes del Senado, constante e intenso a lo largo del s. XIX, enfrentó a liberales y progresistas, de una parte, y a moderados y conservadores, de otra, que sostenían concepciones muy distintas, de corte más abierto y electivo en el primer caso, y más cerrado, aristocrático y dependiente del nombramiento real en el segundo<sup>33</sup>, pero que en ningún caso pasaban por otorgarle una

---

<sup>32</sup> *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, edición del Centro de Estudios Constitucionales, con Introducción de L. Sánchez Agesta, Madrid, 1981, esp. pag. 82 y sig. El mismo Argüelles, más tarde, en su obra *Examen histórico de la reforma constitucional*, publicada después de su segundo exilio londinense (C. Wood e Hijo, Londres, 1835, vol. II, pag. 72 y sig) esgrimió como argumento fundamental de la opción unicameral la necesidad de evitar la oposición organizada de la nobleza y del clero, contrarios al sistema constitucional. Abunda, además, en la justificación histórica y tradicional, al manifestar que ésta fue la configuración de las Cortes de Castilla durante doscientos setenta años, y que las de Aragón derivaron también hacia un solo y único cuerpo.

En el debate constituyente de Cádiz la cuestión de la estructura de las Cortes, unicameral o bicameral, se vinculó con la desaparición o la supervivencia, respectivamente, de los estamentos, sin que se plantearan otras alternativas de bicameralismo, que no pasaran por el mantenimiento y la continuidad, de una forma u otra, de los antiguos estamentos y clases. Vid el debate sobre el art. 27 del proyecto de Constitución elaborado por la Comisión, que tuvo lugar los días 12 y 13 de septiembre de 1811, en *Actas de las Cortes de Cádiz*, dir. E. Tierno Galván, Taurus, Madrid, 1964, vol 2, pag. 605 y sig.

<sup>33</sup> Vid. una excelente síntesis en M. Artola, "Introducción", en M. Pérez Ledesma (coord.) *El Senado en la historia*, Senado, Madrid, 1998, pag. 15 y sig. Sobre la historia del Senado, vid igualmente J.M. Vera Santos, *Senado territorial y presencia de notables*, Senado, Madrid, 1997.

configuración representativa territorial<sup>34</sup>. Y ello no es de extrañar, pues España estuvo constituida desde 1812, de forma prácticamente invariable, como Estado unitario y con una estructura fuertemente centralista, además, en los períodos moderados y en los de dictadura, en los que se acumula más del ochenta por ciento de la historia española de los siglos XIX y XX<sup>35</sup>. Únicamente en el proyecto de Constitución federal de 1873 se preveía un Senado de composición territorial, integrado por representantes designados por las Cortes de cada Estado federado, bajo un estricto principio de igualdad, a razón de cuatro por Estado. Senado que, por otra parte, no dejaba de tener un perfil peculiar, pues más que un órgano de participación de los Estados en la legislación federal se concebía como una especie de tribunal constitucional, encargado de revisar las leyes del Congreso<sup>36</sup>. Sin embargo, como se sabe, el proyecto de Constitución federal no fue ni siquiera discutido en las Cortes, en el agitado y breve tiempo de la I República.

Más curioso resulta en cambio que en la única experiencia real de descentralización política en España, durante la II República, se estableciera un Parlamento unicameral, sin opción a que las regiones autónomas que se formasen pudieran participar en la legislación del Estado y, en general, en las funciones asignadas a las Cortes. La supresión del Senado en la Constitución de 1931 tiene, sin embargo, más que ver con el rechazo tradicional que el progresismo español ha manifestado hacia la segunda cámara, tachándola de aristocrática e inútil, que con una negativa a que las Regiones autónomas —entonces aún inexistentes, a excepción de una Cataluña que no contaba aún con un estatuto definitivo— estuvieran presentes en el proceso legislativo estatal. Así, socialistas, radical-socialistas, los republicanos de Azaña y la Asociación al Servicio de la República lograron la supresión del Senado frente a radicales, progresistas y federales, que, al igual que el anteproyecto de la Comisión Jurídica

---

<sup>34</sup> Algunos proyectos de reforma, que no pasaron de ahí, pretendían asignarle un cierto papel de representación de las provincias y los municipios, a veces vinculada también a una representación corporativa. Así, p.e., las propuestas de S. Moret, en el sexenio revolucionario, como miembro de la comisión redactora de la Constitución, y, ya como miembro del partido liberal, y desde el Gobierno, en 1906.

<sup>35</sup> Desde 1812 hasta 1976, los períodos de vigencia de las constituciones moderadas (1834, 1845, 1876) suman 74 años, mientras que los de las constituciones liberales o progresistas (1812, 1837, 1869, 1931) suman 23 años. Los períodos sin Constitución, bien en la reacción absolutista a la Constitución de Cádiz, en la primera fase de la Restauración después del sexenio, o en las dictaduras del s. XX, de Primo de Rivera y de Franco, suman en total 64 años. Los porcentajes resultan muy ilustrativos : mientras los períodos moderados o conservadores representan el 45 % del tiempo transcurrido desde 1812 hasta 1976, la vigencia de las Constituciones liberales o progresistas suponen sólo el 14 % de este tiempo. Las dictaduras y los períodos de reacción acumulan el 39 % de este tiempo total. No se toman en consideración en este cálculo los tres años de la última guerra civil.

<sup>36</sup> El art. 70 del proyecto de Constitución le negaba la iniciativa legislativa y circunscribía su intervención en el proceso legislativo a “exclusivamente examinar si las leyes del Congreso desconocen los derechos de la personalidad humana o los poderes de los organismos públicos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental”, otorgándole para ello una especie de veto suspensivo limitado, en el marco de un complejo mecanismo en el que podían intervenir también, además del Congreso, el Presidente y el Tribunal Supremo.

Asesora, defendían una segunda cámara moderadora y de reflexión, que pudiera asumir una representación corporativa y, dentro de ella, también territorial<sup>37</sup>. El hecho es que la única experiencia de estructuración compuesta del Estado en España desde 1812 hasta 1976 no contó con una segunda cámara parlamentaria, a diferencia precisamente de lo que había sido una constante en su historia constitucional, circunstancia que constituye una notable singularidad también en el ámbito comparado, como se ha advertido ya más arriba.

A la vista de este panorama histórico, no resulta exagerado afirmar que el Senado que prevé la Constitución de 1978 supone una novedad absoluta : se trata de un órgano que se define expresamente como “cámara de representación territorial” (art. 69.1 CE) y su contexto institucional es el de un Estado de estructura compuesta, que se arma sobre dos niveles territoriales de gobierno. Sin embargo, esta primera impresión debe empezar a matizarse de inmediato. Antes de nada, hay que advertir que el Senado que resultó finalmente del texto de 1978 difería en mucho del Senado que se previó en el primer anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia constitucional y publicado en enero de 1978<sup>38</sup>. En este anteproyecto, en efecto, se establecía básicamente que el Senado quedaba formado por representantes de los entonces llamados “territorios autónomos”, que serían designados por sus respectivas asambleas legislativas con arreglo a un sistema proporcional, y que a cada Territorio corresponderían 10 senadores, más otro por cada medio millón de habitantes o fracción superior a los doscientos cincuenta mil, no pudiendo superar sin embargo ningún Territorio el doble de los representantes que correspondían a cualquier otro. En este primer Anteproyecto, la posición del Senado en la elaboración de las leyes ya se encontraba desequilibrada a favor del Congreso de los Diputados, en tanto que sólo se le reconocía una facultad de veto suspensivo, mientras que en el ámbito del control

---

<sup>37</sup> A favor de la existencia de un Senado moderador, que sirviera de cauce para la expresión de los intereses de ciertos sectores y corporaciones (trabajadores y empresarios, colegios profesionales, universidades, regiones instituciones culturales, entidades religiosas...) se manifestaron especialmente Alcalá Zamora (que volvió sobre la cuestión, criticando duramente la opción unicameral de la Constitución, en su libro *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, publicado inicialmente en 1936, y reeditado en Civitas, Madrid, 1981, esp. pag. 133 y sig), Royo Villanova y Melquíades Álvarez. Finalmente fue rechazada su creación por 150 a 100 votos. A. Posada critica la opción unicameral del constituyente de 1931, lamentando haber dejado pasar una oportunidad para establecer una representación específica de los intereses sociales mediante una segunda cámara parlamentaria, en consonancia con el clima corporativista de la época (*Tratado de Derecho Político*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, vol. II, pag. 471 y sig., y también *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, pag. 177 y sig)

<sup>38</sup> Boletín Oficial de las Cortes nº 44, de 5 de enero de 1978, que contiene el anteproyecto y los votos particulares de los grupos políticos de los 7 ponentes constituyentes. Con anterioridad, en noviembre de 1977, se había filtrado a la prensa, a *Cuadernos para el Diálogo* concretamente, un primer “borrador de Constitución” elaborado por la ponencia constitucional, que en relación al Senado se basaba, aunque con algunas diferencias, en las mismas ideas que después se expresarían en el primer anteproyecto (representación de los entonces llamados “territorios autónomos” y designación a cargo de sus asambleas legislativas).

político, se establecía ya también con claridad que la sede natural de la responsabilidad política del Gobierno estaba en el Congreso<sup>39</sup>. Sin embargo, las modificaciones a esta configuración del Senado, muy especialmente en lo que hace a su composición, empezaron muy pronto : el Informe de la ponencia mantenía que el Senado se componía de representantes de las entidades territoriales, pero remitía cualquier otra precisión sobre quienes, cuantos y cómo a una futura ley orgánica; el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso introdujo ya la elección directa de cuatro senadores por provincia, al tiempo que diferenciaba a otra clase de senadores, que serían ya minoría en el conjunto del Senado, a nombrar por el Rey a propuesta de las Comunidades Autónomas, a razón de dos por cada una de ellas, y de uno solo en las Comunidades uniprovinciales. Y finalmente, la Comisión Constitucional del Senado apartó al Rey de cualquier intervención en el nombramiento de los senadores, y dejó establecida de manera prácticamente definitiva la configuración del Senado, que se acabó de perfilar en su versión definitiva actual en la Comisión Mixta Congreso-Senado, para ser ratificada después por los Plenos de ambas cámaras.

Esta evolución sirve para desmentir, o al menos matizar considerablemente, la impresión que a veces se trasmite de que el Senado no se podía configurar de manera efectiva como cámara de representación territorial por no estar desarrollado aún el Estado de las autonomías. Los motivos del cambio de configuración del Senado habrá que buscarlos en otras partes, lo cual no es tarea fácil, por la parquedad de los debates constituyentes y el hecho de que los grandes consensos se forjaron fuera del ámbito parlamentario.

El Senado español asume pues una función de representación territorial. O incluso más : podría decirse que el Senado se define en la Constitución de 1978 precisamente por su carácter de cámara de representación territorial : el art. 69.1 CE dice, efectivamente: “*El Senado es la Cámara de representación territorial*”. Pero esta definición ontológica del Senado se compadece mal con su propia configuración constitucional, tal como resultó del texto finalmente aprobado. Las críticas que, desde el ámbito académico<sup>40</sup> y también el político<sup>41</sup>, se han dirigido al Senado ponen especial

---

<sup>39</sup> La evolución del tratamiento del Senado a lo largo del proceso constituyente puede seguirse, además de en los trabajos parlamentarios publicados por las Cortes (*Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1979) en el libro *Ante el futuro del Senado*, IEA, Barcelona, 1996, anexo 1, pag. 241 y sig. Un análisis de este proceso, también en J.M. Vera Santos, *Senado territorial...*, cit, pag. 121 y sig.

<sup>40</sup> La crítica a la configuración constitucional del Senado es prácticamente unánime en los autores que se han ocupado de la institución. Vid una referencia bibliográfica completa, hasta 1996, en *Ante el futuro del Senado*, cit, anexo III, pag. 305 y sig. Con posterioridad a esta fecha, vid, entre otros, F. Pau i Vall (coord), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, con trabajos de F. de Carreras, R. Punset, J. Vintró, M. R. Ripollés, N. Pérez-Serrano Jáuregui, M. Alba, M. Pulido, J. Apellániz, S. Motejo, J. Asensi, F.J. Visiedo, P.J. Hernando, J. Ferri, J.A. Marín, J. Fernández, P. Sánchez, F. Tomás y Valiente, F. Santaolalla, M. Caminal, F. Pau, J.J. Ruiz, y múltiples intervenciones en varias mesas redondas; F.J. Visiedo Mazón, *La reforma del Senado : territorialización del Senado. Comisión general de las Comunidades Autónomas*. Senado, Madrid, 1997; J.M. Vera (coor.), *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*,

énfasis en esta cuestión : no se trata tanto de que el Senado ejerza correctamente o no la función de representación territorial que tiene expresamente asignada<sup>42</sup>, sino que el Senado, por su propia configuración constitucional, no se encuentra en condiciones de asumir y desempeñar este papel. Ni por su composición, híbrida y en la que tiene un peso significativamente menor la parte de senadores que son designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; ni por sus funciones, secundarias en la elaboración de las leyes y casi nulas en el ámbito del control político; ni por su posición relativa respecto del Congreso de los Diputados, ante el que se halla completamente subordinado, el Senado presenta una configuración adecuada para llevar la posición de las Comunidades Autónomas al Parlamento estatal y hacerlas presentes en los procesos de decisión que se desarrollan en el mismo, incluso si éstos se limitan a aquellos en los que se ven implicados intereses autonómicos de forma directa e inmediata (una parte, importante, de la legislación estatal, incluida también una parte de los presupuestos generales; ciertos nombramientos en instituciones estatales; incluso algunas decisiones relativas a las propias Comunidades, como la autorización de convenios entre ellas o la distribución de fondos de solidaridad<sup>43</sup>). Sólo en el proceso de reforma de la Constitución (art. 167 y 168 CE) y en la apreciación de la necesidad de adoptar una ley de armonización (art. 150.3), el Senado goza de una posición de paridad respecto del

---

Dykinson, Asamblea de Madrid, Madrid, 1998, con trabajos e intervenciones de J. Van Halen, J.I. Barrero, M. Alba, J.F. Merino, P. García Escudero, P.J. González Trevijano, B. Pendás, J.M. Vera, I. Caverro, V. Núñez, M. Aragón, M. Jiménez de Parga, J.M. Barreda. O. Sánchez Díaz, R. Sáenz Pinacho y M. T. Rejas; J.A. Alonso de Antonio, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999; N.Oliveras i Terradas, *Senado y representación*, Senado, Madrid, 2000.

<sup>41</sup> La insatisfacción de las diversas fuerzas políticas con la configuración constitucional del Senado se puso de manifiesto ya en la moción aprobada por unanimidad del Pleno del Senado el 20 de diciembre de 1989, por la que se instaba la constitución de una ponencia en la Comisión de Reglamento que formulara “una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la cámara en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”. Aprobada finalmente, en 1994, esta reforma del Reglamento, y dadas sus evidentes limitaciones, la propia Cámara instó la creación de una ponencia para estudiar la reforma constitucional del Senado, “para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las autonomías, definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado (...)” (moción firmada por todos los grupos de la Cámara y aprobada al término del debate dedicado a analizar el Estado de las autonomías celebrado en el Pleno del Senado el día 28 de septiembre de 1994).

<sup>42</sup> La actividad del Senado en su función de representación territorial puede seguirse en los informes de M. Rosa Ripollés, Alberto Borrego, Carlos Gutiérrez Vicén y M<sup>a</sup> Teresa González Escudero, incluidos en *Informe Comunidades Autónomas*, anual desde 1989, Civitas (hasta 1991) y Marcial Pons e IDP, Barcelona (dir. E.Aja, y J. Tornos).

<sup>43</sup> Art. 145.2 y 158.2 CE, en relación con el art. 74.2 CE, que establece de forma taxativa los casos en los que las discrepancias entre ambas cámaras deben intentar resolverse en una comisión mixta de composición paritaria, cuyo acuerdo, en su caso, debe someterse después a la ratificación de ambas cámaras. Si tal procedimiento de conciliación fracasa, resuelve el Congreso por mayoría absoluta.

Congreso<sup>44</sup>, y únicamente dispone de una facultad propia y exclusiva, sin intervención del Congreso, cuando se trata de autorizar al Gobierno la adopción de medidas de intervención forzosa sobre las Comunidades Autónomas, en el marco del mecanismo excepcional previsto en el art. 155 CE. Estas escasas y limitadas excepciones, referidas además únicamente a la posición de subordinación que ocupa el Senado respecto del Congreso de los Diputados, constituyen un escaso bagaje para vehicular una representación territorial y no autoriza a alterar el juicio anterior acerca de la inadecuación del Senado para hacer presentes a las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión que se siguen en el Parlamento estatal sobre cuestiones de su interés.

Esta valoración sobre la inadecuación del Senado para cumplir con el papel que la propia Constitución le asigna, compartida en general por la doctrina y las fuerzas políticas, como se ha dicho, resulta corroborada si se aplican los criterios para ponderar la representatividad territorial que se han indicado en el apartado anterior. Ciertamente, como se ha advertido también, los indicadores utilizados pueden ser imperfectos y los baremos aplicados pueden discutirse (más por lo que falta, que completaría los criterios empleados, que por lo que está), con lo cual todo ello ofrece solo unos resultados aproximativos y de valor relativo. Pero la aplicación por igual de estos mismos criterios a todas las experiencias que se han considerado, incluida la española de 1978, ofrece un panorama comparativo en el que el Senado español se sitúa en la parte más baja de la tabla (cuadro 7). Los sistemas que se han comparado son, ciertamente, diversos. Pero España resiste perfectamente la comparación con los mismos desde otros criterios y parámetros, utilizados para medir el grado de descentralización política interna (como la distribución del gasto público entre los diversos niveles de gobierno, las competencias de las instancias territoriales o el número de funcionarios de que éstas disponen, entre otros), situándose incluso en la parte alta de esta supuesta tabla comparativa. No se trata ahora, naturalmente, de repetir el examen que se ha realizado ya en el apartado anterior, sino simplemente de poner de manifiesto que, en aplicación de estos criterios generales, el Senado español de 1978 presenta un bajo nivel de representatividad territorial, que es precisamente la función primordial que le encomienda la propia Constitución y el rasgo esencial por el que lo define.

La generalización de esta valoración entre la doctrina y las fuerzas políticas, como se ha visto, ha hecho mover al Senado hacia su reforma. En un primer (y hasta ahora único) momento, hasta la reforma de su Reglamento interno, “en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”<sup>45</sup>, por la

---

<sup>44</sup> Posición de paridad relativa, incluso, cuando se trata del procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 167 CE, pues se prevé una ligera preeminencia del Congreso en caso de desacuerdo entre las dos cámaras, aunque bien es cierto que la reforma de la Constitución no puede llevarse a cabo si no es aprobada, al menos, por la mayoría absoluta del Senado.

<sup>45</sup> Como dice expresamente la moción aprobada por unanimidad por el Pleno de la Cámara en su sesión de 20 de diciembre de 1989, en la que se instaba la constitución de una ponencia en la Comisión de Reglamento que formulara “una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara”, con el objetivo indicado. Constituida la ponencia en abril de 1990, y

que se creó, como pieza clave, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como medio para promover la presencia de los Gobiernos autonómicos en los trabajos de la Cámara que afectaran sus intereses<sup>46</sup>. Sin embargo, el escaso margen que deja la propia configuración constitucional del Senado para que pueda producirse una intervención significativa de los Gobiernos autonómicos en los asuntos que conoce la Cámara (intervención que, en el nuevo Reglamento, se limita a procurar que la Comisión General emita un informe sobre el “contenido autonómico” de las iniciativas que se tramitan en la Cámara, con carácter consultivo, pues no pueden alterarse las formas de decisión del Senado), junto a la posición subordinada y subalterna del Senado respecto del Congreso de los Diputados, que no puede tampoco alterarse sin modificación de la Constitución, han provocado que la reforma del Reglamento no haya surtido los efectos que se pretendían<sup>47</sup>. Si a ello se une una escasa voluntad política para

---

después de dos años de trabajos, que incluyeron también múltiples consultas a las Comunidades Autónomas, ésta formuló una propuesta, sin la firma del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, publicada en el BOCG (Serie III.A.17.a) de 10 de febrero de 1993. La misma fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 24 de febrero, aprobándose el informe de la ponencia el 25 de marzo, y el dictamen de la Comisión el 5 de abril. La disolución de las Cortes el 13 de abril de 1993 hizo decaer la propuesta, que, no obstante, fue retomada en términos prácticamente idénticos en la V Legislatura, presentándose de nuevo, esta vez con el apoyo de los 6 Grupos con presencia en la Cámara (13 de octubre de 1993). El Pleno del Senado tomó la propuesta en consideración el 3 de noviembre, el informe de la ponencia se aprobó el 2 de diciembre y el 16 de diciembre el dictamen de la Comisión de Reglamento. El Pleno aprobó definitivamente la reforma, con algunas modificaciones importantes (relativas a la composición y carácter de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como también algunos cambios en el régimen de uso de las lenguas oficiales) en sesión extraordinaria celebrada el 11 de enero de 1994, con los votos favorables de los Grupos Socialista, Popular, Convergència i Unió (a excepción de los 4 Senadores de Unió Democràtica de Catalunya), Coalición Canaria y Mixto (con la excepción de un Senador de Eusko Alkartasuna), y la oposición del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, los cuatro Senadores de Unió Democràtica de Catalunya del Grupo Convergència i Unió y un Senador de Eusko Alkartasuna (en total, de los 240 votos emitidos, 231 fueron favorables y 9 contrarios a la reforma). La entrada en vigor de la reforma reglamentaria se produjo con el nuevo período de sesiones (1 de febrero de 1994), y la Comisión General de las Comunidades Autónomas se constituyó al día siguiente.

<sup>46</sup> Sobre la reforma, y especialmente la Comisión General de las Comunidades Autónomas, vid *Ante el futuro del Senado*, cit, pag. 49 y sig., y M. Rosa Ripollés, “El Senado”, en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, cit, esp. pag. 83 y sig.

<sup>47</sup> Y que estaban perfectamente establecidos en los dos acuerdos iniciales de la ponencia constituida al efecto en 1991 :

*"1.- El desarrollo del Estado de las Autonomías reclama y permite la reforma del Senado, para potenciar su función territorial.*

*2.- Tal reforma ha de ser abordada mediante la correspondiente modificación del Reglamento de la Cámara.*

*3.- Sin perjuicio de cualesquiera otros que puedan determinarse a lo largo de los trabajos de la Ponencia, el objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas.*

*4.- En el Senado se crearán aquellos órganos que resulten necesarios a fin de permitir y potenciar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara.*

convertir el Senado en foro permanente, o al menos, regular, de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como pone de manifiesto el hecho de que desde 1994 solo se hayan celebrado dos debates generales sobre el Estado de las autonomías<sup>48</sup>, cuando el Reglamento preveía su celebración anual, se comprende bien que tenga que concluirse que tal reforma haya resultado fracasada, en orden a conseguir los objetivos que se proponía<sup>49</sup>.

Este mismo fracaso, o si se quiere, imposibilidad de conseguir los objetivos propuestos mediante el método empleado de la reforma reglamentaria, ha sido constatado por el propio Senado, que al mismo tiempo que ponía en marcha la reforma de su Reglamento, iniciaba también el camino para una futura reforma de la configuración constitucional de la Cámara. En efecto, en el primer debate sobre el Estado de las autonomías celebrado en septiembre de 1994, todos los grupos políticos de la Cámara firmaron una moción en la que expresan sin lugar a dudas su intención de promover la reforma constitucional del Senado : *"El Senado acuerda constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, y recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia"*. Con este objetivo se constituyó sin demora, el 21 de septiembre de 1994, una *Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado*, que inició sus trabajos de forma inmediata. Estos trabajos continuaron a lo

---

5.- *Entre las funciones de estos órganos, sin perjuicio de las que puedan atribuirse a otros de la Cámara, estará la de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales.*

6.- *La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reúna tal condición.*

7.- *En el marco de esta reforma reglamentaria, se estudiará la posibilidad de uso, en las actividades parlamentarias del Senado, de las lenguas que, además del castellano, tengan la condición de oficiales en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía."*

<sup>48</sup> Debates celebrados los días 26 y 27 de septiembre de 1994, y los días 11, 12 y 13 de marzo de 1997.

<sup>49</sup> Un examen de las actuaciones generadas a partir de la reforma en *Ante el futuro del Senado*, cit, pag. 49 y sig; F.J. Visiedo, *La reforma del Senado*, cit, pag. 336 y sig, y, sobre todo, los informes sobre el Senado en *Informe Comunidades Autónomas*, cit, a partir de 1994, que ofrecen una visión matizada de este fracaso, al mostrar con detalle las actividades de la Comisión General, que, sin duda, mejora la situación anterior. Sin embargo, tal mejora no llega para cubrir los objetivos principales que impulsaron la reforma del Reglamento, y de ahí la expresión que empleo para calificar su resultado.

largo de la siguiente legislatura (1996-2000), ya con otra mayoría, pero se paralizaron en la siguiente, en la que el partido mayoritario excluyó cualquier reforma constitucional de su programa de actuación. La modificación de la configuración constitucional del Senado parece haber entrado, pues, en vía muerta.

La conclusión que se desprende de todo ello es que el Senado, en su actual configuración, incluso después de la reforma de su Reglamento en 1994, no puede asumir con eficacia el papel de representación territorial que nominalmente le asigna la Constitución, y que, al menos en un plazo previsible, no se vislumbra la posibilidad de modificar su configuración constitucional, que es la que realmente impide que la Cámara pueda ejercer esta función.

Pero el Senado tampoco desempeña en España el papel de límite y de contrapeso a los otros poderes, de modo que intensifique la división de poderes y contribuya al equilibrio de todos ellos basado en un juego de pesos y contrapesos, como hemos visto que se desempeñan las segundas cámaras, también en los Estados federales. En Senado en España, también por su configuración constitucional, refuerza y amplifica la mayoría de gobierno, que se forma fundamentalmente en el Congreso de los Diputados. Ello se observa con claridad en el cuadro 7, adjunto, en el que se muestra como siempre la mayoría gubernamental del Congreso se ha reproducido, y siempre con mayor amplitud (excepto en 1989, que fue idéntica), en el Senado.

*Cuadro 7 Composición política de las Cámaras en España <sup>1</sup>*

|      | Congreso Diputados             |      |           | Senado                        |      |           |
|------|--------------------------------|------|-----------|-------------------------------|------|-----------|
|      | Gobierno                       | %    | Oposición | Gobierno                      | %    | Oposición |
| 2000 | 202 (183/15/4) <sup>2</sup>    | 57,7 | 148       | 166 (149/11/6)                | 64,1 | 93        |
| 1996 | 181 (156/16/5/4) <sup>3</sup>  | 52   | 167       | 153(134 <sup>4</sup> /11/6/2) | 59,3 | 105       |
| 1993 | 181 (159/15/5) <sup>5</sup>    | 51,7 | 167       | 137 (117/14/6)                | 53,5 | 119       |
| 1989 | 176 (175/1) <sup>6</sup>       | 50,6 | 170       | 129 (128/1)                   | 50,6 | 126       |
| 1986 | 184 <sup>7</sup>               | 52,6 | 166       | 149                           | 58,7 | 105       |
| 1982 | 209 (202/4/2/1) <sup>8</sup>   | 59,7 | 141       | (157/1/0/0)                   | 62,2 | 96        |
| 1979 | 183 (168/9/4/1/1) <sup>9</sup> | 52,3 | 167       | 122 (119/3/0/0/0)             | 56   | 218       |

<sup>1</sup> En los votos del Gobierno se contabilizan los expresados a favor en la investidura parlamentaria.

<sup>2</sup> Partido Popular, Convergència i Unió, Coalición Canaria

<sup>3</sup> Partido Popular, Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria. La composición total del Congreso fue de 348 escaños (no se contabilizan los 2 escaños obtenidos por HB, ausentes).

<sup>4</sup> La Comunidad Valenciana pasa de 4 a 5 senadores de designación en diciembre de 1996. La designación del quinto senador recae en el PP.

<sup>5</sup> PSOE - PSC, Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco. La composición total del Congreso fue de 348 escaños (no se contabilizan los 2 escaños obtenidos por HB, ausentes).

<sup>6</sup> PSOE - PSC y Agrupación Independiente de Canarias. La composición total del Congreso fue de 346 escaños (no se contabilizan los 4 escaños obtenidos por HB, ausentes)

<sup>7</sup> PSOE - PSC

<sup>8</sup> PSOE-PSC, PCE-PSUC, CDS, Euskadiko Ezquerria

<sup>9</sup> UCD, Coalición Democrática, PSA-PA, PAR, UPN

Si el Senado no puede cumplir con su función de representación territorial, y no puede tampoco desempeñar un papel de límite y de contrapeso dentro del sistema de gobierno, no hay, creo, ningún inconveniente en calificar el bicameralismo que se establece en la Constitución de 1978 como *irrelevante*, utilizando la expresión de Lijphart, ya vista.

Pero en ocasiones esta irrelevancia se trueca en distorsión del normal (democrático) funcionamiento de las instituciones, y, especialmente, del normal desenvolvimiento del proceso de elaboración y aprobación de las leyes, donde la deliberación pública y abierta entre las diversas opciones aparece como el valor fundamental que debe inspirar y preservar tal procedimiento. Que el Senado sea en general una cámara más dócil al Gobierno puede comportar ciertos riesgos, en la medida que puede inducir algunas tentaciones. Entre ellas, y quizá la de mayor significación general, la de hurtar al proceso de deliberación pública y abierta ciertas decisiones normativas, por la vía de introducir en el Senado enmiendas a proyectos de ley aprobados ya por el Congreso, que modifican sustancialmente el texto recibido o, incluso, que nada tienen que ver con el proyecto ya aprobado, y que, después de su introducción en el Senado, son devueltas al Congreso para su aprobación (o improbable rechazo, si la mayoría ha actuado coordinadamente), con un debate mucho más limitado y diluido.

Las Memorias del Congreso y del Senado no ofrecen datos específicos sobre la suerte de las enmiendas introducidas por el Senado a proyectos que provienen del Congreso, y menos sobre su importancia cualitativa y el modo en que han afectado al proyecto. Ello por tanto impide hacer una valoración general de estas prácticas, que permita calibrar su peso específico dentro de la actuación global del Senado, a menos que se realice una investigación de campo, laboriosa y costosísima, que aquí queda, por supuesto, fuera de lugar. Pero sí se puede afirmar que tales prácticas no son infrecuentes y, especialmente, que son habituales con ocasión de las llamadas leyes de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado, que a su vez son utilizadas profusamente, en una práctica muy discutible desde el punto de vista del proceso democrático de aprobación de las leyes y del propio principio de seguridad jurídica, para modificar una gran cantidad y diversidad de leyes, que muchas veces poco tienen que ver con la norma a la que acompañan, esto es, la ley de presupuestos, de contenido constitucionalmente constreñido a la previsión del estado de ingresos y gastos públicos.

Así, con relación sólo a los últimos años pueden citarse, sin ánimo exhaustivo, algunos ejemplos significativos: la introducción de una enmienda en el Senado en la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1999<sup>50</sup> por la cual se permite la titulización de los costos de transición a la competencia de las empresas del sector eléctrico, que supone el cobro adelantado por parte de estas empresas de un billón trescientos mil millones de ptas, que después los usuarios deben

---

<sup>50</sup> Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

ir pagando mediante un recargo en los sucesivos recibos de la electricidad, hasta la satisfacción íntegra de este importe; la introducción, en este mismo proyecto de Ley, de una forma novedosa de gestión descentralizada de los centros hospitalarios públicos, con la creación de un tipo especial de fundación<sup>51</sup>. En la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se introdujeron en el trámite de enmiendas en el Senado modificaciones sustantivas a diversas leyes, para, por ejemplo, modificar el régimen de los seguros de los automóviles, establecer un sistema nuevo de actualización de las tarifas de los peajes de autopistas, modificar en diversos aspectos el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, crear un cuerpo único de notarios integrando a los corredores de comercio, modificar la Ley de telecomunicaciones para remitir al Gobierno la regulación de la composición del consejo asesor de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, modificar la Ley de envases y residuos de envase, para autorizar que a través del reglamento se puedan excluir aquellos envases que no se ajusten a la ley y que tengan que ser industriales<sup>52</sup>. En la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se introdujo en el Senado, entre otras, una enmienda por la que se modifica la Ley de la televisión privada, impidiendo a los accionistas de una televisión de ámbito estatal participar en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio de televisión, sea cual sea el ámbito de cobertura de la misma<sup>53</sup>. Y, en fin, en 2001, con ocasión de la aprobación de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuyo trámite de enmiendas del Senado, entre otras cosas se modificaron el Estatuto de Radio y Televisión Española, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, se creó un nuevo impuesto sobre hidrocarburos y se modificaron los impuestos especiales, esta situación desembocó en un incidente parlamentario grave, al negarse cuatro grupos parlamentarios a participar en la votación de estas enmiendas introducidas en el Senado<sup>54</sup>.

De esta manera, salvadas las distancias, la actuación del Senado guarda cierta semejanza con algunas actuaciones de la segunda cámara en la Restauración, que también resultaron muy polémicos, como el episodio de la Ley de jurisdicciones, de 1906, en la que el Gobierno presentó un primer proyecto ante el Senado, desprovisto de sus términos más conflictivos, y dejó que fuera modificado *libremente* por esta Cámara, que introdujo las partes más duras y regresivas del proyecto, como la competencia de la jurisdicción militar para juzgar delitos de opinión. El Gobierno se desentendió

---

<sup>51</sup> Vid el debate en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 206, de 22 de diciembre de 1998, pag. 11150 y sig.

<sup>52</sup> Vid el debate en el Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados Núm. 53 de 21 de diciembre de 2000, pág.: 2549 y sig.

<sup>53</sup> Vid el debate en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 218 de 19 de diciembre de 2002, pág.: 11017 y sig.

<sup>54</sup> Vid Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, núm. 132, de 20 de diciembre de 2001, pág.: 6621 y sig.

formalmente del resultado final, pretendiendo endosar la responsabilidad exclusivamente a los senadores, a los que se había dado libertad de voto. Pero cuando el proyecto así modificado fue al Congreso para su aprobación definitiva, se impuso de nuevo la disciplina de voto para aprobar el texto que venía del Senado<sup>55</sup>. Es un ejemplo extremo del papel que jugaba el Senado de introducir las leyes más incómodas para el Gobierno, que eran tramitadas así de modo más discreto<sup>56</sup>.

Al Senado en España le ha faltado siempre la *especificidad representativa*, que ya reclamaba Alcalá Galiano hace ciento sesenta años<sup>57</sup>, que lo justifique y le otorgue una base legitimadora y un papel propio en el sistema de gobierno<sup>58</sup>. Así, sin unos intereses específicos que hacer presentes en el proceso de decisión normativa estatal, el Senado se ha movido históricamente entre la inutilidad o la irrelevancia y el servicio al Gobierno. En el siglo XIX, la existencia de un Senado de las características que tuvo casi invariablemente permitió evitar la ingerencia directa del Rey en el proceso legislativo, ahorrándole la interposición de muchos vetos<sup>59</sup>. Se podría decir que una de las funciones principales del Senado durante el siglo XIX consistió en suplir al Rey (esto es, al Gobierno) en el ejercicio del veto sobre las leyes, evitando así su intervención directa, y su responsabilidad, en la cuestión. En la actualidad, y como se desprende de cuanto se ha dicho, el Senado de 1978 también se mueve entre la irrelevancia y el servicio al Gobierno, aunque en otros términos, al haber dejado de existir en la monarquía parlamentaria el veto del Rey (del Gobierno) a las leyes. Pero tampoco en términos tan alejados, pues el Senado en muchas ocasiones sigue proporcionando al Gobierno un refugio parlamentario, donde introducir modificaciones a los proyectos, y a veces incluso en realidad proyectos nuevos, con discreción, lejos del Congreso, y más apartado de la atención mediática y de la opinión pública, y, además, prácticamente sin debate. El Senado sólo puede escapar a este triste papel mediante una profunda revisión de su configuración constitucional, tanto por lo que se refiere a su composición como a sus funciones y su posición respecto al Congreso de los Diputados, que le permita asumir una representación territorial como función propia y específica, dando sentido a

---

<sup>55</sup> Vid. M. Artola, op cit., pag. 62 y 63. También F. Acosta Ramírez, "La Cámara alta en el reinado de Alfonso XIII", en M. Pérez Ledesma, *El Senado en la historia*, cit, pag. 399 y sig.

<sup>56</sup> M. Artola, op cit, pag. 62.

<sup>57</sup> A. Alcalá Galiano, Lecciones impartidas en el Ateneo de Madrid en 1843, publicadas en Madrid el mismo año y reeditadas en *Lecciones de Derecho Político*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, con un *Estudio Preliminar* de A. Garrorena Morales. La conveniencia de que el Senado asuma una representación específica de intereses y se designe según un método distinto al de la cámara baja (aunque Alcalá Galiano muestra su preferencia hacia una cámara de composición hereditaria) se hace especialmente en la Lección Octava (pag. 117 y sig).

<sup>58</sup> Sobre la necesidad de encontrar en cada caso esta *especificidad representativa* en cada segunda cámara, en cada contexto institucional, me remito a las consideraciones, más extensas, en mi trabajo "Las segundas Cámaras en Europa : perspectivas de futuro", cit.

<sup>59</sup> M. Artola, op cit., pag. 47.

la institución y colmando, al mismo tiempo, una de las más graves deficiencias de la articulación del Estado compuesto en España.