

# Os Senados e a fantasía da representación territorial

## Los Senados y la fantasía de la representación territorial

## The Senates and the fantasy of territorial representation



ROBERTO BLANCO VALDÉS

Catedrático de Dereito Constitucional  
Universidade de Santiago de Compostela  
robertoluis.blanco@usc.es

Recibido: 14/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

**Resumo:** Tras analizar as dúas formas históricas baixo as que aparece o Senado (o británico e o norteamericano), o traballo estuda a natureza dos senados federais existentes en Europa e en América. Sobre a base dese estudo, o traballo trata de responder a pregunta de se a representación que articulan eses senadores federais ten ou non natureza territorial. Analiza despois cales son os criterios que permiten afirmar que estamos en presenza dunha verdadeira representación territorial. E todo iso pensando na idea de converter o Senado español no que se chamou unha “auténtica cámara de representación territorial”, un verdadeiro mito en realidade.

**Palabras clave:** Senado, representación territorial, representación política, España, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemaña, Canadá, Constitución, Estado.

**Resumen:** Tras analizar las dos formas históricas bajo las que aparece el Senado (el británico y el norteamericano), el trabajo estudia la naturaleza de los senados federales existentes en Europa y en América. Sobre la base de ese estudio, el trabajo trata de responder la pregunta de si la representación que articulan esos senadores federales tiene o no naturaleza territorial. Analiza después cuáles son los criterios que permiten afirmar que estamos en presencia de una verdadera representación territorial. Y todo ello pensando en la idea de convertir al Senado español en lo que se ha llamado una “auténtica cámara de representación territorial”, un verdadero mito en realidad.

**Palabras clave:** Senado, representación territorial, representación política, España, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Canadá, Constitución, Estado.

**Abstract:** After analyzing the two historical forms in which appears the Senate (the British and the North American), the work studies the nature of the federal senates in Europe and America. Based on this study, the paper tries to answer the question whether the representation articulated by these federal senates has a territorial nature or not. Then analyze what are the criteria that allow us to affirm that we are in the

presence of a true territorial representation. And all this thinking about the idea of converting the Spanish Senate is what has been called an “authentic territorial representation chamber”, a true myth in reality.

**Key words:** Senate, territorial representation, political representation, Spain, Great Britain, United States, Germany, Canada, Constitution, State.

**Sumario:** 1 A rechamante persistencia dun mito. 2 Bicameralismo social *versus* bicameralismo federal. 3 Sobre a natureza dos denominados *Senados federais*. 4 Pero, son *territoriais* os actuais *Senados federais*? 5 Criterios para medir a *territorialidade* dos presuntos *Senados federais*. 6 Bibliografía.

## 1 A RECHAMANTE PERSISTENCIA DUN MITO

“Converter o Senado nunha auténtica cámara de representación territorial”. Non hai proposta máis anella de reforma constitucional que a resumida nesa decena de palabras, repetidas unha e outra vez durante anos sen ningunha variación. Non existe en España aspiración política xenérica máis amplamente compartida por académicos, partidos e políticos. Nin é posible atopar, en fin, outra iniciativa de modificación da nosa lei fundamental da que tantos e tan importantes bens públicos parezan depender. E non obstante... Non obstante, a conversión do Senado nunha auténtica cámara de representación territorial é unha impostura, que non por repetida deixa de encerrar o que non é ao final máis que un mito. Un mito, si, porque segundo tratarei de explicar nas páxinas que seguen, a denominada representación territorial encerra en si mesma unha contradición non por descoñecida menos evidente: os órganos parlamentarios de carácter territorial non son *representativos* e os que teñen tal natureza non poden ser, por definición, *territoriais*. É verdade que hai Senados que así son etiquetados con frecuencia, pero tamén o é que os que entre eles adoitan incluírse ou non son de verdade territoriais ou, cando si, non son institucións representativas. Polo demais, a pretensión de converter o noso Senado nunha cámara de representación territorial, sobre a que parece existir tan amplísimo consenso, ten moito de incomprendible e mesmo de milagrosa. Do primeiro porque son tantos os que falan da *conversión* como tan poucos os que aclaran como podería alcanzarse tan fantástico obxectivo. Do segundo porque aínda estamos a esperar que os poucos que chegan a propor que se faga co Senado isto ou o outro se dignen a explicarnos de onde procede a súa tan admirable como parece que cega confianza en que con iso se resolvería, entre outros, o único gran problema territorial ao que o noso Estado ten que enfrontarse: o da crecente impugnación do sistema autonómico por parte do nacionalismo separatista, principal beneficiario da descentralización. Pero empecemos, como debe ser, polo principio.

## 2 BICAMERALISMO SOCIAL *VERSUS* BICAMERALISMO FEDERAL

O bicameralismo presentou ao longo da historia unha natureza política complexa como consecuencia sobre todo do feito de que non houbo, en realidade, un senón dous: o social e o federal. O bicameralismo orixinario –o social–, no cal cada unha das cámaras do parlamento representaba distintos sectores da sociedade, apareceu con moita anterioridade ao federal, cando, a mediados do século XIV, se creou en Inglaterra a Cámara dos Comúns: «representativa das vilas e condados en que estaba dividido o reino»; a Cámara dos Comúns uniuse á dos Lores, onde tomaban asento os estamentos privilexiados da sociedade inglesa da época<sup>1</sup>. Presentes no Parlamento de Westminster a partir de 1341, os Comúns non conseguiron, en todo caso, equiparar o seu poder ao dos Lores ata mediados do século XVII, cando, tras o reinado de Isabel (1558-1603) e durante todo o período que acabaría por conducir á Primeira Guerra Civil (1642-1646) se culminou en Inglaterra o proceso que Lawrence Stone<sup>2</sup> denominou «a crise da

aristocracia». Non obstante, e malia o crecente poder que foron gañando en Gran Bretaña os Comúns a medida que, a partir do século XVIII, avanzaba o proceso de progresiva parlamentarización da súa monarquía constitucional, a Cámara dos Lores conseguiría non só manterse, senón ademais converterse nun auténtico modelo a imitar en toda a Europa continental, onde a súa existencia serviu para impulsar a xeneralización do bicameralismo social a partir sobre todo da restauración monárquica que seguiu á derrota de Napoleón e á reunión do Congreso de Viena entre 1814 e 1815. Deste xeito, fronte ao monocameralismo que caracterizou as Constitucións revolucionarias (as francesas de 1791 e 1793, a española de 1812 ou a portuguesa de 1822), os parlamentos das monarquías constitucionais que dominaron a vida europea no período que media entre a segunda década do século XIX e a súa crise a partir do último terzo da centuria serán, case sen excepcións, bicamerais<sup>3</sup>. Convivirán así en Europa unha cámara baixa de representación popular e electiva –aínda que designada durante décadas por sufraxio restrinxido: censitario e/ou capacitario– e unha cámara alta, denominada xeralmente Senado, cuxo obxectivo describiu con toda claridade o deputado moderado François-Antoine Boissy d’Anglas cando, tras o golpe de Estado de Termidor, que puxo fin ao período álxido da Revolución Francesa, xustificou a inclusión dunha segunda cámara na Constitución francesa de 1795 botando man dunha moi expresiva e belísima metáfora: con ela tratábase, proclamará D’Anglas, de que a razón corríxese a imaxinación da República<sup>4</sup>. Superadas xa as condicións históricas que fixeron posible en Europa ese bicameralismo social, a existencia de parlamentos bicamerais mantívose modernamente, malia todo, non só no seu modelo federal. Así o demostran algúns sistemas de bicameralismo funcional (o italiano, por exemplo) en que as dúas cámaras se distinguen non polo seu carácter social (unha representativa e outra aristocrática ou oligárquica como na Europa do século XIX), senón por unha diferente funcionalidade que nacería dos seus diversos procedementos de elección ou polas súas respectivas competencias: tal aconteceu, tamén, nalgúns dos países do leste de Europa que accederon á democracia tras a caída do Muro de Berlín<sup>5</sup>.

Fronte a este bicameralismo social, de longo percorrido histórico durante o século XIX, o federal terá unhas orixes e unha evolución moi diferentes. O seu nacemento pode datarse sen problemas, pois xorde coa Constitución norteamericana. O Congreso que nela se regula componse dunha asemblea de representación popular (a Cámara de Representantes) e doutra de *suposta* representación territorial (o Senado), carácter ese que virá determinado, sobre todo, pola súa composición igualitaria –dous membros por cada estado da Unión–, igualitarismo que provocou un profundo enfrontamento entre os seus partidarios e detractores durante o debate constituínte en Filadelfia. Ese modelo de Senado de tipo federal tardará, porén, en estenderse, pois non será ata a aprobación da Constitución suíza de 1848 cando o volvamos atopar: certamente, a Asemblea Lexislativa federal do país alpino estaba entón constituída por un Consello Nacional, composto por deputados elixidos pola poboación en proporción á dos cantóns, e un Consello de Estado, formado por 44 deputados, a razón de dous por cantón, dado que o país o compuñan entón un total de 22<sup>6</sup>. A mínese neste punto co modelo americano resulta, polo tanto, indiscutible. Pero o modelo estenderase con posterioridade: en efecto, a partir de mediados do século XIX practicamente todos os parlamentos dos Estados federais que irán aparecendo en diferentes partes do planeta serán bicamerais, aínda que as coincidencias resultarán menores non só en aspectos adxectivos (por exemplo, a denominación de cada cámara), senón tamén nos máis claramente substantivos, é dicir, en todos os relacionados coa súa configuración e as súas funcións. Esa, a da xeneralización, é, en todo caso, a razón fundamental pola que a definición do federalismo como forma de Estado se ligou á existencia dun sistema (real ou presunto) de

bicameralismo federal. Real ou presunto, si, porque a referida variedade, aínda que non só ela, obriga a revisar a tese de que alí onde existe unha segunda cámara que pola súa composición e/ou a súa forma de elección presenta unha presunta natureza territorial estamos en presenza dunha cámara que, a diferenza da do pobo, é expresión (ou iso, polo menos, se proclama) da vontade dos territorios federados. Tal revisión constitúe o obxecto primordial das páxinas que seguen.

### 3 SOBRE A NATUREZA DOS DENOMINADOS *SENADOS FEDERAIS*

O carácter territorial dos Senados federais, que se afirma habitualmente como un indemostrado *parti pris*, non responde, ao meu xuízo, á realidade ou, polo menos, non no sentido en que adoita sosterse. De todos os xeitos, antes de abordar esa cuestión, exporei, coa maior brevidade que sexa posible, o estatuto (forma de composición, de elección e de actuación) das cámaras federais dalgúns dos máis importantes Estados de tal natureza, para tratar logo de elucidar se son ou non en realidade *territoriais*, tal como se afirma de forma case xeral.

Os pais fundadores da nación americana non dubidaban, desde logo, de que a creación de dúas cámaras no seu Congreso nacional respondía á finalidade de representar os electores segundo dous principios diferentes, e iso por máis que a proposta dun Senado paritario dese lugar a unha dura controversia que só puido resolverse tras a sinatura do chamado Compromiso de Connecticut<sup>7</sup>. A idea da dobre representación quedou clara, desde logo, nos comentarios de *El Federalista*, nos cales James Madison a apuntará con manifesta transparencia: a Cámara de Representantes –escribe o futuro presidente da Unión– «derivará os seus poderes do pobo de América», pois «o pobo estará representado nesta en proporción e conforme o mesmo principio que na lexislatura dun estado particular. Ata aquí o goberno é *nacional* e non *federal*». Non obstante, e en contraposición con este principio de predominio do nacional sobre o federal, alzarase o Senado, que «recibirá o seu poder dos estados, como sociedades políticas e coiguais», que «estarán representadas no Senado segundo o principio de igualdade, como o están agora no actual Congreso. Ata aquí o goberno é *federal* e non *nacional*»<sup>8</sup>. A igualdade de representación estatal no Senado, que, en moita maior medida que a designación dos senadores polas lexislaturas estatais, condicionará o carácter territorial da segunda cámara do Congreso, xustificárase como un elemento de transacción e de concordia entre os estados máis pequenos e os máis grandes, pero tal argumentación non lle ía impedir ao propio Madison pór de relevo a dobre utilidade da nova cámara. En primeiro lugar, como elemento de integración política nun Estado composto: «Se innegablemente é o debido, no caso dun pobo fundido completamente nunha soa nación, que cada distrito participe *proporcionalmente* no goberno e, no caso de Estados independentes e soberanos, unidos entre si por unha simple liga, que as partes malia a desigualdade da súa extensión, teñan unha participación *igual* nas asembleas comúns, non parece carecer de razón que nunha república composta, que participa á vez do carácter federal e do nacional, o goberno se funde nunha combinación dos principios da igualdade e a proporcionalidade de representación». Pero ademais, e en segundo lugar, o Senado concibírase igualmente como unha garantía da conservación, por parte dos estados, da autonomía que xustifica a súa existencia: «Nesta orde de ideas, pode observarse que a igualdade de votos concedida a cada estado é, á vez, o recoñecemento constitucional da parte de soberanía que conservan os estados individuais e un elemento para protexela. Desde este punto de vista, a igualdade debería ser tan aceptable aos estados máis extensos como aos máis pequenos, xa que deben ter o mesmo empeño en

precaerse por todos os medios posibles contra a indebida consolidación dos estados nunha república unitaria»<sup>9</sup>. O resumo, pois, non ofrece dúbidas, desde o punto de vista da *arquitectura* constitucional: un Congreso bicameral, cunha cámara (a de Representantes) predominantemente nacional, contrapesada pola outra (o Senado) predominantemente federal; e un Congreso contrapesado, á súa vez, por unha Presidencia de carácter mixto, ao tempo nacional e federal. Tal é o sistema de equilibrios (*checks and balances*) que no relativo ao dispositivo federal se prevé na Constitución de Filadelfia<sup>10</sup>.

As que, no seu ronsel, procederon tamén á creación de parlamentos bicamerais nos Estados federais existentes actualmente<sup>11</sup> non sempre recoñeceron, en todo caso, os dous elementos característicos do federalismo norteamericano orixinario en relación coa chamada cámara de representación territorial (igual presenza no Senado dos estados federados e elección dos seus membros polos lexislativos estatais) e nin sequera o primeiro dos dous, que é o que hoxe en día o define, despois da aprobación en 1913 da XVII emenda á Constitución, en virtude da cal os senadores pasaron a ser elixidos directamente polo pobo de cada un dos estados da Unión. O parlamento de Canadá componse de dúas cámaras (a dos Comúns e o Senado), constituíndo esta última probablemente a segunda cámara máis peculiar de todas as existentes nos países que deseguido mencionarei: o Senado componse de 105 membros designados formalmente polo Gobernador xeral, aínda que en realidade polo primeiro ministro do país, con carácter vitalicio limitado (non poderán superar os 75 anos de idade) e cunha repartición que non é estritamente igualitaria: a cada unha das provincias de Ontario e Quebec corresponderanlles 24 senadores, outros 24 asignaranse en conxunto ás provincias marítimas (10 a Nova Escocia, 10 a Nova Brunswick e 4 á Illa do Príncipe Eduardo), 24 tamén ás Provincias do Oeste (6 Manitoba, 6 a Columbia Británica, 6 Saskatchewan e 6 Alberta), 6 a Terra Nova e, por último, un a Yukón, Nunavut e os Territorios do Noroeste. A Constitución australiana dispón, seguindo a denominación norteamericana, que o parlamento se compón dunha Cámara de Representantes e un Senado. Formado por representantes elixidos polos electores de cada estado a través de sufraxio directo, tal Senado componse de 12 membros por cada un dos seis estados federados, e catro máis para os territorios continentais: dous para o da Capital e dous para o Territorio do Norte.

Os Senados dos Estados federais iberoamericanos responden tamén, en maior ou menor grao, aos principios do bicameralismo nacido en Norteamérica. O Senado arxentino comporase de 72 senadores, tres por cada unha das 23 provincias e 3 pola cidade de Bos Aires, elixidos de forma directa e conxunta, a través dun sistema maioritario que outorga dous asentos ao partido máis votado e o terceiro senador en disputa ao que lle siga en número de votos. Segundo a Constitución mexicana, o Senado estará integrado por 128 membros, dos cales se elixirán tres en cada un dos 31 estados do país e na Cidade de México: dous segundo o principio da votación maioritaria relativa e un máis que se asignará á primeira minoría. En canto aos 32 senadores restantes, serán elixidos segundo o principio de representación proporcional, mediante o sistema de listas votadas nunha soa circunscrición plurinominal nacional. Brasil, cuxo Congreso Nacional se compón tamén dunha Cámara dos Deputados e un Senado Federal, regula a composición e forma de elección deste último, dispoñendo que o segundo se comporará dun total de 81 membros, representantes dos 26 estados do país e do distrito federal elixidos directamente seguindo o principio maioritario, a razón de tres senadores por cada un deles.

A pauta do bicameralismo federal mantense tamén, en fin, nos Estados europeos de tal natureza, por máis que na súa plasmación se produzan, como seguidamente se verá, algunhas variacións relevantes. Rusia conta cunha Asemblea Federal ou Parlamento da Federación Rusa,

ao que a Constitución proclama como o seu órgano representativo e lexislativo. Composta por dúas cámaras (o Consello da Federación e a Duma do Estado), a primeira, de carácter federal, confórmana, a partir dun principio estritamente igualitario, 166 membros a razón de dous representantes designados, a través dun sistema en elección en segundo grao, por cada un dos diferentes 83 suxeitos da federación: un do órgano lexislativo e outro do órgano executivo do poder do Estado. O parlamento suízo, que se denomina Asemblea Federal, e ao que a Constitución considera, a reserva dos dereitos do pobo e os cantóns, a autoridade suprema da Confederación Helvética, componse de dúas cámaras (o Consello Nacional e o Consello dos Estados), este último con 46 deputados dos cantóns, segundo unha distribución que, novamente, non é estritamente igualitaria: seis deles elixen cada un un deputado e os 20 cantóns restantes do país<sup>12</sup> elixen dous. Ese mesmo precepto determina que son os propios cantóns os que ditan as regras aplicables á elección dos seus deputados no Consello dos Estados, pero na actualidade rexe sen excepcións un sistema de elección popular directa, que é maioritaria en todos, salvo no cantón de Xura, onde responde á regra proporcional<sup>13</sup>. A peculiar composición do Senado do Estado belga, que se une á Cámara de Representantes para conformar o poder lexislativo, explícase polas particularidades do seu sistema federal, no cal non só se federan rexións (Valonia, Flandres e Bruxelas), senón tamén comunidades (francesa, flamenga e alemá) e rexións lingüísticas (holandesa, francesa, alemá e bilingüe). O Senado componse, así, en primeiro lugar, por 40 senadores de elección popular directa: 25 elixidos polo colexio electoral neerlandés e 15 polo colexio electoral francés; forman tamén parte do Senado 21 membros elixidos, mediante votación en segundo grao, polos parlamentos das comunidades: 10 polo parlamento da Comunidade Flamenga, 10 polo da Comunidade Francesa e un polo da Comunidade xermanófona; e, finalmente, seis senadores designados, igualmente en segundo grao, polos elixidos popularmente polos 35 senadores flamengos de elección popular e 4, designados do mesmo xeito, polos 25 senadores francófonos de elección popular. Iso dá un total de 71 senadores, pero a ese grupo de senadores democráticos, e como unha clara reminiscencia da época de vixencia da monarquía constitucional, engádense os senadores por dereito propio (tres na actualidade)<sup>14</sup>, pertencentes á familia real, que, non obstante, por tradición, nin son tidos en conta para o cálculo do quórum nin participan nas votacións.

Se a particularidade belga en relación co Senado provén do seu peculiar sistema de entidades federadas, a española ten que ver, como é sabido, coa xénese do proceso descentralizador e as previsións contidas nunha Constitución elaborada antes dela e non reformada con posterioridade. Tal circunstancia explica que, a diferenza de todos os que foron ata agora analizados, o Senado español, que a Constitución define, malia todo, como a cámara de representación territorial, o sexa en realidade, sobre todo, provincial. Como é sabido, cada unha elixe 4 senadores, ademais dos que corresponden aos arquipélagos canario e balear e ás cidades autónomas de Ceuta e Melilla, o que dá un total de 208 senadores provinciais: 188 elixidos nas 47 provincias peninsulares, 16 en ambos os dous arquipélagos e 4 nas cidades autónomas. Pero a Constitución engade a eses senadores provinciais, todos de elección directa a través dun sistema maioritario de voto plural restrinxido, os designados polas comunidades autónomas: un senador para cada unha das 17 que conforman o Estado e outro máis por cada millón de habitantes do seu respectivo territorio, correspondéndolle a designación, neste caso, a través dunha votación en segundo grao, ao respectivo parlamento rexional<sup>15</sup>. O resultado de tales previsións é que do total de senadores que compoñen en España a chamada cámara territorial, tal só unha pequena parte corresponde

ás comunidades autónomas, sendo os restantes senadores provinciais, por máis que, entre uns e outros, como pronto se verá, non exista ao final, politicamente falando, ningunha diferenza.

A regulación austríaca parte da disposición constitucional de que o Consello Nacional e o Consello Federal exercen conxuntamente o poder lexislativo da federación, e regula a composición e a forma de elección do segundo dos dous a partir de dous principios esenciais, que determinan á súa natureza político-constitucional. Por un lado, e no que se refire á asignación dos escanos, os estados estarán representados no Consello Federal en función do número dos seus cidadáns, de modo que o estado que teña maior número enviará 12 membros e cada un dos demais estados tantos como correspondan á proporción entre o número dos seus habitantes e a cifra total de poboación inicialmente tomada como referencia, pero coa particularidade de que se contarán como un número enteiro cando excedan a metade da cifra mencionada. En todo caso, cada estado terá dereito a unha representación mínima de tres membros. Seguindo tales regras, a repartición na actualidade é a seguinte: 3 escanos (Burgenland e Vorarlberg), 4 (Carintia e Salzburgo), 5 (Tirol), 9 (Estiria), 11 (Baixa Austria e Viena) e 12 (Alta Austria). O segundo dos principios antes citados é o relativo ao sistema de elección dos membros do Consello Federal, elección que, segundo o disposto na Constitución, corresponderá, mediante voto indirecto, ás dietas rexionais por toda a duración da súa respectiva lexislatura consonte o principio da representación proporcional, aínda que corrixido segundo os criterios dispostos ao respecto na propia lei fundamental. Iso significa, entre outras cousas, que expirada a lexislatura nunha Dieta rexional, os membros enviados por ela ao Consello seguirán en funcións ata que a nova Dieta proceda a realizar a correspondente elección.

O sistema alemán, co que pecharei o meu breve percorrido polos principais Estados federais do planeta, presenta, sen dúbida, a maior particularidade de todas as previamente analizadas. E iso porque, segundo sinalou con acerto Wilfried Röhrich, o seu peculiarísimo Senado (Consello Federal ou *Bundesrat*) «máis que como unha segunda cámara funciona como un segundo Goberno»<sup>16</sup>. Tal feito, nas manifestacións do cal pasarei a centrarme de inmediato, resulta, sen dúbida, incomprendible sen ter en conta os seus antecedentes remotos, contidos na Constitución que deu lugar á unidade alemá, é dicir, na do Imperio, aprobada en 1871. O poder lexislativo do novo Estado alemán exerceríase, segundo as súas previsións, a través de dúas Cámaras –o Consello Federal (*Bundesrat*) e a Dieta imperial (*Bundestag*)–, cuxa maioría resultaba necesaria para a aprobación de calquera lei do Imperio. O Consello Federal, como cámara de representación dos territorios confederados, compoñíase dun representante por cada un dos Estados da confederación, que votarían na cámara con sufraxio ponderado segundo a distribución que a propia Constitución establecía: os 31 votos asignados aos catro estados principais da Confederación (17 a Prusia, 6 a Baviera, 4 a Saxonia e 4 a Württemberg) supuñan a maioría absoluta dos 51 votos do Consello. A Constitución de 1871 especificaba, ademais, no mesmo precepto, que cada Estado podería designar para o Consello federal tantos mandatarios como votos lle correspondesen no seu seo, pero coa obriga de que todos os designados por un mesmo territorio deberían votar en idéntico sentido<sup>17</sup>.

A natureza dunha cámara que, como é doado de apreciar, resultaba tan diferente a todas as outras do seu xénero existentes na época, estará intimamente ligada, ao final, ao peculiar proceso de formación da unidade alemá, que xa fracasara, durante a Revolución de 1848, malia a adopción en 1849 polo chamado «parlamento de Frankfurt» dunha Constitución para a Alemaña unida. Pero o que non puideron os revolucionarios de 1848 farao posible a política imperialista de Bismarck, que, «enfocada esencialmente cara ao engrandecemento de Prusia e o



desenvolvemento do poder da casa dos Hohenzollern»<sup>18</sup>, se traducirá, tras anos de esforzo a prol da unidade, na sinatura de sucesivos tratados entre Prusia e os Estados que acabarán formando parte da Confederación. Un proceso ese que, baixo hexemonía prusiana, orixinará o nacemento dun Imperio configurado, á fin, como «unha alianza dos príncipes alemáns, apoiada nas armas prusianas e lexitimada polo xúbilo dunha burguesía liberal, de orientación nacionalista, que, en 1848, intentara crear –sen éxito– un Estado nacional sobre a base da soberanía popular e os dereitos humanos»<sup>19</sup>. Tal xénese estatal xerou entre os que participaron nela, como parecía inevitable, unha desconfianza mutua da que o tipo de Senado previsto na Constitución de 1871 virá constituír unha manifestación sobresaínte. E será de aí de onde pasará, tres cuartos de século despois, aínda que nun contexto histórico totalmente diferente, á Lei fundamental de Bonn.

É suficiente describir algunhas das súas previsións esenciais respecto ao vixente *Bundesrat* para entender o profundo sentido da apuntada afirmación de Röhrich. A Constitución determina que os estados cooperan na lexislación e na administración da Federación e nos asuntos da Unión Europea a través do Consello Federal. Tras iso dispón que este se comporá de membros dos gobernos rexionais nomeados e depostos polo Goberno respectivo, membros que poderán ser representados por outros compoñentes do Goberno correspondente. É dicir, o Consello non é un órgano representativo dos estados e, nesa mesma medida, expresivo da súa pluralidade política interna, senón un órgano en que os propios estados estarán presentes polos seus executivos respectivos. A Constitución engade, ademais, que esa presenza non será igualitaria, senón proporcional ao peso demográfico dos estados federados, que votarán no Consello segundo a ponderación que determina o texto constitucional: cada estado terá, como mínimo, tres votos; os de máis de dous millóns de habitantes, catro; os de máis de seis millóns, cinco; e seis, en fin, os de máis de sete millóns<sup>20</sup>. Finalmente, para completar as súas peculiaridades, e en coherencia con todo o anterior (carácter non representativo dos conselleiros e voto ponderado por poboación), a Constitución determina que os votos de cada estado, que poderá enviar tantos membros ao Consello Federal como votos teña, só poderán ser emitidos en bloque e polos membros presentes ou os seus representantes.

#### **4 PERO, SON TERRITORIAIS OS ACTUAIS SENADOS FEDERAIS?**

Deixei para o final, con toda a intención, a descrición dos Senados de Austria e Alemaña non só porque, entre os europeos, gardan algún parecido, senón ademais porque os seus caracteres me van servir de entrada inmellorable para abrir o tratamento da cuestión que agora me interesa: a de se pode afirmarse que os Senados federais son cámaras de representación *territorial* no sentido de que representan os territorios dun xeito diferente a como o fan as cámaras baixas de representación popular. Dito doutra maneira: mesmo partindo do feito de que «toda representación ten unha base territorial e ningunha é propiamente territorial, en sentido estrito», a utilización do concepto de representación territorial faría referencia «ao fenómeno polo cal se fan presentes nos mecanismos de decisión do Estado unhas instancias, con base poboacional ou cidadanía propia, ás que se lles recoñece entidade e poder político, que son algo distinto e diferenciado da instancia xeral, do pobo federal, do todo no cal se integran». Trátase, en consecuencia, de saber se «a presenza das partes (dos seus pobos, ou dalgunha das institucións que as representan) mediante unha representación específica (que é distinta da dos seus cidadáns individuais no conxunto) rompe a lóxica meramente aritmética da composición do pobo federal (equivalente á suma de todos os cidadáns federais) e introduce un factor de corrección,



un contrapeso que permite que outros suxeitos e outros intereses estean presentes tamén no proceso de formación da vontade federal»<sup>21</sup>. Co apuntado non pretendo facer referencia, claro está, ao feito de que a conformación político-partidista dos Senados sexa máis ou menos diferente da das cámaras do pobo, pois é obvio que diversas composicións e formas de elección tenderán sempre, por definición, a traducirse en que existan tales diferenzas e a que, nalgúns casos, sexan mesmo moi notables. Lonxe diso, ao que aludo ao preguntarme pola autenticidade da denominada representación *territorial* é ao feito de se os Senados manifestan unha vontade dos territorios que pode chegar a ser diferente da dos habitantes dos territorios cando estes se unen ao conxunto dos que compoñen o Estado para a elección das cámaras de representación popular. A resposta a esta cuestión, central desde o meu punto de vista para afirmar a existencia nos estados federais dunha característica da que carecerían os Estados unitarios con parlamentos tamén bicamerais, exixirá antes de nada facer un balance sumario do analizado previamente, para poder fixar logo algunha regra de carácter xeral. Comezarei, pois, polo balance, que ha de ir referido a tres aspectos esenciais: o carácter ou non igualitario da representación nos Senados das entidades federadas, a natureza directa ou indirecta da elección dos membros que en cada caso os compoñen e a liberdade ou non do mandato que reciben de quen (directa ou indirectamente) procederon á súa elección.

a) A primeira dimensión presenta unha indubidable relevancia, pois o factor de corrección e contrapeso que os Senados poden supor respecto á representación que expresan as outras cámaras dos respectivos parlamentos nacionais «é tanto maior canta máis igualdade existe na representación das diversas instancias territoriais, é dicir, canto máis independente sexa o peso da súa representación na escala federal do peso da súa poboación no conxunto»<sup>22</sup>. Non é casual, en tal sentido, que, segundo antes se apuntaba, fose este xustamente o motivo de discusión fundamental cando, con ocasión do debate constituínte de Filadelfia, se procedeu ao deseño constitucional do Senado do primeiro Estado federal da nosa historia<sup>23</sup>. Pois ben, a conclusión nesta esfera é que dos doce Estados cuxos *Senados* foron analizados, a maioría introducen o principio de igualdade na representación das entidades federadas na segunda cámara do parlamento nacional: fano así Estados Unidos (dous senadores por estado), Australia (12 senadores por estado), Arxentina (tres senadores por provincia), Brasil (tres senadores por estado) e Rusia (dous representantes por cada suxeito da Federación). En dous países máis rexe un sistema parcialmente igualitario: en México (tres senadores por estado, máis 32 elixidos nun distrito único nacional plurinominal) e Suíza (seis cantóns elixen cada un un deputado e os 20 cantóns restantes do país elixen dous). Non rexe, en fin, o criterio igualitario en Canadá, Austria, España (para os senadores autonómicos, aínda que si para os senadores *provinciais*), Bélxica e Alemaña, países todos onde se aplican diversos criterios corrixidos de proporcionalidade.

b) A significación do segundo dos criterios apuntados –a elección dos membros das segundas cámaras por voto popular directo ou a través dunha designación, en segundo grao, por un ou máis órganos das entidades federadas– está directamente relacionada, segundo é doado de entender, co último criterio (a liberdade de xuízo político ou o mandato pechado deses membros) por dúas razóns: en primeiro lugar, porque, polo menos en teoría, resulta máis factible concibir un mandato pechado (é dicir, con instrucións) alí onde a elección é indirecta e procede dunha institución previamente elixida, cuxa posición política resulta posible fixar, en consecuencia, a través da expresión da vontade da maioría dos que a compoñen; e en segundo lugar porque, en calquera caso, alí onde o mandato é libre –é dicir, onde, sexa cal sexa a fonte da designación, os nomeados non quedan vinculados ás instrucións que reciben dos que procederon á

súa elección— resulta moito menos relevante cal sexa o sistema de designación dos membros do Senado.

Nos Estados Unidos, onde rexeu durante máis dunha centuria o sistema indirecto de elección dos senadores polos parlamentos estatais (entre 1787 e 1913 en que se aprobou a xa aludida XVII emenda constitucional, que estableceu a elección daqueles polo pobo dos estados da Unión), o certo é que algunhas asembleas estatais lles transmitían instrucións aos seus propios senadores, pero sen que o incumprimento delas por parte dos senadores estatais tivese maiores consecuencias, dado que en ningún momento chegou a disporse un sistema de *recall* (revogación do mandato ou, o que é o mesmo, retirada da confianza coa obriga de dimitir)<sup>24</sup> para desposuír do seu cargo os representantes que violasen o mandato eventualmente recibido, de xeito que en «ausencia de *recall* a sanción máis evidente era o rexeitamento da reelección»<sup>25</sup>. En realidade, a experiencia histórica do Senado estadounidense demostra dúas cousas diferentes: que os seus membros se foron independizando progresivamente do mandato dos parlamentos estatais xa antes da aprobación da XVII emenda, que significou a culminación da nacionalización da cámara; e que, en todo caso, a vinculación entre os senadores e os que os elixían en segundo grao nos parlamentos estatais tendeu a ser sempre bastante tenue<sup>26</sup>. Fose como fose, o exemplo norteamericano ía render nesta esfera en menor medida que na previamente analizada, pois no referido aos sistemas de elección directa ou indirecta dos membros das segundas cámaras o certo é que a diversidade resulta moitísimo menor. En efecto, tras o abandono do sistema polos Estados Unidos en 1913, e deixando de lado o peculiar caso canadense, onde os senadores son designados polo primeiro ministro do país, tan só tres países dos analizados establecen unha elección en segundo grao dos membros da Cámara de representación territorial: Rusia (onde un dos dous representantes estatais no Consello da Federación é nomeado polo executivo e outro polo legislativo da unidade territorial de que se trate), Austria (onde os membros do Consello Federal son designados polas dietas rexionais) e Alemaña, onde o *Bundesrat* forma a súa vontade cos votos que corresponden aos diferentes estados federados. Bélxica e España presentan, por último, sistemas de elección que, en sentido estrito, deberían ser cualificados como mixtos: en Bélxica, porque unha parte dos senadores elixidos por voto directo proceden pola súa vez a designar outros membros da cámara, mediante un sistema de elección en segundo grao; e en España, porque xunto a un bloque de senadores provinciais, de elección directa, existe outro, de tamaño moito menor, en que a elección a levan a cabo os parlamentos autonómicos.

c) Pouco hai que dicir, en fin, en relación con como se reparte por países a terceira variable —a relativa á natureza libre ou instruída do mandato— tras o que acaba de apuntarse<sup>27</sup>. E é que, salvo en Alemaña, onde os membros do *Bundesrat* votan segundo as instrucións que reciben dos executivos estatais aos que representan, en todos os demais países estudados —e, en xeral, en todos os Estados federais—, os membros da cámara federal non teñen na actualidade máis limitacións na súa liberdade de voto que as que condicionan aos seus colegas da cámara de natureza popular: as derivadas do mandato de partido ao que todos están suxeitos con maior ou menor grao de rigor. Tal constatación incorpora, en todo caso, dous motivos de reflexión que me permitirán achegarme á formulación da regra xeral á que previamente se facía referencia. O primeiro é que só onde o voto dos membros da cámara territorial está instruído existe a posibilidade de que, desá propia instrución, se deduza dun xeito natural a característica que permite falar en relación cos Senados dunha auténtica representación territorial: refírome, obviamente, á natureza unitaria do voto da unidade federada de que se trate en cada caso. A fin de contas, non é en absoluto casual que tamén sexa Alemaña (o único sistema federal en que o voto dos

membros do Senado é instruído) o único igualmente no cal se constitucionalizou a exigencia de que o voto dos *Länder* se emita dun modo unitario. A Constitución dispón, como xa vimos, que os votos dun estado só poderán ser emitidos en bloque e polos membros presentes ou os seus representantes: «Esta é precisamente a consecuencia natural da instrución de voto: a súa emisión en termos unitarios [...]»<sup>28</sup>. Tal é a razón pola que cabe afirmar que cando os representantes dos estados alemáns de Hamburgo, Hessen ou Bremen (e son só, como é obvio, tres exemplos tomados ao azar) manifestan a vontade dos seus respectivos territorios, esa afirmación resulta verdadeira nun sentido en que non o é de ningunha maneira cando a facemos en relación cos representantes que forman parte dos supostos entes territoriais de calquera outro estado federal. E iso porque, nestes últimos, a vontade manifestada na cámara federal ou expresa a pluralidade política dos seus representantes (e, polo tanto, non é unha vontade unitaria, senón varias, tantas como partidos representen o territorio de que se trate en cada caso no senado) ou é, en última instancia, o produto resultante de decidir, consonte o criterio da maioría, entre as diversas posicións en disputa. En suma, e por dicilo dunha vez, os membros do estado de Bremen no *Bundesrat* expresan unha posición, pero os dous senadores de California non teñen por que facelo se un pertence ao Partido Demócrata e outro ao Republicano, como non o fan, por idénticas razóns, os membros das segundas cámaras, politicamente plurais, de calquera outro Estado federal. E é que, ao final, o *Bundesrat* alemán non é unha cámara representativa no sentido en que, coa excepción da canadense, o son as xa estudadas: nel non se representa a vontade plural dos electores, sexa cal sexa a base territorial da súa representación, senón que se manifesta a posición unitaria dos gobernos dos *Länder*, o que resulta por completo diferente.

Iso lévanos xa, como da man, á segunda das cuestións apuntadas, dado que a determinación do papel que representan os Senados nos modernos Estados federais non pode deixar nun plano secundario un feito primordial: que todos eses Estados son, aínda que non en idéntico grao, Estados de partidos<sup>29</sup>, no sentido que adoitamos outorgarlle a ese termo, é dicir, Estados en que a representación política—con independencia da base, popular ou territorial, sobre a que aquela se constrúe— é monopolizada ou case monopolizada polos partidos políticos, que fixan mandatos xerais aos seus membros nas cámaras, á marxe de que, nos sistemas bicamerais, pertencan a unha ou á outra. É obvio, por suposto, que a eficacia dese mandato de partido dependerá da capacidade das organizacións políticas para disciplinar o voto dos seus representantes nas cámaras do parlamento nacional; e éo que a experiencia demostra que tal disciplina resulta, de feito, maior ou menor, dependendo dos casos. Non obstante, mesmo sendo certo que a referida disciplina adoitou estar máis relaxada nos sistemas presidenciais que nos parlamentarios, en todos a tendencia xeral se dirixiu ultimamente no sentido do seu fortalecemento progresivo<sup>30</sup>. Por outra banda, a eficacia do mandato de partido como elemento disciplinador do voto dos parlamentarios nacionais (dunha ou outra cámara) dependeu tamén da homoxeneidade do sistema de partidos no conxunto do territorio do Estado ou, o que é o mesmo, do grao de implantación xeral dos grandes partidos nacionais, de modo que alí onde existen fortes partidos nacionalistas—ou, máis alá desa ideoloxía, importantes partidos de ámbito non estatal, que responden a outro tipo de *cleavages* ou liñas sociais de fractura— a conformación política interna das cámaras pode cambiar de forma substancial, con efectos moi notables sobre a dinámica de funcionamento xeral do sistema federal: «A existencia de sistemas de partidos integrados supón unha condición para un federalismo estable, no cal os suxeitos federados constitúen parte integrante do goberno nacional (Estados Unidos e Alemaña). Os sistemas de partidos non integrados (como sucede no

caso de Canadá) favorecen, pola contra, federalismos menos estables, nos cales a autonomía dos participantes e a propia Constitución nacional están constantemente suxeitas a renegociación»<sup>31</sup>.

## 5 CRITERIOS PARA MEDIR A TERRITORIALIDADE DOS PRESUNTOS SENADOS FEDERAIS

En conclusión –e estas serían as regras xerais anunciadas–, a configuración final dos *Senados*, no sentido xenérico que aquí se lle vén dando a este termo, como verdadeiras cámaras de representación territorial, depende tanto do seu deseño xurídico (constitucional e/ou legal) como de factores estritamente políticos ligados á estrutura e funcionamento dos sistemas de partidos vixentes en cada país en diferentes momentos da súa historia. En relación co seu deseño, hai tres factores que inflúen na territorialidade do Senado, aínda que, como de inmediato se verá, o peso correlativo de cada un deles non sexa equiparable<sup>32</sup>. En primeiro lugar, a natureza igualitaria da presenza no senado das distintas unidades federadas, de xeito que a territorialidade aumenta a medida que o fai a igualdade e diminúe, ata desaparecer, cando aquela igualdade se reduce ou deixa de existir e é substituída polo criterio da representación máis ou menos proporcional á distribución da poboación: desde este punto de vista, o Senado dos Estados Unidos ou o de Australia están moito máis territorializados que os *Bundesrat* de Austria ou Alemaña.

O segundo factor é o relativo á forma de elección, directa ou indirecta, dos membros do Senado, que converte, en principio, en Senados máis territorializados aqueles que son elixidos de maneira indirecta polos órganos, xeralmente parlamentarios, das unidades federadas e menos aqueles cuxos membros son elixidos directamente polo pobo: iso determina que a situación segundo este criterio poida chegar a ser xustamente a contraria que a que deriva do primeiro, segundo o demostran os mesmos exemplos previamente utilizados: os *Bundesrat* de Austria e Alemaña estarían, así, máis territorializados que os Senados dos Estados Unidos e Australia.

Pero, ao meu xuízo, nin un nin outro elemento determinan verdadeiramente o carácter territorial das segundas cámaras, pois sexan como sexan elixidas (en primeiro grao ou en segundo) e se configuren ou non cun criterio igualitario, a existencia dun sistema de partidos máis ou menos disciplinado e uniforme –e todos o son na actualidade dun xeito ou doutro nos países estudados– produce como efecto que os Senados manifesten unha vontade que, formada a través do criterio democrático mediante as oportunas votacións levadas a cabo no seu interior, será ao final, e de forma idéntica ao que acontece nas cámaras baixas, a dos partidos que teñen neles maioría. Que esas vontades sexan ou non similares, medidas en termos de correlación de forzas políticas entre maioría e minorías, ás existentes nas cámaras baixas<sup>33</sup> pode ser, desde logo, moi relevante desde o punto de vista do funcionamento do réxime político. E así, mentres «nos sistemas presidenciais –como nos Estados Unidos– maiorías diversas na Cámara de representantes e no Senado certamente formulan unha complicación, pero é unha dificultade que o presidencialismo pode superar e está afeito a superar», a situación resulta diferente «no contexto dos sistemas parlamentarios», onde, segundo o subliñou Sartori, «o problema é moito máis grave»<sup>34</sup>. Máis alá diso, o certo é, en calquera caso, que ese posible contraste de vontades entre ambas as dúas cámaras non afecta ao carácter territorial das segundas, que o serán ou non con independencia de que a conformación da súa vontade política coincida ou non coa das cámaras baixas e facilite ou non a dirección política que impriman as maiorías parlamentarias existentes nelas.

Por iso, desde o meu punto de vista, o criterio autenticamente relevante é o terceiro, é dicir, o que se deduce da liberdade ou non de voto dos membros que na segunda cámara de que se trate

en cada caso representan ás diferentes unidades federadas. Desta maneira, se o voto non está instruído nin, en consecuencia, é unitario –o que, segundo vimos, acontece en todas as partes, coa única excepción de Alemaña–, o papel das segundas cámaras só se distingue do das primeiras de forma accidental: é dicir, poden distinguirse ou non segundo sexa a súa conformación política concreta. Pero se, como sucede no *Bundesrat* alemán, os membros da segunda cámara actúan servíndose dos votos que cada delegación estatal ten atribuídos, segundo as instrucións que reciben do correspondente Goberno rexional, a través dunha única manifestación de vontade por cada asunto e para cada un dos *Länder*, non cabe a menor dúbida de que a diferenza entre a primeira cámara e a segunda é substantiva, porque esa diferenza reside precisamente naquilo que converte unha asemblea nunha xenuína cámara de representación territorial: que a posición que no seu seo expresa cada unidade federada é a do correspondente territorio nun sentido estrito, é dicir, nun sentido que non se produce en ningún outro dos Senados federais estudados. Daniel Elazar recoñecía así, con toda claridade, na súa xa clásica *Exploración del federalismo*, cando apuntaba que «talvez a segunda cámara máis eficaz sexa a *Bundesrat* alemá, que actúa como voceira dos *Länder*» tanto no referente á protección dos seus intereses como no relativo ao seu protagonismo na tarefa federal. En cambio, engadía o profesor norteamericano, «o Senado dos Estados Unidos é unha das cámaras federais de menor eficacia, pois os seus membros son elixidos *ad personam* e non se require deles que defendan o seu respectivo estado *per se*. O Senado canadense, concluía, é decorativo e nin tan só pretende realizar unha función federalista»<sup>35</sup>. Do mesmo xeito, Sartori subliña, en referencia ao *Bundesrat*, «que é Alemaña, paréceme, a que mostra a forma en que pode incluírse o bicameralismo federal nun sistema parlamentario»<sup>36</sup>.

Quere isto dicir que o *Bundesrat* alemán é a única auténtica cámara de representación territorial que existe no mundo federal? Non exactamente: significa que as demais non o son, nin de lonxe, no sentido en que o é o *Bundesrat*, o que explica, por exemplo, que cando nalgún país (en España, por exemplo) se debateu extensamente sobre a posibilidade, ou a necesidade, de territorializar de forma efectiva un Senado que ao final non o é algúns especialistas formularan a conveniencia de acudir ao modelo alemán antes que a ningún dos existentes no dereito comparado<sup>37</sup>. É tal constatación a que explica algo que doutro xeito podería máis que chamar a atención: que nesta análise non se fixera aínda referencia ás funcións que as segundas cámaras teñen atribuídas nos Estados federais<sup>38</sup>. A razón de tal ausencia ten que ver, certamente, co noso punto de partida, é dicir, coa idea de que o que define a natureza territorial dunha asemblea son precisamente os elementos aludidos e non as funcións que poida ter atribuídas, pois, aínda que tales funcións teñan en teoría, en certos casos, un claro impacto federalizante (porque se refiran, por exemplo, ao sistema de financiamento, ou ás reformas constitucionais que afecten ao deseño do modelo federal), tal impacto deixa simplemente de ter ese carácter para pasar a ter outro substantivamente diferente cando a cámara alta, por ser unha cámara primordial ou exclusivamente vertebrada sobre os partidos políticos, se converte en realidade nunha mera reprodución, en termos políticos, da cámara baixa, e iso á marxe de que sexa ou non coincidente a correlación de forzas existente na unha e na outra. Por dicilo doutro xeito, o que converte en territorial, por exemplo, o eventual veto do que poida dispor a cámara alta respecto da baixa non é o feito mesmo de que exista tal posibilidade de vetar, nin sequera as materias ás que ese veto poida referirse, senón a circunstancia de que o veto sexa a expresión da posición das unidades federadas e non do corpo electoral da nación que, debido ao sistema de composición do Senado ou ao seu sistema de elección, simplemente se expresa dunha forma distinta desde o punto de vista da correlación de forzas partidistas de como se expresa na cámara que, supostamente en

exclusiva, representa ao corpo electoral. E é que, como foi sinalado con acerto, en calquera tipo de elección, «o suxeito representado é sempre unha comunidade de cidadáns, nunca un *territorio*, desprovisto ou con independencia do pobo que nel se asenta»<sup>39</sup>. Tanto é así, que só cando, á marxe de como se conforme e de como sexa elixida, cambia dun modo substancial a forma en que se expresa a representación desa comunidade de cidadáns nun ou noutro tipo de Senados –porque nun o fai segundo o principio democrático e o voto libre, non suxeito a outro mandato que o de partido, e noutro, pola contra, de forma unitaria e instruída–, as facultades que se lle atribúen aos Senados teñen un impacto de territorialización sobre as decisións parlamentarias que pode ser moi diferente: apenas perceptible no primeiro suposto e manifesto no segundo. «A particular composición do *Bundesrat* alemán –escribiu Ronald Watts– e o feito de dispor dun veto absoluto sobre a totalidade da lexislación federal que debe ser executada polos *Länder* e que supón máis do 60 por cento de toda a lexislación federal<sup>40</sup> foron os principais argumentos da dita influencia»<sup>41</sup>. E tamén, cabería engadir, as razóns principais para explicar a profunda reforma levada a cabo en 2006 no federalismo xermano, cando, tras algún intento frustrado, finalmente se aceptou de forma moi maioritaria que a extraordinaria extensión dese mecanismo de veto, posto, no pleno sentido da palabra, en mans dos estados federados, resultaba claramente disfuncional para a correcta dinámica de funcionamento do federalismo alemán: de feito, a reforma supuxo, entre outras cousas, unha redución moi substancial do poder de veto do *Bundesrat*, que viu drasticamente reducida (en máis da metade) a porcentaxe de materias sobre as que o seu concurso é necesario para que poida decidir en Berlín o *Bundestag*<sup>42</sup>.

Polo demais, e coa excepción do *Bundesrat* xermano nos termos a que acaba de aludirse, as segundas cámaras teñen nos Estados federais unha posición institucional que oscila entre a de plena paridade coas cámaras baixas e, onde non, de subordinación respecto a elas. Giovanni Sartori expresouno así con notable claridade: «Non hai ningún caso, no mundo actual, dunha Cámara Alta que estea por enriba da Cámara Baixa», principio ao que o politólogo italonorteamericano engade outro en relación cos sistemas parlamentarios: «O primeiro que hai que observar é que, sempre que o poder das dúas cámaras é desigual, a máis débil é a Cámara Alta»<sup>43</sup>. Tamén Ronald Watts insistiu nesa debilidade característica dos Senados nos réximes políticos adscritos ao parlamentarismo, pondo de relevo que «isto suscitou en ocasións interrogantes nas federacións con forma de goberno parlamentaria sobre se as súas segundas cámaras dispoñen de suficiente capacidade para canalizar a influencia rexional no proceso de toma de decisións a nivel central. Esta cuestión refórzase pola común fortaleza da disciplina de partido nas ditas formacións con forma de goberno parlamentaria»<sup>44</sup>. Análises pormenorizadas da relación de poder entre ambas as dúas cámaras nos Estados federais confirman plenamente esa dobre afirmación. Así, por exemplo, demostrou Enoch Alberti<sup>45</sup> para unha boa parte dos Estados federais aos cales aquí veño referíndome. Agrupando en cinco categorías posibles a posición da segunda cámara respecto da primeira en relación coa lexislación, ningún dos países considerados responde aos modelos extremos de superioridade absoluta da primeira ou de superioridade da segunda, incluíndose todos eles nalgunha das seguintes categorías intermedias: superioridade da primeira, logo de conciliación (España), certos ámbitos de igualdade, xunto a outros de superioridade da primeira cámara (Alemaña, Austria e Bélxica) e igualdade xeral entre a primeira e a segunda cámara (Suíza, Estados Unidos, Canadá e Australia). En relación, pola súa parte, coa facultade da reforma constitucional, todas as nacións apuntadas se sitúan na categoría de igualdade xeral entre a primeira e a segunda cámara, salvo Austria (certos ámbitos de igualdade, xunto a outros de superioridade da primeira cámara) e Canadá (superioridade da primeira, logo de conciliación),

aínda que o criterio básico de participación territorial en materia de reforma, se aquela pretende ser *auténtica*, pasa, ao meu xuízo, pola participación directa nela das entidades federadas. Por pechar a análise cos casos non referidos previamente, na Federación rusa a cámara alta está nunha posición de claro segundo plano respecto da baixa na esfera da función lexislativa, incluíndose, dentro das categorías antes citadas, na superioridade da primeira, logo de conciliación. Pero iso non impide, de todos os xeitos, que o Consello da Federación teña «asignadas funcións de grande importancia que poden servir, entre outras cousas, para que o Presidente [da Federación] se así o estima oportuno, actúe marxinando a Duma se conta co apoio da cámara alta, e máis cando [...] a Constitución non delimita con claridade o campo de actuación da lei e do *ukás* presidencial»<sup>46</sup>. Do previsto na Constitución arxentina en relación coa elaboración das leis dedúcese unha posición de plena paridade no proceso lexislativo, é dicir, de igualdade xeral entre a primeira e a segunda cámaras do Congreso, xa que ningún proxecto desbotado totalmente por unha das cámaras poderá repetirse nas sesións daquel ano e que, en caso de desacordo entre ambas as dúas, cumprirá recorrer a un mecanismo de conciliación en que Cámara de Deputados e Senado gozan de idénticos poderes. O modelo mexicano é diferente, pois, xunto a facultades privativas de cada unha das cámaras, a maior parte daquelas corresponden ás dúas conxuntamente, o que permite cualificar o sistema, desde este punto de vista, como de equilibrio xeral entre ambas as dúas cámaras. A situación no Brasil é, en fin, similar á que acaba de describirse moi superficialmente para México: a maior extensión das funcións das dúas cámaras parlamentarias corresponde ao Congreso Nacional e en moita menor medida á Cámara de Deputados e ao Senado, que teñen, polo tanto, en termos xerais, unha posición de paridade.

Tal posición depende, sobre todo, na xeneralidade dos países en que existen parlamentos con dúas cámaras –e non só, desde logo, nos de natureza federal–, segundo se deduce con bastante claridade do estudo do profesor Alberti citado previamente, da regulación do veto que poden presentar as cámaras altas ao decidido polas baixas. A ese respecto, Giovanni Sartori fixou unha regra xeral de medición que resulta, ao meu xuízo, de suma utilidade: «A Nosa outra variable –*poder igual-poder desigual*– préstase así mesmo a unha doada medición. Aquí o indicador sería que o poder da Cámara Alta sexa só o poder de atrasar [...] ou ben o poder de veto. Neste último caso o veto pode ser: a) absoluto, isto é, sen recurso; b) absoluto só en certos campos reservados; c) posible de ser anulado por unha maioría cualificada da Cámara Baixa, e d) posible de ser anulado por maioría simple. Isto último dificilmente equivale a un poder de veto, porque se debe supor que unha lei xa aprobada pola Cámara Baixa conta con maioría nesta. Pero o certo é que as maiorías que poidan superar a oposición do senado varían, e que, canto máis altas se exixa que sexan, máis efectivo será o poder de veto»<sup>47</sup>.

A sumaria descrición realizada ata aquí sobre a función dos Senados no dereito comparado federal, referida basicamente ao exercicio da potestade lexislativa polos seus parlamentos bicamerais, non pode levarnos a esquecer, de todos os xeitos, unha liña de reflexión adicional coa que porei xa punto final a estas reflexións: que entre aquelas funcións se inclúen as relativas ás relacións cos executivos respectivos, o que permite realizar dúas xeneralizacións, cada unha referida aos sistemas parlamentarios e aos presidencialistas.

Nos primeiros, son as cámaras baixas as que, coa excepción do peculiar caso de Suíza, proceden á elección do xefe do Goberno, órgano que, tamén con carácter xeral, é responsable ante esa cámara, que asume nesa dobre condición un poder e un protagonismo do que carecen os Senados. Nos sistemas presidencialistas, pola súa banda, o modelo norteamericano determinou a extensión a outros países de dúas facultades do Senado federal dos Estados Unidos que teñen



unha notable importancia na esfera das que se conforman en tales sistemas como unhas moi diferentes relacións entre o poder lexislativo e o poder executivo. Dun lado, a que consiste en xulgar o presidente da República e, eventualmente, outros altos cargos do Estado, a través de *impeachment*, mediante un procedemento que, iniciado a impulso da cámara baixa, se resolve na cámara alta finalmente: esa facultade pasou da Constitución dos Estados Unidos ás de México, Brasil e Arxentina<sup>48</sup>. Doutro lado, a que se manifesta na ratificación por parte das cámaras altas dos nomeamentos presidenciais, logo de control destes por parte de membros da propia cámara, no que se coñece no constitucionalismo norteamericano como *advice and consent of the Senate* (consello e consentimento do Senado: art. II, secc. 2), competencia que en termos similares lles atribúen tamén aos seus Senados dúas das tres Constitucións federais iberoamericanas a que acaba de facerse referencia: México e Brasil. Non desexo rematar, de todos os xeitos, sen engadir unha consideración final: que, segundo o demostra o caso norteamericano, os dous tipos importantes de poderes senatoriais aos cales acaba de facerse referencia non pertencen, en realidade, tanto aos estados, en canto territorios, como aos partidos que se asentan na cámara alta do Congreso Norteamericano, o que vale tanto para o caso do *advice and consent*<sup>49</sup> como, por máis que nunha medida non exactamente coincidente, para o *impeachment presidencial*<sup>50</sup>. Iso supón, dalgún xeito, un colofón que permite comprender mellor ata que punto o territorial e o político-partidista están inextricablemente unidos nunhas cámaras, que coa excepción do *Bundesrat* alemán, interpretan, en última instancia, a vontade territorial segundo aquela se constrúe a partir da correlación de forzas partidistas. E é que a vontade política dun territorio, plural pola súa propia natureza nun sistema democrático, só se transforma, á fin e ao cabo, en auténtica vontade territorial cando se *sintetiza* a través da redución desa vontade plural en *unitaria* mediante a atribución da vontade territorial á da maioría do órgano plural ou á do Goberno que desta é expresión.

Ter en conta todo o apuntado á hora de meterse no complexo labor de facer realidade en España o vello desiderátum de “converter o Senado nunha auténtica cámara de representación territorial” sería unha forma razoable de evitar que esa fantasía acabe conducindo a unha formidable frustración.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. 2003. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alberti, E. 2004. «La representación territorial», *Fundamentos*, 3.
- Arroyo Gil, A. 2006. *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arroyo Gil, A. 2009. *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Artola Gallego, M. 2005. *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona: Crítica.
- Blanco Valdés, R. 1997. «Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», *Documentación Administrativa*, 246-247.
- Blanco Valdés, R. 2006. *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. 2008. «El federalismo alemán y “el movimiento necesario de las cosas”», *Revista de Libros*, 120.
- Blanco Valdés, R. 2010. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

- Constitución del Imperio. 1871. *Archivio delle Costituizioni Storiche*, elaborado por el *Dipartimento de Scienze Giuridiche* de la *Università di Torino*. Disponible en: <http://www.dircost.unito.it/index.shtml> (mayo de 2019).
- Constitución Suiza. 1848. *Digithèque de matériaux juridiques et politiques*. Disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> (mayo de 2019).
- Cronin, T.E. 1989. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Darnstädt, T. 2005. *La trampa del consenso*. Madrid: Editorial Trotta.
- Deslandres, M. 1932. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870. Tomo I: De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire*. París: Armand Colin.
- Droz, J. 1973. *Alemania. La formación de la unidad alemana. 1789-1871*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Elazar, D.J. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Elazar, D.J. (ed.). 1994. *Federal systems of the world. A Handbook of Federal, Confederal and Auntonomy Arrangements*. 2ª Ed. Exeter: Longman Group Limited.
- García Álvarez, M. 1997. «Rusia», en C. Flores Juberías (edit.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Belaunde, D.; Fernández Segado, F., e Hernández Valle, R. (eds.). 1992. *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Madrid: Dykinson.
- García Pelayo, M. 1984. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hamilton, A.; Madison, J., e Jay, J. 1998. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, A.; Madison, J., e Jay, J. 2016 (versión en lingua galega). *El Federalista*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela e Fundación BBVA (colección Clásicos do Pensamento Universal).
- Harris, J.P. 1953. *The Advice and Consent of the Senate*. Berkeley: University of California Press.
- Kelly, A.H.; Harbison, W.A., e Herman Belz, H. 1983. *The American Constitution. Its origins and development*. Nova York: W. W. Norton & Company.
- Luther, J.; Passaglia, P., e Tarchi, R. (dirs.). 2006. *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Milán: Guiffrè (Centro Studi sul Federalismo).
- Riker, W.H. 1987. *The Development of the American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Riker, W.H. 1987. «The Senate and the American federalism», en W.H. Riker, *The Development of the American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Röhrich, W. 2001. *Los sistemas políticos del mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez Ferriz, R., e García Soriano, M.ª V. 2002. *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, G. 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scarciglia, R. 2005. *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*. Padua: Cedan.
- Schulze, H. 2009. *Breve historia de Alemania*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serrafero, M.D. 1996. «El "impeachment" en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela», *Revista de Estudios Políticos*, 92.
- Stone, L. 1985. *La crisis de la aristocracia. 1558-1641*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tomás Mallén, B. 2002. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ventura, S. (ed.). 2008. *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale en Europa*. Bolonia: Il Mulino.
- Watts, R.L. 2006. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.

## NOTAS

---

1 Artola, 2005: 118.

2 Stone, 1985.

3 Referinme con detalle a todo este proceso histórico no capítulo oitavo do meu libro Blanco Valdés, 2010: 171-211.

- 4 «O Consello dos Cincocentos [cámara baixa] composto de membros máis novos, propondrá os decretos que crea útiles e constituírase no pensamento e, por dicilo así, na imaxinación da República; o Consello dos Anciáns [cámara baixa] constituírará a razón, non terá outra función que examinar con sabedoría cales serán as leis a admitir e rexeitar, sen poder xamais realizar proposicións», en *Moniteur Universel*, reimpresión, tomo XXV, pp. 81 e ss., citado en Deslandres, 1932: 320.
- 5 Á parte dos dous supostos de bicameralismo federal (Rusia e a República de Bosnia-Herzegovina), regulan un sistema parlamentario bicameral de tipo funcional, no cal as dúas Cámaras representan o mesmo e só se distinguen pola súa posición relativa no exercicio das funcións lexislativa e de control (bicameralismo perfecto ou imperfecto) ou pola súa forma de elección (fórmula maioritaria ou proporcional; idade para poder exercer o sufraxio pasivo) a República Checa, Romanía e Polonia. Un caso especial é o de Eslovenia, onde xunto a unha Asemblea Nacional, elixida por sufraxio universal, existe un Consello Nacional, de natureza corporativa, formado por representantes dos empresarios, traballadores, agricultores, artesáns, profesionais; e por representantes das actividades non económicas e dos intereses locais. En Croacia, en fin, a Cámara dos Condados prevista na lei fundamental foi eliminada na reforma constitucional de 2001. Todos os demais Estados teñen un parlamento unicameral, incluída Serbia, malia o seu sistema autonómico. Toda a información do meu estudo Blanco Valdés, 2012: nota 31 do capítulo IV.
- 6 A Constitución suíza de 1848 pode verse, na súa versión orixinal, en *Digithèque de matériaux juridiques et politiques*. Dispoñible en: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> (maio de 2019).
- 7 Cfr., ao respecto, Riker, 1987: 135-156.
- 8 Cfr. Hamilton, Madison e Jay, 1998: 161-162 (todas as cursivas no orixinal).
- 9 Ambas as dúas citas en Hamilton, Madison e Jay, 1998: 262-263 (todas as cursivas no orixinal).
- 10 Referinme a iso con detalle no meu estudo introdutorio á primeira edición de Hamilton, Madison e Jay, 2016: 62-82.
- 11 Cfr., ao respecto, á parte da sempre útil guía de Elazar (edit.), 1994, o amplísimo estudo dirixido por Luther, Passaglia e Tarchi, 2006: 279-330, para o Centro Studi sul Federalismo. E o traballo de Alberti, 2004: 279-330.
- 12 Trátase dos cantóns de Obwald, Nidwald, Basilea Cidade, Basilea Campiña, Appenzell Rodas Exteriores e Appenzell Rodas Interiores. Esa división responde ao feito de que en realidade o país se conforma con 23 cantóns, pero tres están compostos por semicantóns (Basilea, Appenzell e Unterwald), o que dá lugar ao número de 26 que se menciona habitualmente.
- 13 Sánchez Ferriz e García Soriano, 2002: 113.
- 14 Trátase dos príncipes Philippe, Astrid e Laurent de Bélxica, fillos do rei Alberte II e a súa esposa Paola Ruffo di Calabria, herdeiros, por esa mesma orde, da Coroa do país.
- 15 Boa proba da peculiaridade española á cal se fai referencia no texto reside no feito de que o apartado 5.º do artigo 69 da Constitución, ao referirse á designación dos senadores autonómicos, a atribúe á asemblea lexislativa ou, *no seu defecto*, ao órgano colexiado superior da Comunidade Autónoma, redacción que supón unha perfecta expresión da incerteza que existía no momento constituínte respecto do modelo territorial que se ía implantar finalmente en España tras a posta en vigor dunhas previsións constitucionais, susceptibles de interpretacións moi diferentes. Referinme con detalle á cuestión no meu libro Blanco Valdés, 2006: 37-54.
- 16 Röhrich, 2001: 22.
- 17 O texto da Constitución do Imperio, de 1871, pode consultarse en *Archivio delle Costituzioni Storiche*, elaborado por el *Dipartimento de Scienze Giuridiche* de la *Università di Torino*. Dispoñible en: <http://www.dircost.unito.it/index.shtml> (maio de 2019).
- 18 Droz, 1973: 260.
- 19 Schulze, 2009: 129.
- 20 Posúen seis votos os estados de Baden-Württemberg, Baviera, Baixa Saxonia e Renania do Norte-Westfalia; cinco, Hessen; catro, Berlín, Brandenburgo, Renania-Palatinado, Saxonia, Saxonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turinxia; e, finalmente, tres, Bremen, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental e Sarre.
- 21 Cfr. Alberti, 2004: 281-282 e 286, respectivamente; e, en xeral, con consideracións de moito interese sobre a natureza xurídico-política da representación territorial, pp. 279-296.
- 22 *Ibidem*, p. 286.
- 23 Riker, 1987: 30-32.
- 24 Véxase, respecto da institución, que existe na actualidade nalgunhs Estados iberoamericanos, na súa variante de *recall* popular (Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador ou Bolivia) e prevese tamén en diversas Constitucións estatais de países federais (introduciuse, por exemplo, en 15 Constitucións estatais dos Estados Unidos entre 1908 e 1979), Scarciglia, 2005; Tomás Mallén, 2002 e Cronin, 1989.
- 25 Alberti, 2004: 300 (nota 17) e, con gran detalle, Riker, 1987: 141, de onde procede a cita textual.
- 26 Cfr. Riker, 1987: 139 e ss.
- 27 Análises conxuntas das variables citadas no texto, nas cales se inclúen táboas de grande utilidade, poden verse no traballo xa citado de Alberti, 2004: 296 e ss. e cadro 4; e en Watts, 2006: 213-219 e táboas 16 e 17.
- 28 Alberti, 2004: 313.
- 29 Cfr., por todos, García Pelayo, 1984.
- 30 Así o sinalaba xa hai anos Daniel J. Elazar para o caso dos Estados Unidos, que pasa por ser o prototipo dun país con partidos pouco estruturados e con laxa disciplina interna, cando apuntaba que alí se manifestaba, desde finais dos anos cincuenta «unha crecente tendencia a construír partidos políticos nacionais, fortes e centralizados. Esta tendencia manifestouse nos dous grandes partidos ao longo dos sesenta e tivo un relativo éxito» (Elazar, 1990: 133).
- 31 Ventura (edit.), 2008: 24.

- 32 Enoch Alberti realiza no seu estudo un ensaio de medición cuantitativa da representatividade territorial das segundas cámaras tendo en conta cinco criterios (repartición escanos/votos, posición respecto da lexislación, posición na reforma constitucional, composición [representación específica] e tipo de mandato [libre ou instruído]) aos que outorgan de menor a maior representatividade unha valoración de 1 a 5: o resultado final é que, en orde de máis a menos representatividade, os Senados dos que aquí me ocupo se ordenarían do seguinte xeito: *Bundesrat* alemán (21 puntos sobre un total de 25), Senado estadounidense, *Ständerat* suízo e Senado australiano (19), *Bundesrat* austríaco (15), Senados belga e canadense (13) e Senado español (12) (Alberti, 2004: 314 e cadro 7).
- 33 Contén, por exemplo, datos nese sentido, para Alemaña e os Estados Unidos, o estudo de Alberti, 2004: 292-295 e cadros 2 e 3.
- 34 Sartori, 1994: 201.
- 35 Elazar, 1990: 232.
- 36 Sartori, 1994: 204.
- 37 Cfr. Aja, 2003: 265. Para unha proposta alternativa, que trata de conseguir resultados parciais similares, pero mantendo un Senado representativo, pode verse o meu libro Blanco Valdes, 2006: 200-215.
- 38 Cfr., ao respecto, Alberti, 2004: 307-309 e cadro 5; e Watts, 2006: 218-219 e táboas 16 e 17, obras que, en conxunto, conteñen información detallada ao respecto sobre todos os países que tratamos, salvo a Federación Rusa e os tres Estados Iberoamericanos. Para Rusia véxase García Álvarez, 1997: 646. E para Arxentina, Brasil e México, os capítulos correspondentes da obra de García Belaunde, Fernández Segado e Hernández Valle (edits.), 1992: 66-70 (Arxentina), 147-150 (o Brasil) e 585-588 (México). As previsións das diversas Constitucións respecto das facultades das dúas cámaras parlamentarias poden consultarse nos textos segundo o apuntado en *supra* nota 10.
- 39 Alberti, 2004: 279.
- 40 Esa porcentaxe experimentou unha notable redución tras a reforma constitucional levada a cabo en Alemaña en 2006 coa finalidade entre outras, de reducir, precisamente a capacidade de veto do Bundesrat e de mellorar, en consecuencia, o funcionamento do conxunto do sistema político.
- 41 Watts, 2006: 218.
- 42 Cfr., diagnosticando o problema, Darnstädt, 2005: 85 e ss. Explicando as propostas de solución ao respecto, Arroyo Gil, 2006: 122 e ss. E, do mesmo autor, analizando o contido da reforma finalmente aprobada, Arroyo Gil, 2009. Pola miña parte, referínme ao problema nun breve artigo, Blanco Valdés, 2008: 27-30.
- 43 Sartori, 1994: 198-199.
- 44 Watts, 2006: 218.
- 45 Alberti, 2004: 301-304, con datos moi pormenorizados, e cadros incluídos nas pp. 308 e 314.
- 46 Cfr. García Álvarez, 1997: 646.
- 47 Sartori, 1994: 200-201 (cursivas no orixinal).
- 48 Cfr. Serrafero, 1996: 137 e ss.
- 49 Un dato é bastante significativo ao respecto: que na centuria transcorrida entre 1850 e 1950 tan só dúas nominacións de membros do Goberno foron rexeitadas. Cfr. Harris, 1953: 379. Polo demais ese mecanismo perdería unha gran parte da súa eficacia como instrumento de control en mans do Senado, xa non digamos como suposto medio de control dos territorios da Unión sobre a política nacional, a consecuencia da introdución de prácticas e costumes que produciron o efecto de baleiralos parcialmente das finalidades que perseguían os pais fundadores e substituíu por un sistema de padroado de partido coherente coa práctica do *spoils system*: entre elas, e de xeito moi especial, a extraordinaria extensión que acabou dándosele a un sistema inicialmente concibido para ser aplicado de modo restrinxido; e, en segundo lugar, o costume, xeneralizado pouco a pouco, da chamada cortesía senatorial (*senatorial courtesy*) en virtude da cal os membros do Senado actuaban co senador *patrón* para un determinado nomeamento como esperaban que os seus colegas actuasen con eles chegada a ocasión: non interferindo a ratificación da proposta. É certo que, fronte a iso, se foi impondo tamén o costume de que o presidente consultase cos senadores do seu partido en cada estado sobre o nomeamento dos postos federais dese estado, costume que limitaba moi seriamente o poder do presidente pero que lle ofrecía a cambio seguridade parlamentaria, pero iso en lugar de favorecer o territorio favorece o partido en cada territorio. Esa conclusión final do sistema era exposta por Harris con bastante claridade: «O antigo costume que lle exige ao presidente consultar os senadores do seu propio partido sobre a nominación dos empregados federais nos seus estados, e, por regra xeral, aceptar as propostas derivadas destas, baséase nunha tradición partidista e non na Constitución [...] Ese costume, reforzado pola regra non escrita da “cortesía senatorial”, transfírese virtualmente a función de nominación deses postos do presidente a cada un dos senadores do seu partido». Cfr. Harris, 1953: 377. Referínme con detalle á cuestión no meu traballo Blanco Valdés, 1997: 168-178.
- 50 Nos dous únicos casos en que chegou a xulgarse un presidente dos Estados Unidos, pois o *impeachment* contra Richard Nixon interrompeuse tras a súa dimisión en 1974, a disciplina de partido mantívose sempre entre os partidarios do presidente, aínda que non así entre os seus adversarios políticos: o demócrata Andrew Johnson (17.º presidente, entre 1865 e 1869) foi declarado non culpable en 1868 (35 senadores votaron a favor da culpabilidade fronte a 19 en contra, minoría da que formaron parte 7 senadores republicanos, o que impediu alcanzar os dous terzos necesarios para a aprobación do *impeachment*); o demócrata Bill Clinton (42.º presidente, entre 1993 e 2001), pola súa banda, foi declarado igualmente non culpable, en 1999, dos cargos de prexuízo (por 55 votos en contra, dez deles republicanos, contra 45 a favor, todos republicanos) e de obstrución á xustiza (por 50 votos en contra, cinco deles republicanos, contra 45 a favor, todos republicanos). Véxase, para os casos de Johnson e Nixon, Kelly, Harbison e Belz, 1983: 350-356 e 692-700, respectivamente.