

O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma

El Senado en el permanente punto de mira y su posible reforma

The Senate in permanent discussion and its possible reform



VICENTE A. SANJURJO RIVO

Profesor contratado doutor de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela
va.sanjurjo@usc.es

Recibido: 3/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O cuestionamento do Senado foi unha constante desde a aprobación da Constitución de 1978. Moi axiña se fixo patente a enorme distancia entre o desiderátum constitucional de que a Cámara Alta fose unha cámara de representación territorial e a súa definitiva configuración na Constitución. Esa distancia foise facendo aínda máis evidente a medida que avanzaba e se consolidaba o Estado autonómico. A causa última desa incongruencia haberá que buscala na ausencia dunha auténtica decisión constituínte sobre o modelo territorial do Estado. Por iso, frecuentemente formulouse a necesidade de acometer unha reforma constitucional co obxecto de converter o Senado nunha auténtica cámara de representación territorial. Á parte das dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter xeral, a introdución das segundas cámaras na teoría liberal da representación política, no traballo apúntase tamén aos problemas de orde práctica que o funcionamento dos modernos Estados de partidos presenta para a consecución dese obxectivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Resumen: El cuestionamiento del Senado ha sido una constante desde la aprobación de la Constitución de 1978. Muy pronto se hizo patente la enorme distancia entre el desiderátum constitucional de que la Cámara Alta fuese una cámara de representación territorial y su definitiva configuración en la Constitución. Esa distancia se fue haciendo aún más evidente a medida que avanzaba y se consolidaba el Estado autonómico. La causa última de esa incongruencia habrá que buscarla en la ausencia de una auténtica decisión constituyente sobre el modelo territorial del Estado. Por ello, frecuentemente se ha planteado la necesidad de acometer una reforma constitucional con el objeto de convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial. Aparte de las dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter general, la introducción de las segundas cámaras en la teoría liberal de la representación política, en el trabajo se apunta también a los problemas de orden práctico que el funcionamiento de los modernos Estados de partidos arroja para la consecución de ese objetivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Abstract: The questioning of the Senate has been constant since the approval of the Constitution of 1978. It soon became clear the enormous distance between the constitutional desideratum of the Upper Chamber was a chamber of territorial representation and its final configuration in the Constitution. That distance became even more evident as it progressed and consolidated the autonomous state. The ultimate cause of this incongruity will have to be sought in the absence of an authentic constituent decision on the territorial model of the State. For this reason, the need to undertake a constitutional reform with the aim of converting the Senate into an authentic chamber of territorial representation has frequently been raised. Apart from the theoretical difficulties that the introduction of the second chambers in the liberal theory of political representation entails, the work also points to the practical problems that the functioning of modern party states throws to achieve that goal.

Key words: Senate, second chambers, political representation, territorial representation, state of parties, constitutional reform.

Sumario: 1 Introducción. 2 O vicio de orixe: a inexistencia dunha xenuína decisión constituínte sobre o modelo territorial. 3 O deseño constitucional da Segunda Cámara: un Senado inane e inerme. 3.1 Un Senado viable pero deforme. 3.2 A acentuación da malformación do Senado á luz da evolución do Estado autonómico. 4 O Senado anhelado... e talvez inalcanzable: a reforma constitucional do Senado. 4.1 Apuntamentos sobre algunhas propostas de reforma constitucional do Senado. 4.2 Teoría da representación política e segundas cámaras. 4.3 Segundas cámaras de representación territorial e Estado de partidos. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

O Senado ideado pola Constitución de 1978 (CE) estivo –e continúa estando– en constante discusión. Advertiuse desde moi pronto a distancia que mediaba entre o que a CE proclamaba que era –unha cámara de representación territorial– e o que efectivamente resultou sendo: unha cámara substancialmente de representación provincial, potencialmente de nesgo conservador e destinada case sempre a actuar con absoluta subordinación ao Congreso dos Deputados, ao xeito dunha segunda cámara de segunda lectura, reflexión ou arrefriamento.

Esa discordancia entre o proxectado e anunciado –unha cámara de representación territorial– e o finalmente executado pola CE –unha cámara de segunda lectura fortemente provincial– traería causa, segundo se trata de expor nas páxinas que seguen, na ausencia dunha verdadeira decisión constituínte sobre o modelo territorial do Estado. En materia territorial, as Cortes Constituíntes non terían pechado ningún acordo, senón que tan só terían aberto un proceso de descentralización territorial que, con base no principio dispositivo, auguraba daquela un resultado incerto. Non podía, en consecuencia, constitucionalizarse un Senado autonómico sen autonomías ou, polo menos, sen precisar o mapa autonómico. Cando no discorrer daquel proceso aberto polo constituínte acabou por estenderse a autonomía por todo o territorio, fíxose aínda máis evidente a anomalía constitucional do Senado: acadárase e progresivamente consolidárase un Estado autonómico mentres a Segunda Cámara, refén da súa configuración constitucional, aparecía, como máximo, tan só como testemuñalmente autonómica.

A partir de entón –aínda que xa antes, incluso desde o momento mesmo da aprobación da CE, só que agora con maior intensidade– a urxencia de levar a cabo unha reforma constitucional co fin –por fin!– de converter o noso Senado nunha auténtica cámara de representación territorial, ou sexa, nunha cámara de representación autonómica, fíxose un clamor, e non só nos ambientes académicos, senón tamén no mundo da política.

Non obstante, como veremos, á hora de acometer a desexada reforma, apréciase un substancial acordo respecto ao *que* –transformar o Senado nunha verdadeira cámara de representación territorial– pero non tanto respecto ao *como*. Proliferan así as propostas de reforma constitucional do Senado. Non obstante, como se terá ocasión de constatar, o persuasivo obxectivo de prover o Senado de representación territorial resulta máis doado de enunciar que de levar efectivamente a termo. En primeiro lugar, porque desenvolver unha reforma constitucional do Senado nesa dirección exige previamente adoptar a decisión constituínte aprazada no 78 acerca da estrutura territorial. E non está nin moito menos claro que, agora como antes, ese hipotético constituínte estivese en condicións de tomar unha decisión desa natureza. Porque unha cousa é pechar o mapa autonómico e outra distinta é pechar o modelo autonómico. E ademais, como trata de plasmarse nas páxinas que seguen, ás dificultades teóricas de incorporar o concepto de representación territorial na teoría liberal da representación política, do mandato representativo, habería que engadir as de orde práctica relacionadas co funcionamento propio do Estado de partidos, ou sexa, coa capacidade destes de permear o funcionamento dos órganos constitucionais do Estado, ao que previsiblemente non sería alleo un suposto Senado reformado, ou polo menos nada indica, senón máis ben o contrario á vista do dereito comparado, que indefectiblemente o fose ser.

2 O VICIO DE ORIXE: A INEXISTENCIA DUNHA XENUÍNA DECISIÓN CONSTITUÍNTE SOBRE O MODELO TERRITORIAL

O noso debate constituínte iniciouse, como é de sobra coñecido, co nacemento de dous textos, o Borrador e o Anteproxecto (en diante BC e AC), que se inclinaban por un modelo territorial baseado nos principios de xeneralización e igualación autonómicos. Do primeiro daba boa conta precisamente a configuración decididamente autonómica (se por autonómico, e non simplemente partidista, pode entenderse un Senado elixido case na súa integridade polas asembleas lexislativas autonómicas) da Segunda Cámara. Do segundo principio mencionado –o da equiparación substancial entre os distintos territorios– era expresión o establecemento dunha única vía de acceso á autonomía (aínda que en verdade tampouco aquí houbo estritamente un só procedemento de acceso como tampouco despois, a partir do Informe do Relatorio [IR], habería soamente dous, senón bastantes máis, pois, ademais da iniciativa municipal, tanto o BC como o AC admitían a dos órganos provisionais de autonomía e a substitución daquela por lei orgánica cando razóns de interese xeral aconsellasen acelerar o proceso autonómico nun territorio determinado); a disposición dun procedemento único de elaboración dos estatutos de autonomía; a homoxeneidade institucional e o sistema de lista única de distribución de competencias.

En materia competencial, non obstante, o principio de igualación parecía poder cambalearse. Sen lugar a dúbidas o sistema de lista única conferíalles aos distintos territorios autónomos unha ampla marxe e teoricamente as mesmas posibilidades (igualdade) á hora de asumir competencias: en principio poderían facerse con todas aquelas que previamente non se lle tivesen reservado ao Estado nesa lista única. Niso, ademais, aproximábase bastante ao esquema federal arquetípico en que a Constitución federal unicamente recollería as materias sobre as que a Federación reserva para si a competencia e apenas se ocuparía dos Estados federados, agás no concernente á súa participación na toma de decisións da Federación (segunda cámara, reforma constitucional, procedementos de resolución de conflitos...). Nisto último, non obstante, distanciábase dese modelo tipo, pois tanto no BC como no AC (como por outra parte en todos os textos que os sucederon) dispúñase sobre o momento constitutivo ou fundacional dos territorios autónomos e

o procedemento de elaboración das súas normas institucionais básicas, onde quedaría establecida e delimitada a súa organización institucional, xa bastante preconfigurada no texto constitucional, e o seu réxime competencial.

O abano competencial dun territorio autónomo quedaría fixado inicialmente no seu respectivo estatuto de autonomía, aínda que posteriormente o seu ámbito de competencias podería sufrir variacións a través das distintas técnicas de descentralización de competencias exclusivas –e non excluíntes– do Estado (execución polos territorios autónomos de funcións de titularidade estatal, lexislación de desenvolvemento da lexislación básica estatal, ou leis de transferencia de competencias do Estado). Pois ben, tanto nun caso como noutro, xa fose por vía estatutaria ou extraestatutaria, a asunción de competencias polos territorios autónomos estaría baseada na negociación e na bilateralidade: en ambos os dous casos o principio dispositivo debía supeeditarse á negociación bilateral, cuxo contido definitivo quedaría a expensas da súa ratificación polo poder central (aprobación polas Cortes dos estatutos de autonomía) ou dun acto volitivo do propio Estado (delegación ou transferencia de competencias estatais). E nesa negociación faltaba unha premisa que normalmente se dá nos máis reputados Estados federais: a presenza de dous grandes partidos con implantación en toda a Federación que galvanicen os elementos de cohesión e unión entre as partes federadas. De aí que determinados territorios autónomos con partidos cuxa matriz ideolóxica radicase na exaltación da diferenza e que, pola súa vez, estivesen en situación de condicionar esa negociación, puidesen acceder a un feixe competencial máis amplo (diferenciado) que todos os demais.

Aínda que deba recoñecerse que nada disto se desprendía directamente do BC ou do AC e que, como se acaba de indicar, en todo caso a última palabra nesa negociación lle correspondía ao poder central do Estado, o certo é que a diferenciación estivo presente desde os inicios mesmos do debate constituínte. Así, cando o Relatorio discutía os diversos aspectos controvertidos que o proceso estatuínte formulaba, xa puñan enriba da mesa propostas referidas á «posibilidade de que existan disposicións especiais para a elaboración do Estatuto en rexións concretas»¹, o que sen dúbida constituía un claro precedente do que logo sería a disposición transitoria segunda do texto constitucional definitivo.

En definitiva, no BC-AC había un claro dominio dos eixes xeneralización-igualación, pero tampouco eran completamente alleos, tal como se acaba de indicar, ao de diferenciación, nin sequera ao de non-xeneralización ou limitación das autonomías, pois a creación dos territorios autónomos quedaba supeeditada ao exercicio dun dereito, é dicir, rexía para a súa constitución o principio dispositivo ou de voluntariedade: non había un verdadeiro modelo territorial construído sobre a base de principios claros e inequívocos; en realidade, pois, nunca houbo un deseño territorial perfectamente definido, nin sequera cando –como co BC e o AC– máis parecía que o había. E dalgún xeito nesas dúbidas e indefinicións habería que buscar unha das causas posibles de que ambos os dous textos planeasen unha Segunda Cámara resoltamente autonómica no estrutural pero deficientemente autonómica no funcional.

Co IR tivo lugar unha inversión de principios, pois, aínda que de momento parecía seguir primando –máis que outra cousa polo pulo que daquela tomaba a política das preautonomías– o da xeneralización autonómica, o da diferenciación en cambio pasaba a un primeiro plano. En efecto, o modelo autonómico artellábase agora ao redor de dous réximes –o ordinario e o especial– perfectamente diferenciados, que non se reducían a dúas vías de acceso, xa que eran algunhas máis, nin tan sequera a dous procedementos estatutarios, pois aos dous consabidos habería que engadir o recurso excepcional polo que as Cortes, mediante lei orgánica, poderían

acordar un estatuto de autonomía para territorios non integrados na división provincial; pero si a dous tipos de autonomía: unhas, as de réxime especial, cunha organización institucional perfectamente determinada que reproduciría a do poder central do Estado e cun marco competencial aberto que tería por único límite as competencias do Estado; as outras, as de réxime ordinario, en cambio, quedarían orfas de calquera precisión institucional e o seu abano competencial reduciríase a unha lista taxada de materias onde non se aclaraba sequera se as competencias sobre elas serían de natureza legislativa ou puramente executiva, o que, pola súa vez, engarzaba con aquela indefinición institucional, ao non se puntualizar se esta modalidade de autonomía disporía finalmente de asembleas legislativas. En definitiva, co IR esbozábanse dous tipos de entes territoriais: uns de descentralización política e autonomía plena e outros de descentralización administrativa e autonomía restrinxida.

Así as cousas, e con independencia da incerteza que pendía sobre a maior parte das autonomía, as de réxime ordinario, afectadas dunha destacada indefinición institucional e de certa provisionalidade, ao quedar o seu ámbito competencial suxeito a revisión unha vez transcorridos cinco anos, o certo era que deixaba de ter sentido un Senado de composición autonómica cando as autonomía nel representadas participaban de naturezas tan radicalmente distintas que rompía coa lóxica dun Senado de corte federal. E por iso, da indefinición inicial do IR reflexo das indecisións e resultado das consecuencias derivadas do novo modelo territorial, evolucionouse cara a un Senado fundamentalmente provincial (que coincidiu cun progresivo aumento da importancia da provincia no debate constituínte) e só marxinalmente autonómico, que será o que finalmente acabe sancionando a Constitución.

Por outra banda, a falta de especialización funcional que no deseño do Senado do BC-AC non casaba moi ben agora empezaba a encaixar perfectamente, pois os grandes temas que levaban consigo certo grao de autonomía política non poderían dirimirse nun foro onde presumiblemente boa parte dos entes territoriais nel representados carecerían dela, senón bilateralmente entre o poder central do Estado (o Congreso dos Deputados) e a entidade territorial en cuestión provista de autonomía plena. Así pois, aquelas dúbidas e vacilacións sobre o modelo territorial que provocaron un brusco xiro na configuración orgánica da Segunda Cámara non se traduciron, en cambio, en alteracións substanciais na súa vertente funcional. Dalgún xeito, aqueles titubeos e oscilacións que poderían ter (e que de feito tiveron na súa dimensión orgánica) a súa lóxica correlación na configuración do Senado quedaban neutralizados ao perfilar unha Segunda Cámara practicamente inservible. Nese sentido e paradoxalmente, a súa principal virtude era a súa inutilidade, ou, doutro xeito, diríase que era útil en canto que inútil. E será, en fin, esta caracterización funcional do Senado a que, como se viu, se manterá con leves modificacións ata o momento da aprobación da Constitución.

O carácter ambiguo e difuso da nosa transición política atopou na dimensión xurídica do proceso constituínte un fiel reflexo: as Cortes saídas das eleccións do 15 de xuño de 1977 non actuaron, no relativo á distribución territorial do poder, como unhas auténticas Cortes Constituíntes; non operaron conforme o principio de exclusividade que caracteriza o labor constituínte, e así, mentres apostaban no BC-AC pola xeneralización e igualación autonómicas, o Goberno, pola contra, despregaba a súa propia política rexional baseada na excepcionalidade e a bilateralidade –as preautonomías– que, inevitablemente, incidiría nos traballos constituíntes. E se non procederon como Constituíntes, tampouco resolveron como tales, é dicir, tampouco adoptaron unha verdadeira decisión constituínte: no concernente á estrutura territorial non se pechou ningún acordo, senón que se abriu un proceso en que a Constitución non era máis que unha etapa.

3 O DESEÑO CONSTITUCIONAL DA SEGUNDA CÁMARA: UN SENADO INANE E INERME

3.1 Un Senado viable pero deforme

Ao non se pechar na Constitución un modelo territorial, abriuse nela unha segunda cámara incoherente e contraditoria. Para empezar, porque se define con particular énfase e solemnidade como cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), cando en realidade é, como todas polo demais, unha cámara de representación política, pero sen apenas rastro ningún dos trazos que definen a súa caracterización territorial. Deste xeito, o Senado –como o Congreso– encarna, por virtude do principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), unha única vontade: a de pobo español (art. 66.1 CE), e os seus membros non están suxeitos a mandato imperativo (art. 67.2 CE). Senadores de extracción autonómica á parte (art. 69.5 CE), a única nota territorial que se discirne na súa configuración orgánica –idéntica representación provincial, coas especificidades das provincias insulares e as poboacións de Ceuta e Melilla, art. 69.2. 3 e 4 CE– en realidade non responde á lóxica do bicameralismo federal, senón á das segundas cámaras de nesgo conservador que fixeron fortuna no primeiro constitucionalismo continental europeo.

Nas súas orixes, e máis concretamente nos EE.UU., a segunda cámara, e sobre iso teremos ocasión de volver máis adiante, non foi senón o resultado do consenso que permitiu asegurarlles aos estados menos poboados unha representación política nun órgano federal (o Senado) en condicións de igualdade –a razón de dous senadores por estado– cos estados demograficamente máis fortes, e dese modo compensar a maior representación política que estes últimos, pola súa poboación e conforme o principio de representación proporcional, deberían ter na outra cámara que integra o Congreso dos EE.UU.: a Cámara de Representantes. Tratábase, pois, de articular un mecanismo de representación política dos estados máis despoboados nun órgano da federación, co fin de contrapesar o maior peso político que os estados máis poboados indefectiblemente ían ter na Cámara Baixa do Congreso, ao recrutarse os seus membros segundo o principio de representación proporcional. E iso, ademais, encaixaba á perfección coa idea liberal de dividir o poder co fin de evitar a súa natural tendencia á concentración. Neste caso, á que se seguiría da excesiva acumulación de poder no órgano legislativo federal duns estados fronte a outros.

Como antes apuntabamos, a igual representación das provincias no Senado configurado pola Constitución de 1978, lonxe de obedecer a un leve indicio de orientación federal, respondía en cambio a motivacións completamente distintas, que o aproximaban de feito a aquel bicameralismo de nesgo conservador que caracterizou o incipiente estado constitucional europeo. Como é sabido, a monarquía e as estruturas sociais identificadas co *Ancien Régime*, debido á súa notable resistencia a sucumbir arrasados polos ventos revolucionarios do liberalismo constitucional, deberon atopar reacomodo na nova estrutura institucional do nacente Estado constitucional europeo. Máis concretamente, e respectivamente, na cabeza do poder executivo e nunha segunda cámara ou cámara alta integrada no poder legislativo. E, igual que acaecía no bicameralismo de corte federal, o bicameralismo de nesgo conservador –e este é o único punto de encontro entre ambos os dous– adaptábase á perfección coa xenuína construción liberal da división de poderes.

Pois ben, a igualdade do número de senadores a elixir por provincia mediante sufraxio universal directo tiña por obxecto garantir a sobrerrepresentación das provincias menos poboadas, cunha estrutura predominantemente rural e orientación política maioritariamente conservadora. Con iso, en certa medida, e apurando agora un tanto o paralelismo co tránsito do Antigo Réxime ao estado constitucional antes apuntado, facilitábase un destino medianamente atractivo a

unha parte da clase política procedente do réxime de Franco, recolocándoa dese xeito na nova estrutura institucional democrática².

Non obstante, e para dicilo todo, o certo é que a configuración orgánica da Segunda Cámara finalmente adoptada pola Constitución, como Senado de composición substancialmente provincial e só marxinalmente autonómico, resultou ser seguramente a única posible, aínda que non desde logo a desexable, e ata pode que non fose tampouco a máis desexada. Como antes se sinalou, non houbo xenuína decisión constituínte sobre o modelo territorial, nin desde o punto de vista cuantitativo –determinación das unidades territoriais autónomas–, como tampouco cualitativamente –natureza da autonomía, política ou administrativa, dos entes territoriais que finalmente accedesen á autonomía–. Así as cousas, talvez non fose demasiado prudente constitucionalizar un Senado autonómico, cando no momento de facelo nin sequera se sabía cantas autonomías habería finalmente e de que natureza xurídica gozarían³. Talvez por iso, o constituínte decantouse, á hora de conformar a estrutura orgánica do Senado, por unhas entidades territoriais –as provincias– que dispuñan dos atributos dos cales xustamente carecían as daquela proxectadas autonomías: asentamento en todo o territorio e idéntico estatuto xurídico.

Sen entrar agora na conveniencia ou non de terlle conferido ao Senado un papel reforzado no seo do poder legislativo e de telo dotado ou non de certa especialización funcional en materia autonómica⁴, o certo é que, polas razóns antes sinaladas, non obtivo na súa configuración constitucional nin o nin a outra.

A Cámara Alta disporá de competencia legislativa universal pero, agás nos dous supostos contidos no artigo 74.2 CE relativos á autorización polas Cortes dos acordos de cooperación entre CC.AA. e á distribución tamén polas Cortes dos recursos do Fondo de Compensación entre as CC.AA., nos cales o respectivo procedemento se iniciará no Senado, en todos os demais intervirá como cámara de segunda lectura subordinada ao Congreso (art. 90 CE); coa excepción de novo dos casos previstos no artigo 74.2 CE: os dous recentemente citados e a autorización das Cortes Xerais para a prestación do consentimento do Estado co fin de obrigarse por medio de tratados ou convenios internacionais, caso en que o Senado disporá dunha posición de relativa paridade co Congreso. Así mesmo, a Constitución recoñécelle iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), aínda que de natureza heterónoma, xa que as proposicións de lei que tome en consideración o Senado deberán remitirse ao Congreso para a súa tramitación (art. 89.2 CE).

O único suposto previsto na Constitución que lle atribúe ao Senado un papel exclusivo e excluínte da intervención do Congreso é o relativo á adopción polo Goberno, logo de aprobación por maioría absoluta do Senado, de medidas necesarias para obrigar unha C.A. ao cumprimento forzoso das obrigas que a Constitución ou outras leis lle impoñan ou para a protección do interese xeral contra o que aquela puidese ter actuado (art. 155 CE). Dito isto, non debe perderse de vista que, aínda que os graves acontecementos acaecidos en Cataluña os meses de setembro e outubro de 2017 rematasesen por desmentilo⁵, en realidade este precepto aprobárase na convicción de que nunca tería que ser necesaria a súa aplicación.

Sen dúbida é en materia de reforma constitucional onde o Senado se atopa nunha posición practicamente equiparable á do Congreso. No procedemento de reforma previsto no artigo 167 CE, o proxecto de reforma constitucional deberá concitar o apoio de tres quintos de cada unha das Cámaras. No caso de que o Senado introducise emendas parciais a este (arts. 154-156 RS), deberá constituírse unha comisión mixta paritaria, encargada de elaborar un texto de conciliación. Ese texto someterase a votación de cada unha das Cámaras e deberá ser aprobado por unha maioría igualmente de tres quintos en cada Cámara. E só se o dito texto non acadase esa

maioría, pero en cambio lograse ser aprobado pola maioría absoluta do Senado (pola contra o proxecto non prosperaría), entón o Congreso podería aprobalo por unha maioría supercualificada de dous terzos.

No procedemento de reforma máis agravado, o de revisión constitucional previsto no artigo 168 CE, o Senado tería mesmo a última palabra sobre o contido da reforma. Aprobado en ambas as dúas Cámaras por maioría de dous terzos o principio de revisión constitucional con relación a un proxecto ou proposición de lei de reforma da Constitución, aquelas serán disoltas e as novas Cortes deberán ratificar a decisión das anteriores por idénticos procedementos aínda que non polas mesmas maiorías: no caso do Congreso, por maioría simple ao non especificar o seu Regulamento ningunha maioría cualificada (art. 147.4 RC), e por maioría absoluta no Senado (art. 159 RS). De facelo así, o proxecto ou proposición de reforma debateríase no Congreso, e se o aproba por maioría de dous terzos deberá remitilo ao Senado, que o poderá emendar artigo por artigo e, por maioría de dous terzos, determinar o contido definitivo da reforma, xa que non se previu constitucional nin regulamentariamente ningún mecanismo de conciliación para dirimir as posibles discrepancias entre os textos das dúas Cámaras (arts. 147 RC e 158-159 RS).

É certo que, de terse disposto o Senado organicamente como unha cámara eminentemente autonómica en lugar de provincial, esta posición forte da Segunda Cámara no procedemento de reforma constitucional tería podido servir para pór en mans das CC.AA. un instrumento de garantía da autonomía. Calquera reforma, desde a modificación do título VIII (procedemento de reforma, art. 167 CE), ata a revisión do Estado autonómico (procedemento de revisión, art. 168 CE), non podería abrir paso, tal como acaba de verse, coa oposición do Senado. Ademais, serviría como garantía da intanxibilidade dos estatutos de autonomía, que son indispoñibles para o lexislador estatal ordinario, pero non así para o lexislador constituínte. Non obstante, esta garantía institucional da autonomía que presumiblemente portaría consigo un Senado autonómico tería moi probablemente un valor máis formal que material. Metidos nun escenario de reforma constitucional, e a teor dos amplísimos consensos que esta en calquera das súas dúas modalidades require, previsiblemente o vector territorial remataría cedendo e acabaría diluíndose pola extraordinaria forza de absorción que nos actuais estados democráticos exerce a dinámica de partidos.

En definitiva, o Senado que xerou a CE non era desde logo o desexable desde o punto de vista xurídico-constitucional, aínda que talvez fose o desexado politicamente, ou cando menos por algúns sectores políticos. Pero seguramente era o único posible, pois non parece prudente constitucionalizar un Senado autonómico téndose desconstitucionalizado o Estado autonómico⁶, aínda que esta, en verdade, non fose de todo completa, pois en todo caso presupúñase a existencia dun Estado unitario (arts. 1.2 e 2 CE). Ademais, o seu deseño funcional, salvo nos casos excepcionais da eventual aplicación do artigo 155 CE e da reforma constitucional, abocáboo á irrelevancia, o que paradoxalmente acabaría por ser a súa principal virtude. Diríase que o reverso da súa defectuosa configuración é a súa intranscendencia xurídico-política, e esta precisamente –a súa inanidade– a clave da súa supervivencia.

No entanto, e como veremos deseguido, a medida que se percorría o tracto de construción do Estado autonómico, no cal, mesmo sen pecharse, e á vista está, o modelo autonómico, polo menos si se definían aqueles elementos esenciais –grao de implantación das autonomías no territorio e alcance destas– que o constituínte deixara deliberadamente abertos, a floraba con máis intensidade o desencaixe do Senado na armazón institucional da Constitución.

3.2 A acentuación da malformación do Senado á luz da evolución do Estado autonómico

Tras a aprobación da Constitución e durante os primeiros anos de construción do Estado autonómico, íase confirmar a que con respecto a este fora a orientación dominante no tramo constituínte a partir do IR. Perseguíase dar contido material á distinción entre nacionalidades e rexións do artigo 2 CE. Deste xeito, operábase unha identificación entre as primeiras –as nacionalidades– e os territorios da disposición transitoria segunda (Cataluña, País Vasco e Galicia), aos que, chegado o caso, se lles podería sumar Navarra (disposición transitoria cuarta): todos eles, aínda que inicialmente con algunhas diferenzas, gozarían dun réxime especial de autonomía; para os demais –as rexións– bastaría o réxime ordinario.

Non obstante, a Constitución levaba consigo –aínda que ata daquela pouco visible– o dispo-sitivo da igualación, e este accionouse cando os concellos de Andalucía comezaron masivamente a pronunciarse a favor da vía de acceso agravada para esta rexión, e remataría por explotalle nas mans ao Goberno da UCD e á propia UCD, á que, xunto con outras circunstancias que concorreron entón, acabaría levando por diante, facéndoa anacos, cando o referendo do 28 de febreiro de 1980, convocado para decidir a vía de acceso, e para o que o Goberno recomenda-ra aos andaluces a abstención, presentou un resultado claramente favorable ao máximo nivel competencial, agás en Almería, onde faltaron uns poucos miles de votos para alcanzar a maioría absoluta dos electores da provincia. Solucionado o escollo de Almería, para o que se tivo que botar man dunha solución un tanto forzada, que consistiu na modificación da Lei orgánica 2/1980 sobre regulación das distintas modalidades de referendo mediante a Lei orgánica 12/1980, e na aprobación, a partir do artigo 144 c) CE, da Lei orgánica 13/1980, pola cal as Cortes Xerais suplían a iniciativa autonómica frustrada da provincia de Almería, a rexión andaluza seguiría o procedemento do 151 para constituírse en comunidade autónoma e accedería de inicio ao réxime de autonomía plena.

Unha vez aprobado o Estatuto de autonomía de Galicia (Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril) e frustrado o intento de menoscabar a súa autonomía, e, sobre todo, equiparándose a autonomía andaluza coa dos territorios da transitoria segunda, rompía en mil anacos a dicotomía nacionalidades-rexións que o principio da diferenciación trataba de impor, e con iso truncábanse os designios que aquel tiña reservados para a organización territorial do Estado.

A indubidable transcendencia do asunto, á que se unía a delicada situación política –recórdese o intento de golpe de Estado de febreiro de 1981–, desembocou na aprobación dos denominados «Acordos Autonómicos asinados polo Goberno da Nación e o Partido Socialista Obrero Español o 31 de xullo de 1981». Con eles, o partido que sostíña o goberno –a UCD– e o principal partido da oposición –o PSOE– acordaban que todos os territorios non incluídos na disposición transitoria segunda –coa excepción de Andalucía– accederían á autonomía polo procedemento ordinario do 143.2 CE (ou por calquera dos mecanismos excepcionais constitucionalmente previstos) e, pola súa vez, serían dotados da organización institucional que o artigo 152. 1 CE previra para as autonomías de réxime especial. Á fin e ao cabo, cos Acordos os dous grandes partidos trataron de embridar un proceso –o autonómico– que, sobre todo tras o episodio de Andalucía –aínda que non só–, ofrecía claros síntomas de poder descontrolarse con risco de acabar descarrilando e malograrse. Pero para iso os, daquela, dous grandes partidos tiveron que aceptar a xeneralización do exercicio do dereito de autonomía e, sobre todo, que este xerese unhas entidades territoriais que participarían dunha natureza xurídica substancialmente idénticas ás que accederan á auto-nomía pola vía da disposición transitoria segunda (as denominadas nacionalidades históricas),

ao estaren todas elas provistas da mesma estrutura institucional, o que supuña que todas elas disporían de asembleas lexislativas.

En apenas ano e medio, e en tres fases sucesivas, aprobáronse os estatutos de autonomía de todos os territorios que non plebiscitaran afirmativamente no pasado ningún proxecto de estatuto: pechábase o mapa autonómico e a autonomía estendíase por todo o país, con excepción das prazas de soberanía africana⁷.

Estendida a autonomía por todo o territorio, as diferenzas entre as distintas CC.AA.⁸ poderían neutralizarse polo simple transcurso do tempo, pois o artigo 148.2 CE, transcorridos cinco anos e mediante a reforma dos seus EE.AA., habilitaba os territorios que tivesen exercido o dereito á autonomía pola vía do 143.2 CE para ampliar as súas competencias dentro do marco establecido no artigo 149 CE.

Os feitos viñeron confirmar as sospeitas de que esa ampliación de competencias das daquela denominadas autonomía de *vía lenta* acabaría finalmente por materializarse. Entre outras razóns, porque a experiencia acumulada ata ese momento de construción do Estado autonómico indicaba que a emulación daquelas respecto das comunidades autónomas de *vía rápida* fora unha constante; e tamén porque a incipiente clase política autonómica vía nese proceso de ampliación competencial e reforzamento institucional unha garantía da súa propia supervivencia e consolidación.

E así foi: coa sinatura dos «Acordos Autonómicos do 28 de febreiro de 1992» polo Goberno da Nación, o PSOE e o PP, os cales, xunto cos do 81 e antes coa difusión das preautonomías, actuaron como verdadeiros límites do principio dispositivo, os dous principais partidos estatais pretendían, con base no disposto polo artigo 148.2 CE, ampliar as competencias das autonomía do 143. Para iso, facendo uso do mecanismo previsto no artigo 150.2 CE, transferiuse ás comunidades que accederan á autonomía pola vía ordinaria un bloque competencial homoxéneo a través da Lei orgánica 9/1992, do 23 de decembro, cuxo contido se incorporaría logo aos estatutos de cada unha delas, mediante a súa reforma en marzo de 1994⁹.

Alcanzada por entón unha práctica equiparación competencial entre todas as comunidades autónomas –excluída a sanidade; transitoriamente, a educación non universitaria e, parcialmente, o réxime local–, aínda se produciu un novo proceso de afondamento na igualación por medio dunha nova ondada de reformas estatutarias, iniciada coa reforma do Estatuto de Canarias a través da Lei orgánica 4/1996, do 30 de decembro, pola que se recollían as competencias que proviñan da Lei orgánica de transferencia a Canarias de 1982 (LOTRACA), ademais doutras novas, coa que dunha ou outra forma se suprimían algunhas restricións de carácter institucional que os Acordos de 1981 inflixían ás autonomía do 143¹⁰.

Pois ben, a partir de aquela, cada día que pasaba facíase máis evidente a defectuosa ensamblaxe do Senado na engrenaxe constitucional. E desde logo non podía ser doutro xeito: o modelo de Segunda Cámara que xerara a Constitución apostaba por un tipo de organización territorial que era radicalmente oposto ao que resultou apenas dez anos despois. A evolución do Estado autonómico desbaratará as previsións iniciais: fronte a un modelo territorial vacilante en canto á posible xeneralización autonómica e que se decantaba claramente pola diferenciación entre entes de descentralización política e entes de descentralización administrativa, avanzouse cara a outro que, unha vez despexadas as dúbidas respecto da xeneralización cos Acordos de 1981, propendía en cambio cara á igualación.

En realidade, como anteriormente xa sucedera no transcurso do proceso de elaboración do texto constitucional, produciuse, unha vez aprobada a Constitución, e nunha sorte de

prolongación do proceso constituínte, unha nova inversión dos principios inspiradores da organización territorial (xeneralización-limitación das autonomías; diferenciación-igualación entre estas) que provocou lóxicos desaxustes. Entre eles, a deficiente regulación que a Constitución fai das formas de participación e de colaboración entre as comunidades autónomas e entre estas e o Estado, de maneira que algunhas das máis sinaladas –as Conferencias Sectoriais ou os convenios verticais Estado-comunidades autónomas– nin sequera dispoñen de previsión constitucional, mentres outras que a Constitución si recollía –caso do Senado– resultaban ao cabo do tempo manifestamente insuficientes. Neste sentido, o Senado non é máis que un exemplo –o exemplo paradigmático se se quere, pero un exemplo, á fin e ao cabo– das distorsións que provocou a evolución do Estado autonómico en dirección contraria á inicialmente prevista, pois o desenvolvemento das autonomías acabou desembocando nun Estado autonómico irrecoñecible segundo as pautas do modelo territorial ao tempo de aprobarse a Constitución.

Así pois, construíuse un modelo *pechado* de Senado (o contrario, ou sexa, telo deixado aberto, tería significado aplicarlle un réxime transitorio indefinido a unha institución central do Estado) sobre a base dunha alternativa concreta de organización territorial do Estado, preeminente no último tramo do proceso constituínte e na fase inmediatamente posterior á aprobación da Constitución, cando aquela –a estrutura territorial–, polo seu carácter esencialmente *aberto*, derivou cara a solucións diametralmente contrarias ás inicialmente propostas. Non é de estrañar, polo tanto, que, a medida que pasaba o tempo e discorría o proceso autonómico na dirección sinalada, se fixese cada vez máis patente a anomalía do Senado, anomalía que sintetizaría á perfección o profesor Portero Molina con estas palabras, non exentas de certa incredulidade: «o Senado non é e debería ser unha Cámara de representación das CC.AA. e o Senado é e non debería ser unha duplicación do Congreso dos Deputados»¹¹.

E de aí tamén que as reformas que se acometeron (e que o propio Senado impulsara coa aprobación dunha moción en 1989), como a do Regulamento do Senado do 11 de xaneiro de 1994 pola que se creaba nesta Cámara unha Comisión Xeral das Comunidades Autónomas, constrinxidas nese patrón de Segunda Cámara xa desfasado e superado polos acontecementos, se significasen polos seus exiguos resultados¹².

Mesmo cando o Senado fora obxecto de crítica desde a aprobación mesma da Constitución, é por entón cando aquela se volve un clamor case unánime. Unha parte inmensamente maioritaria da doutrina, constatadas as limitacións da reforma por vía regulamentaria, avogará pola necesidade perentoria de abordar a reforma constitucional do Senado co fin de convertelo nunha cámara de participación efectiva das CC.AA. no órgano legislativo do Estado. En definitiva, dicíase, era o momento de darlle contido substancial ao artigo 69.1 CE, de que o seu enunciado deixase de ser un simple *flatus vocis*, e converter o Senado nunha verdadeira «Cámara de representación territorial». Cousa distinta será, como veremos a continuación, que ese perseguido e ansiado deveso sexa de realización posible.

4 O SENADO ANHELADO... E TALVEZ INALCANZABLE: A REFORMA CONSTITUCIONAL DO SENADO

4.1 Apuntamentos sobre algunhas propostas de reforma constitucional do Senado

A necesidade da reforma constitucional do Senado, que se convertera nun lugar común non só nos ambientes académicos, senón tamén nos políticos, plasmouse por vez primeira nunha

decisión de impulso político a través do Acordo do Consello de Ministros, do 4 de marzo de 2005, polo que se solicitaba do Consello de Estado un ditame sobre a reforma da Constitución española¹³. O propio Acordo non oculta, senón que, pola contra, recoñece expresamente que, polo que ao Senado se refire (respecto do cal, xuntamente con outras tres materias, solicita o Goberno o informe do Consello de Estado¹⁴), «ben que a reforma regulamentaria [de 1994] deu algúns resultados positivos, [...] o desfase entre a actual configuración do Senado e a realidade xurídico-política do Estado das Autonomías fai inaprazable emprender a súa reforma»¹⁵.

Mesmo sen descoidar as reformas propostas no ámbito funcional do Senado co fin de dotalo de certa especialización acorde coa súa natureza territorial e nas que agora non nos deteremos¹⁶, os maiores esforzos doutriniais co fin de lograr a ansiada transformación do noso Senado nunha verdadeira cámara de representación territorial dirixíronse cara á análise e estudo acerca dos distintos mecanismos de recrutamento dos seus membros.

Son variadas as propostas que se barallaron con relación a cal debiera ser o modo de integrar un Senado reformado co obxecto de convertelo nunha cámara de representación territorial. Sen ánimo de ser exhaustivo e sen afondar en ningunha delas en particular, tales propostas pódense agrupar xenericamente en dúas categorías distintas: por unha banda, as que avogan por un sistema de elección directa dos senadores mediante sufraxio universal; por outra, as que postulan, en cambio, modelos de elección indirecta dos integrantes da Segunda Cámara.

Coa intención de vincular con máis intensidade a elección directa dos senadores coas súas CC.AA. de orixe, propúgnase que a elección por sufraxio universal directo destes se faga utilizando como circunscrición electoral o territorio da correspondente C.A. e, pola súa vez, facéndoa coincidir cos comicios autonómicos.

Sen prexuízo de que ambas as dúas modalidades de elección non son naturalmente excluíntes entre si, e que, polo mesmo, hai cabida para sistemas mixtos que combinan modelos de elección directa e indirecta, o certo é que se advirte unha maior variedade propositiva con relación aos posibles xeitos de integración indirecta dos senadores, isto é, da súa elección a través dalgunha institución autonómica.

Estas distintas modalidades de elección indirecta dos senadores pódense, pola súa vez, clasificar ou ordenar en dous grupos diferenciados en atención á consecución ou non do obxectivo de alcanzar unha representación unitaria das CC.AA. Tal representación unitaria, ou sexa, que as CC.AA. tivesen no Senado unha representación que interviñese cunha única voz, podería alcanzarse, pola súa vez, por varios procedementos que a continuación procedemos unicamente a enunciar e que, en calquera dos casos, exixiría a supresión da prohibición do mandato imperativo (art. 67.2 CE): a) designación dos senadores polos presidentes das CC.AA.; b) designación polos gobernos das CC.AA., segundo o modelo do *Bundesrat* alemán¹⁷, e c) designación polos parlamentos autonómicos a través dunha fórmula maioritaria sen voto limitado¹⁸.

Non se lograría a devandita representación unitaria, en cambio, se se xeneralizase o modelo de elección indirecta prevista no actual artigo 69.5 CE (designación polas asembleas legislativas autonómicas conforme criterios de representación proporcional), como tampouco se alcanzaría se a dita designación dos parlamentos autonómicos se articulase consonte unha fórmula maioritaria con limitación de voto¹⁹.

A cuestión, non obstante, sobre a que nos interesa agora chamar a atención é a indagación acerca da posibilidade mesma de que pola vía de transitar cara a algún ou algúns destes mecanismos de elección dos senadores se poida acadar unha xenuína representación territorial e, dese xeito, converter á fin o noso Senado nunha «verdadeira cámara de representación territorial».

4.2 Teoría da representación política e segundas cámaras

O concepto de representación que constrúe a teoría política do Estado constitucional rompe coa idea de representación propia do ámbito xurídico-privado, que era a que ademais conformaba a relación representativa nas cámaras estamentais medievais. Cambia o modelo de representación, un verdadeiro cambio de paradigma: o mandato imperativo a que estaban sometidos os integrantes das asembleas estamentais é substituído polo mandato representativo. Os membros dos novos parlamentos non podían someterse a mandato imperativo ningún porque todos eles debían ser libres e iguais entre si, xustamente os atributos que a teoría política revolucionaria liberal imputaba á cidadanía que aqueles estaban chamados a representar; e porque ademais non representaban intereses particulares ou estamentais, senón a vontade xeral. Neste sentido, o parlamento do Estado constitucional non sucedía tanto as asembleas estamentais, que representaban intereses parciais, como o rei, que encarnaba a vontade xeral²⁰.

Coa representación política do Estado constitucional prodúcese unha inversión dos roles asignados a representados e representantes, os que rexen entre mandantes e mandatarios, e que definira a relación representativa ata entón. Agora o parlamento é o órgano do Estado que expresa a vontade xeral. Máis aínda: o parlamento expresa a vontade xeral, e ao facelo en realidade está a crear unha vontade *de facto* inexistente. Coa representación política, o representante domina o representado e imponlle a súa vontade a este, que unicamente disporá da celebración de eleccións periódicas como instrumento para actualizar a súa vontade.

Agora ben, se o representado é un –o pobo–, o representante, isto é, o órgano do Estado chamado a representalo deberá ser tamén único. Se hai un único representado, único tamén deberá ser o órgano de representación. A vontade xeral institucionalizada no parlamento non é susceptible de ser segmentada ou diseccionada, de ser esgazada en versións distintas da mesma vontade xeral, pois é única e indivisible. Por iso mesmo o bicameralismo, a introdución dunha segunda cámara representativa, do tipo que sexa, quebra coa concepción xenuína da representación política do Estado constitucional. Desde esta perspectiva, as segundas cámaras son unha especie de anomalía que non encaixan na teoría da representación política. Unha sorte de *contradictio in terminis* ou aporía: dispor de dous órganos representativos cunha distinta representatividade²¹, cando o corpo representado é único e indivisible.

Como tantas outras veces sucede, a categoría normativa –a representación política–, ao tratar de conformar a realidade, choca coa realidade mesma, que se resiste a ser explicada, moldeada por ela; en definitiva, a ser subsumida na categoría normativa. Esa pretensión innata de aprehender a realidade pola categoría normativa provoca friccións e desaxustes, causados pola propia resistencia que ofrece a realidade a deixarse adaptar por aquela. E é aquí onde se encadran as segundas cámaras que, como se acaba de sinalar, acaban por se adaptar, por motivacións e con naturezas distintas, na armazón institucional do novo Estado constitucional a un lado e ao outro do Atlántico, mesmo cando tal ensamblaxe violentase a idea de representación política que aquel portaba.

O principio representativo respondía simultaneamente a dúas lóxicas distintas: a do principio democrático dunha parte, e a da especialización funcional e a división do traballo doutra²². É a través desta segunda vertente do principio representativo como se van introducindo, aínda que non sen evidentes dificultades teóricas, as segundas cámaras na armazón institucional do Estado constitucional. E certamente, ademais, a súa incorporación reforzaba outro principio inspirador do corpus teórico liberal: o de división do poder.

Como máis arriba se xa sinalara, igual que na Europa continental a disposición das segundas cámaras respondeu á necesidade conxuntural de atopar acomodo institucional para as elites sociais do Antigo Réxime no nacente Estado constitucional, en paralelo a como se atopara tamén en favor do monarca colocándoo á cabeza do poder executivo, tamén nos EE.UU. a segunda cámara, lonxe de ser plasmación dun modelo previo de articulación racional do novo Estado federal, foi consecuencia continxente do particular proceso de construción do daquela inédito Estado federal.

En efecto, a previsión do Senado na Constitución federal dos EE.UU. de 1787 non tiña por obxecto, en puridade, institucionalizar unha representación territorial nun órgano da federación senón, máis ben, articular nese órgano –o Senado– unha sorte de representación política que lles permitise aos estados menos poboados e economicamente máis débiles contrarrestar a previsible concentración de poder no parlamento federal que os estados máis poderosos e poboados estaban destinados a acaparar por virtude do principio de representación proporcional²³. Non se trataba tanto, pois, de idear unha Segunda Cámara na cal todos os territorios estivesen representados por igual como, sobre todo, de sobrerrepresentar politicamente a poboación dos estados demograficamente máis débiles fronte aos máis poderosos, o cal, pola súa vez, entroncaba á perfección –aquí si– coa concepción liberal da división do poder e o establecemento de freos e contrapesos ao seu exercicio. E é así como se foi abrindo paso unha representación política especializada ou, se se quere, unha modalidade de representación política que desborda a teoría canónica da representación política do pensamento revolucionario liberal.

Igual que nos EE.UU., o *Bundesrat* –que constitúe outro modelo de referencia como segunda cámara federal– non foi o colofón dun preconcebido deseño cartesiano acerca de cal debería ser a organización institucional da Alemaña unificada. En realidade, o *Bundesrat* foi nas súas orixes a plasmación institucional do receo que aos príncipes alemáns lles inspiraba a hexemonía de Prusia, principal impulsora do proceso de unificación alemá²⁴. Por iso, xunto á Dieta imperial (*Bundestag*), a Constitución do Imperio de 1871 que consagraba a unidade alemá prevía un Consello Federal (*Bundesrat*), integrado por unha delegación de cada un dos estados que formaban a confederación, que debía actuar con unidade de voto e sufraxio ponderado segundo a poboación respectiva, e cuxo apoio maioritario era imprescindible para a aprobación de calquera lei. Tratábase, polo tanto, de pór á disposición dos estados máis pequenos un órgano constitucional que lles garantise a súa coparticipación na gobernación da Alemaña unificada e que simultaneamente servise para neutralizar o dominio hexemónico de Prusia. Por iso, co *Bundesrat* constitucionalizábase en realidade un órgano de «cogoberno máis que unha cámara de representación»²⁵.

Mesmo cando nos circunscribimos unicamente a dous casos de cámaras de corte federal –aínda que emblemáticos certamente–, as conclusións que agora nos interesa sacar deles son extensibles, coas matizacións propias das singularidades de cada caso, a outras moitas cámaras de natureza federal que se foron sucedendo ao longo do tempo. Así pois, as segundas cámaras, en sentido amplo e con carácter xeral, xa fosen estas de corte federal ou de arrefriamento e reflexión, xorden por distintas conxunturas e condicionamentos históricos e non a partir dun modelo racional-normativo previo do aparato institucional do novo Estado constitucional. En realidade, a orde foi xustamente a inversa: foron aquelas particulares circunstancias históricas –as propias de cada caso– as que acabaron por retocar, coa introdución das segundas cámaras, a estrutura institucional do Estado constitucional, provocando ademais unha inevitable fricción e readaptación na teoría liberal da representación política.

4.3 Segundas cámaras de representación territorial e Estado de partidos

Co discorrer do tempo, ás dificultades teóricas que formulaba a pretensión de lle atribuír á representación territorial unha natureza distinta, autónoma e diferenciada da representación política en sentido amplo, engadíronse de forma sobrevida outras de orde práctica, relacionadas co impacto que a democracia de partidos tivo no funcionamento real das institucións do Estado constitucional. Tal impacto supuxo que, na actualidade, nas segundas cámaras federais non se canalice en realidade outra cousa que unha representación política mediatizada e actualizada polos partidos políticos²⁶. Finalmente, a especificidade da representación territorial e as súas dificultades para incardinala na teoría da representación política víronse superadas pola súa disolución na dinámica do xogo de partidos. Neste sentido, o propio Consello de Estado, no seu Informe sobre a reforma constitucional de 2006, recoñecía que «a prevalencia do signo partidista sobre o territorial se percibe [...] como o verdadeiro *talón de Aquiles* das Cámaras de representación territorial»²⁷.

Non hai dúbida de que, no amplo espectro de segundas cámaras que ofrece o dereito comparado, é o *Bundesrat* alemán o que concita maiores entusiasmos entre nós. E certamente este singular órgano federal recolle, pola súa forma de integración e funcionamento, vontades unitarias dos *Länder* nel representados, ao substituír a representación política por unha representación con mandato imperativo dos executivos rexionais. Non obstante, non foi tampouco capaz de subtraerse totalmente á *vis* expansiva do Estado de partidos e, salvo nos períodos de goberno da gran coalición entre os dous grandes partidos (CDU e SPD), cando non hai coincidencia entre a maioría que apoia ao goberno federal no *Bundestag* e a do *Bundesrat*, este acaba por converterse no órgano federal de oposición ao programa político do goberno, papel que lle facilita a gran capacidade que entre as súas atribucións ten de bloquear a aprobación da lexislación federal²⁸.

Non sendo, como non é, un parlamento, nin os seus membros representantes políticos da poboación dos *Länder*, senón mandatarios suxeitos a instrucións dos executivos rexionais, o *Bundesrat* non foi, en cambio, capaz de subtraerse de todo á interacción partidista. En realidade, é o xogo de partidos que nel se desprega o que lle deu certa aparencia de cámara parlamentaria e aos seus membros de representantes políticos, cando, como se dixo, nin aquela é unha cousa nin estes son a outra. Diríase, pois, que co Consello Federal alemán se produce unha especie de paradoxo: malia ser o órgano dotado –debido a moi concretas e irreproducibles circunstancias históricas– de máis e mellores mecanismos constitucionais para expresar unha vontade política ou representatividade de base territorial, finalmente non foi capaz, porén, de inmunizarse completamente fronte á acción partidista, asimilándose neste aspecto á que foi tendencia xeneralizada nos senados de corte federal. Isto recorda, en última instancia, o diagnóstico que bastantes anos atrás xa formulara Weber acerca da perda de obxecto do bicameralismo federal por irrupción da acción partidista e a súa redución a un carácter puramente formal²⁹.

Salvando as distancias de toda orde, que non son pequenas, tanto no aspecto funcional como no da natureza que lle confire o modo de recrutamento dos seus membros, pódense advertir certas similitudes no funcionamento do noso Senado con respecto ao dos senados federais en canto á incidencia que, segundo se apuntou, nestes ten a dinámica partidista.

En efecto, nos períodos en que Congreso dos Deputados e Senado compartiron maioría parlamentaria, o desenvolvemento da actividade parlamentaria na Segunda Cámara transcorreu languidamente e sen maiores estridencias. Non obstante, tamén neste caso de identidade de maiorías se aprecian supostos de clara utilización da Cámara Alta pola maioría parlamentaria

governamental. Así foi, por exemplo, cando, aproveitando a tramitación no Senado dalguna iniciativa legislativa, o grupo maioritario, de común acordo co Goberno, introduce certas emendas no proxecto ou proposición de lei obxecto de tramitación co que non gardan ningún tipo de conexión material³⁰. Ou cando se utiliza a tramitación no Senado das chamadas *leis de acompañamento* aos respectivos proxectos de Lei de orzamentos xerais do Estado para introducir emendas coa finalidade de regular cuestións con substantividade propia e certa relevancia, e que gardan moi pouca conexión material coa norma emendada, o cal non deixa de chamar a atención tendo en conta que este tipo de leis, debido á natureza das normas orzamentarias ás cales acompaña, constitúen *normas de aluvión*, de moi amplo espectro en canto á heteroxeneidade do seu contido³¹.

Pola contra, nas etapas –excepcionais e comparativamente moito máis breves– en que non houbo maiorías coincidentes nas dúas Cámaras³², a oposición empregou o Senado para atrasar ou mesmo bloquear a execución do programa político da maioría parlamentaria que daba o seu apoio ao Goberno no Congreso dos Deputados. Así sucedeu por vez primeira cando, tras as eleccións autonómicas de maio de 1995 e a subseguinte renovación dos senadores de designación autonómica, o Grupo do Partido Popular obtivo unha lixeirísima vantaxe no número de escanos no Senado respecto ao Grupo Parlamentario Socialista, que, co apoio de Convergencia i Unió e Coalición Canaria, contaba con maioría no Congreso. A esta circunstancia engadiuse o feito decisivo de que Convergencia i Unió decidise romper o acordo de apoio ao Goberno, o que posibilitou que a Mesa do Senado, na sesión do 29 de novembro de 1995, acordase non admitir a trámite a declaración de urxencia realizada polo Goberno para a tramitación do Proxecto de Lei orgánica sobre a regulación da interrupción voluntaria do embarazo conforme os artigos 90.3 da CE e 133 do RS, por entender que o Goberno carecía de competencia para declarar a urxencia deste proxecto de lei nese momento procedementa³³.

Ao inicio da VIII Lexislatura (2004-2008), o Grupo do Partido Popular no Senado era notoriamente o máis numeroso da Cámara, a tan só catro escanos da maioría absoluta, mentres que no Congreso o Popular era o primeiro Grupo da oposición. Esta antagónica distribución de forzas nas dúas Cámaras orixinou que, na súa sesión do 13 de decembro de 2004, o Senado vetase por vez primeira un proxecto de lei, concretamente o de orzamentos xerais do Estado³⁴.

Como antes se sinalou, despois de prosperar a moción de censura contra o Goberno de Rajoy, o Grupo do Partido Popular no Congreso pasaba á oposición, pero conservaba a maioría absoluta no Senado. Isto permitíalle ao Grupo Popular *de facto* bloquear nada menos que a tramitación do proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado. O artigo 15.6 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, dispón que o acordo do Consello de Ministros en que se conteñan os obxectivos de estabilidade orzamentaria e de débeda pública deberá ser aprobado en forma sucesiva polo Congreso e o Senado. Se calquera das dúas Cámaras rexeitase os obxectivos propostos polo Goberno, este, no prazo máximo dun mes, deberá remitir un novo acordo que se someterá a idéntico procedemento.

Esta aprobación do *teito de gasto* constitúe un requisito previo para a tramitación do proxecto orzamentario. Ou, dito doutro xeito: a actual normativa de estabilidade impide iniciar a tramitación parlamentaria do proxecto de Lei de orzamentos coa oposición do Senado, mesmo cando a vontade desta Cámara non é determinante (art. 90.2 CE) para a súa aprobación. Por iso, e ante o anuncio do PP de que faría valer a súa maioría no Senado (ao que se sumou Ciudadanos, integrado no Grupo Parlamentario Mixto do Senado) para rexeitar o *teito de gasto* presentado polo Goberno, e dese modo paralizar a tramitación do proxecto de Lei de orzamentos, este

e a maioría parlamentaria que o apoia no Congreso dedicaron moitos esforzos e recursos de técnica parlamentaria para reformar coa maior celeridade posible a LO 2/2012 de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, sen que á fin e ao cabo o conseguisen, pois o percorrido da Proposición de Lei orgánica de reforma da Lei orgánica 2/2012, presentada polo Grupo Parlamentario Socialista xunto cos demais grupos que constitúen a maioría gobernamental³⁵, non foi máis alá da súa tramitación polo procedemento normal na Comisión de Facenda³⁶.

En definitiva, neste caso, estamos en última instancia ante unha instrumentalización do Senado como mecanismo de oposición. Sen entrar en se está constitucionalmente xustificado ou non pór á disposición da Segunda Cámara un instrumento tan poderoso de bloqueo da acción de goberno, o que agora nos interesa subliñar é que a súa utilización como contrapoder, ou como unha sorte de contraparlamento fronte á maioría gobernamental da Cámara Baixa, cando non hai coincidencia de cor política nas dúas Cámaras, evoca nalgunha medida o que constitúe un trazo característico do funcionamento dos actuais senados federais, mesmo sen descoñecer naturalmente as diferenzas entre todos eles, e tampouco as que os separan a todos eles da nosa Segunda Cámara. E iso quizais constitúe un síntoma revelador do enorme poder de arrastre do xogo partidista, unha constatación máis da formidable capacidade de penetración que teñen os partidos políticos –en maior ou menor medida– en todas as institucións do Estado nas modernas democracias de partidos. Ata o punto de que acaban por semellar no seu funcionamento órganos constitucionais distintos, tanto se aínda comparten a mesma natureza (senados federais) como mesmo se participan dunha natureza completamente distinta (Senado español).

Chegados a este punto, talvez conveña abandonar o empeño de converter o noso esvaecido Senado nunha auténtica Cámara de representación territorial. Sobre todo porque non se divisa tal cousa ou, polo menos, non se atopa alá onde se mire³⁷. O que máis se lle puidese aproximar –o *Bundesrat*– non é unha cámara representativa, e se pode parecelo mesmo sen selo é precisamente polo xogo partidista que se desenvolve no seu seo e que o afasta da súa especificidade territorial. Nese xa inveterado empeño de *aggiornamento*, talvez nunca acabe o Senado por atopar o seu sentido constitucional, sobre todo se se empeña en buscalo ao ditado do artigo 69.1 CE. Por outra parte, debido ao desenvolvemento do Estado autonómico e á súa repercusión no funcionamento interno dos partidos, os intereses ou demandas de ámbito territorial xa se vehiculan de feito a través das estruturas partidistas no Congreso dos Deputados³⁸. Quizais pois, haxa que abandonar tal pretensión, tan inmarcescible como seguramente irrealizable, e dirixir os esforzos a algunha destas tres alternativas, non tan ambiciosas desde logo, pero probablemente máis atinadas: reformar a CE para transformar o Senado nunha Cámara que formalmente sexa autonómica, pero que materialmente continúe sendo o que é; deixalo como está, ou apostar pura e simplemente pola súa supresión.

5 BIBLIOGRAFÍA E DOCUMENTACIÓN CITADA

- Aja Fernández, E. 1994. «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Aja Fernández, E. 2003. *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. 2.ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2005. «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica», en E. Aja Fernández, E. Albertí Rovira e J.J. Ruiz Ruiz, (coord.), *La reforma constitucional del Senado*. 1.ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco Valdés, R.L. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R.L. 2017. «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de razón práctica*, 251.

- Consejo de Estado. 2016. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf> (mayo de 2019).
- Consejo de Ministros. 2005. *Propuesta de reforma constitucional remitida al Consejo de Estado por el Gobierno*. Disponible en: <https://studylib.es/doc/7749440/consulta-del-gobierno-de-espa%C3%B1a-al-consejo-de> (mayo de 2019).
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 (núm. monográfico): 59.
- Congreso dos Deputados. 2004a. *Diario de Sesiones del Senado*, 25: 1152-1182.
- Congreso dos Deputados. 2004b. *Diario de Sesiones del Senado*, 61: 1152-1182.
- Congreso dos Deputados. 2018. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 127: 1-23.
- Fernández-Carnicero González, C.J. 2006. «La representación territorial: ¿representación política o representación de intereses?», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 331-336.
- Garrido López, C. 2016. «Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?», *Revista española de derecho constitucional*, 107(36): 75-116.
- Huber, P.M. 2003. *Deutschland in der Föderalismusfalle?*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Laband, P. 1900. *Le Droit Public de l'Empire allemand*. Tomo I. París: V. Giard & E. Brière.
- Lafuente Balle, J.M. 2018. «El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado», *Revista de derecho político*, 102: 79-121.
- Morales Arroyo, J.M. 2005. «Los modelos de Senado», *Revista de derecho político*, 63: 75-96.
- Portero Molina, J.A. 1995. «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, 87.
- Punset Blanco, R. 1980. «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista de derecho político*, 7: 105-118.
- Punset Blanco, R. 2006. «De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma Constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 107-142.
- Rastrollo Ripollés, A. 2018. «Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 30: 307-337.
- Rubio Llorente, F. 1993a. «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rubio Llorente, F. 1993b. «El parlamento y la representación política», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sáenz Royo, E. 2012. «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el senado», *Revista de derecho político*, 85: 171-194.
- Sáenz Royo, E. 2017. «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado», *Teoría y realidad constitucional*, 40: 507-527.
- Sánchez Amor, I. 1994. «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Souvirón Morenilla, J.M. 2000. *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado. T. I: El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*. Granada: Comares.
- Visiedo Mazón, F.J. 1997. *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Secretaría Xeral do Senado, Dirección de Estudos e Documentación.
- VV.AA. 1984. «Actas de la Ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 2.
- Weber, Y. 1972. «La crise du bicaméralisme», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, 2: 573-606.
- Wood, G.S. 1969. *The creation of the American republic, 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

NOTAS

- 1 Minuta do Relatorio de Constitución na súa reunión do día 26 de outubro de 1977, VV.AA., 1984: 303.
- 2 Fernández-Carnicero González, 2006: 331.
- 3 Unha boa mostra da indeterminación que daquela afectaba ao deseño territorial constitúe o feito de que a designación dos senadores autonómicos lla teña atribuído a Constitución á asemblea lexislativa da respectiva C.A., «ou, no seu defecto, ao órgano colexiado superior» desta (art. 69.5 CE).
- 4 *Vid.* Punset Blanco, 2006: 132-139.
- 5 *Cfr.* Resolución do 27 de outubro de 2017, da Presidencia do Senado, pola que se publica o Acordo do Pleno do Senado, polo que se aproban as medidas requiridas polo Goberno, ao abeiro do artigo 155 da Constitución, BOE do 27 de outubro de 2017, núm. 260; e Real decreto 944/2017, do 27 de outubro, polo que se designa a órganos e autoridades encargados de dar cumprimento ás medidas dirixidas ao Goberno e á Administración da Generalitat de Cataluña, autorizadas por acordo do Pleno do Senado, do 27 de outubro de 2017, polo que se aproban as medidas requiridas polo Goberno, ao abeiro do artigo 155 da Constitución, BOE do 28 de outubro de 2017, núm. 261. Sobre a aplicación do artigo 155 CE, *vid.* Lafuente Balle, 2018: 79-121, e Rastrollo Ripollés, 2018: 307-337.
- 6 Cruz Villalón, 1981: 59.
- 7 Ceuta e Melilla deberon agardar aínda uns cantos anos para adquirir a condición de cidades autónomas [Lei orgánica 1 e 2/1995, do 13 de marzo; art. 144 b) CE].
- 8 Aprobados todos os estatutos, desde o punto de vista do nivel competencial, as autonomías dividiáanse en dous grandes grupos: nun primeiro grupo incluíanse o País Vasco, Cataluña e Galicia que, pola vía privilexiada, e Andalucía, pola vía agravada, accederan de inicio ao máximo teito competencial, ao que se lle unirían a Comunidade Valenciana e Canarias, que iniciaran antes de aprobarse os Acordos a vía agravada de acceso e que, a cambio da renuncia para seguila e proceder conforme a iniciativa autonómica ordinaria segundo as directrices marcadas polos Acordos, se lles outorgou o máximo nivel competencial a través de senllas leis orgánicas de transferencia (leis orgánicas 11 e 12/1982 do 10 de agosto), e tamén Navarra, cuxo estatuto [Lei orgánica de reintegración e amelloramento do Réxime Foral de Navarra (LORAFNA)], que fora negociado entre o Goberno central e o preautonómico de Navarra con base na disposición adicional primeira (dereitos históricos dos territorios forais), previra tamén o máximo teito competencial; e un segundo grupo integrado polas restantes dez autonomías do total de dezasete que asumían un nivel competencial substancialmente inferior.
- 9 Leis orgánicas 1 a 11/1994, todas do 24 de marzo, de reforma dos estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, A Ríoxa, Murcia, Comunidade Valenciana, Aragón, Castela-A Mancha, Extremadura, Illas Baleares, Comunidade de Madrid e Castela e León, respectivamente. Sobre a improcedencia e as dificultades que o procedemento de recepción polos distintos estatutos do contido da Lei orgánica de transferencias 9/1992 puidese suscitar para pechar o modelo autonómico, véxase Rubio Llorente, 1993a: 169-171.
- 10 Lei orgánica 5/1996, do 30 de decembro (Aragón); Lei orgánica 3/1997 (Castela-A Mancha); Lei orgánica 1/1998 (Rexión de Murcia); Lei orgánica 5/1998 (Comunidade de Madrid); Lei orgánica 11/1998 (Cantabria); Lei orgánica 1/1999 (Asturias); Lei orgánica 2/1999 (A Ríoxa); Lei orgánica 3/1999 (Illas Baleares); Lei orgánica 4/1999 (Castela e León); e Lei orgánica 12/1999 (Extremadura). Sobre a creación e posterior evolución do Estado autonómico, Aja Fernández, 2003: 71-94; tamén Souvirón Morenilla, 2000: 79 e ss.
- 11 Portero Molina, 1995: 82.
- 12 Sobre a Comisión Xeral das Comunidades Autónomas, véxase, por todos, Visiedo Mazón, 1997: 275 e ss. Respecto ás limitacións da reforma regulamentaria, Sánchez Amor, 1994: 75 e ss. e Aja Fernández, 1994: 211 e ss. Tampouco tiveron demasiado percorrido os grupos territoriais do Senado. O seu regulamento prevé a posibilidade de que aqueles grupos parlamentarios que se compoñan de senadores elixidos mediante sufraxio directo ou por designación das asembleas lexislativas de dúas ou máis CC.AA. poderán constituírse en grupos territoriais, integrados, polo menos, cada un deles por tres senadores (art. 32.1 e 2 RS). A estes grupos territoriais o regulamento concédelles certa presenza na Xunta de Voceiros (arts. 32.3 e 43.2 RS) e nos debates do Pleno sobre cuestións que afecten de xeito especial a unha ou máis CC.AA. (arts. 32.3 e 85.1 RS). Como antes se indicou, o seu papel, non obstante, tanto nas reunións das Xuntas de Voceiros como nas sesións plenarias, incluída a de carácter anual dedicada integramente a analizar o Estado das autonomías (art. 56 bis 8 RS), foi practicamente nulo.
- 13 Co fin de dar cumprimento ao encargo do Goberno, previamente e mediante a LO 3/2004, do 28 de decembro, modificouse a LO 3/1980, do 22 de abril, do Consello de Estado. En concreto, o artigo 2.3 desta lei na súa nova redacción dispón que o Consello de Estado «realizará por sí ou baixo a súa dirección os estudos, informes ou memorias que o Goberno lle solicite e elaborará as propostas lexislativas ou de reforma constitucional que o Goberno lle encomende [...]». Na elaboración das propostas lexislativas ou de reforma constitucional atenderá os obxectivos, criterios e límites da reforma constitucional sinalados polo Goberno [...]».
- 14 Consello de Estado, 2016: 222-333.
- 15 Acordo do Consello de Ministros, 2005: 14 e 15, polo que lle solicita ao Consello de Estado a emisión dun Informe sobre a reforma da Constitución española.
- 16 *Cfr.*, por exemplo, Consello de Estado, 2016: 244-273.
- 17 Por todos *vid.* Aja Fernández, 2005: 26-31.
- 18 Punset Blanco, 2006: 123-125.
- 19 Seguindo este criterio taxonómico, neste último grupo deberíase incluír tamén a modalidade de elección dos senadores mediante sufraxio universal directo, pois, como é obvio, este tipo de elección pola súa propia natureza produce unha representación plural, salvo no suposto de que se optase por unha circunscripción electoral coincidente co territorio de cada C.A. e se aplicase unha fórmula electoral maioritaria pura, de sorte que todos os escanos en disputa na correspondente circunscripción se atribuísen á forza política que obtivese maior número de votos en tal circunscripción.
- 20 Rubio Llorente, 1993b: 224.

- 21 Con relación á distinción entre representación e representatividade, véxase Punset Blanco, 1980: 105-118.
- 22 Rubio Llorente, 1993b: 224.
- 23 Sobre o proceso de xestación da Segunda Cámara federal norteamericana e o acordo definitivo –o coñecido como Compromiso de Connecticut– entre os delegados reunidos na Convención de Filadelfia acerca da súa configuración que finalmente se incorporaría ao texto constitucional, *vid.* Blanco Valdés, 2012: 46 e ss., en especial: 51-53. Cfr. Wood, 1969: 558-559.
- 24 Cfr. Laband, 1900: 354-358.
- 25 Blanco Valdés, 2017: 98.
- 26 Así sucede hoxe en día, por exemplo, nas segundas cámaras dos EE.UU., Austria, Alemaña, Australia, Canadá, Bélxica, Suíza, Arxentina ou México. (Cfr. Garrido López, 2016: 92-100). Ese baleirado da especialidade da representación territorial e a súa ocupación pola dinámica de partidos explicaría, pola súa vez, que, por unha parte, o bicameralismo non represente hoxe en día un trazo característico dos Estados federais e que, pola outra, se aprecie na actualidade unha confluencia argumentativa acerca da conveniencia de manter as segundas cámaras tanto nos Estados unitarios como nos de corte federal, sen que nin nuns nin noutros se recorra a unha hipotética necesidade de canalizar unha representación territorial como fundamento para a súa preservación. *Vid.* Sáenz Royo, 2017: 507-527.
- 27 Consello de Estado, 2016: 298.
- 28 Chegouse a dicir que nos períodos en que non hai coincidencia na cor política das dúas cámaras, o *Bundesrat* se converte na «áncora institucional da oposición parlamentaria a nivel federal» (Huber, 2003: 3).
- 29 Weber, 1972: 591-597.
- 30 Así foi, por exemplo, cando se utilizou a tramitación parlamentaria no Senado da reforma de Lei orgánica do poder xudicial, co fin de adaptala á aprobación dunha nova Lei de arbitraje, para introducir, polo grupo maioritario –o Grupo Parlamentario Popular– e por vía de emendas, o texto normativo duns artigos que se engadían ao Código penal, nos cales se tipificaban como delito certas condutas realizadas por funcionarios públicos, e que finalmente supuxo a inclusión na Lei orgánica reguladora do Código penal dos artigos 506 bis, 521 bis e 576 bis. [BOCG, Senado, serie II, 171 (c), do 2 de decembro de 2003,]. Cfr. Morales Arroyo, 2005: 85-86.
- 31 Poden consultarse, ben que circunscritos á VII Lexislatura (2000-2004), exemplos desta práctica lexislativa en *ibid.*, pp. 86-87.
- 32 Unicamente se describiu esta circunstancia no tramo final da V Lexislatura (1993-1996); na VIII (2004-2008) e IX (2008-2011) lexislaturas, e na última Lexislatura –a XII– despois de prosperar a moción de censura contra o Goberno do Partido Popular na sesión do 1 de xuño de 2018 (*Diario de Sesións do Congreso dos Deputados*, 2018: 1-23). Non obstante, debe terse en conta que, agás no último caso sinalado, en que o Grupo Parlamentario Popular, tras pasar á oposición no Congreso dos Deputados despois do triunfo da moción de censura, seguía conservando a maioría absoluta no Senado; nos demais casos relacionados, o principal partido da oposición no Congreso –o PP– dispuña do grupo maioritario no Senado, pero non con maioría absoluta, de maneira que debía contar necesariamente co concurso doutras forzas políticas co fin de bloquear ou dificultar no Senado a acción de Goberno.
- 33 Non obstante, a decisión da Mesa non tivo maior percorrido debido a que pouco tempo despois as Cortes Xerais foron disoltas mediante o Real decreto 1/1996, do 8 de xaneiro.
- 34 *Diario de Sesións do Senado*, 2004a: 1152-1182. Non obstante, o Congreso dos Deputados levantou o veto do Senado ao ratificar o proxecto inicial por maioría absoluta na súa sesión do 22 de decembro de 2004, de xeito que a Cámara Alta finalmente non puido, en consecuencia, introducir modificación ningunha no proxecto de orzamentos (*Diario de Sesións do Senado*, 2004b: 2899-2920).
- 35 Non obstante, todos eles retirarían posteriormente a sinatura da Proposición de Lei orgánica, quedando como autor único desta o Grupo Parlamentario Socialista (BOCG. Congreso dos Deputados, serie B, núm. 307-2, do 21 de setembro de 2018).
- 36 Descartada a vía de reforma da LO 2/2012 por medio de Real decreto lei (STC 60/1986, do 20 de maio), os grupos parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-Podem-En Marea, de Esquerra Republicana e Mixto, presentaron a Proposición de Lei orgánica de reforma da LO 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (BOCG. Congreso dos Deputados, serie B, núm. 307-1, do 7 de setembro de 2018). Nela propúñase a modificación do artigo 15.6 da LO 2/2012, que na súa nova redacción disporía que, unha vez aprobados os obxectivos de estabilidade orzamentaria e de débeda pública polo Congreso, se estes fosen rexeitados polo Senado, os ditos obxectivos se someterían a unha nova votación no Pleno do Congreso, aprobándose se este os ratificase por maioría simple. Pola súa vez, os grupos parlamentarios asinantes solicitaban da Mesa que acordase a tramitación da Proposición de Lei polo procedemento de urxencia (art. 93 RC), e igualmente que, oída a Xunta de Voceiros, a Mesa propuxese ao Pleno que acordase a súa tramitación directa e en lectura única, unha vez tomada en consideración (art. 150.1 RC). Tras a súa toma en consideración polo Pleno do Congreso (BOCG. Congreso dos Deputados, serie B, núm. 307-3, do 24 de setembro de 2018), a Mesa da Cámara –controlada polo PP e Ciudadanos– no acordo subseguinte á toma en consideración resolveu encomendar Dítame sobre a Proposición de Lei orgánica á Comisión de Facenda ou, o que é o mesmo, rexeitou a súa tramitación por vía de urxencia e en lectura única (BOCG. Congreso dos Deputados, serie B, núm. 307-4, do 1 de outubro de 2018). Entremontes, e para evitar quedar a expensas da decisión da Mesa do Congreso acerca do modo de tramitación da Proposición de Lei orgánica presentada, o Grupo Parlamentario Socialista introduciu, no último día do prazo de presentación de emendas, unha de adición –a número 32– á Proposición de Lei orgánica de reforma da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, sobre medidas urxentes en aplicación do Pacto de Estado en materia de violencia de xénero, que estaba en fase de tramitación na Comisión de Xustiza. Con esta emenda introducíase na norma emendada a modificación do artigo 15.6 da LO 2/2012 nos mesmos termos que recollía a Proposición de Lei orgánica de reforma da Lei orgánica 2/2012, acelerando así a súa tramitación (BOCG. Congreso dos Deputados, serie B, núm. 250-4, do 27 de setembro de 2018). Non obstante, a Mesa do Congreso abortou a manobra ao decidir, por medio do seu Acordo do 24 de setembro de 2018 e por solicitude do Grupo Parlamentario Popular no Congreso, non admitir a trámite a referida emenda de adición e impedir, en consecuencia, a súa inclusión no Informe elaborado polo Relatorio na Comisión de Xustiza.
- 37 Ou dito en palabras do profesor Roberto Blanco: «non hai no mundo verdadeiras cámaras de representación territorial, pois as que teñen a primeira condición (representatividade) carecen da segunda (territorialidade) e viceversa» (Blanco Valdés, 2017: 98-99).
- 38 Sáenz Royo, 2012: 178.