

administración & cidadanía

Sumario

_01_BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidade de Santiago de Compostela) «Os Senados e a fantasía da representación territorial» **_02**_GALERA VICTORIA, Adoración (Universidade de Granada) «Razóns para unha reforma federal do modelo territorial» **_03**_TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidade de Barcelona) «Federalismo cuádruplo: institucións políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas» **_04**_SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidade de Santiago de Compostela) «O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma» **_05**_PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidade de Granada) «Cara a unha reforma federal da Constitución» **_06**_GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidade Carlos III de Madrid) «A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés» **_07**_PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidade de Extremadura) «A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación» **_08**_ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidad Complutense de Madrid) «As Cortes Xerais»

Sumario

_01_BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidad de Santiago de Compostela) «Los Senados y la fantasía de la representación territorial» **_02**_GALERA VICTORIA, Adoración (Universidad de Granada) «Razones para una reforma federal del modelo territorial» **_03**_TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidad de Barcelona) «Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas» **_04**_SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidad de Santiago de Compostela) «El senado en el permanente punto de mira y su posible reforma» **_05**_PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidad de Granada) «Hacia una reforma federal de la Constitución» **_06**_GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidad Carlos III de Madrid) «El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés» **_07**_PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidad de Extremadura) «La reforma del Impuesto Municipal de Plusvalías: cuestiones de coordinación» **_08**_ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidad Complutense de Madrid) «Las Cortes Generales»

A&C é a denominación de Administración & Cidadanía, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

A&C publicarase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Non obstante, poderanse publicar anualmente un ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano. O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

CONSELLO DE REDACCIÓN

_Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
Directora da EGAP (Galicia, España)

_Codirector

Luis MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

-Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

_Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

_Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Vicente GONZÁLEZ RADÍO
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Juan José NIETO MONTERO
USC (Galicia, España)

M.ª Dolores RIVERA FRADE
TSXG (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal
Web: <http://egap.xunta.es/publicacions>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)
Formato: en liña | papel

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)
Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, sl

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, sl

Serafín MERCADO DOMÉNECH
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña
USC: Universidade de Santiago de Compostela
UVigo: Universidade de Vigo
UCM: Universidad Complutense de Madrid
UGR: Universidad de Granada
UMU: Umeå universitet
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
UTEXAS: Texas State University
UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VOL.14_nº1_2019_revista da Escola Galega de Administración Pública



administración &
ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



Sumario / Summary

| | |
|---|----------|
| _ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS | [7-102] |
| BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidade de Santiago de Compostela) « Os Senados e a fantasía da representación territorial » The Senates and the fantasy of territorial representation | [9-28] |
| GALERA VICTORIA, Adoración (Universidade de Granada) « Razóns para unha reforma federal do modelo territorial » Reasons for a federal reform of territorial model | [29-40] |
| TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidade de Barcelona) « Federalismo cuádruplo: institucións políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas » Fourfold federalism: political institutions, political culture, party system and public policies | [41-54] |
| SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidade de Santiago de Compostela) « O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma » The Senate in permanent discussion and its possible reform | [55-74] |
| PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidade de Granada) « Cara a unha reforma federal da Constitución » Towards a federal reform of the Constitution | [75-88] |
| GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidade Carlos III de Madrid) « A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés » The replanation of the provincial question in Europe. Study of German, Spanish, Italian, Greek and French cases | [89-102] |

_ NOTAS E CRÓNICAS / NOTES AND CHRONICLES [103-112]

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidade de Estremadura) «**A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación**» The Reform of the Increasing Land Value Tax: Coordination Issues [105-112]

_ RECENSIONÍS / REVIEWS [113-118]

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidade Complutense de Madrid) «**As Cortes Xerais**» The Parliament (Alejandro Villanueva Turnes (coord.), Editorial Universitas, Madrid, 2019. ISBN: 978-84-7991-501-8) [115-118]



Artigos

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 época¹. 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 Stone² 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, bicamerais³. 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 corrixise a imaxinación da República⁴. 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 Berlín⁵.

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 22⁶. 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 Connecticut⁷. 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*»⁸. 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»⁹. 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 Filadelfia¹⁰.

As que, no seu ronsel, procederon tamén á creación de parlamentos bicamerais nos Estados federais existentes actualmente¹¹ 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 país¹² 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 proporcional¹³. 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)¹⁴, 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 rexional¹⁵. 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»¹⁶. Tal feito, nas manifestacións do cal pasarei a centrarme de inmediato, resulta, sen dúbida, incomprensible 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 sentido¹⁷.

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»¹⁸, 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»¹⁹. 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 millóns²⁰. 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»²¹. 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»²². 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 historia²³. 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)²⁴ 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»²⁵. 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 tenue²⁶. 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 apuntarse²⁷. 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, desa 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 [...]»²⁸. 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 partidos²⁹, 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 progresivo³⁰. 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»³¹.

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 equiparable³². 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 baixas³³ 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»³⁴. 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»³⁵. 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»³⁶.

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 comparado³⁷. 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 federais³⁸. 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»³⁹. 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 federal⁴⁰ foron os principais argumentos da dita influencia»⁴¹. 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*⁴².

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»⁴³. 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»⁴⁴. Análises pormenorizadas da relación de poder entre ambas as dúas cámaras nos Estados federais confirman plenamente esa dobre afirmación. Así, por exemplo, demostrouno Enoch Alberti⁴⁵ 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»⁴⁶. 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»⁴⁷.

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 Arxentina⁴⁸. 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*⁴⁹ como, por máis que nunha medida non exactamente coincidente, para o *impeachment presidencial*⁵⁰. 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 Costituzioni 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] constituirá 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 baleiralalo parcialmente das finalidades que perseguían os pais fundadores e substituílo 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.

Razóns para unha reforma federal do modelo territorial

Razones para una reforma federal del modelo territorial

Reasons for a federal reform of territorial model



ADORACIÓN GALERA VICTORIA

Profesora titular de Dereito Constitucional
Universidade de Granada
agalera@ugr.es

Recibido: 10/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Desde que se puxese en marcha o proceso de descentralización do poder en 1979, a definición do modelo territorial foi unha das cuestións que máis debates suscitou tanto no ámbito político como da dogmática de dereito público. Esta cuestión irresoluta no texto constitucional centra unha das principais materias para a reflexión sobre a reforma constitucional, nas análises da cal cada vez con máis frecuencia se indica o camiño do federalismo como vía para definir o noso modelo territorial. Desde estas premisas, estas páxinas pretenden mostrar a conveniencia de utilizar as experiencias e técnicas federais para cubrir as carencias e déficits de funcionamento que arrastra o Estado autonómico desde a súa constitución. Con iso, preténdese insistir de novo na necesidade de constitucionalizar o modelo territorial nun sentido federal, nun sentido que garanta a integración do pluralismo social e político mediante o acordo constitucional sobre o xeito de cohesionar e organizar territorialmente o poder político.

Palabras clave: Estado autonómico, modelo territorial, federalismo, pluralismo, reforma constitucional.

Resumen: Desde que se pusiera en marcha el proceso de descentralización del poder en 1979, la definición del modelo territorial ha sido una de las cuestiones que más debates ha planteado tanto en el ámbito político como de la dogmática de derecho público. Esta cuestión irresuelta en el texto constitucional centra una de las principales materias para la reflexión sobre la reforma constitucional, en cuyos análisis cada vez con más frecuencia se indica el camino del federalismo como vía para definir nuestro modelo territorial. Desde estas premisas, estas páginas pretenden mostrar la conveniencia de utilizar las experiencias y técnicas federales para cubrir las carencias y déficits de funcionamiento que arrastra el Estado autonómico desde su constitución. Con ello, se pretende insistir de nuevo en la necesidad de constitucionalizar el modelo territorial en un sentido federal, en un sentido que garantice la integración del pluralismo social y político mediante el acuerdo constitucional sobre el modo de cohesionar y organizar territorialmente el poder político.

Palabras clave: Estado autonómico, modelo territorial, federalismo, pluralismo, reforma constitucional.

Abstract: Since the process of decentralization of power began in 1979, the definition of the territorial model has been one of the issues that have raised the most debates both in the political sphere and in public law. This unresolved issue in the constitutional text focuses one of the main subjects for reflection on the constitutional reform, in whose analyses with increasing insistence, federalism is indicated as a way to define our territorial model. From these premises, these pages intend to show the convenience of using federal experiences to cover the structural deficiencies and deficits of the autonomous State. Therefore, it is intended to emphasize again the need to constitutionalise the territorial model in a federal sense, in a way that ensures the integration of social and political pluralism by the constitutional agreement on how to territorially organize political power.

Key words: Autonomous state, territorial model, federalism, pluralism, constitutional reform.

Sumario: 1 Introducción. 2 O marco constitucional de partida e os déficits do sistema. 3 Claves federais para definir o modelo territorial. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Cando en 1978 se aproba a Constitución española, a única vía posible de reconducir os conflitos territoriais sería co ensaio dunha fórmula orixinal, o coñecido Estado autonómico, que permitiría encaixar o pluralismo da sociedade española no marco constitucional. Que aquela fórmula logrou construír un modelo territorial complexo, adaptado ás circunstancias sociais propias da sociedade española e aberto a posteriores cambios é un dato constatado tras o desenvolvemento do sistema autonómico. Os efectos positivos daquel acordo constitucional son múltiples e acompañan a evolución e transformación da democracia española do século XX cara aos novos retos dunha sociedade cada vez máis complexa e plural propia do actual século.

Mediante o recoñecemento da autonomía política dos territorios, autodenominados “nacionalidades” ou “rexións” segundo a súa elección e seguindo a lóxica máis elemental do constitucionalismo democrático, o constituínte lograría saír dun modelo territorial uniformador e ancorado no pasado, e transformalo nun espazo común para o recoñecemento e desenvolvemento do pluralismo social. A partir do artigo 2 CE, os territorios puideron exercer un dereito constitucionalmente recoñecido e garantido, e con iso puxeron en marcha un sistema territorial articulador da diversidade e o pluralismo da sociedade española. Pero o éxito inicial deste singular modelo de organizar territorialmente o poder político que abría unha etapa distinta ás antes ensaiadas na nosa historia constitucional mostraríase efémero.

Como puido constatarse desde os primeiros anos do seu funcionamento, o chamado Estado autonómico mostrou as disfuncionalidades e carencias do texto constitucional respecto á cuestión territorial. Sería inabarcable pretender analizar con profundidade neste traballo cada un dos aspectos que mostran os déficits normativos da ausencia de *Constitución territorial*, sobre os que se construíu unha abundante xurisprudencia constitucional e insistiu unha gran parte da dogmática. Unha pretensión máis modesta guía o obxectivo destas páxinas. Tratarase só de lembrar algúns dos principais fitos na construción do Estado autonómico e insistir nalgúns deficiencias do sistema neste punto que indican o camiño da reforma constitucional nun sentido federal como vía adecuada para definir de forma clara e estable o modelo territorial.

A experiencia política e constitucional da última (polo menos) década permite constatar sen demasiado esforzo conceptual que o Estado autonómico é hoxe un modelo esgotado. Igualmente, non é difícil convir na necesidade de fortalecer o marco constitucional de garantía do sistema, de reforzar os mecanismos constitucionais de integración, colaboración e solidariedade territorial e no recoñecemento do pluralismo. Desde estas premisas, pretendemos recordar os

presupostos e técnicas do federalismo como a solución máis adecuada para definir o modelo territorial español.

2 O MARCO CONSTITUCIONAL DE PARTIDA E OS DÉFICITS DO SISTEMA

É coñecido que a gran cuestión pendente do marco constitucional actual, por irresoluta no texto constitucional, é a cuestión territorial. O pacto constitucional soamente logrou establecer liñas básicas para activar un modelo territorialmente descentralizado articulado arredor dos tres principios previstos no artigo 2 CE e inspiradores do sistema: a autonomía política, a unidade e o principio de solidariedade. A partir de aí, constrúese un sistema de relacións entre o Estado e os territorios, competencial e institucionalmente deseñado no título VIII, nunhas normas cuxo grao de indefinición e deliberada ambigüidade e apertura permitiu o tránsito dun modelo unitario do poder á construción dun sistema de organización territorial moi avanzado.

Así pois, o marco constitucional aséntase esencialmente nas normas constitucionais de delimitación competencial entre o Estado (art. 149.1 CE) e as comunidades autónomas nos seus respectivos estatutos de autonomía (art. 148 CE), e normas de ampliación de competencias (art. 150 CE) e cláusulas de peche do sistema (art. 149.3 CE). O modelo territorial configuraríase dunha forma determinante mediante a participación dos territorios expresada nas súas normas estatutarias cuxo contido e procedemento de elaboración e aprobación mostra unha natureza xurídica e posición singular no sistema normativo. Os primeiros textos estatutarios incorporan case de forma idéntica un contido básico seguindo o esquema constitucionalmente previsto (art. 147 CE). O sistema autonómico configúrase, polo tanto, cunha marcada tendencia cara á homoxeneidade institucional e competencial entre os distintos territorios.

Desde a perspectiva institucional, todos os estatutos de autonomía seguen o modelo constitucionalmente deseñado no artigo 152 CE para as súas principais institucións de autogoberno, isto é, gobernos e parlamentos autonómicos e tribunais superiores de xustiza. Igualmente, as comunidades autónomas mostrarán nos seus respectivos estatutos unha clara tendencia mimética respecto á organización xeral do Estado para o deseño do resto de institucións secundarias ou auxiliares de autogoberno. Desde a perspectiva competencial, as comunidades autónomas asumirán o máximo nivel competencial que permitiría o artigo 148 CE atendendo, segundo os casos, á cláusula temporal de cinco anos desde a aprobación do estatuto de autonomía e de ampliación competencial en virtude das facultades estatais previstas no artigo 150 CE. É certo que o mapa autonómico desta primeira etapa obedece en gran parte ao resultado dos pactos entre as principais forzas políticas para enmarcar o sistema dentro da lóxica constitucional (acordos políticos dos anos 1981 e 1992).

Desde o comezo, o desenvolvemento do sistema autonómico mostra as vantaxes dun marco constitucional aberto que permitiría descentralizar territorialmente o poder sobre a base duns principios articuladores e uns contidos constitucionais mínimos. Pero é evidente que a apertura das normas constitucionais tamén xerou dificultades na construción definitiva dun modelo de organización territorial do poder. Nun sentido menos positivo, a ambigüidade das normas constitucionais nesta materia xerou unha crecente conflitividade territorial e un amplo espazo para a interpretación constitucional.

Por outra banda, xunto ao texto constitucional e os estatutos de autonomía, é necesario acudir a un terceiro pilar, a xurisprudencia constitucional. A apertura do sistema xerou enormes

tensións entre o Estado e as comunidades autónomas que deberon ser resoltas polo Tribunal Constitucional, converténdose desde o comezo en árbitro dos conflitos territoriais ante a ausencia de normas constitucionais claras e de mecanismos de integración e colaboración institucional¹. É certo que a conflitividade é consubstancial ás sociedades pluralistas e, con iso, ao recoñecemento do pluralismo como un dos principios estruturais do sistema democrático. Pero o protagonismo da xurisdición constitucional non pode obedecer á carencia de elementos estruturais do modelo nin responder á ausencia de mecanismos constitucionais claros de relación entre os poderes territoriais.

En efecto, o Estado autonómico español, nas súas distintas fases ou etapas, foi mostrando as carencias dun sistema constitucional ideado para descentralizar o poder, pero non en sentido estrito para articular o pluralismo territorial. Durante as primeiras etapas de construción e desenvolvemento do Estado autonómico (1981-1994), a intervención da xurisdición constitucional foi determinante para establecer un mapa institucional e competencial básico de relacións entre o Estado e as comunidades autónomas. Durante décadas a actividade de interpretación constitucional vén completando e precisando o texto constitucional e, con iso, contribuíndo á conformación do modelo de Estado sobre a base da garantía do pluralismo e o desenvolvemento da autonomía política. A intensidade do labor de interpretación constitucional foi constante ao longo destes anos, converténdose nun pilar esencial na construción do sistema e, polo tanto, material imprescindible para coñecer o alcance das normas constitucionais de repartición competencial e das relacións entre o Estado e as comunidades autónomas². Non obstante, desde a última década este mecanismo de solución xurisdiccional de conflitos móstrase insuficiente para canalizar unha conflitividade que ten a súa orixe en déficits estruturais do sistema e, en esencia, na ausencia dun acordo constitucional claramente definido sobre a cuestión territorial.

Para soste esta afirmación baste recordar o momento en que, ante a falta de consenso político para iniciar o camiño da reforma constitucional, os poderes autonómicos culminan un proceso de renovación do seu espazo de autogoberno constitucionalmente garantido mediante a reforma dos seus estatutos³. Son tamén coñecidos os efectos que con ocasión do control de constitucionalidade dos estatutos de autonomía aprobados durante esta fase de reformas estatutarias produciu na última década, que evidencia os déficits dun modelo territorial apenas deseñado na Constitución e que pode chegar a ser remodelado por vía de interpretación constitucional⁴.

É certo que, nas tensións sociais e políticas dos últimos anos, o Tribunal Constitucional non logrou actuar de forma satisfactoria como mecanismo de resolución de conflitos constitucionais ou, se se prefire, de árbitro nos conflitos entre as instancias territoriais. Pero tamén que a solución aos problemas territoriais debe quedar claramente expresada no texto constitucional mediante mecanismos e instrumentos que permitan integrar os conflitos por canles constitucionais. A actual crise territorial obríganos, pois, a lembrar as carencias e debilidades do marco constitucional que xa se advertían desde comezos do sistema autonómico, e a situarnos ante a necesidade de abordar a súa constitucionalización.

Polo tanto, a articulación dos principios e normas constitucionais, as normas que integran o bloque da constitucionalidade, a actividade de interpretación constitucional e os acordos políticos sobre esta materia permitiron desenvolver un modelo de partida asentado na vontade de descentralizar o poder como garantía do pluralismo. Estes instrumentos normativos e políticos resultaron decisivos para a construción do modelo autonómico, pero tamén insuficientes para o seu axeitado funcionamento. Convén, pois, actualizar o modelo e axustalo á realidade actual

da distribución territorial do poder político e ás exigencias actuais de integración do pluralismo territorial.

A reforma do texto constitucional nesta cuestión pretende lograr, polo tanto, dous obxectivos claros, inherentes por outra parte a todo procedemento de revisión constitucional. Por unha banda, axustar o texto normativo á realidade que pretende regular. Isto é, asegurar a normatividade da Constitución respecto do modelo territorial. Para iso, cómpre actualizar o texto incorporando os importantes cambios producidos durante todo este período, pero tamén depurar déficits ou carencias advertidas no texto constitucional. A ausencia de pacto definitivo sobre o modelo territorial proxéctase sobre elementos esenciais do sistema que resultan disfuncionais para un axeitado desenvolvemento do modelo territorial. Baste recordar o diagnóstico elaborado por un grupo de profesores de dereito constitucional e dereito administrativo no informe *Ideas para una reforma de la Constitución*, onde se identifican as razóns e os puntos centrais que merecen ser obxecto dunha reforma da Constitución para clarificar e definir o modelo⁵.

Seguimos as consideracións alí expostas sobre os cinco aspectos ou puntos clave sobre os que conviría readaptar o texto constitucional mediante o instrumento da reforma constitucional. E iso non só pola solidez dos argumentos sostidos dogmáticamente desde hai anos e consensuados naquel documento, senón porque os cinco puntos expostos no *Informe* identifican claramente os efectos distorsionantes da indefinición e a apertura das normas constitucionais que rexen o modelo territorial. Ou, noutros termos, os déficits do Estado autonómico para articular de forma satisfactoria co pluralismo territorial e a necesidade de redefinir o modelo que, unha vez construído, require o recoñecemento expreso da natureza constitucional/constituínte dos estatutos de autonomía respecto das comunidades autónomas. Primeiro porque son normas cualificadas chamadas polo texto constitucional para expresar formal e materialmente a autonomía política garantida aos territorios⁶. Pero, ademais, porque os estatutos de autonomía son normas materialmente determinantes para a configuración do sistema, na medida en que expresaron a vontade dos territorios no exercicio da súa autonomía, de acordo co marco constitucionalmente deseñado.

Xunto a iso, a constitucionalización do sistema require a delimitación clara e precisa dos espazos de poder político que corresponden a cada unha das instancias de goberno que expresan os poderes territoriais. Como tamén o establecemento de mecanismos ou instancias que lles permitan ás comunidades autónomas participar nas decisións do Estado ou que afectan aos intereses xerais. Igualmente, nun Estado descentralizado resulta determinante o establecemento de instrumentos ou órganos de colaboración e cooperación entre todas as instancias de poder e de instrumentos que garantan a lealdade e o respecto mutuo. Por último, o modelo territorial require un pacto sobre os criterios e principios que deben presidir a repartición de ingresos e gastos entre as instancias e centros de poder, é dicir, é necesaria a constitucionalización do modelo de financiamento autonómico⁷.

En definitiva, e atendendo aos aspectos subliñados nas páxinas precedentes, entendemos conveniente reflexionar sobre a necesidade de responder de forma axeitada ás demandas de recoñecemento do pluralismo e a garantía da diversidade e a identidade territorial en España, demandas que, ao noso xuízo, requiren ser satisfeitas desde parámetros constitucionais renovados e cos recursos que pon á disposición o principio democrático. Para iso, o recurso ás técnicas e cultura federais poden resultar útiles neste necesario labor de renovar o marco constitucional, na medida en que indican un camiño flexible de articulación do pluralismo sobre a base duns *elementos mínimos comúns* garantidores do sistema acordado.

Como se indica a continuación, nos sistemas federais concorren unha serie de *patróns* ou elementos comúns que, ao noso xuízo, poden canalizar o noso modelo territorial mediante o pacto federal. En contra do que desde outras perspectivas se afirma, comparto a idea de que o Estado autonómico hoxe non é un Estado federal e a oportunidade das propostas federais para a súa reformulación. Coa utilización das técnicas federais é posible solucionar carencias e debilidades estruturais do Estado autonómico e, sobre todo, integrar constitucionalmente o pluralismo mediante instrumentos de cohesión e garantía da diversidade na mesma organización política. Vexamos a continuación en que sentido.

3 CLAVES FEDERAIS PARA DEFINIR O MODELO TERRITORIAL

A defensa da cultura e as técnicas federais para reconstruír o modelo constitucional parte da idea da permeabilidade do federalismo como técnica e principio para organizar o poder no marco dunha sociedade rexida polo pluralismo. Pode ser entendido como un sistema de ordenación do poder que se constrúe como resposta á tensión dialéctica entre cohesión e pluralismo territorial garantindo a existencia da diversidade no marco dunha organización política⁸. Non obstante, máis alá da súa constatación empírica⁹, non é doado elaborar unha teoría xeral sobre o federalismo. Non existe *un* ou *o* modelo de federalismo, senón aspectos ou elementos coincidentes nos sistemas federais e que, polo tanto, poden ser identificados como trazos inherentes, enraizados na cultura e as técnicas federais. Por iso, trataremos de identificar, de acordo con propostas doutrinarias previas¹⁰, aqueles *elementos mínimos comúns* que conflúen nas manifestacións concretas do federalismo e que, polo tanto, poden mostrar unha visión fiable sobre en que consiste ou pode traducirse o uso das técnicas e a cultura federal.

Así pois, subliñando de novo a flexibilidade das técnicas federais, a súa adaptabilidade ás características propias (históricas, sociais, políticas) do territorio que o asume, pola propia permeabilidade práctica do federalismo¹¹, tratarei de identificar unha serie de trazos comúns cuxa confluencia constitúe unha constante nos sistemas federais actuais. Como tamén o son os presupostos e principios políticos e xurídicos que son observados para organizar territorialmente o poder nos sistemas federais: (pluralismo, democracia, liberdade, constitucionalidade, competencia) e permiten afirmar igualmente a existencia do federalismo.

En primeiro lugar, a *constitucionalización do federalismo*. O estreito vínculo entre federalismo e constitución advírtese xa na formación do federalismo estadounidense e nos primeiros textos constitucionais europeos. Desde as primeiras experiencias, a construción dun Estado federal realízase sobre a idea do pacto político, un compromiso vinculante para as partes que quedará expresado na Constitución. E pola súa vez a recepción constitucional do acordo federal introduce a idea de normatividade da Constitución, diluíndo o carácter dogmático dos primeiros textos constitucionais nas relacións entre Estados e federación¹². Se se retoman os textos de *El Federalista* (16), o pacto federal sélase coa súa incorporación na Constitución. Co compromiso expresado na Constitución norteamericana de 1787 nace o Estado federal, e a Constitución proposta é unha nova Constitución, de lexitimidade federal, que combina e expresa o acordo dos poderes que interveñen na súa conformación, o poder federal e o poder nacional, e asumen os efectos xurídicos derivados do pacto constitucional¹³.

En segundo lugar, xunto á división horizontal do poder, no federalismo prodúcese unha división territorial do poder como resposta institucional ao pluralismo¹⁴. A coexistencia de *dous niveis de goberno* (estatal e federal/central e rexional), de dúas instancias de poder político

diferenciado elixidas polos electores de cada unha das instancias territoriais que conforman o Estado e que, polo tanto, só responden ante elas, é consubstancial ao federalismo¹⁵. Establécense así dúas esferas ou niveis de goberno onde cada nivel (as súas institucións) ten independencia plena para o exercicio dos ámbitos de poder político (competencias) constitucionalmente asignados, e onde xunto a ese nivel de autogoberno existe tamén unha esfera de goberno compartido sobre ámbitos de decisión e interese común aos dous niveis e a outros niveis territoriais infra ou supraestatais (local e supranacional).

En terceiro lugar, no seo dos sistemas bicamerais, presidido polo principio de cooperación multilateral¹⁶, o *Senado federal ou Cámara alta* é unha instancia ou institución común que, nas súas diferentes formas de instrumentar a representación territorial¹⁷, permite a participación e representación dos territorios onde se deciden cuestións que afectan ao conxunto¹⁸. A existencia dunha institución federal para a participación dos Estados nos asuntos que son de interese común é un deses “*amarres federais*”¹⁹ que resultan imprescindibles para o funcionamento dos sistemas federais, pero tamén para a comprensión do federalismo. A participación dos territorios nos asuntos federais exprésase comunmente nas cámaras territoriais, aínda que tamén en ocasións mediante outros mecanismos ou outras institucións federais.

En cuarto lugar, debe subliñarse que a idea de *conflictividade territorial* é consubstancial aos sistemas federais xa que o pluralismo institucional é inherente a esta forma de organizar o poder político²⁰. A existencia de diferentes niveis de goberno elixidos por un corpo electoral propio ante o que responde leva consigo o exercicio de accións políticas diversas que poden entrar en contradición coa comprensión dos espazos competenciais asignados constitucionalmente. Ante as tensións e conflitos competenciais xerados polas instancias políticas, o federalismo presupón a existencia dun *mecanismo ou instancia neutral* de resolución xurídica dos conflitos competenciais de acordo coa repartición constitucionalmente pactada e as exixencias derivadas da defensa da supremacía constitucional. Este aspecto é consecuencia da condición normativa da constitución federal porque “non hai federación sen aceptación da supremacía constitucional sobre os poderes constituídos”²¹, a federación e os Estados. Sobre as bases deixadas polos federalistas norteamericanos e, con iso, a coñecida sentenza *Malbury v. Madison*, o control de constitucionalidade e a defensa da supremacía constitucional incorpórase como elemento esencial do federalismo, e adopta formas xurisdiccionais diversas²².

En quinto lugar e de acordo cunha comprensión bifronte das técnicas do federalismo²³, xunto á distribución competencial entre as instancias territoriais de poder político, é preciso establecer *mecanismos de coordinación e colaboración* política arredor da distribución competencial. O federalismo presupón, pois, a existencia de técnicas ou instancias de negociación e articulación das relacións entre os dous niveis territoriais co fin de establecer unha actuación común e coordinada. Estaríamos de novo ante eses *amarres federais* que pretenden asegurar un funcionamento do sistema rexido polos principios de colaboración, cooperación, auxilio e lealdade. Pero, como se garante o cumprimento destes principios federais? De novo hai varias fórmulas diversas ben de natureza institucional, como as conferencias sectoriais ou as conferencias de presidentes no noso sistema, ben de natureza normativa (pola vía da sinatura de convenios ou acordos de colaboración entre os dous niveis de goberno), pois o importante é asegurar o respecto mutuo e lealdade no exercicio das competencias constitucionalmente asignadas: a información e comunicación continua e permanente entre os dous niveis de goberno, a participación dialogada en asuntos de interese común.

Por último, é preciso garantir constitucionalmente o sistema de *financiamento*. Se hai unha cuestión determinante para o pleno desenvolvemento das competencias que se lles atribúe ás institucións de poder é contar cos recursos económicos e financeiros suficientes para cumprir os seus obxectivos políticos. É, polo tanto, evidente a transcendencia que ten a garantía da autonomía financeira (en ingresos e gastos), pois condiciona o exercicio dos poderes atribuídos tanto á federación como aos Estados, ademais de medir o grao de descentralización materialmente disposto entre as partes e de verificar (e corrixir, se é o caso) a efectividade da solidariedade, a igualdade e a equidade no funcionamento do sistema²⁴. O federalismo fiscal constitúe un dos elementos esenciais da constitución federal²⁵.

A hipótese é clara neste aspecto: a efectividade da distribución territorial do poder está condicionada á garantía da autonomía financeira aos poderes territoriais e á asignación de fontes de ingresos propias e de mecanismos de nivelación e solidariedade interterritorial do sistema²⁶. A Constitución debe ser precisa neste aspecto e definir un modelo que garanta a solidariedade, a equidade e a eficiencia na xestión dos recursos²⁷. Neste sentido, debe existir un acordo, un pacto reflectido na Constitución sobre, polo menos, tres aspectos: 1) como se distribúe a recadación dos ingresos entre os dous niveis de goberno, 2) a repartición territorial do gasto público (o que incluíría tamén o goberno local), e 3) mecanismos de nivelación ou corrección de desequilibrios económicos entre os territorios²⁸. É certo que o federalismo non elimina os debates continuos sobre a repartición de ingresos e gastos, pero polo menos si ofrece institucións estables, mecanismos democráticos e regras e criterios obxectivos e claros cos que afrontar a discusión sobre a cuestión fiscal²⁹.

Unha vez indicados estes trazos ou elementos mínimos que promove o federalismo, cómpre subliñar de novo os diferentes niveis de desenvolvemento ou de realización práctica dos ditos elementos en cada Estado federal. Entendemos, pois, que se trata dun exercicio válido para os efectos metodolóxicos, pero que volve mostrar as dificultades para elaborar unha teoría xeral sobre o federalismo. En todo caso, ao noso xuízo, o relevante do método consiste en confirmar unha pauta, un *patrón común*, útil para o estudo dos Estados federais que pode resultar útil na súa aplicación práctica no noso sistema. E iso porque, como se indicou no apartado anterior, é necesario reconstruír o modelo territorial sobre a base dun acordo constitucional claramente definido que non só resolva ou elimine as disfuncionalidades do sistema tal como veu funcionando ata agora. Pero tamén porque a Constitución debe cumprir a súa función integradora³⁰, debe lograr canalizar os conflitos sociais e políticos propios das sociedades pluralistas sobre a idea do pacto, do acordo sobre un modelo territorial que non pode quedar permanentemente aberto.

O acordo constitucional sobre o modelo territorial debe lograr integrar e cohesionar a diversidade e o pluralismo a partir do recoñecemento aos territorios de espazos propios de poder e dun goberno compartido nos intereses que son comúns. Como tamén debe ser recoñecida a virtualidade práctica de principios e institucións de garantía, cohesión e coordinación do conxunto do sistema, así como a existencia de principios e criterios claros e precisos sobre a xestión dos recursos económicos e a sustentabilidade e a solidariedade financeira, cuestións todas elas que, como foi recordado nas páxinas precedentes, precisan ser revisadas e reforzadas no texto constitucional. En todo caso, xunto a estes elementos, convén recordar que o presuposto básico para a validez da aplicación das técnicas federais é que estas sexan adoptadas de acordo co principio democrático. O federalismo presupón o pacto, un acordo constitucional para recoñecer e integrar a diversidade, ao que se chega tras utilizar os procedementos e regras do sistema democrático. Porque o sistema político que sostén o federalismo non é outro que o sistema democrático.

4 CONCLUSIÓNS

O Estado autonómico español desenvolvido durante décadas logrou descentralizar o poder e articular un sistema institucional e competencial de relacións de poderes diferenciados. Pero esta ordenación do poder, sen dúbida exitosa nas súas orixes porque logrou abrir o modelo territorial cara a fórmulas de recoñecemento e garantía da autonomía territorial no seo dunha mesma organización política, hai tempo que se mostra disfuncional e insuficiente ante o contexto social e político da realidade actual. Desde hai xa máis dunha década, a reforma constitucional preséntase como unha necesidade para a Constitución, para garantir a súa virtualidade como norma básica de ordenación social e cumprir a súa función integradora dos cambios e exixencias que demanda hoxe a sociedade. Respecto á cuestión territorial, a indefinición e apertura do Estado autonómico, lonxe de integrar o pluralismo e a diversidade da sociedade española, promoveu uns niveis de conflictividade territorial que se mostraron de forma especialmente intensa nos últimos anos. A ausencia dunha cultura do pluralismo no ámbito territorial e a imperfección dos mecanismos institucionais de cohesión e integración do pluralismo foron, ao noso xuízo, evidentes.

Nestas páxinas recordouse que as fórmulas e técnicas federais son instrumentos idóneos para garantir a diversidade cultural no marco dunha organización política. Tamén polo tanto que, ante a tensión dialéctica entre cohesión, pluralismo e identidade territorial, o federalismo ofrece respostas institucionais e competenciais pactadas de acordo con regras e procedementos claros e precisos e, por iso, aceptadas por todas as partes. De acordo con estes presupostos, parécenos difícil encaixar o Estado autonómico dentro dos sistemas federais, e é necesario seguir insistindo nas teses defendidas por un sector da dogmática xurídica que apunta cara á dirección do federalismo para definir o noso modelo territorial.

Compartimos, pois, a necesidade de reformar a Constitución e, con iso, lograr un acordo que permita corrixir as disfuncionalidades do sistema territorial mediante a instrumentalización das técnicas e a cultura federal. Para iso, recordemos a orixe etimolóxica do termo federal, a idea de pacto, de alianza que evoca o termo en latín (*foedus*) e, con iso, a procura do acordo mediante as técnicas e regras da democracia, a deliberación, a negociación e o diálogo para levar o acordo sobre o modelo territorial á Constitución. É cada vez máis necesario facer coincidir realidade e norma e tamén recoñecer e integrar o conflito territorial. Por iso, cómpre abordar a reforma constitucional e facer que a Constitución cumpra a súa función integradora, recoñeza o conflito e integre o pluralismo social e político da sociedade española actual.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Renedo, C. 1996. *El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aja Fernández, E. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2015. «¿Hay que reformar la Constitución?», *Claves de razón práctica*, 241.
- Aja Fernández, E.; García Roca F.J; Montilla Martos J.A., e Díez Bueso L. 2015. «Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico», *Informe comunidades autónomas*.
- Albertí Rovira, E. 2004. «La representación territorial», *Fundamentos*, 3: 379-330.
- Albertí Rovira, E. 2007. «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», en M. Revenga, E.J. Pajares e J.R. Rodríguez-Drincourt (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*. Madrid: Ministerio de Xustiza, Secretaría Xeral Técnica.
- Albertí Rovira, E. 2010. «Concepto y función del Estatuto de Autonomía ante la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, n. extra 1.

- Anderson, G. 2008. *Una introducción al federalismo, en la versión traducida al castellano por I. Vericat y C. Morayta*, Barcelona, Marcial Pons.
- Aragón Reyes, M. 1986. «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 16: 7-12.
- Azpitarre Sánchez, M. 2009. «La función de la Constitución en el contexto contemporáneo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 12.
- Balaguer Callejón, F. 1991-1992. *Fuentes del Derecho*, vol. I y II. Madrid: Tecnos.
- Balaguer Callejón, F. 2016. «La integración del pluralismo territorial infraestatal en los procesos normativos de la Unión Europea», en F. Rubio Llorente, J. Jiménez campo, J.J. Solozábal Echavarría, J.J., Biglino Campos, P. e Montoro, A.J. (coords.), *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. 2007. *Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. 2011. «La Constitución fue norma por ser pacto federal», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28.
- Blanco Valdés, R. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza editorial.
- Caamaño Domínguez, F.M. 2014. *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid, Turpial.
- Cámara Villar, G. 2018. «La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional», *Revista de Derecho Político*, 101.
- Castellà Andreu, J.M.^a 2010. «La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, n. extra 1.
- Castellà Andreu, J.M.^a 2018. *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Colomer, J.M. 1999. «Las instituciones del federalismo», *Revista española de ciencia política*, 1.
- De Cabo Martín, C. 2003. *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*. Madrid: Trotta.
- De Otto y Pardo, I. 1986. «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomía y la relación entre Constitución y Estatutos», *Estudios sobre derecho estatal y derecho autonómico*. Madrid: Civitas.
- Fernández Farreres, G. 2005. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Madrid: Iustel.
- Freixes Sanjuan, T., e Gavara de Cara, J.C. (coord.). 2016. *Repensar la Constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Vol. 1. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- García Herrera, M.A., e Maestro Buelga, G. 2013. «Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado», *Revista de Derecho Político*, 88.
- García Pelayo, M. 1999. *Derecho constitucional comparado*. Salamanca: Alianza Editorial.
- Häberle, P. 2007. «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8.
- López Basaguren A. 2016. «Sobre el desarrollo federal del sistema autonómico», en M.A. García Herrera, J. Asensi e F. Balaguer Callejón (coords.); C. de Cabo Martín (hom.), *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maíz Suárez, R. 2007. *La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Murcia: Editorial Tres fronteras.
- Montilla Martos, J.A. 2015. *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*. Cidur-Menor: Thomson-Aranzadi.
- Montilla Martos, J.A. 2016. «Pensar en federal, actuando en federal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106.
- Montilla Martos, J.A. 2017. «Un acuerdo en el marco constitucional», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
- Muñoz Machado, S. (coord.) 2017. *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible en: idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf.
- Ortega Álvarez, L. 2005. *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Madrid: Civitas.
- Pérez Royo, J. 1986. «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de estudios políticos*, 49: 7-32.
- Pérez Trujillano, R. 2018. «El federalismo en las propuestas de reforma constitucional: límites y posibilidades», *Cuatro Poder* (16 de octubre de 2018).
- Trillas, F. 2016. «Las razones económicas del federalismo», en V. Camps, J. Botella y F. Trillas, ¿Que es el federalismo? Madrid: La Catarata.
- Tudela Aranda, J. 2016. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Barcelona: Marcial Pons.

- Schubert, K. 1997. «Federalismo. Entre Política y Ciencia», *Revista de Estudios Políticos*, 96.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2001. «El Estado federal como Estado compuesto», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 6.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2012. «Recensión al libro de Roberto Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30: 575-581.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2016. «Prologo», en J. Tudela Aranda (autor), *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Barcelona: Marcial Pons.
- Viver i Pi-Sunyer, C., Balaguer Callejón, F., e Tajadura, J. 2005. *La reforma de los Estatutos de Autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Wheare, K.C. 1946. *Federal government*, Oxford: Royal Institute of International Affairs. (Traducida ao catalán por Udina, D. 2008. *Govern federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Colección Clásicos del Federalismo.

NOTAS

- 1 Aragón Reyes, 1986: 7-12; Pérez Verde, 1986: 7-32; Fernández Farreres, 2005; Albertí Rovira, 2007: 193-212.
- 2 Como mera indicación, pénsese por exemplo na STC 204/1992, do 26 de novembro, para a delimitación das facultades autonómicas de autoorganización, ou de materias competenciais como as relacións internacionais ou as normas estatutarias de subrogación de competencias en materia de administración de xustiza, por exemplo nas SSTC 165/1994, do 26 de maio; 56/1990, do 29 de marzo; 52/1990, do 30 de marzo, entre outras, ou o alcance da regra do peche do sistema prevista no artigo 149.3 CE (STC 61/1997, do 20 de marzo).
- 3 Viver i Pi-Sunyer, Balaguer Callejón e Tajadura, 2005; Ortega Álvarez, 2005.
- 4 Son coñecidos os discutibles argumentos e efectos da STC 31/2010, sobre o *Estatut*. Considérese igualmente os pronunciamentos sobre as últimas reformas estatutarias (STC 247/2007, do 12 de decembro, e STC 249/2007, do 13 de decembro, sobre o EA de Valencia; a 32/2011, do 17 de marzo, sobre o EA de Castela e León e 110/2011, do 22 de xuño, sobre o EA de Aragón).
- 5 Muñoz Machado, 2017: 10-12.
- 6 De Otto e Pardo, 1985; Balaguer Callejón, 1991-1992; Augado Renedo, 1996.
- 7 *Ibidem*, pp.13-19.
- 8 Como advertía M. García Pelayo, desde as súas primeiras manifestacións o federalismo “non responde a un esquema previo, senón a necesidades prácticas” para corrixir esa tensión dialéctica entre integración e diversidade, en García Pelayo, 1999: 215-218.
- 9 Wheare, 1946, tradución 2008.
- 10 Anderson, 2008: 21-23.
- 11 Pérez Trujillano, 2018.
- 12 Biglino, 2011: 179-204.
- 13 Sobre a natureza xurídica da Constitución federal resultante do pacto entre Estados independentes, García Pelayo, 1999: 231-232.
- 14 Cfr. Colomer, 1999: 41-54. A diversidade da fórmula federal maniféstase aquí nas diversas denominacións e facultades que se recoñecen a cada unha desas instancias. Así, se nos EE.UU., Brasil ou México por exemplo, atendemos á nomenclatura Federación/Estados, en Alemaña e Austria Federación/Länder ou en Canadá, Arxentina, Federación/Provincias. Cfr. Anderson, 2008: 21.
- 15 “Porque, afirma E. Aja Fernández, constitúe o núcleo mesmo do autogoberno dos Estados ou os Länder”, Aja Fernández, 1999: 32.
- 16 Colomer, 1999: 41-54.
- 17 Ao respecto, cfr. Albertí Rovira, 2004: 379-330.
- 18 Ad ex. nos procesos de formación da vontade normativa xeral, pero noutros asuntos de natureza executiva no ámbito das relacións inter-gobernamentais, *ibidem*: pp. 386 e 387.
- 19 En expresión de Solozábal Echavarría, 2012, versionando ao castelán a *federal instrumentalities* de Wheare, 1946: 577.
- 20 Aja Fernández, 1999: 126.
- 21 Solozábal Echavarría, 2012: 576.
- 22 Blanco Valdés, 2012: 185 e ss.
- 23 Schubert, 1997: 171.
- 24 Blanco Valdés, 2012: 293 e ss.
- 25 Anderson, 2010.
- 26 A aplicación práctica desta fórmula teórica abre, non obstante, múltiples interrogantes. Cfr. Caamaño Domínguez, 2014: 187-188.
- 27 Trillas, 2016: 93. Ao respecto tamén Montilla, 2015: 206.
- 28 Blanco Valdés, 2012: 293.
- 29 Trillas, 2016: 94.
- 30 Azpitarte Sánchez, 2009.

Federalismo cuádruplo: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas

Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas

Fourfold federalism: political institutions, political culture, party system and public policies



XAVIER TORRENS LLAMBRICH

Profesor de Ciencia Política e da Administración
Universidade de Barcelona
xaviertorrens@ub.edu

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

Resumo: Nesta análise do federalismo, primeiro descífrase o marco conceptual básico, resólvese cales son as partes e que é o todo nun Estado federal, dilucidase que é descentralización política e que é desconcentración administrativa, esclárese que é *demos* e que é *demoi*. Finalmente, elucídase se se trata dun proceso centrípeto ou ben dunha dinámica centrífuga. Segundo, distínguense as catro esferas do federalismo: institucións políticas, cultura política, sistema de partidos e políticas públicas. O federalismo cuádruplo ten un impacto social que serve para discernir o arraigado que está en termos empíricos. Terceiro, diferénciase entre federalismo nacional e federalismo plurinacional. Todo iso aplícase á organización territorial do Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruplo, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Resumen: En este análisis del federalismo, primero se descifra el marco conceptual básico, se resuelve cuáles son las partes y qué es el todo en un Estado federal, se dilucida qué es descentralización política y qué es desconcentración administrativa, se esclarece qué es *demos* y qué es *demoi*. Finalmente, se elucida si se trata de un proceso centrípeto o bien de una dinámica centrífuga. Segundo, se distinguen las cuatro esferas del federalismo: instituciones políticas, cultura política, sistema de partidos y políticas públicas. El federalismo cuádruple tiene un impacto social que sirve para discernir cuán arraigado está en términos empíricos. Tercero, se diferencia entre federalismo nacional y federalismo plurinacional. Todo ello se aplica a la organización territorial del Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruple, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Abstract: In this analysis of federalism, firstly the basic conceptual framework is deciphered. In this sense, the nature of federal state is resolved, what is political decentralization and what is administrative deconcentration is also explained and what is *demos* and what is *demoi* is also analyzed. In addition, in this

paper, it is analysed if it is centripetal process or a centrifugal dynamic. Second, the four spheres of federalism are distinguished: political institutions, political culture, party system and public policies. Fourfold federalism has a social impact that serves to discern how entrenched it is in empirical terms. Third, there is a distinction between national federalism and plurinational federalism. All this applies to the territorial organization of the Spanish State.

Key words: Fourfold federalism, plurinational federalism, national federalism, political decentralization, administrative deconcentration.

Sumario: 1 Tríade analítica para unha aproximación politolóxica ao federalismo. 2 Marco conceptual básico do federalismo cuádruplo. 3 Estado federal: federalismo como institución política. 4 Cultura federal: federalismo como cultura política. 5 Partidos federais: federalismo como sistemas de partidos. 6 Política federal: federalismo como políticas públicas. 7 Federalismo nacional e federalismo plurinacional. 8 España: do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional? 9 Bibliografía.

1 TRIÁDE ANALÍTICA PARA UNHA APROXIMACIÓN POLITOLÓXICA AO FEDERALISMO

Unha aproximación ao federalismo require dun debate académico con evidencias científicas, afastado dunha discusión politizada con ocorrencias ideolóxicas. A análise de España como Estado descentralizado ou Estado federal, en ocasións, tanto no debate político como, inclusive, no debate académico, contén confusións, equivocacións e omisións. Por exemplo, confúndese a federación co Estado no seu conxunto, como se fose o todo; equivócanse os que cren que o federalismo sempre está afastado do nacionalismo; ou omítese que as políticas públicas sexan un indicador clave para deducir, acorde coas evidencias empíricas, o ser ou non ser dun Estado como federal.

Para evitar solapamentos de conceptos, erros nas concepcións e lagoas na conceptualización, as ciencias sociais achegan un elenco de variables que constitúen o que viría ser unha tríade de factores que cómpre analizar para aproximarnos ao federalismo na súa realidade empírica: o marco conceptual básico, as esferas do federalismo cuádruplo e a tipoloxía clave do federalismo en relación co clásico Estado nacional.

En primeiro lugar, para a súa mellor comprensión, descifrar o marco conceptual básico require, sobre todo, resolver cales son as partes e que é o todo nun Estado federal, dilucidar que é descentralización política e que é desconcentración administrativa, esclarecer que é *demos* e que é *demoi*, facendo referencia a unidade e diversidade, e, finalmente, elucidar se se trata dun proceso centrípeto ou ben dunha dinámica centrífuga. En segundo lugar, hai que distinguir as catro esferas do federalismo (institucións políticas, cultura política, sistema de partidos e políticas públicas), cuxo impacto social serve para discernir o arraigado que está ou non o federalismo, en termos empíricos. En terceiro lugar, é necesario diferenciar entre federalismo nacional e federalismo plurinacional, cando é concibido respecto ao Estado-nación.

2 MARCO CONCEPTUAL BÁSICO NO FEDERALISMO CUÁDRUPLO

O marco conceptual é moi amplo. Cinguireime brevemente só a aqueles conceptos que ofrecen un substrato básico que permita esta análise. Comecemos clarificando que un Estado federal non o é porque legalmente reciba tal nome. De feito, o nome pode chegar a ter un alto valor simbólico, que non debe desdixarse, pero para a análise científica non é aquilo máis relevante, pois, como nos lembra Wheare¹, na Constitución dos Estados Unidos de América non aparece nin a palabra federal nin federación. Á vez, existen Estados que se autodenominan federais e

non o son *de facto*, pois limítanse a ser un federalismo nominal, como é o caso da actual Rusia ou a antiga Unión Soviética.

Salta á vista que son unha parte do Estado as partes federadas nos Estados descentralizados, chámeselles Estados nos EE.UU., comunidades autónomas en España, *Länder* en Alemaña, provincias en Canadá, rexións en Bélxica ou cantóns en Suíza. Así mesmo, como tales, son Estado, é dicir, non son en verdade unha unidade subestatal, senón que directamente son Estado, aínda que non todo o Estado. O que, en ocasións, non se albisca é que igualmente a federación é unha porción dun todo. A federación, aínda que sexa Estado, tampouco é todo o Estado, pois é unha parte do Estado. Entón, se verdadeiramente hai federalismo, non debe confundirse ou equipararse a federación, que é unha parte, co todo. É unha parte xurídico-política do Estado. Porque, aínda que a federación ocupe o conxunto do territorio, non representa o conxunto do Estado. Aí reside unha das maiores confusións: tomar o conxunto do territorio polo conxunto do Estado. En consecuencia, o conxunto non é a federación, senón a suma das partes federadas e da parte que representa a federación.

Así pois, tanto a federación como as partes federadas son Estado. Concibir isto así é un factor subxacente á cultura federal da que se carece en boa medida no caso español e, polo tanto, mingua que sexa un Estado descentralizado. En España adóitase presupor que o interese xeral o garanten o Goberno central e as Cortes Xerais. E cunha cultura política e xurídica federal, os parlamentos autonómicos e gobernos autonómicos tamén son garantes do interese xeral, igual que o Goberno central e o Parlamento español.

Así mesmo, hai que saber interiorizar a diferenza entre descentralización política (ou, simplemente, descentralización) e desconcentración administrativa (ou, sinxelamente, desconcentración). A clave para discernir se un Estado é ou non é un Estado cunha organización territorial federal reside no feito de que exista ou non autogoberno ou autonomía entendida como toma de decisións políticas, incluídas a capacidade competencial de legislar (Parlamento), executar (Goberno) e xulgar (sistema de xustiza).

No caso español, no plano das institucións políticas, é un Estado con descentralización no poder legislativo (existen o Parlamento español e os parlamentos autonómicos) e descentralización no poder executivo (existe o Goberno central, os gobernos autonómicos e os gobernos locais). De entrada, pois, pode dicirse que España é equiparable ata certo punto a un Estado federal en canto a gobernos e parlamentos. Non obstante, cómpre introducir un matiz importante: o feito de que o poder central poida legislar con leis de bases e condicións básicas que limitan ou condicionan as competencias autonómicas exclusivas é un feito xurídico que tende a recentralizar o poder, co dano que supón para o federalismo. Este debiera ser un debate político-xurídico relevante se, en verdade, se quere construír un Estado federal en España. De feito, neste sentido houbo unha recentralización executada desta forma, polo menos, desde 2010-2011, mentres que, nun Estado federal, as comunidades autónomas serían «estruturalmente inmunes ás interferencias federais»².

Ademais, España é un Estado cun sistema xudicial centralizado. Non cabe considerar os tribunais de xustiza superiores autonómicos como unha descentralización do sistema xudicial, senón máis ben como desconcentración do poder xudicial, como unha instancia xudicial máis dentro dun sistema xudicial xerárquico, máis propio dun Estado unitario xerarquicamente centralista, aínda que dispoña de desconcentración na administración da xustiza. Baste coa política comparada: «O Tribunal Supremo dos Estados Unidos non emana dos poderes xudiciais dos Estados (cada un dos cales ten o seu propio Tribunal Supremo) nin ten autoridade sobre eles nin pode revisar as súas decisións –salvo contadas excepcións–»³. De todo iso, dedúcese que, ante

a pregunta sobre se España é un Estado descentralizado politicamente, a resposta é complexa, con diversidade de matices segundo cada un dos tres poderes do Estado.

Tamén temos que discutir sobre *demos* e *demoi*, e como se conxugan. Se existe un único *demos*, entón xurdirá ineludiblemente o federalismo nacional. Se existen varios *demoi*, entón pode xurdir o federalismo plurinacional se a organización territorial do Estado aplica o pluralismo político. Porén, existindo varios *demoi*, en termos sociopolíticos, pode que exista o federalismo nacional, cando a organización territorial do Estado non ofrece un recoñecemento xurídico da plurinacionalidade. Isto último é o que sucede en España, onde se construíu un Estado das autonomías que, se se aproximase a algún tipo de federalismo, se trataría máis ben dun federalismo nacional, que ata hoxe foxe do federalismo plurinacional. Non obstante, cumpriría ter en conta que a pregunta clave dunha democracia liberal plurinacional é de que xeito os diferentes *demoi* nacionais conviven cun recoñecemento en igualdade⁴. Iso sería factible se «se parte da idea constitucional de España como nación de nacións e rexións»⁵. Pero iso non aconteceu ata a data, aínda que podería concretarse nun proceso diferente de *State-building* e de *Nation-building*⁶.

Un dos motivos polos que non se interpreta España como unha nación de nacións é porque se cre que a unidade e a diversidade son conceptos opostos. Non obstante, «a unidade oponse á desunión, e a diversidade á homoxeneidade»⁷. Como moito, concíbese unha diversidade humana de individuos, que elude calquera indicio de nación diferente cando, de feito, a propia Constitución española o inclúe baixo o termo nacionalidade. Mentres se confunda a diversidade que leva consigo a plurinacionalidade como desigualdade, será difícil proceder a regular o trato diferenciado e asimétrico como un trato de deferencia á diferenza.

Ademais, hai que observar se existen dinámicas centrípetas, centrífugas ou ambas as dúas ao mesmo tempo. Hai políticos que usan o federalismo para xerar unha dinámica centrípeta e centralizar poderes que constituían competencias dos Estados federados. Hai outros políticos que empregan o federalismo para crear un proceso centrífugo que leve consigo unha separación gradual das partes federadas. E, obviamente, conviven nun mesmo país políticos coas dúas tendencias.

O anterior non é óbice para sinalar que un proceso de maior descentralización política, maior autogoberno dos Estados federados, non implica por si mesmo que políticos ou cidadáns formulen a separación do seu Estado federado. Máis ben, no mundo real sucede o contrario; cando maior poder se concede, o Estado federado é visto cun notable autogoberno por unha parte da súa poboación e da elite política e, entón, mínguense os incentivos para optar pola saída, en termos de Albert O. Hirschman⁸. Isto é importante recalco porque se está a estender a idea en determinados sectores de que un maior autogoberno para Cataluña ou Euskadi implica ineludiblemente unhas maiores ansias de independencia. Esta é unha hipótese falsa ou, polo menos, non contrastada empiricamente. Porque «a dinámica emocional cara á independencia atópase noutra parte. Débese sobre todo ao fracaso no plano do *recoñecemento*»⁹. Porque o que si se pode contrastar é a evidencia científica de que cando Canadá lle ofreceu un maior recoñecemento político e un notable maior poder de autogoberno ao Quebec, entón non só non aumentou, senón que o federalismo asimétrico diminuíu o apoio popular á independencia quebequesa.

O marco conceptual descrito previamente serve de fundamento para a análise do que podemos denominar federalismo cuádruplo, é dicir, os catro vectores que vertebran o federalismo: Estado federal, cultura federal, partidos federais e política federal. O federalismo é cuádruplo nas súas compoñentes, pois consta das citadas catro variables que o configuran.

As análises sobre o federalismo que unicamente se centran nun factor único, que adoita ser o das institucións políticas ou a súa formalidade xurídica, acaban ofrecendo unha distorsión da realidade empírica. Poden acabar concluíndo superficialmente que, dado que institucionalmente hai descentralización, entón o país dispón dun Estado federal. Malia as institucións federais seren unha condición necesaria, non son unha condición suficiente, porque «non podemos converter o federalismo nunha cuestión nominalista nin legalista»¹⁰. Unha análise científica sobre a realidade federal consta de investigacións e estudos sobre os catro factores mencionados (institucións políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas) para, tomando en conta indicadores distintos, chegar a conclusións en cada estudo de caso sobre o grao de descentralización política e o tipo de Estado federal.

3 ESTADO FEDERAL: FEDERALISMO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Como institucións, os Estados federais son Estados descentralizados politicamente. Son unha ferramenta para a gobernabilidade democrática¹¹. O federalismo require non unicamente unha estrutura federal, tamén un funcionamento federal plural, e este «exixe o *policentrismo*, é dicir, que existan distintos centros de goberno sen que ningún deles se poida impor aos demais»¹². Deseguido, detállase unha tipoloxía en relación coa variable institucional ou xurídico-política. Existen tres grandes modelos de Estado federal.

Primeiro observamos o federalismo cooperativo, localizado na República Federal de Alemaña. Os *Länder* teñen as mesmas competencias e denomínanse cooperativos porque cooperan entre eles, e entre eles e o Goberno federal. Este último desenvolve as súas políticas públicas mediante o federalismo executivo, é dicir, as decisións do Goberno en Berlín execútaas cada *Land* cos seus xestores públicos. En España, bastantes federalistas avogan por este tipo de federalismo, pero o cooperativo ten o inconveniente de que non ofrece incentivos para ser asumido pola maioría social e política de Cataluña e Euskadi. Polo tanto, aínda que fose desexable, non resulta pertinente para resolver o problema territorial en relación con vascos e cataláns.

Un segundo modelo é o federalismo competitivo, situado nos Estados Unidos de América. Os cincuenta Estados dos EE.UU. teñen as mesmas competencias. Ata aquí é similar a Alemaña. Non obstante, contén dúas grandes diferenzas. Por un lado, as competencias dos Estados dos EE.UU. son moito máis amplas que as dos *Länder* en Alemaña. Por outra banda, denomínase competitivo porque existe unha cultura política de competir entre Estados (por exemplo, cunha política fiscal diferente para atraer empresas), e entre Estados e Goberno federal (por exemplo, na política de seguridade entre a policía estatal e a policía federal, o FBI).

Un terceiro modelo é o federalismo asimétrico, situado no Canadá. As provincias canadenses teñen distintas competencias. Quebec ten máis competencias que outras partes do Canadá. A asimetría non se experimenta como desigualdade, senón como diferenza. Esa forma de estruturar territorialmente o Estado dispuxo dunha cultura política de carácter federal. As asimetrías reguladas legalmente «están baseadas nas asimetrías de feito existentes entre as distintas unidades federadas (diferenzas culturais, xeográficas, históricas, etc.)»¹³. A Constitución española de 1978 «permite un *desenvolvemento* asimétrico, pero non o impón»¹⁴.

Como se constata no cadro 1, hai catro modelos onde as partes federadas contan coas mesmas competencias, aínda que cunha graduación de menor ou maior número e ámbitos de competencias, sendo o centralismo e o autonomismo os que contan con menos número e ámbitos de competencias, e o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo os que

dispoñen de maior número ou ámbitos de competencias descentralizadas. Ademais, existe outro federalismo, o asimétrico, que conta cunha estrutura diferenciada de competencias, en virtude de ofrecer un recoñecemento para garantir unha igual liberdade no respecto das diferenzas históricas, xurídicas e sociopolíticas.

Cadro 1. Modelos de organización territorial do Estado

| MODALIDADE | PAÍS | TIPO DE COMPETENCIAS | GRAO DE COMPETENCIAS |
|-------------------------|---------|----------------------|----------------------|
| Centralismo | Francia | = | - |
| Autonomismo | España | = | + |
| Federalismo cooperativo | Alemaña | = | ++ |
| Federalismo competitivo | EE.UU. | = | +++ |
| Federalismo asimétrico | Canadá | ≠ | +++ |

Fonte: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 b).

España é un híbrido institucional, con centralización e descentralización simultáneas. O sistema xudicial é máis parecido ao centralismo de Francia. En canto ao Goberno (poder executivo) e ao Parlamento (poder lexislativo), son máis próximos a Alemaña. A recentralización dos últimos anos, desde 2010-2011, afastou España, en parte, dos Estados federais, danando a descentralización na estrutura territorial do poder. Cabe advertir que o que verdadeiramente fallou en España non son tanto as institucións políticas como a cultura política federal, demasiado ausente. A historia española levou consigo unha centralización secular que foi arraigando na cultura política, como sinalou Pi i Margall¹⁵. Polo tanto, existe outro factor para entender o federal: como se concibe a cultura política.

4 CULTURA FEDERAL: FEDERALISMO COMO CULTURA POLÍTICA

A cultura federal «é unha peza clave para unha nova orde federal da política federal»¹⁶. Aquilo que, resumidamente, poderíamos entender que en España adoita confundirse reside en tres factores da cultura federal. Primeiro, esquece ou ignora que federar é pactar entre partes e cumprir as dúas partes un contrato. Segundo, confúndese a igualdade coa uniformidade. Terceiro, confúndese a diferenciación coa desigualdade. Vaíamos por partes.

O termo «federar» orixínase no latín «*foederāre*»; formado do latín «*foedus*» e do sufixo flexivo «*ar*». O común non é a federación, senón a suma das partes federadas coa federación. Así o describe Victoria Camps¹⁷: «O pacto federalista é un pacto consentido por todas as partes». Compréndese ben se un observa o caso estadounidense. Inclusive a regulación dun dereito fundamental central como o dereito á vida ou o seu reverso, a pena de morte, é unha decisión que atinxe á Constitución americana se se trata de delitos federais, pero se incumbe a delitos estatais, entón depende das Constitucións de cada Estado. Esta é a significación do federalismo como cultura política e cultura xurídica. Este tipo de cultura xurídico-política non se observa en España.

É un feito que apenas existe cultura federal en España, como se comproba no cadro 2. Soamente a maior parte da cidadanía de Cataluña e o País Vasco quere “Un Estado federal en que as CC.AA. teñan maior autonomía”, ou ben, inclusive, “Un Estado en que se lles recoñese ás nacionalidades a posibilidade de converterse en Estados independentes”. A suma de ambas as dúas visións alcanza o 61,2% entre os cataláns e un 52% dos vascos. En contraste, os

castelán-leoneses apenas chegan ao 13,7% e os aragoneses ao 14,1%. En Andalucía, algo máis, pero soamente un 19,2% de andaluces se encadrarían como federalistas. Con estes datos, resulta claro que, exceptuando Cataluña e País Vasco, no resto de España apenas hai federalistas. Un feito desalentador porque o federalismo é a «posibilidade de integrar e manter unidos Estados que acusan unha heteroxeneidade en diversos ámbitos (étnico, cultural, xeográfico, etcétera)»¹⁸.

Cadro 2. Organización territorial do Estado

| | Castela e León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|---|----------------|--------|-----------|---------|------------|----------|
| Estado cun único goberno central sen CC.AA. ou con CC.AA. con menor autonomía | 62,9 | 42,4 | 28,0 | 30,1 | 5 | 5,9 |
| Un Estado con Comunidades Autónomas como na actualidade | 33,3 | 36,5 | 48,5 | 50,5 | 37 | 26,3 |
| Un Estado federal en que as CC.AA. teñan maior autonomía | 11,4 | 14,1 | 18,9 | 8,7 | 29 | 21,5 |
| Un Estado en que se recoñece ás nacionalidades a posibilidade de converterse en Estados independentes | 2,3 | 0,0 | 2,6 | 3,1 | 23 | 39,7 |
| Ns/Nc | 5,3 | 7,1 | 2,0 | 7,6 | 6 | 6,6 |

Fonte: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) e Euskobarómetro (2018).

A carencia dunha cultura federal non afecta unicamente á poboación en xeral, senón tamén ás elites que logo toman decisións, sexa no sistema político, sexa no sistema xudicial. Iso débese a que «Xeracións de estudantes de dereito pasaron polas aulas sen coñecer o que é un Estado federal, ou recibindo comentarios hostís acerca deste. É practicamente imposible, nestas condicións, xerar unha cultura federal. Non se pode esperar unha predisposición favorable a este»¹⁹.

5 PARTIDOS FEDERAIS: FEDERALISMO COMO SISTEMAS DE PARTIDOS

Nos países federais poden existir ou non sistemas de partidos diferentes entre o sistema de partidos da federación e o sistema de partidos das partes federadas. Existe un mesmo sistema de partidos, en casos como os Estados Unidos (Partido Demócrata e Partido Republicano) ou Alemaña, onde están presentes os mesmos seis partidos (CDU, SPD, AfD, FDP, A Esquerda e Alianza 90/Os Verdes), coa única excepción da CSU, partido irmán da CDU que só se presenta ás eleccións en Baviera, pero únense nun grupo parlamentario unificado.

Así pois, de entrada, ter un sistema de partidos diferente non é algo imprescindible para dispor dun Estado federal. Pero a situación inversa si acontece. Os países democráticos con sistemas de partidos diferentes nas eleccións xerais e nas súas partes federadas son unha variable a ter en conta na análise da estrutura territorial do poder. Non é un factor que sirva para dilucidar sempre

se o Estado é ou non descentralizado. Pero aquilo que esta variable si mostra é se a descentralización política debера incardinarse nun federalismo nacional ou un federalismo plurinacional. É o caso de Bélxica, con dous sistemas de partidos nitidamente diferenciados. É tamén o caso de Quebec no Canadá. E debера ser o caso de España na análise sobre a súa descentralización política onde se comproba que hai dúas nacionalidades, Cataluña e País Vasco, que dispoñen dun sistema de partidos distinto do sistema de partidos maioritario (véxase o cadro 3).

Cadro 3. Sistemas de partidos autonómicos

| Comunidade autónoma | Castela e León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|---------------------|----------------|---------|------------------|------------|--------------------|---------------|
| 1.º | PSOE | PSOE | PSOE | PP | PNV | Cs |
| 2.º | PP | PP | PP | En Marea | EH-Bildu | JxCat |
| 3.º | Cs | Cs | Cs | PSdeG-PSOE | Elkarrekin-Podemos | ERC |
| 4.º | VOX | Podemos | Adelante-Podemos | BNG | PSE-EE | PSC-PSOE |
| 5.º | Podemos | CHA | VOX | - | PP | En Comú Podem |
| 6.º | UPL | VOX | - | - | - | CUP |
| 7.º | XAV | PAR | - | - | - | PP |
| 8.º | - | IU | - | - | - | - |

Fonte: Elaboración propia.

Os factores que, aplicándoos ao caso español, permiten observar un sistema de partidos autonómico como realmente diferente do sistema de partidos que emana das eleccións xerais son cinco. Primeiro, unicamente Cataluña e Euskadi dispoñen dun sistema de partidos diferente, onde dous dos seus tres principais partidos políticos son singulares das ditas nacionalidades. Isto non sucede en ningunha outra nacionalidade ou rexión. Segundo, en Euskadi e Cataluña, dous dos seus tres principais partidos son soberanistas ou independentistas. Terceiro, o País Vasco e Cataluña son nacionalidades en que o PP, que se sitúa en segunda posición nas eleccións xerais, queda relegado ao último lugar parlamentario autonómico. Cuarto, Cataluña e Euskadi son comunidades autónomas onde os socialistas, primeiros no Parlamento español, non se sitúan en ningún dos dous primeiros lugares no Parlamento autonómico. Quinto, o País Vasco e Cataluña son autonomías nas cales non está presente nos seus parlamentos VOX, partido que quere suprimir a España autonómica.

Encontramos algún sistema de partidos autonómico onde se atopa algunha das cinco características antes mencionada, porque «a autonomía constitucional tende á fragmentación do sistema de partidos en subconxuntos territoriais»²⁰, pero non o conxunto das cinco. É en Euskadi e Cataluña onde en termos politolóxicos e sociolóxicos cabe recoñecer a existencia dunha cultura de descentralización que se reflicte no seu sistema de partidos. É nas dúas nacionalidades onde existe unha demanda soberanista que se podería resarcir cunha estrutura territorial federal.

6 POLÍTICA FEDERAL: FEDERALISMO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A decisión política, sexa na Administración pública, no sector privado ou no terceiro sector, responde á cultura política do país e plásmase no deseño de políticas públicas (véxase o cadro 4). En España, a sede central está na capital, Madrid. Nos Estados Unidos de América, a sede central habitualmente é unha sede descentralizada naquela cidade onde hai maior densidade de persoas dedicadas a un ámbito institucional, económico, empresarial, ocupacional ou profesional. Noutras palabras, a política parlamentaria ou gubernamental non se centraliza en Washington coas súas decisións políticas, senón que se atende ao desenvolvemento dos Estados federados.

Cadro 4. Comparativa de sedes centrais en España e EE.UU.

| 2 MODELOS: CENTRALISTA VERSUS FEDERAL | | | |
|---|--------------------------|---|--|
| España | Sede centralizada | EE.UU. | Sede descentralizada |
| Policía Nacional | Madrid | FBI | Washington |
| Aeroporto principal | Madrid | Hartsfield-Jackson Airport | Atlanta (Xeorxia) |
| Bolsa principal | Madrid | NYSE (Bolsa de Nova York) | Nova York |
| Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales | Madrid | Hollywood | Los Angeles (California) |
| Plan Nacional sobre Drogas | Madrid | Drug Enforcement Administration (DEA) | Springfield (Virxinia) |
| Instituto Español de Oceanografía | Madrid | National Oceanic and Atmospheric Administration | Silver Spring (Maryland) |
| Museo Nacional Thyssen-Bornemisza | Madrid | Museum of Modern Art (MoMA) | Nova York |
| Igrexa católica | Madrid | Presbyterian Church | Louisville, Kentucky |
| Cadeas privadas de TV: Antena 3 e Tele 5 | Madrid | Cadeas privadas de TV: CNN e FOX | Atlanta (Xeorxia) e Los Angeles (California) |

Fonte: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 a).

Se España fose un Estado federal, o aeroporto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, en lugar de estar xestionado de xeito centralizado pola empresa pública Aena, estaría xestionado desde Barcelona por unha empresa pública da Generalitat de Catalunya, un consorcio catalán autonómico-municipal, ou municipal-metropolitano barcelonés. E o relevante é que funcionaría como o aeroporto internacional de Hartsfield-Jackson de Atlanta, o máis transitado dos Estados Unidos. Alguén imaxina que non se inducise a que sexa o aeroporto Adolfo Suárez Madrid-Barajas onde pasen os voos internacionais?, ou podería ser o aeroporto de Barcelona o principal, dado que é a cidade con máis turistas estranxeiros? Mentres nin sequera poidan formularse tales supostos, non existirá unha cultura federal, porque non se desenvolven políticas públicas de carácter federal. Iso é, por suposto, real nos Estados Unidos, onde Washington non obriga a que os voos pasen pola capital. Outro dos exemplos máis ilustrativos do centralismo español é que o Corredor do Mediterráneo pase por Madrid, medida adoptada pola empresa pública Adif. En Washington

difícilmente se tomaría a decisión de trasladar a Coca-Cola, Delta Air Lines ou a CNN desde Atlanta (Xeorxia, sur dos EE.UU.) á capital do país.

Agora, tomemos como exemplo o *ranking* de visitantes (2018) no museo do Prado. O 18% son madrileños, o 4,2% andaluces, o 3,5% valencianos e o 3,0% castelán-leoneses. Aínda que xuridicamente sexa un museo nacional, salta á vista que socioloxicamente é un museo madrileño en boa medida. Esta evidencia, nun Estado federal, comprendería dúas lóxicas. Unha, a lóxica dos museos Smithsonian nos Estados Unidos, que, malia estaren localizados en Washington, teñen vínculos con máis de 170 museos ao longo do territorio americano. Aplicado ao museo do Prado, implicaría levar unha parte das súas obras a museos descentralizados. A outra lóxica é que os museos nacionais non teñen por que ter a súa sede en Madrid. O centralismo é evidente. Outra mostra de política pública cultural centralizada é o museo Naval, que tamén está situado en Madrid. Unha política cultural descentralizada proporía a súa sede en Barcelona, Valencia, Baleares, Alxeciras, Baía de Cádiz, Vigo, Las Palmas ou Bilbao. Outro exemplo da persistencia do centralismo foi a permanencia desde 1986 do legado de Lorca na Residencia de Estudiantes de Madrid, en lugar do que, posteriormente, sucedeu, que é a súa localización no Centro Federico García Lorca de Granada.

Evidentemente, existen institucións e políticas públicas cuxas sedes están descentralizadas en España. Un exemplo é Liber, a Feira Internacional do Libro, cuxa celebración se alterna entre Madrid e Barcelona. Unha mostra máis clara é que o Museo Guggenheim estea descentralizado en Bilbao, ao igual que o seu homólogo está descentralizado en Nova York.

As rutas ferroviarias do AVE mostran, novamente, o centralismo español no ámbito das políticas públicas: a rede radial onde todo tren do AVE pasa por Madrid. En países como Alemaña, o tren de alta velocidade existe onde hai unha gran densidade de pasaxeiros. En España constrúense liñas de AVE con estacións case sen pasaxeiros, como en Tardienta (Huesca), Medina del Campo (Valladolid), Requena-Utiel (Valencia) ou Villanueva de Córdoba. En lugar da ruta Madrid-Valencia, a segunda ruta ferroviaria que se debese construír seguindo o criterio alemán de densidade de pasaxeiros, tras a primeira, Madrid-Barcelona (acabou construíndose a segunda), é a de Barcelona-Valencia, pero aínda está por construír debido ao carácter centralizador das políticas públicas. Un indicador claro do centralismo en políticas públicas, que derivan da organización territorial do poder, recae no feito de que, en países descentralizados como Alemaña, o tren de alta velocidade pase por onde están os grandes centros económicos e atende á descentralización política, mentres que, en países centralistas como Francia, o tren de gran velocidade pasa pola capital, París. Cal é o modelo que segue España, o centralista francés centralizado ou o federal alemán?

7 FEDERALISMO NACIONAL E FEDERALISMO PLURINACIONAL

Existe outra tipoloxía sobre o federalismo, cuxo criterio é se a organización territorial do Estado atende a unha realidade nacional ou plurinacional. De aí que clasifiquemos o federalismo en nacional ou plurinacional. Canadá e Bélxica son Estados federais plurinacionais, mentres que os Estados Unidos e Alemaña son Estados federais nacionais. Nos catro casos mencionados, a realidade política e xurídica responde e corresponde á realidade sociolóxica. Non obstante, no caso español, a realidade política e xurídica elude a realidade sociolóxica. España, cun marcado carácter plurinacional, aproxímase á configuración como federalismo nacional.

Cando existe sociolóxica e politoloxicamente unha realidade plurinacional, pero xuridicamente se executa un federalismo nacional, entón atopámonos ante un federalismo unido ao nacionalismo con técnicas centrípetas para centralizar e uniformizar a dita sociedade. Por iso, cando isto sucede, federalismo e nacionalismo conxúganse ao unísono. É cando se formula que, como máximo, a descentralización en España se simultanee co nacionalismo español. Trátase do que Caminal²¹ denominou como «a submisión federalista ao nacionalismo de Estado». Fronte a iso, «A tarefa clave consiste en comprender que nunha democracia plurinacional coexisten un conxunto de esferas públicas de carácter nacional»²².

En España, as poucas propostas de deseño federal que se elaboraron, maiormente (as emanadas de partidos, non tanto entre académicos) emprazaron cara ao federalismo cooperativo alemán, pero era subxacente que, de feito, tamén se estipulaba que fose un federalismo nacional. E aquí radica o problema principal co insatisfactorio encaixe do federalismo cooperativo co caso español. «Pode ser certamente dubidoso se a transferencia do modelo alemán ao moi diferente contexto social de España dará permanentemente bos resultados, xa que os sistemas federais cooperativos requiren da homoxeneidade social para poder actuar integrando o sistema e desactivando conflitos»²³.

Se nos atemos á análise politolóxica sobre a identidade nacional subxectiva (véxase o cadro 5), «un indicador de sentimentos afectivos con que se capta o recoñecemento dos individuos con determinadas comunidades»²⁴, distínguese que Cataluña e Euskadi volven ser as únicas nacionalidades que, contando cunha maioría social que se sente nación, avogan por un Estado federal con maior autogoberno que o actual ou mesmo a independencia como Estado (compárese cos datos do cadro 4).

Cadro 5. Identidade nacional subxectiva.

| | Castela e León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|---|----------------|--------|-----------|---------|------------|----------|
| Unicamente español/a | 38,8 | 17,6 | 2,8 | 2,6 | 3 | 5,5 |
| Máis español que da nacionalidade ou rexión | 12,9 | 1,2 | 10,5 | 4,6 | 3 | 3,9 |
| Tan español como da nacionalidade ou rexión | 40,6 | 70,6 | 70,8 | 75,5 | 40 | 35,7 |
| Máis da nacionalidade ou rexión que español | 1,2 | 3,5 | 13,9 | 12,8 | 22 | 23,2 |
| Unicamente da nacionalidade ou rexión | 1,8 | 1,2 | 1,1 | 3,6 | 28 | 27,3 |
| Ns/Nc | 0,6 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 4 | 4,6 |

Fonte: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) e Euskobarómetro (2018)

Argumentarase que tamén Andalucía ou Aragón son xuridicamente unha nacionalidade, acorde cos seus respectivos estatutos. Non obstante, só o 1,1 % se sente unicamente andaluz ou un 1,2% soamente aragonés, aínda que as elites políticas inclúsen o termo nacionalidade nos seus respectivos estatutos. En cambio, un 28 % séntense unicamente vascos e un 27,3% unicamente cataláns, lexitimando o sentir da poboación a cualificación de nación ou nacionalidade.

Unicamente en Cataluña e no País Vasco existe unha parte importante da poboación con autopercepción como nación, dispoñen dun sistema de partidos diferente e teñen institucións de autogoberno que naceron séculos antes de 1978.

Se engadimos un segundo criterio, séntense unicamente cataláns ou máis cataláns que españois un 50,5 % dos cataláns; séntense unicamente vascos ou máis vascos que españois un 50 % dos vascos. En contraste, soamente un 16,4 % de galegos se sente unicamente galego ou máis galego que español, apenas un 15 % de andaluces se sente unicamente andaluz ou máis andaluz que español e un escaso 4,7 de aragoneses séntese unicamente aragonés ou máis aragonés que español. Polo tanto, independentemente da actual normativa estatutaria respecto do termo nacionalidade, a realidade sociopolítica ofrécenos o indicador de que só Cataluña e o País Vasco teñen unha maioría social cunha autopercepción como nación, «son expresións maioritarias do sentir cidadán das súas respectivas comunidades»²⁵. É así como pode lexitimarse a existencia de plurinacionalidade e o seu encaixe mediante «o federalismo plurinacional, aquel que postula a soberanía compartida nun Estado de Estados construído a partir do recoñecemento dunha plural Nación de Nacións»²⁶, onde os dereitos dos individuos e as nacións minoritarias non sufran o perigo de imposición da maioría, ou dunha parte da sociedade contra a outra parte, como advertiron en *El Federalista* de Madison, Hamilton e Jay²⁷.

8 ESPAÑA: DO ESTADO AUTONÓMICO NACIONAL AO ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL?

Un dos debates académicos e políticos que xorde de cando en vez é se España é ou non un Estado federal. Hai quen argumenta que mesmo é un dos Estados máis descentralizados. Outros argúen que é un Estado centralista. A análise complexa remítenos a situalo noutras coordenadas, como examinamos nos apartados precedentes. De todos os xeitos, o debate principal non está baixo estas coordenadas. Por iso, a cuestión non debera ser: España, do Estado autonómico ao Estado federal? A interrogante é outra: España, do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional?

Por unha banda, formular, sen máis, o tránsito ao Estado federal invisibiliza o grao de descentralización política que xa existe co modelo autonómico, e que se constitúe como un aspecto imprescindible na consolidación dun Estado territorialmente composto. Por outra banda, pór o acento no Estado federal non resolve as constantes tensións políticas e territoriais que, máis alá de situarse na descentralización política, se incardinan no recoñecemento da plurinacionalidade de España como Estado composto. Esta última cuestión supón unha análise máis complexa que poña de manifesto tanto os aspectos positivos do modelo autonómico como aqueles que, en non poucas ocasións, son manifestamente insuficientes e ata xeran constantes tensións políticas e territoriais.

Ofrecer unha resposta axeitada aos tempos á pregunta “España, do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional?” é o que levaría a atopar unha solución satisfactoria ao conflito político e ao debate público sobre a descentralización política en España, que «debe implicar ámbitos multilaterais e bilaterais, simétricos e asimétricos»²⁸, cun Senado realmente federal, que podería establecerse en Barcelona, ou sen Senado²⁹.

Calquera proposta de consenso non debera ser unha proposta de ningún partido en particular nin pode ser unha solución óptima para ninguén, senón soamente –e xa é bastante– satisfactoria para moitos, aplicando o pluralismo político, porque «a nós interézanos o federalismo

como principio de organización política, pero tamén como forma de vida, posto que facilita a integración de sociedades heteroxéneas»³⁰.

Non obstante, «en España a federalización do Estado parece terse estancado»³¹. Se os partidos políticos españois se aviñesen a renunciar aos seus maximalismos e entendesen que a democracia é dialogar, negociar, acordar e pactar, poderían contemplar unha realidade plural cunha solución satisfactoria poliédrica na estrutura territorial do Estado. Convén salientar que «O modelo territorial español é resultado da presión autonomista procedente dalgúns territorios. Esa evidencia histórica vénnos recordada de xeito cotián pola pluralidade de sentimentos identitarios, pero non sempre foi tida en conta polos profesores de dereito público»³². Cómpre telo ben presente se se constrúe un Estado federal.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Anderson, G. 2008. *Federalisme: una introducció*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Arbós, X. 2006. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: ICPS.
- Arbós, X. 2019. «La cultura federal y sus adversarios en España», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17: 23-26.
- Botella, J. 2016. «La organización política del federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Caminal, M. 2002. *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.
- Caminal, M. 2016. «Nacionalismo y federalismo», en J.A. Mellón e X. Torrens (eds.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Caminal, M., e Requejo, F. 2009. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Camps, V. 2016. «El concepto de federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Centre d'Estudis i Opinió (CEO). 2019. Disponible en: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7008/Taules%20estat%C3%ADstiques%20-919.pdf> (5 de abril de 2019).
- Centro de Estudios y Documentación Política y Electoral de Andalucía, EGOPA. 2018. Disponible en: [http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%C2%B42018%20DEF\(1\).pdf](http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%C2%B42018%20DEF(1).pdf) (1 de febrero de 2018).
- Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS). 2018. Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3226ccaa_A.pdf (1 de outubro de 2018).
- Croizat, M. 1994. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer.
- Elazar, D.J. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- Euskobarómetro. 2018. Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+Mayo+2018/14d4826b-11fb-1122-a30c-61002b43bb08> (1 de maio de 2018).
- Fossas, E. 1999. «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», en E. Fossas e F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Hirschman, A.O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Madison, J.; Hamilton, A., e Jay, J. 2009. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Magre, J., e Martínez, E. 2015. «Cultura política», en M. Caminal e X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Máiz, R. 2018. *Nacionalismo y federalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. 1997. *La federalización de España*. Madrid: Siglo XXI.
- Pi i Margall, F. 2010. *Les nacionalitats. Escrits i discursos sobre federalisme*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Requejo, F. 1999. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en E. Fossas e F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Requejo, F. 2002. *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel.
- Requejo, F., e Caminal, M. 2009. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

- Ribó, R., e Pastor, J. 2015. «Estructura territorial del Estado», en M. Caminal e X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Safran, W., e Máiz, R. 2002. *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Sánchez de la Barquera, H. 2011. *La federalización de la política cultural en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Sánchez de la Barquera, H. 2014. «El federalismo como forma de organización del Estado», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Schultze, R.-O. 2014. «El federalismo», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Taylor, C. 1999. *Acercar soledades. Federalismo y nacionalismo en Canadá*. Donostia: Gakoa.
- Torrens, X. 2016. «Senado federal o nada. Senado en Barcelona o sin», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 54-56.
- Torrens, X. 2018a. «España federal. Más ventajas económicas», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 30-31.
- Torrens, X. 2018b. «El Estado federal: ¿la solución para España?», *Mundo Empresarial*, primer trimestre: 36-37.

NOTAS

- 1 Wheare, 2008: 72.
- 2 Elazar, 1990: 59.
- 3 Botella, 2016: 56.
- 4 Requejo e Caminal, 2009: 14.
- 5 Aja, 1999: 261.
- 6 Caminal e Requejo, 2009: 20.
- 7 Camps, 2016: 12.
- 8 Hirschman, 1977.
- 9 Taylor, 1999: 273.
- 10 Ribó e Pastor, 2015: 609.
- 11 Anderson, 2008: 105.
- 12 Caminal, 2002: 165.
- 13 Requejo, 1999: 316.
- 14 Fossas, 1999: 288.
- 15 Pi i Margall, 2010: 289-313.
- 16 Sánchez de la Barquera, 2011: 407.
- 17 Camps, 2016: 12.
- 18 Sánchez de la Barquera, 2014: 222.
- 19 Arbós, 2019: 25.
- 20 Croisat, 1995: 93.
- 21 Caminal, 2016: 238.
- 22 Requejo, 2002: 164.
- 23 Schultze, 2014: 203.
- 24 Magre e Martínez, 2015: 455.
- 25 Moreno, 1997: 150.
- 26 Máiz, 2018: 11.
- 27 Madison, Hamilton e Jay, 2009: 434.
- 28 Máiz, 2018: 445.
- 29 Torrens, 2016: 56.
- 30 Sánchez de la Barquera, 2011: 53.
- 31 Safrán e Máiz, 2002: 18.
- 32 Arbós, 2006: 63.

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 inerte. 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 rematasen 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 explotarlle 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 autonomía 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, reconece 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 deba 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.

Cara a unha reforma federal da Constitución

Hacia una reforma federal de la Constitución

Towards a federal reform of the Constitution



ANTONIO PÉREZ MIRAS

Profesor sustituto interino de Dereito Constitucional
Universidade de Granada
perezmiras@ugr.es

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

Resumo: Neste artigo realízase unha reflexión acerca do modelo territorial máis idóneo para España e propónse adoptar un sistema federal como afondamento nas experiencias do Estado autonómico. Partindo da rica diversidade española, e baixo as premisas do federalismo como reforzamento do pluralismo democrático, obsérvase a evolución do proceso autonómico iniciado ao abeiro do marco normativo do título VIII. Testemuñada a necesidade da súa actualización e atendendo aos graves problemas territoriais aos cales España se enfrenta, o autor conclúe coa necesidade dun federalismo igualitario que impregne o texto constitucional mediante unha reforma que deixe constancia da evolución do Estado autonómico e pacifique o carácter plural que sempre estivo latente desde a conformación medieval de España.

Palabras clave: Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

Resumen: En este artículo se realiza una reflexión en torno al modelo territorial más idóneo para España y se propone adoptar un sistema federal como profundización en las experiencias del Estado autonómico. Partiendo de la rica diversidad española, y bajo las premisas del federalismo como reforzamiento del pluralismo democrático, se observa la evolución del proceso autonómico iniciado al amparo del marco normativo del título VIII. Atestiguada la necesidad de su actualización y atendiendo a los graves problemas territoriales a los que España se enfrenta, el autor concluye con la necesidad de un federalismo igualitario que impregne el texto constitucional mediante una reforma que deje constancia de la evolución del Estado autonómico y apacigüe el carácter plural que siempre ha estado latente desde la conformación medieval de España.

Palabras clave: Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

Abstract: In this article the author reflects about the most suitable territorial model for Spain and it is proposed to adopt a federal system as a deepening in the experiences of the autonomous State. Starting from the rich Spanish diversity, and under the premises of federalism as a reinforcement of democratic pluralism, the evolution of the autonomic process initiated under the normative framework of Title VIII

is observed. Witnessed the need for its updating and addressing the serious territorial problems facing Spain, the author concludes with the need for an egalitarian federalism through a constitutional reform that leaves evidence of the evolution of the autonomous state and brings the plural character that has always been latent since the medieval conformation of Spain.

Key words: Federalism, constitutional reform, autonomous state, autonomous communities.

Sumario: 1 Premisas e precisións. 2 Bases e caracteres da organización territorial do poder na Constitución española. 3 A necesidade dunha reforma constitucional en sentido federal. 4 Corolario. 5 Bibliografía.

1 PREMISAS E PRECISIÓNS

O federalismo é un xeito de entender a organización territorial dun Estado. Pero non só; é un modo de entender as relacións plurais que conviven no seo dunha comunidade política e, por iso, o federalismo promove un tipo de cultura política que transcende a soa cuestión técnico-xurídica. É certo, de acordo co *Diccionario del español jurídico*, que o federalismo é unha “ideoloxía que promove a creación dunha federación co obxectivo de unir Estados independentes baixo unha Constitución federal común, ou para descentralizar un Estado centralizado creando no seu seo varios Estados ou territorios federados”.

Nesta acepción reúnen-se as dúas clásicas tensións á hora de comprender un Estado composto: por un lado, a unión de partes separadas que por vontade propia deciden conformar un ente común; por outro lado, a conversión dun Estado unitario existente nun Estado descentralizado e, polo tanto, plural no recoñecemento da diversidade que se integra no seu seo. O primeiro caso é o que tradicionalmente se coñeceu como federación e sempre gardou unha relación directa coa soberanía. O segundo caso, en cambio, ao partir da existencia dun Estado soberano, tendeu a enfocarse desde o punto de vista da descentralización, o que levou en ocasións á confusión entre a mera, e necesaria, organización administrativa de calquera Estado, e a organización política dos territorios dun Estado que, pola súa idiosincrasia e particularidades, conforman comunidades culturais diferenciadas. A aspiración política destas comunidades políticas diferenciadas é o denominador común a estas dúas tensións que lemos recollidas nos termos do *Diccionario del español jurídico*. Esta é, pois, a principal premisa deste traballo: a posibilidade de existencia nun Estado de comunidades culturais diferenciadas que se canalizan politicamente mediante unha articulación federal do poder. Pero esta premisa non pode entenderse sen o presuposto da vontade desas comunidades de convivir baixo un mesmo Estado, no marco dunha organización política que xunta os elementos comúns de tales comunidades e se xuridifica en forma de Constitución.

A Constitución como norma xurídica que articula a convivencia aparece inexorablemente como o marco de referencia para poder xestionar as diferenzas territoriais que coexisten, aínda que soe paradoxal, no territorio común. Neste sentido, a Constitución representa mellor que ningunha outra norma o *foedus*, ese pacto territorial co que distintos Estados soberanos conformaban un novo soberano federal que se materializaba en forma de Constitución federal¹. Non é de estrañar que os dous grandes exemplos federais do mundo, os Estados Unidos e Alemaña, respondesen a esta lóxica, e que o seu sistema constitucional sexan dous modelos observados e mesmo imitados noutras partes do planeta.

Pero a Constitución tamén se mostrou como unha norma idónea para garantir unha descentralización que adecuase as estruturas do Estado á realidade política e social do pobo ao que representa. A diferenza do caso anterior, onde a federalización é un exercicio de soberanía, neste suposto non nos atopamos cunha devolución de soberanía. En cambio, iso non pode conducirnos a infravalorar o federalismo ao que se arriba desde un proceso de descentralización. Neste

sentido, vai resultar crucial unha correcta determinación conceptual que nos leve ao entendemento común de comprender o federalismo como poder polifuncional e con independencia do proceso dinámico de determinación dos centros de poder².

A autonomía vai aparecer, así, como o concepto sobre o que articular as relacións de poder entre os distintos elementos territoriais que conforman un Estado composto, como categoría que xunta calquera das perspectivas do federalismo que estamos a presentar. Desde esta óptica, podemos deslindar a autonomía como concepto político da mera descentralización, entendida como proceso técnico administrativo³.

A autonomía, para o sentido que nos importa neste traballo, é unha autonomía territorial que supón capacidade de autogoberno, ditar normas con forza de lei propias dentro dos límites xeograficamente determinados e a realización de políticas públicas diferenciadas e adaptadas ás realidades económicas, sociais e culturais do territorio determinado, de acordo con competencias taxadas, e sempre garantida esa autonomía por unha norma superior aprobada polos procedementos constitucionalmente previstos e polos órganos encargados da dita función con mandato constitucional.

Que un país leve a cabo unha descentralización de funcións a favor de entes menores non comporta que estes pasen a gozar dun maior grao de autonomía no sentido expresado; serán máis autosuficientes na toma de determinadas decisións e verán aumentada a súa capacidade de actuación, pero non gozarán dunha fonte lexislativa que permita unha verdadeira innovación e diferenciación política. Pola contra, se un territorio accede á autonomía, necesitará da actuación dos poderes centrais para poder pórse en marcha mediante a asunción de funcións descentralizadas. Neste sentido, tanto España como Italia son claros exemplos de descentralización e acceso á autonomía mediante o traspaso dos elementos xurídicos, materiais, técnicos e humanos necesarios para o desenvolvemento efectivo da autonomía con proxección ampla.

Podemos, en consecuencia, diferenciar dous tipos de autonomía territoriais: as que supoñen verdadeira autonomía política e a autonomía administrativa, propia dos Estados que denominamos descentralizados ou pola que se rexen en xeral os entes locais. Esta autonomía política caracterízase principalmente por gozar de potestades lexislativas e executivas, ademais de asumir unha dirección política específica e diferenciada. Na STC 4/1981 distinguiuse meridianamente “a autonomía cualitativamente superior” con que están dotadas as comunidades autónomas da autonomía administrativa dos entes locais.

Igual que acontece coa terminoloxía do federalismo, pois a idea de autonomía tamén convén non tomala nun sentido totalizador e ter as cautelas para non desvirtuar a procura dun equilibrio conceptual que nos permita xuntar esas dúas tensións sen que nos derivemos a debates sobre a soberanía, os nacionalismos, a desmembración do Estado ou sobre a posición particular dun territorio no conxunto do Estado. Co uso da idea da autonomía simplemente queremos concordar o elemento que vai definir a interacción do poder no conxunto do Estado, dun Estado que existe con independencia da súa conformación histórica. Por iso, con independencia do proceso dinámico de unión ou de descentralización, queremos observar os elementos disruptores que impiden o perfecto encaixe ou acomodo dos territorios nesa busca do ben común que é o Estado. De aí que os elementos estruturais internos deban pasar a unha determinación conceptual distinta da do propio Estado e é aí onde a idea dunha auténtica autonomía política cobra o seu sentido práctico constitucional.

Ao querer falar de federalismo en España, non queremos levar o debate á eterna cuestión do noso ser e, polo tanto, o noso punto de partida é precisamente a nosa existencia e a constatación

de problemas e dificultades que cremos que poden ter unha solución se son abordadas desde o pacto constitucional. Non lles imos dicir ás forzas políticas que se teñen que pór de acordo, pero é conveniente que saiban que poden pórse de acordo na organización territorial, tanto desde o punto de vista simbólico como técnico. Simbólico porque a perspectiva federal está xa cargada de tal e necesita dunha primeira pedagogía; técnico porque moitos dos problemas políticos que xorden na nosa convivencia territorial son salvables desde unha perspectiva xurídica con cambios normativos que permitan novos modos políticos e novas interaccións administrativas.

Estas dúas ideas buscan, en calquera caso, afondar nunha democracia de maior calidade para España. Unha democracia que deixe de preocuparse pola súa composición territorial, como esencia mesma do que é, permitirá colocar os problemas e as necesidades do pobo no primeiro plano e adoptar un rumbo que nos encamiñe cara aos grandes retos do futuro vindeiro –xa debuxado sombrío e con tinguiduras apocalípticas–. Ademais, unha democracia que afonde nos mecanismos de garantía do seu pluralismo é unha democracia máis sólida. Non debemos esquecer que o pluralismo territorial é un feixe do pluralismo ao que a Constitución está chamada a regular. De acordo con Balaguer⁴, o pluralismo territorial incorpora unha nova separación de poderes, polo que se aumentan as posibilidades de control sobre as maiorías en cada nivel de goberno. E continúa afirmando que a contribución do federalismo á democracia constitucional se basea precisamente na existencia de distintos niveis territoriais de goberno, cuxa tensión dialéctica favorece a conformación de diferentes maiorías con implicacións tanto no ámbito político como no xurídico, o que leva a un aumento da calidade democrática en todos os niveis.

2 BASES E CARACTERES DA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DO PODER NA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Calquera Estado necesita contar cunha mínima organización territorial para poder facer efectivos os actos de poder. A maioría dos países do mundo teñen unha superficie suficientemente ampla como para, polo menos, contemplar a existencia de entes locais dentro do seu seo. No caso español esta necesaria organización foi acompañada dunha cuestión política acerca do encaixe e aspiracións de distintas realidades culturais, sociais e económicas, cuestión política que ben gañou o cualificativo de histórica, non porque pasase ao estudo de tan digna rama de saber, senón porque a súa actualidade afunde as súas raíces en varios séculos atrás.

Tal como foi aprobado no referendo do 6 de decembro de 1978, a organización territorial do poder regúlase na Constitución española dentro do título preliminar e fundamentalmente no título VIII (arts. 137-158), que leva precisamente por título “da organización territorial do Estado” –entendido como Estado global– e que se divide en tres capítulos: 1) sobre ‘Principios xerais’ (arts. 137-139 CE); 2) ‘Da Administración Local’ (arts. 140-142 CE); 3) ‘Das Comunidades Autónomas’ (arts. 143-158 CE).

No título preliminar contamos co precepto base da cuestión territorial onde conxuga no artigo 2 CE o principio de unidade co de autonomía. Así mesmo, podemos atopar neste título outras manifestacións que inciden na organización territorial e dunha gran transcendencia simbólica e práctica, como son os casos das linguas cooficiais (art. 3.2 CE), as bandeiras e insignias propias das comunidades autónomas (art. 4.2 CE), ou a capitalidade do Estado (art. 5 CE). Ademais, consideramos oportuno incluír neste punto descritivo o artigo 9 CE, posto que a todos os poderes públicos –territoriais incluídos– lles afectan os principios xerais contidos nese artigo, ao tempo que recorda que “están suxeitos á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico” e lles manda

“promover as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas; remover os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude e facilitar a participación de todos os cidadáns na vida política, económica, cultural e social”.

Dos 22 artigos que conforman o título VIII CE, 16 atópanse dentro do capítulo das comunidades autónomas. Iso dános unha idea da importancia a que estaba chamada esta nova organización intermedia, que pode considerarse herdeira do Estado integral de rexións previsto na Constitución republicana de 1931⁵ e con claras influencias no sistema rexional italiano⁶.

Este marco normativo non oculta que politicamente a cuestión territorial foi o gran reto que afrontaron os constituíntes, pois é quizais o grande problema constitucional irresoluto ao longo da Historia hispánica. Aceptada a monarquía, as forzas políticas non podían devolver a democracia a España sen tratar de solucionar o acomodo da existencia de realidades nacionais periféricas. A importancia desta cuestión na Constitución obsérvase na regulación do que a doutrina denominou como ‘Constitución territorial do Estado’⁷.

Sen lugar a dúbidas, o título VIII CE é froito desas tensións políticas que buscaban a autonomía e a diferenciación de todas ou algunhas partes de España, neste caso especialmente propiciadas polos partidos nacionalistas vascos e cataláns. De aí que non nos poida estrañar que o título VIII sexa quizais o que maiores cambios de formulación sufriu desde o seu Anteproxecto ata a redacción definitiva. Seguindo a Ruiz Robledo⁸ podemos resaltar cinco diferenzas notables: a) a introdución de cautelas fronte á autonomía, exemplificado nos artigos 2, 138, 145 CE; b) a gran variedade de *íter* autonómicos aínda que con dous modelos básicos (o que no Anteproxecto era o modelo único é o que se acaba convertendo en excepcional, engadíndoselle ademais un referendo de ratificación cun quórum máis que desproporcionado); c) o modelo institucional do Anteproxecto (Asemblea-Consello de Goberno-Presidente e unha soa forma de fixar as competencias por atribución nos estatutos) finalmente é o que se impón para as autonomías especiais, que gañan ao cualificarse a Asemblea de ‘Lexislativa’, créase un Tribunal Superior de Xustiza en cada Comunidade Autónoma e matízanse algunhas competencias estatais. En cambio, para o resto non se garante ningún mínimo institucional e en ningún lado se expresa que vaian exercer potestade lexislativa ningunha; d) a elaboración do Estatuto por un procedemento paritario Asemblea-Congreso, segundo o esquema do Anteproxecto, imponse só ás autonomías da DT 2.^a e do artigo 151 CE, elaborándoo no resto de comunidades unha asemblea de parlamentarios e tramitándose nas Cortes polo procedemento ordinario da lei orgánica; e) o Senado mixto do Anteproxecto (composto en parte polos representantes dos distintos territorios autónomos que integran España e en parte por un máximo de 20 notables elixidos polo Congreso) resultou ser unha cámara de representación territorial na que, non obstante, a maioría dos seus membros non é elixida polas comunidades autónomas.

En definitiva, queremos resaltar as dificultades políticas que se tiveron que sortear no proceso constituínte español, que deron como resultado unha previsión ambigua da autonomía, pois, seguindo a Cruz Villalón⁹, “a autonomía concibida como regra, a chamada do 143, non se sabe se é de natureza administrativa ou de natureza política, é dicir, se implicaba ou non o poder lexislativo”.

Sabemos que, nestes 40 anos de democracia, e malia do que está a suceder no último lustro, se produciu unha igualación das comunidades autónomas. Esta igualación ben pode considerarse unha redución a un só tipo de todas as posibilidades que a Constitución permitía, pois non é ousado afirmar que o único que a Constitución non permitía era un Estado enteiramente unitario e centralizado, dado que xa desde o título preliminar se está a recoñecer que van existir esas

novas ‘comunidades autónomas’, aínda que non se sabía entón cantas. Esta idea sintetízase en aquilo que Cruz Villalón¹⁰ chamara a “desconstitucionalización da forma de Estado”. Por iso, a doutrina coincidiu en considerar o título VIII como un “compromiso apócrifo”¹¹ polo que o Constituínte adopta unha “fórmula dilatoria” coa que “[apraz] a decisión e [deixa] abertas as máis distintas posibilidades e significados...”.

Visto hoxe con perspectiva, e atendendo aos graves problemas territoriais aos que o noso Estado se está a enfrontar, podería parecer que deixar aberta a organización territorial supuxo un erro do constituínte. Non obstante, considero que debemos evitar o presentismo e intentar comprender o contexto histórico. Por iso, tráese a colación unhas palabras de Aragón Reyes¹², quen considera que “o método seguido para efectuar [...] a regulación [da forma territorial do Estado] foi unha mostra de prudencia [...] a desconstitucionalización [foi] só parcial [...] xa que a norma fundamental non contén unha remisión en branco ao lexislador para construír a forma territorial do estado [pero] fixa polo menos as súas liñas mestras, establecendo uns principios materiais e non só procesuais”.

Con independencia destas apreciacións, non podemos perder de vista que a necesidade de autonomía política no noso Estado parte dunha realidade fáctica, que se evidencia na indiscutible variedade da nosa xeografía física –comezando porque estamos estendidos sobre a maior parte dunha península, dous arquipélagos e dúas cidades no continente africano– que supón unha variada orografía, paisaxes e climatoloxías diversos nun espazo relativamente pequeno. Ademais, desde o punto de vista cultural, España representa unha riqueza propia da súa diversidade que se traduce en folclores, costumes e tradicións de raizame ancestral que son expoñentes do intercambio cultural que durante milenios se produciu especialmente na península. Todo iso simbolízase preferentemente na coexistencia de diversas linguas e outras tantas marcadas variedades dialectais que no seu conxunto conforman o noso acervo cultural común.

Esta facticidade vai atopar o seu acomodo xurídico no que a doutrina denominou feitos diferenciais. Estes traen polo xeral causa histórica, ben sexa xa con recoñecemento xurídico como os foros, ben sexa como constatación cultural de existencia dunha lingua propia; pero o interesante destes é que a Constitución non só os recolle, senón que os actualiza e lles dá unha nova proxección dentro do Estado autonómico, constitucionalízaos¹³. A insularidade, como evidencia xeográfica, tamén garda relación cos feitos diferenciais, onde cobra grande importancia pola súa especial característica o Réxime Económico de Canarias, con base na DA 3.^a CE e o título VI, capítulo I EA Can¹⁴. En resumo, podemos dar, con Aja Fernández¹⁵, un concepto de feito diferencial “entendido, no seu sentido nuclear, como o recoñecemento constitucional e estatutario dos elementos dunha personalidade histórico-política diferenciada nalgunhas CC.AA., [que] proporciona un fundamento obxectivo para que as institucións das respectivas CC.AA. manteñan e desenvolvan a súa propia personalidade máis alá da xenérica potestade de autogoberno que comparten coas demais”.

Polo tanto, só son feitos diferenciais aqueles que a propia Constitución recoñece e ampara e que se expresan nos respectivos estatutos de autonomía. Seguindo a López Aguilar¹⁶, os feitos diferenciais constitucionalmente relevantes son aqueles, ao noso xuízo, dos que se poida predicar directa ou indirectamente unha consignación constitucional razoable, da que caiba colixir un mandato de tutela, unha aposta ou expresión da vontade constitucional de protexer ese feito”. Polo tanto, como se extrae do propio autor nas páxinas seguintes, os feitos diferenciais sempre teñen que atopar amparo na Constitución, aínda que sexa indirectamente, caso en que será

necesaria a súa concreción no bloque constitucional, isto é, que sexan recollidos nun Estatuto, o que lles outorga a súa forza pasiva e remarca a súa garantía institucional.

En consecuencia, non calquera diferenza que se extraia de feitos naturais, sociais ou políticos se pode reconducir aos feitos diferenciais. Así como tampouco porque estes teñan incidencia no contido competencial autonómico, se poida afirmar unha diferenciación entre autonomías con motivos da súa existencia. Ao contrario, o seu recoñecemento constitucional é o exemplo da igualación de todas as comunidades autónomas, pois non é necesario ter un feito diferencial para que un territorio poida estar constituído en Comunidade Autónoma, gozando todas do mesmo grao de autonomía política. Deste modo, evítase o equívoco coas “desuniformidades”¹⁷ que proveñan doutras circunstancias, en especial de desvantaxes económicas ou de sistemas de partidos propios.

Parécenos oportuno, entón, destacar que os feitos diferenciais constitucionalmente relevantes son: 1) as outras linguas españolas distintas do castelán en réxime de cooficialidade (art. 3.2 CE). Polo tanto, non abonda co recoñecemento e protección nun Estatuto de distintas modalidades lingüísticas como o andaluz, o bable ou o recoñecemento das “linguas e modalidades lingüísticas propias de Aragón” (art. 7 do EA Ara); 2) o mantemento de dereitos civís, forais ou especiais (art. 149.1 8.ª CE); 3) a existencia dun réxime fiscal de seu diferenciado do réxime común (DA 1.ª e 3.ª CE); 4) o recoñecemento de institucións político-territoriais propias como as Xuntas Xerais vascas (DA 1.ª CE), os Consellos Insulares baleares e os Cabidos canarios (art. 141.4 CE).

Ao non partir a diferenciación dos feitos diferenciais e ao entender que o sistema autonómico está baseado na igualdade, a fundamentación da autonomía política atópase entón na Constitución mesma e na bagaxe do proceso autonómico que, con luces e sombras, foi definindo ese sistema autonómico e delimitando, pois, o espazo constitucional da organización do poder. Por iso temos que realizar unhas distintas clasificacións á hora de analizar xuridicamente este tema. Así, para entender os caracteres do sistema, temos que distinguir a análise do título VIII da análise do proceso autonómico e as súas etapas.

Comezando polo primeiro, podemos agrupar os artigos dedicados ás comunidades autónomas pola súa función e polo modelo de acceso, que nos servirá de enlace para observar a evolución do proceso autonómico. Pola súa función, a Constitución dedica un primeiro bloque á iniciativa autonómica (arts. 143, 144 e 151.1) en íntima relación co bloque dedicado aos estatutos, no que podemos pola súa vez diferenciar o tocante á súa elaboración (arts. 146 e 151.2 e 3), á súa reforma (art. 144.3 e 152.2) e ao seu contido (arts. 147.2 e 152.1 e 3). O terceiro bloque ten unha importancia crucial e é o dedicado á repartición de competencias entre o Estado e as CC.AA. (arts. 148, 149, 150). A continuación, teríamos tres bloques menores pola súa extensión e contido referidos á colaboración entre comunidades autónomas (art. 145), ao control da actividade autonómica (arts. 153 e 155) e á presenza do Estado na Comunidade Autónoma (art. 154). Por último, seguindo a secuencia constitucional, pero non por iso menos importante –ao contrario–, atoparíamos o bloque sobre as finanzas e os recursos propios (arts. 156, 157 e 158).

Cabe igualmente realizar unha clasificación dos artigos que afectan ás comunidades autónomas segundo o seu modelo de acceso á autonomía. Así, para a denominada vía lenta distinguimos dous tempos (pola limitación temporal dos 5 anos): primeiro, os artigos 143, 144, 146, 147, 148 e posteriormente os artigos 149 e 150; para a denominada vía rápida, que comprendería ás chamadas comunidades históricas, Andalucía, única en aplicar o artigo 151, e Canarias e a Comunidade Valenciana pola súa rápida elevación competencial mediante a LOTRACA e LOTRAVA respectivamente: artigos 143.1, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 152. Por último, son

disposicións comúns desde o principio os artigos 145, 153-158. Ao respecto, convén recordar a Cruz Villalón¹⁸, para quen a maioría destes preceptos ten “carácter procedemental [e] teñen que ver coa constitución da estrutura territorial do Estado e que, polo tanto, están pensados para ser utilizados nunha única ocasión, para o proceso de constitución das comunidades autónomas, é dicir, o que se chamou o ‘proceso autonómico’. [...] Son, pois, materialmente, ‘dereito transitorio’”.

Por iso, resulta de interese unha superficial clasificación dese proceso autonómico, no que podemos distinguir ata o momento tres etapas: 1) os acordos autonómicos de 1981 e a creación inicial de dous tipos de comunidades autónomas; 2) os pactos autonómicos de 1992 e a homoxeneización de todas as comunidades autónomas; 3) as últimas reformas estatutarias ou a procura dunha nova diferenciación. Vexámolas brevemente.

En canto á creación inicial de dous tipos de comunidades autónomas, xa sabemos que a Constitución de primeiras estableceu dous tipos de comunidades, e non só pola separación de nacionalidades e rexións que se opera no artigo 2 CE, pois esta distinción nada condiciona no principio dispositivo, senón polas distintas vías que vimos que finalmente levaban a dous modelos que se caracterizaban por un maior ou menor alcance competencial, que, recordemos, é a función primordial que deben cumprir os estatutos de autonomía.

É verdade que o impulso final e a extensión a toda España de ordenamentos autonómicos se debeu principalmente, e na forma en que se fixo, aos acordos autonómicos de 1981 aos que chegaron a UCD, daquela partido no Goberno, e o PSOE, entón partido maioritario da oposición, e aos que Vandelli¹⁹ cualificou como convención constitucional²⁰. Os acordos translucían o resultado dunha Comisión de expertos presidida polo profesor García de Enterría, que propuxo estender a todas as comunidades autónomas o modelo institucional do artigo 152 CE, pero manter a diferenza competencial prevista no artigo 148 CE para a maioría das comunidades, pois case todas, coas excepcións vistas, se reconduciron pola vía lenta do artigo 143 CE.

O límite temporal de 5 anos previsto no artigo 148.2 CE para que as comunidades poidan realizar a ampliación de competencias é, xunto co primeiro inciso do artigo 151.1 CE (“Non será preciso deixar transcorrer o prazo de cinco anos, a que se refire o apartado 2 do artigo 148...”), o que marca a inicial división en dous tipos de comunidades autónomas. Pero, en todo o demais, todas as comunidades naceron potencialmente iguais.

Así as cousas, podemos facer dous grupos de comunidades autónomas en función, nesa época, da súa capacidade competencial: a) Nivel máximo constitucionalmente permitido: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía máis Navarra polo seu amelloramento, e Comunidade Valenciana e Canarias polas transferencias realizadas; b) Nivel mínimo constitucionalmente obrigado: Asturias, Cantabria, A Ríoxa, Aragón, Illas Baleares, Rexión de Murcia, Extremadura, Castela-A Mancha, Comunidade de Madrid e Castela e León.

A igualdade latente con que naceron todas as comunidades manifestouse na reivindicación destas últimas en maiores competencias. Por iso, superada con moito a restrición temporal dos 5 anos, o PSOE, daquela partido no Goberno, e o Partido Popular, o partido maioritario da oposición, asinaron uns Pactos en 1992 polos que se acordaba unha homoxeneización de todas as comunidades autónomas. Para iso procedeuse a ampliar as competencias durante un período que se dilatou no tempo ata 1999. A partir de entón desaparece, ao noso entender, toda distinción entre comunidades autónomas.

O novo século, en cambio, trouxo movementos no Estado autonómico. Esta nova etapa caracterízase principalmente por tres ideas: a súa motivación inicial é unha procura de diferenciación,

quizais como reacción a esa equiparación culminada xuridicamente en 1999, que demostra uns intereses propios de cada comunidade, polo que non se parte dunha visión xeral, senón de visións particulares e que afecta por igual tanto ás chamadas comunidades históricas como ás denominadas de vía lenta. Polo tanto, non se partiu dun consenso político a nivel nacional, aínda que si é verdade que todas as reformas que se realizaron traían os consensos das respectivas asembleas autonómicas. A principal característica é que estas reformas deron lugar a novos estatutos de autonomía, que se coñecen como estatutos de segunda xeración²¹. Polo tanto, neste momento atopamos que se produciu unha diferenciación das comunidades pola intensidade normativa dos seus respectivos estatutos, pois conviven no noso sistema os estatutos de primeira e de segunda xeración. E iso pode co tempo non resultar inocuo.

A determinación temporal desta etapa é imprecisa porque vén moi marcada pola evolución que nela se produciu como consecuencia da deriva independentista dunha parte dos partidos cataláns. Podemos fixar o seu inicio en 2006 coa aprobación dos novos estatutos da Comunidade Valenciana e Cataluña, que a noso entender supoñen pola súa vez dous modelos deses estatutos de segunda xeración. Neste sentido, a estas comunidades séguenlles, sen ánimo agora de agrupalas, Andalucía, Aragón, Baleares, Castela e León en 2007, Extremadura en 2011 e en 2018, Canarias. A aprobación do flamante Estatuto de Canarias sen dúbida é un síntoma de que seguimos inmersos nesta etapa no que se refire á forma estatutaria. Neses anos tamén se produciron reformas puntuais na LORAFNA e no Estatuto da Rexión de Murcia, pero que non supuxeron o cambio de tipoloxía ao que nos estamos a referir, co que quedan excluídas do grupo mencionado con estatutos de segunda xeración²². Non obstante, isto non nos parece unha consecuencia da etapa, senón unha causa baseada na imposibilidade de avanzar nas solucións do conflito territorial agudizado desde a declaración unilateral de independencia de Cataluña.

Recapitulando, atopámonos nun momento histórico delicado que require dunha reconsideración que pasaremos a ver na seguinte epígrafe. Cun título VIII que en moitas das súas partes se converteu en dereito histórico e, polo tanto, cunha Constitución que parece incapaz de solucionar os problemas políticos que acaecen, un proceso autonómico que perdeu harmonía e no que ademais se entoa unha renxente nota disonante en Cataluña, as bases e caracteres do Estado autonómico están a entrar en xaque, o que nos leva a ter que formularnos novamente os elementos ontolóxicos e técnicos que nos conduzan novamente á afinada orquestra da calidade e do pluralismo democráticos.

3 A NECESIDADE DUNHA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL

O federalismo en España foi e é un tema complexo. Para un gran sector da poboación o federalismo é ese coñecido descoñecido que lle evoca desunión e ruptura. Para outro importante sector é ese interesado coñecido que lle permite dicir o que non se atreve a dicir. Ás veces un ten a sensación de que son poucos os que entenden que a complexidade do asunto só pode superarse con moita vontade de acordo e, en consecuencia, querendo poñer en valor a virtude do pacto e da convivencia en común sobre a premisa dunha cultura que nos une no marco europeo²³.

A historia do constitucionalismo español non estivo exenta á idea federal; por iso non é de estrañar, sabendo a súa turbulencia, que os intentos federalizantes do século XIX se visen abocados ao fracaso, e que, posteriormente tras os intentos da II República, sufrise unha estigmatización como consecuencia da noite con que o réxime franquista alongou ata ben entrado o século XX

a reacción que no XIX impediu o asentamento dun réxime liberal e de progreso manifestado en forma de democracia constitucional. As dificultades da Transición son de sobra coñecidas e xa demos conta dalgúns detalles que condicionaron a organización do poder territorial e o desenvolvemento do proceso autonómico despois.

Nestas liñas tratamos de desmarcarnos tanto dos reaccionarios como dos desleais, e por iso cremos que o único xeito de superar os problemas que nos impiden gozar dunha maior calidade democrática é acomodar a Constitución formal á real e efectiva España federal que construímos ao longo destes 40 anos. Neste tempo consolidouse un modelo de Estado que mostrou fortalezas e debilidades. Isto en si mesmo non é negativo e tan só é a constatación dunha realidade que merece unha análise sosegada para reforzar as dinámicas positivas e mellorar os elementos distorsionadores dos principios de igualdade e liberdade que deben reinar nun Estado constitucional democrático. Pero o problema é que a dita análise poucas veces se realiza en foros con capacidade decisoria ou carece do sosego técnico requirido, enturbado case sempre polas paixóns ou os elementos simbólicos que, aínda que sexan moi importantes para o espírito das xentes, non calman a sede do sedento de patrias nin sacian a fame do famento de nacións. Así mesmo, téndese a facer da anécdota unha causa xeral, e de cuestións administrativas –por iso solucionables mediante instrumentos xurídicos– un cuestionamento de todo o Estado autonómico e da existencia mesma das comunidades autónomas. Porque recoñezamos que en España aínda existen posturas que non acaban de comprender a rica variedade do noso país e, polo tanto, só comprenden unha visión uniforme del.

Esta perspectiva é fundamental para entender o sentido federal que se propón. Se entendemos que España nunca poderá ser federal por pecado orixinal, é dicir, porque non se seguiu un tipo de Estado federal²⁴, certamente resulta imposible comprender a idea de que España se federalizou no sentido de que se produciu unha repartición de poder entre o ente xeral e os territorios cuxo funcionamento é equivalente ao que se produce, con particularidades propias xurdidas da acción e desenvolvemento do Estado autonómico, nos Estados federais. De aí que se antolle mellor o uso da terminoloxía do Estado composto para comprender o resultado de dous camiños que desembocan á fin e ao cabo nunha cultura federal.

É esta cultura federal a que cremos que se debe trasladar neste momento histórico á Constitución e, así, unir definitivamente o pacto constitucional co pacto federal, é dicir, coa participación do pobo ou da nación –enredarse en cuestións semánticas desvirtuaría o sentido– no modo constitucionalmente previsto no título X, sabendo que as dificultades que deste se deducen nalgún momento deben deixar de ser unha escusa para enfrontarse e solucionar un dos máis graves problemas que deterioran a nosa convivencia e quebran a nosa estrutura político-xurídica. Mais ese pacto federal trasladado á Constitución non deixaría de ser a constatación da realidade xurdida na España constitucional do 78, verdadeiro momento constituínte do noso Estado, con permiso da Historia, e efectiva manifestación da democracia como réxime político da etapa histórica que nos toca vivir. Todo o demais non son máis que pedras no camiño, posto que, mesmo acudindo á nosa Historia, España é froito da unión dos entes políticos da súa época, é crisol de culturas e mestura inevitable da maior parte de pobos que existiron na Historia da humanidade, superando mesmo a hispanidade o só territorio da Península ibérica. Quizais o noso pecado orixinal é non entender que nos adiantamos varios séculos ás construcións dos Estados federais contemporáneos.

En consecuencia, a reforma federal necesita partir do presuposto político de que se trata dunha adecuación que leva tempo manifestándose, por exemplo, mediante os chamados

Estatutos de segunda xeración²⁵. Esa vontade política debe entón levar consigo unha toma de conciencia por parte do pobo ou nación española de que os seus territorios, expresados en forma de comunidades autónomas no momento constituínte, son parte de España e teñen, por dicilo así, unha vontade propia que transcende o mero individualismo. España son as súas xentes e os seus pobos. E esta realidade debe expresarse na Constitución sen que iso signifique nin romper España nin introducir a posibilidade de que España rompa. Neste sentido, non me resisto a traer a colación a brillante proposta de Guillén López²⁶ –aínda que o autor a presente como modesta– de introducir a necesidade de que toda reforma constitucional que afecte ao modelo territorial sexa iniciada por acordo de polo menos tres comunidades autónomas e confirmada por polo menos 15 comunidades e tendo que superar o bloqueo de 5 territorios. Evidentemente, razóns de espazo impiden desenvolver máis esta idea do profesor Guillén, pero, sabendo da complexidade e de que suporía un cambio revolucionario, ilustra a noso entender a capacidade de manobra que cabe ante unha reforma federal da Constitución.

En calquera caso, non se trata nestas páxinas de ofrecer o sentido da reforma federal nin realizar unha proposta *de lege ferenda*. Si que podemos remitirnos ao pensamento de notable doutrina para canalizar o sentido dese federalismo²⁷. Non podemos negar que moita doutrina aborda a cuestión federal no sentido de buscar un encaixe para Cataluña, preocupada –e con moita razón– ante a chantaxe independentista. Iso non obsta para que esas posicións doutrinarias se teñan en consideración²⁸, pero debemos manifestar certa preocupación se o federalismo non é introducido no debate político-constitucional como unha solución para España, e non só para Cataluña. Efectivamente, o federalismo que se propón nestas páxinas é de matriz igualitaria, pois resúltanos difícil entender un federalismo asimétrico que, dada a nosa idiosincrasia, non sexa percibido como un federalismo privilexiado. Unha asimetría constitucionalmente aceptable tería o seu fundamento nos feitos diferenciais aos que xa nos referimos.

Quizais o erro do proceso autonómico estivo precisamente no afondamento das asimetrías e das diferenzas; é neste sentido como entendemos a reacción producida, primeiro, na apertura mesma da terceira etapa e os estatutos de segunda xeración, e segundo, na desleal reacción das elites catalás tras a STC 31/2010, que derivou no incerto –e enganoso– proceso de independencia de Cataluña. Se a terceira etapa tivese suposto que o conxunto do sistema tivese mudado cara a estatutos de segunda xeración, a primeira crítica non tería fundamento; mais si que tería podido evidenciar, quizais, as egoístas pretensións dunha parte do pobo de Cataluña que non pretenden o benestar e o ben común, senón a satisfacción de intereses particulares en contra do pluralismo democrático do propio pobo cuxa representación solidaria parece querer arrogarse. Cando o marco é adecuado, saír deste por motivos esencialistas dá argumentos políticos para contrarrestar as lexítimas aspiracións dun grupo de individuos: por iso, chegou o momento de volver a mirada –sen brusquidade– ao noso marco de convivencia para, dado o crucial momento político en que vivimos, empezar a resolver o nó gordiano ao que inevitablemente nos abocaron.

4 COROLARIO

Escribía Josep Pla na súa crónica *Madrid. El advenimiento de la República*: “Non hai nada tan divertidos como os federais españois. En primeiro lugar, naturalmente, non teñen case nada de federais, se é que teñen algo. Chámanse federais para dar a entender tan só que son máis radicais que os republicanos e os socialistas. Nunha palabra, están dispostos a que todos saiban que son os máis terribles en cada momento. O certo é que, en España, cando alguén saíu algo tarambaina

lle basta e lle sobra con chamarse a si mesmo federal para que o tomen polo que non é"²⁹. Esta descritiva –e simpática– pasaxe non é senón a constatación do problema político de fondo que se esbozou nestas páxinas, pero do que o constitucionalista non debe fuxir.

A reforma federal da Constitución española debe incluír tal adxectivo no seu articulado, sendo a nosa aposta no artigo 2. Así mesmo, deberíase incluír o nome de todas as comunidades e cidades autónomas que conforman España, sendo unha boa proposta a do Goberno de Rodríguez Zapatero e analizada no seu momento polo Consello de Estado con interesantes achegas doutriniais³⁰. Pero a dita cuestión formal só será posible porque previamente en España se adoptou, tras o momento constituínte de 1978, un espazo federal, con dinámicas que deben, non obstante, mellorarse. En tal sentido, resulta de todo paradigmática a situación do Senado para que se faga efectiva a súa caracterización constitucional de cámara de representación territorial.

A soa formalidade de incluír a palabra federal na nosa Constitución non será, en cambio, o unguento milagroso para os problemas de España. Sequera o placebo. Debe ser a consecuencia da aceptación pola ampla maioría da realidade ontolóxica do noso país, manifestación contemporánea de avatares históricos e, sobre todo, o remedio que calme as augas turbulentas e devolva as augas bravas á canle da serenidade e a concordia. Esa formalidade, polo tanto, debe ser o impulso para unha reconsideración do benestar e do ben común, no contexto europeo, o disparo de saída para un novo tempo que dirixa a nosa atención, a nosa mirada e os nosos esforzos á España e á Europa do século XXI. Polo tanto, ese momento de reforma constitucional é a oportunidade para consolidar o camiño iniciado en 1978 e por iso o vimos considerando como a testificación do sucedido e do necesario. Neste sentido, non sería necesaria unha impostación lingüística sobreactuada: podería seguir usándose a terminoloxía de comunidades autónomas, pois é un termo con fortuna e que trae causa de achegas doutriniais reflexivas sobre o federalismo e os roles do Estado federal e os Estados federados³¹.

En definitiva, apóstase pola consolidación dun modelo español de federalismo sobre os acertos e as aprendizaxes do Estado autonómico. Un modelo federal que nos devolvese os caracteres abertos e plurais con que ao longo dos séculos convivimos. España desde as súas orixes é unha unión, e foi gañando e perdendo territorios ao longo da Historia. Definirnos como federais hoxe é superar as épocas escuras e prepararnos para unha mellor relación co noso ámbito cultural. Poñamos dous exemplos: se mañá Cuba se quixese volver integrar en España ou se mañá a Península Ibérica se reunificase baixo un mesmo Estado, o acordo federal sería, en cada caso, entre dúas partes? Ou sería un pacto multilateral? A resposta a esta pregunta latexa no fondo dos sentimentos que, parece, non nos atrevemos a constitucionalizar.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, E. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Junco, J. e Rubio Llorente, F. 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Madrid: CEPC e Consello de Estado.
- Aragón Reyes, M. 1995. «El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, 20: 187-195.
- Balaguer Callejón, F. 2019. «Federalism and Democratic Quality: The Contribution of Territorial Pluralism to Constitutional Democracy», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Biglino, P. 2019. «Political Pluralism and Independence in Catalonia: Lessons Learned from Federalism», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cámara Villar, G. 2019. «Federal Reform of Spain vs. Secession in Catalonia. Could Constitutional Reform Provide a Response to the Demands Upon Which the Justification for Secession Are Based?», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.

- Castellà Andreu, J.M. 2019. «Constitution and Referendum os Secession in Catalonia», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cruz Villalón, P. 1991. «La Constitución territorial del Estado», *Autonomías*, 13: 61-69.
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (número monográfico): 53-63.
- Fossas Espadaler, E. 2019. «Which Federalism for Spain?», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Guillén López, E. 2019. «Constitutional Reform and Federalism in Spain. A modest proposal», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- La Pergola, A. 1969/2016. *Vestigios “contractualistas” y estructura federal en la Constitución de los Estados Unidos*. Madrid: Tecnos. (Traducción de Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso).
- La Pergola, A. 1973. «El empirismo en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Karl Friedrich», *Revista de Estudios Políticos*, 188: 21-79. (Traducción de Jorge Rodríguez-Zapata).
- López Aguilar, J.F. 1998. *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López-Basaguren, A. 2019. «Claims for Secession in Catalonia. Rule of Law, Democratic Principle and Federal Alternative», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2019. «Constitutional Reform Within the Context of the Debate on the Independence of Catalonia», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2015. *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Pla, J. 1933/2003. *Madrid. El advenimiento de la República*. Madrid: El País.
- Ragone, S. 2008. «La Costituzione spagnola del 1978 e il suo debito verso quella italiana», en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la Persona, Derechos Fundamentales, Justicia Constitucional*. Madrid: Dykinson.
- Rescigno, G.U. 1972. *Le convenzioni costituzionali*. Padova: CEDAM.
- Rovira Viñas, A. 1989. «Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 65: 57-85.
- Ruiz Robledo, A. 2006. «Sobre las decisiones políticas fundamentales del Artículo 2 de la Constitución: 2005-06, un nuevo momento constituyente del Estado Autonómico», en G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), *La reforma de los estatutos de autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sanz De Hoyos, C. 2016. *Conversión del Estado unitario en Estado federal*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Schmitt, C. 1927/1992. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza. (Traducción de Francisco Ayala).
- Solozábal Echavarría, J.J. 2004. *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tomás y Valiente, F. 1996. «Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978», en A. Iglesias Ferreirós (ed.), *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Madrid: Marcial Pons, Seminario de Historia del Derecho de Barcelona.
- Tornos Mas, J. 2019. «Secession and Federalism. The Spanish Case», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Tudela Aranda, J. 2019. «The Constitutional Answer to the Crisis of the Model of the Territorial Organization», en A. López-Basaguren e S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Vandelli, L. 1982. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: IEAL. (Traducción de F. López Ramón e P. Lucas Murillo de la Cueva).

NOTAS

- 1 Cfr. La Pergola, 1969/2016.
- 2 Cfr. La Pergola, 1973.
- 3 Vid. Rovira, 1989: 65 e ss.
- 4 Balaguer Castejón, 2019: 430.
- 5 Tomás y Valiente, 1996.
- 6 Ragone, 2008: 86 e ss.
- 7 Cruz Villalón, 1991.
- 8 Ruiz Robledo, 2006: 130 e ss.

- 9 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 10 Cruz Villalón, 1981.
- 11 Schmitt, 1927/1992: 54 e ss.
- 12 Aragón Reyes, 1995: 187.
- 13 Solozábal Echavarría, 2004: 204-210.
- 14 *Vid.* López Aguilar, 1998: 119 e ss.
- 15 Aja Fernández, 1999: 161.
- 16 López Aguilar, 1998: 42.
- 17 López Aguilar, 1998: 99.
- 18 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 19 Vandellij, 1981: 406 e ss.
- 20 *Vid.* Rescigno, 1972.
- 21 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 19-74.
- 22 Actualmente atópase nas Cortes Xerais a proposta de reforma integral do Estatuto da Rexión de Murcia, polo que se equipararía aos de segunda xeración. En igual situación se atopa o Estatuto da Rioxa.
- 23 *Vid.* Balaguer Castejón, 2019: 428-429.
- 24 Cfr. Sanz de Hoyos, 2016.
- 25 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 17.
- 26 Guillén López, 2019: 515.
- 27 *Ex plurimus*, Montilla Martos, 2015; Guillén López, 2019; Fossas Espadaler, 2019; Tudela Aranda, 2019.
- 28 Biglino, 2019; Cámara Villar, 2019; Castellà Andreu, 2019; Montilla Martos, 2019; López-Basaguren, 2019; Tornos Mas, 2019: 400 e ss.
- 29 Pla, 1933/2003: 128-129.
- 30 Álvarez Junco e Rubio Llorente, 2006.
- 31 La Pergola, 1973.

A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés

El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés

The replanation of the provincial question in Europe. Study of German, Spanish, Italian, Greek and French cases



LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO

Profesor de Dereito Administrativo
Universidade Carlos III de Madrid
luismiguel.garcia.lozano@uc3m.es

Recibido: 3/04/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: As sucesivas crises económicas ao longo da historia recente de Europa e os intentos por racionalizar a Administración fixeron que recorrentemente se intente reformar as administracións públicas buscando eficiencia e aforro. Algunhas das solucións adoptadas, e que se analizan neste estudo, foron a redución e fusión de administracións, ou directa supresión ou a súa transformación noutras similares. Non todas as experiencias para a reforma das provincias se demostraron igual de satisfactorias, pois no caso español foi moi tímida e, no italiano, mesmo un absoluto erro.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Resumen: Las sucesivas crisis económicas a lo largo de la historia reciente de Europa y los intentos por racionalizar la Administración han hecho que recurrentemente se intente reformar las administraciones públicas buscando eficiencia y ahorro. Algunas de las soluciones adoptadas, y que se analizan en este estudio, fueron la reducción y fusión de administraciones, o directa supresión o su transformación en otras similares. No todas las experiencias para la reforma de las provincias se han demostrado igual de satisfactorias, pues en el caso español fue muy tímida y, en el italiano, incluso un absoluto error.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Abstract: The successive economic crises through out the recent history of Europe and the attempts to rationalize the administration have made recurrent attempts to reform Public Administrations seeking efficiency and savings. Some of the solutions adopted and, which are analyzed in this study, were to reduce and merge administrations, deletion or impersonation by similar ones. Not all the experiences for there form of the Provinces have proved equally satisfactory, because in the Spanish case it was very timid and, in the Italian, even an absolute error.

Key words: County, department, election, Administration, competencies.

Sumario: 1 Introducción. 2 As medidas europeas para a reorganización, racionalización e simplificación administrativa. 3 Aires de reforma nas administracións provinciais. Os casos máis preponderantes en

Europa. 3.1 A situación en Europa. 3.1.1 A República Federal Alemá. 3.2 A tímida reforma española. 3.3 A frustrada reforma italiana. 3.4 O caso grego. 3.5 Os intentos de redución francesa. 4 Conclusións. 5 Bibliografía. 6 Xurisprudencia.

1 INTRODUCCIÓN

Os momentos de crise adoitan ser ocasións que aproveita o poder político para realizar cambios con que intentar outorgar algunha solución aos problemas que contribuíron a desencadeala. Na actualidade, unha ollada ao panorama europeo fainos ver que moitos dos Estados da Unión se viron obrigados a activar procesos e iniciativas legislativas para obter unha clara simplificación das estruturas administrativas¹. Estas medidas intentan dar unha resposta ás necesidades de aforro impostas desde a Unión Europea –UE–, co fin de ofrecer unha solución a curto ou medio prazo para a crise económica que comezaba a asolar Europa.

Deste xeito, buscábase acometer adaptacións das administracións públicas cunha clara vontade simplificadora, coa que, por un lado, evitar as duplicidades que marcaban gran parte das estruturas administrativas nacionais e, por outro, incentivar un importante aforro para os orzamentos nacionais por medio da supresión de órganos ou unidades administrativas ou mesmo de administracións, como se verá no caso local.

Non obstante, durante moitos anos acusouse a Administración dos países europeos de inmovilismo, instrumentalización, bloqueo, burocratización, multiplicación e incapacidade resolutive². Esta circunstancia foi unha constante en case toda a Europa continental, xa que, malia seren países diversos e sistemas distintos, teñen problemas comúns a resolver³, dado que a limitación dos recursos orzamentarios é algo común a todos os Estados do mundo⁴.

Os recursos supoñen algo restrinxido e unha cantidade determinada e acoutada ligada aos ingresos reais do Estado. A iso engádese que o aparato goberno-administrativo adoita absorber unha porcentaxe moi importante dos orzamentos estatais⁵, co que a racionalización da Administración para outorgarlle un eficaz funcionamento se impón necesariamente.

Neste estado de cousas, aprobáronse nos principais países da nosa contorna cultural e política unha serie de medidas de adaptación do conxunto goberno-Administración. Estes cambios non resultaron unha iniciativa illada, senón que se inscriben no seo dunha tendencia internacional promovidos pola Unión Europea. O dito programa busca redimensionar a Administración pública por medio da redución dos organismos e entes inservibles que supoñan unha duplicidade institucional e a reasignación de competencias á persoa xurídica que poida desenvolve-la con garantías dunha maior eficacia e sobre todo eficiencia.

Nalgúns países, estas medidas foron acompañadas de numerosa normativa, como foi o caso italiano, onde se aprobou lexislación moi diversa co fin de proceder a facer patente este cambio⁶. Italia foi o último dos países en unirse a esta lista, pero anteriormente xa se adoptaran medidas modificadoras en Estados como Alemaña, Portugal, Grecia ou España, por citar algúns.

A reforma da Administración foi unha constante na evolución histórica dos Estados, marcando en ocasións o devir da propia nación. Tras a abolición do *Ancien Régime*, produciuse a case imposición en toda Europa do sistema francés, con base na configuración administrativa dos dous niveis tradicionais que eran o Estado e a institución dun municipio para cada comunidade territorial⁷. Entre eles intercalouse o “departamento” como circunscrición intermediaria de cara á Administración do Estado e como elemento unificador da colectividade local.

En opinión do profesor Vandelli, buscábase a representación da Administración estatal en niveis inferiores, constituíndo deste xeito unha circunscrición esencial para o exercicio da acción

administrativa⁸. A evolución orgánica foi continua ao longo dos dous últimos séculos ata o punto de cursarse unha redución, como se dará conta no oportuno apartado deste estudo.

Pero estes cambios aceleráronse nas últimas décadas en moitos países. Concretamente en España nunha época máis recente foi notable a evolución suscitada tras a aprobación da Constitución de 1978, que derivaron en posteriores programas reformistas⁹ que non buscaban outra cousa que a descentralización do poder e o traspaso de competencias aos entes autonómicos co fin de poder achegalo á cidadanía, restando a sensación de afastamento que daba o excesivo centralismo do réxime franquista.

Do mesmo xeito e nun momento similar, sucedeu en Alemaña un proceso paralelo dirixido a consolidar unha repartición de competencias entre o *Bund* e o *Länd*, dando así cumprimento ao artigo 30 da Constitución alemá¹⁰. Recordemos que os *Länder* teñen atribuída a competencia lexislativa, polo que poden legislar de calquera materia, salvo aquelas exclusivas da Federación¹¹.

Tamén o caso inglés de man do primeiro ministro Anthony Blair chamou moito a atención, ao buscar unha reorganización íntegra do Estado co fin de racionalizar e modernizar a Administración que crecera sen medida a causa das exixencias normativas da Unión¹². Con esta reforma, entre outras cousas, intentábase *“reducir as funcións administrativas, redución das dimensións administrativas, redeseño dos procesos de decisión, introdución do cálculo económico e da comparación de custos, e atribución a privados de competencias públicas”*¹³.

Como xa se dixo, non foron únicos os casos de España, Alemaña ou Reino Unido. Este movemento europeo de reasignación ou reequilibrio competencial, pero xa nun momento ulterior, tamén viu a luz en Italia por medio da reforma constitucional do título V no ano 2000, realizada baixo a guía e tutela do ministro Franco Bassanini¹⁴. Con esta modificación pretendíase implantar unha reforma do sistema territorial co fin de producir unha *“ampla devolución de poderes, funcións, competencias administrativas e normativas, e relativas aos recursos humanos, financeiros e patrimoniais ás administracións locais, rexionais e aos entes funcionais territoriais, aplicando unha serie de principios [...] a lei define as materias reservadas só ao Estado, prevendo para o resto que a devolución comprenda todas as funcións e competencias relativas ao coidado dos intereses e á promoción do desenvolvemento das comunidades rexionais e locais”*¹⁵.

Sen prexuízo diso, xa no momento embrionario da reforma Bassanini, o profesor Cassese reclamaba que se obrase unha reforma que racionalizase a Administración italiana como agora se fixo a causa da crise económica¹⁶, o que demostra o atraso que en moitas ocasións levan este tipo de modificacións, non por falta de vontade, senón simplemente por falta de viabilidade política ou de imposibilidade de implantación no momento en que se propoñen.

Non debemos esquecer que a sustentabilidade económica dos Estados membros se converteu en algo básico para promover o progreso económico e o equilibrio social sustentable, como defende Giancarlo Vilella¹⁷. De feito, apunta que o Tratado de Maastricht atribuíu importancia constitucional aos principios económicos¹⁸. Ao seu modo de ver, as tres características constitucionais da Europa económica son a harmonía, o equilibrio e a sustentabilidade para solucionar os problemas de compatibilidade e libre mercado¹⁹.

Tendo en conta todo iso e a crise apremante que asolaba a eurozona, impúxose unha tendencia política que buscaba a simplificación da Administración pública, para evitar a duplicidade e as ineficacias económicas que derivan dun organigrama excesivamente grande e sobredimensionado, que non achegaba tampouco unha racionalidade e nin moito menos unha eficacia á hora de actuar a Administración pública.

2 AS MEDIDAS EUROPEAS PARA A REORGANIZACIÓN, RACIONALIZACIÓN E SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

A contención no gasto e o equilibrio orzamentario son dúas características –e case exixencias– que levan presidindo desde hai anos a Unión Europea. No entanto, o pouco desenvolvemento do sistema de supervisión orzamentaria dos Estados membros que tiña a Unión ata o ano 2011 fixo que os controis non fosen todo o eficaces que se esperaba de cara a “*alertar [...] da deterioración das economías nacionais*”²⁰.

Os procesos de control que levaba a cabo a UE simplemente se dedicaban a supervisar o déficit orzamentario dos Estados e a exixir unha corrección ou contención. Co fin de evitar a indisciplina fiscal que, segundo o profesor Wyplosz, foi unha das causas da crise²¹, unido ao excesivo gasto dos Estados da Unión, viuse abocada a crear un mecanismo de socorro dos seus membros para evitar a súa quebra e darlles unha viabilidade digna²². En consecuencia, desde a Unión impúxose un programa de aforro e medidas limitativas orzamentarias co fin de adecuar o gasto ao ingreso real previsto polos Estados.

Moitas foron as medidas aconselladas, particularizándoas ao caso de cada país segundo as necesidades que tivese e a realidade económica deste. Non obstante, houbo unha medida bastante estendida, como era o redimensionamento da Administración pública co fin de evitar duplicidades e sobrecostos innecesarios que cargasen de gastos inasumibles os orzamentos estatais²³.

Nos informes elaborados coas recomendacións realizadas aos Estados, a UE adoitaba incluír case obsesivamente a privatización de determinados servizos públicos, ou mesmo de partes do complexo da Administración. Así pois, promovíase unha volta atrás por medio da recentralización de moitas das competencias en mans dos entes territoriais inferiores ou, mesmo, directamente a eliminación de demarcacións ou simplificación administrativa por medio da evolución.

3 AIRES DE REFORMA NAS ADMINISTRACIÓNS PROVINCIAIS. OS CASOS MÁIS PREPONDERANTES EN EUROPA

3.1 A situación en Europa

A evolución das administracións foi notoria ao longo dos 15 séculos que percorremos desde a caída do Imperio Romano. Desde que comezan a conformarse os actuais territorios e as súas administracións, estas foron evolucionando notablemente ata a súa actual configuración.

Así, deste xeito temos numerosos exemplos para analizar, pero imos optar polos máis recentes ou significativos.

3.1.1 A República Federal Alemá

Tras a unificación alemá no ano 1989, as reformas na Administración da Federación foron constantes²⁴, baseadas na Lei fundamental de Bonn de 1949²⁵. De feito, dispónse que o ordenamento constitucional de “*cada singular Land debe ser conforme cos principios do Estado de dereito republicano, democrático e social baseándose na Lei fundamental*” no seu artigo 28.1²⁶.

A situación actual do organigrama político-administrativo alemán, e sobre todo nos grandes estados, divídese en cinco niveis, a saber: Federación, *Land*, *Regierungsbezirk*, *Kreis* para finalizar no municipio –*Stadt*–. Nos *Länder* máis pequenos podemos atopar a falta do nivel relativo ao *Regierungsbezirk*, chegando mesmo a albergar os niveis de federación e de *Stadt*, como sucede no caso das cidades-estado²⁷.

Non obstante, se algo resulta bastante característico e connotativo na organización administrativa alemá é a súa variedade.

A creación do mercado único europeo en 1992 levou á instauración dunha competencia económica primeiro entre as propias rexións alemás²⁸ e despois co resto de países. Do mesmo xeito, unha maior exigencia de igualdade entre as rexións²⁹ fixo que desde o ano 1997 se viñese defendendo unha profunda reforma do sistema administrativo alemán.

Non obstante, a multiplicación orgánica xa relatada, xunto ao crecemento demográfico e as novas relacións co sector privado, depararon nos últimos anos o cambio da importancia de determinadas administracións federais en opinión do profesor Schefold³⁰, e a crise actual que evidenciou as ineficacias económicas do sistema desembocou en que esta reforma buscase unha simplificación do organigrama público.

A acentuación das privatizacións en diversos sectores como o postal, o ferroviario ou as telecomunicacións subtraeron competencias que antes estaban en mans dos entes locais. Do mesmo xeito, a transformación de determinados órganos públicos en axencias como o Instituto Federal do Traballo³¹ é outro exemplo do descenso da importancia da Administración en determinados sectores sociais.

Nun principio, a reforma da República Federal ía comezar a nivel dos *Länder*, a través da fusión dos máis pequenos, pero a creación doutros novos na Alemaña occidental frustrou esta posibilidade.

Algo similar aconteceu coa reforma municipal, que, malia a redución dos máis de 24.000 municipios en 1960³² a pouco máis de 8.500 municipios, se viu truncada. A anexión da Alemaña oriental e a creación de novos entes levaron a que no ano 2011 se chegase aos 11.292 concellos³³.

Outra proposta de reforma municipal foi a colaboración administrativa entre concellos. Non obstante, esta posibilidade foi amplamente discutida, ata chegar á Corte Constitucional de Schleswig-Holstein, a cal finalmente decidiu que a delegación de competencias municipais a entes creados a través de fusións de municipios *"non lexitimadas directamente por cidadáns violaría o principio democrático"*³⁴.

Finalmente, adoptouse unha reforma baseada no desenvolvemento de niveis secundarios de autonomía como o *Kreis*, entendéndoo como nivel intermedio entre o *Regierungsbezirk* e o municipio, dotándoo dunha maior condición de centro de autogoberno e da Administración, conseguindo así acentuar a descentralización do *Land* e diminuíndo a fortaleza doutras administracións do nivel superior, como é o citado *Regierungsbezirk*³⁵. A este respecto, delegáronse importantes competencias, como a policía, a coordinación das autonomías e dos concellos³⁶, que tivo consecuencias moi satisfactorias.

3.2 A tímida reforma española

Tras a STC español 103/2013, do 25 de abril, pola que se declaraba inconstitucional parte da última reforma da Administración local³⁷, e as medidas aconselladas pola Unión Europea, España decidiu acometer unha nova reforma, para o que acolleu unha liña similar á alemá. En consecuencia, as Cortes Xerais aprobaron a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.

Con esta lei, a nova norma non realizou modificacións sensibles nos órganos como si se deu na anterior reforma de 2003. Non obstante, as Cortes españolas si realizan unha ampla modificación de toda a Administración en niveis inferiores ao autonómico, buscando un claro aforro orzamentario, para o cal opta por obrar un axuste e redistribución de competencias que

pasaron ás autonomías ou ás provincias. Do mesmo xeito, desenvolve a regulación da delegación de competencias á que a regulación da Lei de bases do réxime local de 1985 dedicaba só os apartados 1 e 3 do artigo 7.

En canto aos municipios, a actual normativa cambiou a redacción do artigo 25 da Lei de bases, onde se eliminaron as competencias que podían executar estes asignando algunhas delas á provincia e outras directamente á comunidade autónoma. Neste último caso, deixan de ser competencia dos municipios a cooperación coa Administración para só exercer a vixilancia fronte ao absentismo escolar, ou o control de medio ambiente rural, conservando o medio urbano. Pola súa vez, as competencias sobre servizos sociais³⁸, control sobre a alimentación e bebida ou mercados foron tamén absorbidas pola comunidade autónoma.

Doutro xeito, a provincia engrosou as competencias que xa tiña atribuídas coa coordinación de determinados servizos de municipios que non superen os 20.000 habitantes en materias que antes eran propias dos concellos, como son o tratamento de residuos, auga potable, a limpeza viaria, acceso a poboacións, pavimentación de calzadas ou a iluminación viaria.

Neste caso, a provincia faralle unha proposta ao Ministerio de Facenda do modo en que desenvolverá o servizo, ben a través da propia deputación, ben por medio dunha mancomunidade ou consorcio –art. 26.2.2–. A corporación municipal deberá pagarlle á primeira o custo do servizo prestado, pero se un singular municipio pode desenvolver o servizo afectado cun aforro maior, o cal debe demostrar previamente, a execución da competencia atribúeselle a este último –art. 26.2 terceiro parágrafo–. Este sistema competencial de “sobe e baixa”, segundo o noso punto de vista³⁹, non o criamos moi serio hai anos, pois agredía a autonomía local defendida pola Constitución. Esta perspectiva foi confirmada pola Sentenza do Tribunal Constitucional número 111/2016, do 9 de xuño, pola que se resolvía o Recurso de inconstitucionalidade interposto pola Junta de Andalucía con número 1959/2014⁴⁰.

Pola súa vez, desenvolveuse o sistema de delegación competencial regulado no artigo 27 da Lei de bases do réxime local, segundo o cal agora a delegación que se realice aos municipios deberá ser aprobada por lei das Cortes ou Parlamento autonómico en cuestión e, só poderán delegarse certas competencias descritas no artigo 27.3 do mesmo texto básico de acordo coa súa última reforma.

Como era de esperar, as competencias agora delegables correspóndense con aquelas materias que antes tiñan atribuídas os propios entes municipais, e recentralizáronse a un nivel superior, asignándoas ás comunidades autónomas. Algunhas delas son: control da contaminación ambiental, protección do medio rural, servizos sociais⁴¹, creación e xestión de escolas e gardarías⁴², e xestión de estruturas culturais e deportivas propiedade da comunidade autónoma.

Non obstante, o artigo 27.6 declara a nulidade da delegación, malia realizarse por lei, se non foi acompañada da correspondente transferencia económica desde o orzamento da Administración que obre a delegación, debendo ser feita por un período nunca inferior a cinco anos –art. 27.1.2 Lei de bases–. Do mesmo xeito, derrógase o artigo 28 da Lei de bases, polo que se lle prohibía a un concello que execute competencias que non ten expresamente atribuídas ou delegadas, rematando deste xeito coa atribución tácita competencial.

Así as cousas, a Lei 27/2013 modificou a regulación para a creación de novos municipios no seu artigo 13. Esta reforma foi introducida no debate parlamentario, xa que non constaba no proxecto aprobado polo Consello de Ministros. Segundo a nova regulación, para crear un municipio requírese que teña unha poboación superior a cinco mil habitantes no territorio, que teña sustentabilidade económica, requirindo os informes do Consello de Estado ou da Rexión,

da Administración con potestade económica sobre o territorio, do municipio de que depende o territorio que se quere segregar e da Administración xeral do Estado.

Na nosa opinión, si debemos engadir que esta nova normativa vai contra a competencia exclusiva atribuída ás autonomías que consagra nas súas mans o desenvolvemento do réxime local no seu territorio, previsto nos artigos 148.1.2.º e 149.3 CE, concordantes, e nos seus correspondentes estatutos.

No mesmo nivel de autonomía local, refórmase a posibilidade de fusión de municipios outorgando unha nova regulación que foi introducida no debate parlamentario, desenvolvendo o réxime que estaba considerado no artigo 13.3 e que agora vén modificado e desenvolvido coa inclusión dos apartados 4, 5 e 6. Cando a unión de municipios se leve a cabo, a lei propón que as antigas demarcacións poidan manter a súa existencia como entes inframunicipais, aínda que non gozarán de personalidade xurídica –art. 13.4.2. c–. Do mesmo xeito, esta nova regulación pode atentar contra as competencias de desenvolvemento legislativo que teñen atribuídas as autonomías a través dos seus estatutos.

A última gran reforma territorial que fixo a Lei 27/2013 foi a derogación dos entes inframunicipais. Na lexislación existente a nivel autonómico recibiron nomes moi diversos, como pedanía, parroquia, aldea, etc. Porén, co fin de obter un aforro orzamentario dos municipios –ou ás veces un incremento nos orzamentos do municipio por medio da absorción dos que manexaban estes entes–, o lexislador nacional decidiu suprimir este tipo de ente local por medio da derogación expresa do artigo 45 que o regulaba na Lei de bases do réxime local.

Aínda que esta supresión non viña no proxecto aprobado polo Consello de Ministros, senón que foi introducida no debate parlamentario, si prevía a derogación da personalidade xurídica destes entes. O lexislador decidiu trasladar a previsión dos ditos entes sen personalidade xurídica inframunicipais ao artigo 24 bis. Malia iso, a disposición transitoria 4.^a reconece todos os entes locais inframunicipais existentes no momento da aprobación da reforma e que tiñan personalidade xurídica propia.

Esta reforma tan incisiva ademais tiña previsións orzamentarias e relativas ao persoal público, pero por non ser de interese neste punto non versamos sobre iso. Malia ser certo que foi bastante limitativa da autonomía local e contra o desenvolvemento normativo das autonomías e libre configuración da Administración local, con ela apuntalábase a institución provincial, ata agora abocada á súa desaparición e posta en dúbida con bastante frecuencia, seguindo un camiño similar ao alemán, ao fortalecer unha institución intermedia, pero diversa, de tal maneira que se diminuía a carga competencial da institución situada a nivel máis inferior e, polo tanto, máis próxima ao cidadán.

Neste mesmo sentido pronunciouse o noso Tribunal Constitucional na Sentenza número 41/2016, do 3 de marzo, ao incluír o órgano da comunidade autónoma que debía acordar a disolución na disposición transitoria cuarta, apartado 3.º

Non obstante, todas as prevencións tomadas polo lexislador non favoreceron en ningún momento a fusión de municipios, senón máis ben todo o contrario, pois continuáronse creando outros novos, chegando a practicarse unha auténtica insumisión a esta lei.

Do mesmo xeito, o movemento popular en favor da supresión das provincias, e que acolleu algún partido como Ciudadanos entre as súas propostas políticas, non tivo ao final traslado á vida política, nin reflexo ningún na reforma legal sobre a que falamos.

3.3 A frustrada reforma italiana

A reforma da organización administrativa italiana comezou co Goberno de Monti, que aprobou o Decreto lei número 95, do 6 de xullo de 2012, *di riordino delle province*, e reconvertido na Lei número 135, do 7 de agosto de 2012. Esta normativa buscaba a redución do gasto nestes entes –arts. 4 e 5– e a racionalización do patrimonio público –art. 3–. Do mesmo xeito, con esta regulación pasábase de 86 a 51 provincias, co que ademais se suprimían os seus órganos de goberno⁴³.

Estas medidas resultaron insuficientes, o que levou o Parlamento a aprobar a Lei número 56, do 7 de abril de 2014, sobre *disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Con ela derrógase a provincia, quedando á espera da reforma constitucional⁴⁴.

Pero, mentres se levaba a cabo a dita supresión constitucional, dispúxose un réxime transitorio segundo o cal se abole a Xunta Provincial e o presidente do ente sería un alcalde elixido entre os seus iguais dos municipios da demarcación, co que se compatibilizan as figuras de alcalde e presidente da provincia.

Do mesmo xeito, os membros do Consello Provincial xa non serían elixidos polos cidadáns, senón que se copia o sistema español, pasando a ser os alcaldes e os conselleiros do concello⁴⁵ os que o farán.

A nova norma reforza e posibilita as *unioni dei comuni*⁴⁶ e a utilidade das cidades metropolitanas e dos entes territoriais de área basta⁴⁷ que se viron altamente desenvolvidos.

O poder municipal italiano sempre foi importante, e isto levou a evitar por todos os medios unha fusión de dous ou máis municipios. As reformas emprendidas polos distintos gobernos italianos ían dirixidas a iso e, aínda que coa provincia se conseguiu, non se tivo o mesmo resultado cos municipios; máis ben ao contrario, xa que se crearon as novas cidades metropolitanas e, en consecuencia, déuselle máis poder á nova metrópole cos novos estatutos que se foron aprobando en desenvolvemento da Lei número 56, do 7 de abril de 2014.

Hoxe en día xa se constituíron todas as cidades metropolitanas previstas na lei e algunhas máis das exixidas no texto, chegando ao número total de 15, téndose aprobado o seu estatuto propio.

Non obstante, a reforma da provincia quedou inconclusa. O intento do lexislador de 2014 ía dirixido á absoluta supresión destas, para o cal se requiría a modificación do título V da Constitución italiana. Dentro do proxecto de reforma da Carta magna prevíase a desaparición das provincias para verse substituída polas cidades metropolitanas.

Malia iso, o Referendo de decembro de 2016 non foi favorable ao proxecto e a reforma provincial quedou inconclusa, coexistindo actualmente dúas organizacións que nalgúns lugares actúan de xeito paralelo, como son a provincia tradicional e a cidade metropolitana.

3.4 O caso grego

A continuación examinaremos o caso grego, que, como se verá, non se aparta moito dos anteriores. As grandes crises sufridas polo país levárono a expor a posibilidade dunha redución de administracións no seu nivel local. Así as cousas, formuláronse dous programas de reforma nos anos 1997 e posteriormente en 2010⁴⁸, tras as recomendacións europeas. Antes de levarse a cabo o primeiro dos programas, Grecia tiña ao redor de 5.825 municipios con pouca ou moi pouca autonomía, xa que sufrían dun importante centralismo por parte do Goberno do Estado, malia que os alcaldes fosen elixidos directamente polos cidadáns como no resto de Europa⁴⁹.

Na primeira das datas mencionadas, o Goberno do Estado redactou e aprobou o plan Kapodistrias co fin de realizar concentracións de municipios, o que contribuíría a facer deles

administracións máis fortes e máis aptas para a modernidade á que se enfrontaba o Estado⁵⁰. Iso supuxo, en palabras do profesor López Ramón, pasar dos 5.825 municipios orixinais a 1.033, o que se plasmou nunha redución importante.

Do mesmo xeito, dez anos despois a importantísima crise en que caeu Grecia, e da que aínda non se recuperou, levou a Unión Europea unha vez máis a cursar recomendacións en relación coa fusión de municipios e a redución do número de administracións, como xa se expuxo anteriormente. Neste sentido, no ano 2007 o Goberno grego presentou o proxecto Kallikratis, polo que se prevía a redución do número de municipios, utilizando como razóns fundamentais a modernización da Administración, a redución dos custos orzamentarios, a adaptación á nova Europa dos entes futuros que xurdisen, potenciando así a descentralización⁵¹.

Sen prexuízo diso, ninguén pode obviar que a razón principal era o aforro orzamentario que se pretendía por parte da Unión. Así pois, o resultado final foi a concentración en 2010 dos municipios ata chegar a uns 325 distribuídos en 74 unidades periféricas, que substitúen as antigas prefecturas e, que, pola súa vez, se atopan contidas en 7 periferias⁵².

3.5 Os intentos de redución francesa

Dentro da nosa análise, o último caso sobre o que versamos é o francés. A crise económica afectou tamén a Francia, o que levou o Executivo contemporáneo que naquel momento presidía Manuel Valls a adoptar unha serie de medidas seguindo as recomendacións do informe de 2012 da Unión⁵³. Esta medida foi impulsada polo seu ministro de Economía, Emmanuel Macron, hoxe presidente da República Francesa.

Dentro do programa que deseñou, contemplouse dar unha nova estrutura rexional ao país, baseada na redución do número de rexións desde as 22 existentes a 14 ou 13⁵⁴. Do mesmo xeito, dentro deste programa propónse a conexión e interrelación de cidades e núcleos lindeiros co fin de compartir servizos⁵⁵, o que suporía un aforro considerable en competencias locais.

Así mesmo, incluíuse a supresión dos Consellos Xerais Departamentais, creados por Napoleón. Na actualidade hai 101 departamentos cos seus correspondentes consellos e a pretensión do Goberno foi suprimilos na súa totalidade desde a súa aprobación ata o ano 2021⁵⁶.

Igualmente, pretendeuse elevar o número de habitantes exixidos para a unión de municipios ata os 20.000⁵⁷, pero recordando o mesmo éxito que no seu momento tivo unha medida similar do xeneral Charles de Gaulle. Finalmente, con data do 2 de xuño presentouse o novo mapa rexional, aprobando na Asemblea Nacional Francesa a primeira parte da súa tramitación⁵⁸, e finalmente a lei pola que o territorio francés pasaba a estar reducido a 13 rexións no continente europeo, ás que hai que engadir 5 nos territorios de ultramar que aínda posúe, o que ascende a unha división de todo o territorio nacional en 18 rexións, o cal levou a reducirse en 9. Esta lei foi aprobada o 23 de xullo de 2014 pola Asemblea Nacional, aínda que despregou os seus efectos desde o primeiro de xaneiro de 2016⁵⁹.

As rexións francesas compóñense de dúas asembleas ou consellos: o Consello Rexional, como asemblea deliberante, e o Consello Económico, Social e Ambiental da rexión como órgano colexiado onde se reúnen os principais representantes da rexión nos ámbitos que dan nome ao propio órgano.

4 CONCLUSIÓNS

Á vista deste exame e tendo afondado nas reformas destes países examinados, tomándoos como exemplo da evolución europea, podemos concluír:

Primeiro. A situación económica europea levou consigo un programa de simplificación administrativa e redistribución competencial auspiciado pola propia Unión. Malia iso, a realidade política e gobernativa de cada Estado favorece a existencia dunha organización diversa en cada nación. Esta circunstancia implica a imposibilidade de pór en marcha as mesmas medidas para todos os casos, tendo en conta a diversidade organizativa duns países a outros.

A simplificación administrativa ten, desde logo, efectos positivos, tales como eliminar a disparidade ou facilitarlle ao cidadán atopar a estadía axeitada, axudándolle a desenvolverse entre os organismos públicos, e identificar o órgano competente.

Segundo. Non obstante, o anquilosamento administrativo que sufriu Europa desde hai séculos foi unha das razóns dadas pola doutrina para facer ver a necesidade de actualización do sistema organizativo de cada Estado. Doutro xeito, a recentralización de competencias que promove a Unión, e que está a ser aceptada de bo grao polos Estados membros, non ten en conta a diseminación da poboación duns e outros países, o que contribuirá a dificultar a relación entre os administrados e os poderes públicos.

Terceiro. Así mesmo, a Unión obvia as peculiaridades organizativas e históricas de cada Estado que contribuíron á conformación do actual sistema co cal se organizan. A imposición xeneralizada dunha serie de consideracións e medidas a todos os Estados pode ser mesmo contraproducente, xa que non se respectan as particularidades propias de cada nación. Esta circunstancia consagra as ditas medidas programáticas como erróneas, dado que, aínda que poden levar consigo o aforro económico, conducen ao distanciamento entre cidadáns e poderes públicos e dificulta os fins propios da Administración abocada ao servizo público.

Pola súa vez, ese feito supón non respectar a organización interna de cada Estado e a idiosincrasia propia, actuación que fai quebrantar por parte da Unión un dos seus principios institucionais fundamentais.

Cuarto. Do mesmo xeito, podemos concluír que non todas as medidas e tendencias impostas serven ou poden implantarse en todos os países europeos. Conviría ter en conta as diferenzas organizativas á hora de facer recomendacións organizativas por parte da Unión. Igualmente, cada Estado debera ter a liberdade de aceptar as medidas que desde a Unión se programasen, de maneira que non se pode impor unha mesma medida para países con sistemas moi diverxentes.

Como se demostrou, as medidas adoptadas e implantadas case relixiosamente, sen posibilidade de matiz ou discusión, revélanse ineficaces, como foi o caso de Italia, que antes de achegar unha solución consagrou un novo problema.

5 BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. 2014a. «Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas», *Diario el Confidencial* (8 de abril de 2014). Disponible en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/ (24 de maio de 2019).

AA.VV. 2014b. «Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13», *Diario 20 Minutos* (23 de julio de 2014). Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/> (24 de maio de 2019).

AA.VV. 2014c. «Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale», *Le Monde* (23 de xullo de 2014). Disponible en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html (11 de xuño de 2019).

Bassanini, F. 1998. *Tendenze delle Riforme Amministrative*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.

Berardi, G. 2013. «Politiche comunitarie nell'ambito della spesa pubblica», *Stato e Regioni nella politica per il contenimento della spesa per la crescita*. Bologna: Bononia University Press.

- Cabrera Hernández, F.J. 2013. «Nuevos instrumentos para la Gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos-PDM», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44: 63-100.
- Cassese, S. 2000. «Per la nuova gestione Pubblica», en G. Gardini (coord.), *Modernizzare l'Amministrazione Pubblica. Il Libro Bianco del Regno Unito*. Bologna: CLUEB.
- Cassese, S. 1998. *Lo Stato italiano e la sua riforma*. Bologna: CLUEB.
- Chiti, M.P. 2003. *Mutazioni del Diritto Pubblico nello Spazio Giuridico Europeo*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Denninger, E. 1999. *1998: Tendenze del Federalismo in Germania*. Bologna: CLUEB.
- Ewing, K.D. 1999. *The funding of political parties: Europe and beyond*. Bologna: CLUEB.
- Font I Llovet, T. 1998. *El Estado de las Autonomías en España: Reciente Evolución*. Bologna: Università di Bologna.
- García Lozano, L. 2015. *Remodelación de la Administración Municipal en Europa*, en A. Pérez Miras, G.M. Teruel Lozano e E.C. Raffiotta (dirs.), *Constitución e integración Europea. Forma Política, gobernanza económica, organización territorial*. Madrid: Dykinson.
- González Iglesias, M.Á. 2014. «Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en T. Quintana López (dir.); A.B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Grasse, A. 2001. *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*. Bologna: Editrice CLUEB.
- López Ramón, F. 2010. «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314 (maio-diciembre): 67-104.
- Morcillo Moreno, J. 2014. «La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre», *Revista de Administración Pública*, 195: 303-336.
- Piazza, A. 1999. *Stato e Prospettive delle Riforme Amministrative*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Quiñonero, J.P. 2014. «Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia», *Diario ABC* (2 de junio de 2014). Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html> (24 de maio de 2019).
- Rivero Ysern, J.L. 2014. «La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013», *Revista General de Derecho Administrativo*, 36. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503369> (24 de julio de 2019).
- Schefold, D. 2013. «Rechts vergleichende Beiträge in Zeiten der Finanzkrise», *Deutsch-Italienische Studien*, 3: 5-22.
- Vandelli, L. 2014. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Vandelli, L. 1991. «Origine e fondamenti del sistema amministrativo rivoluzionario-napoleonico», en F. Roversi-Monaco e L. Vandelli (coord.), *Diritti civili e istituzioni pubbliche a due secoli dal 1789*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Vilella, G. 1998. *L'Administration supranationale dans son contexte Économique, le cas Européen*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.
- Vilella, G. 1994. *Un'idea di Europa per il prossimo millennio*. Urbino: Ed. Quattroventi.
- Wyplosz, C. 2012. *Macroeconomic Imbalances in the Euro Area*. Bruselas: Parlamento Europeo.

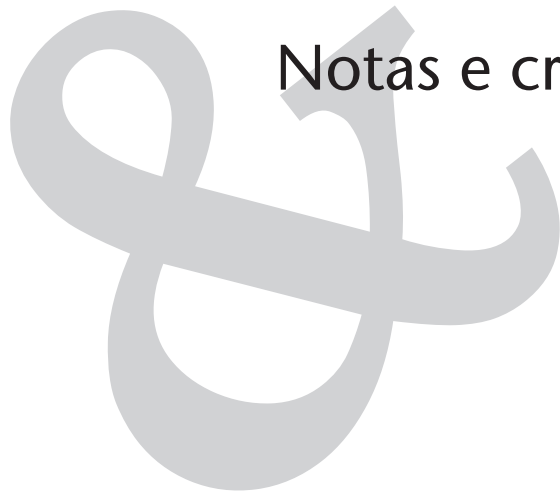
6 XURISPRUDENCIA

- Sentenza do Tribunal Constitucional número 111/2016, do 9 de xuño. Relator Antonio Narváez Rodríguez. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 170, do 15 de xullo de 2016, pp. 50172- 50220.
- Sentenza do Tribunal Constitucional número 41/2016, do 3 de marzo. Relator Andrés Ollero Tassara. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 85, do 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.

NOTAS

- 1 Schefold, 2013: 7.
- 2 Grasse, 2001: 8.
- 3 Ewing, 1999: 11-12.
- 4 O profesor Ewing realiza a comparativa de países tan distintos como os europeos, Xapón ou Estados Unidos. *Vid.* Ewing, 1999: 13.
- 5 Segundo o ministro Bassanini o 50% do orzamento do Estado na década dos 90 viña atribuído ás institucións rexionais e locais. *Vid.* Bassanini, 1998: 8.
- 6 Decreto legislativo do 14 de marzo de 2013, «*di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni*»; o Decreto legislativo número 69, do 21 de xuño de 2013, «*su disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*», modificado pola Lei número 98, do 9 de agosto de 2013, ou o Decreto legislativo número 101, do 31 de agosto de 2013, «*di disposizioni in materia di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*». A última norma aprobada importante para o noso tema foi a Lei do 7 de abril de 2014, «*su disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*».
- 7 Vandelli, 1991: 138.
- 8 Segundo o catedrático de Boloña, o departamento foi creado en Francia por medio do Decreto do 22 de decembro de 1789 cun dobre fin, sendo estes a representación estatal e a organización administrativa do Estado. Para iso terían delimitado «os colexios para a designación dos representantes da Asemblea Nacional, pero, ao mesmo tempo, terían constituído as circunscricións fundamentais para a organización administrativa, confiándoa a unha organización baseada nunha asemblea electiva (consello do departamento) e sobre un directorio, órgano executivo permanente, elixido no seo da propia asemblea». (Tradución do autor). *Vid.* Vandelli, 1991: 144.
- 9 Font i Llovet, 1998.
- 10 Denninger, 1999: 9.
- 11 *Ibidem*, 9.
- 12 Cassese, 2000: 8.
- 13 *Ibidem*, 8.
- 14 Segundo o ministro Bassanini, «a complexidade da sociedade contemporánea non pode ser gobernada toda desde o centro. A crise do *biggovernment* das organizacións centralizadas e burocráticas ten esta raíz. A sobrecarga das demandas ao centro devén intolerable, cando as demandas crecen, diversifícanse e requiren respostas sempre máis rápidas». (Tradución do autor). Bassanini, 1998: 4.
- 15 Isto supuxo un «vasto proceso de desregulación, deslegalización e simplificación de procedementos administrativos, tendentes a reducir a carga burocrática e a mellorar e acelerar a actividade da Administración e a simplificar o sistema da responsabilidade... (así como afianzar o) sistema de controis, reforzando os controis internos de xestión, os sistemas de valoración dos resultados, a adopción de parámetros e metodoloxía que privilexien a eficacia da Pública Administración». (Tradución do autor). *Vid.* *Ibidem*, 10-11.
- 16 Cassese, 1998: 7. O profesor Cassese dicía ao inicio da súa introdución que «O primeiro ministro inglés ten polo menos cinco veces o poder do Pazo Chigi (sede do primeiro ministro italiano), mentres o Consello de Ministros italiano ten vinte veces os funcionarios que Downing Street, n. 10, onde ten a sede o primeiro ministro inglés. Se se compara o solemne pazo dos papas, il Quirinale, onde ten a sede o presidente da República Italiana, co máis modesto Eliseo francés, nótase que o presidente da República Francesa ten polo menos cinco veces máis poder que o seu homólogo italiano, pero a presidencia da República Italiana custa seis veces máis que o Eliseo». (Tradución do autor).
- 17 Vilella, 1998: 22.
- 18 *Ibidem*, 22.
- 19 Vilella, 1994.
- 20 Cabrera, 2013: 68.
- 21 Wyplosz, 2012: 6. O profesor defende que, xunto á indisciplina fiscal, foron causas da crise os escasos mecanismos coercitivos e a ausencia de control doutros desequilibrios macroeconómicos.
- 22 Berardi, 2013: 69.
- 23 Cabrera, 2013: 78
- 24 Grasse, 2001: 80. Segundo o profesor Grasse, Alemaña occidental “non será unible ao resto da Federación, o que levou á aceptación dunha situación de desigualdade e variedade”.
- 25 Denninger, 1999: 8.
- 26 *Ibidem*, 8.
- 27 Schefold, 2013: 16.
- 28 Grasse, 2001: 79.
- 29 *Ibidem*, 78.
- 30 Schefold, 2013: 16.
- 31 Anteriormente era un órgano pertencente á federación, aínda que descentralizado a niveis dos estados federados (*Länder*).
- 32 Tamén se reduciron outras administracións e pasouse de 425 *Kreise* e 139 *Kreisfreie Städte* ata chegar aos 235 *Kreise* e 92 *Kreisfreie Städte*.

- 33 Tamén se chegou aos 107 *Kreisfreie Städte*, 295 *Landkreise* e 3 cidades-estado, as cales son Berlín, Bremen e Hamburgo. *Vid.* Grasse, 2001: 103.
- 34 Schefold, 2013: 19.
- 35 *Ibídem*, 21.
- 36 *Ibídem*, 22.
- 37 A STC do 25 de abril de 2013 declarou inconstitucional parte da Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas de modernización do goberno local.
- 38 A disposición transitoria 2.ª atribúelle ás comunidades autónomas as competencias de servizos sociais que antes tiñan atribuídas os municipios, aínda que foi declarada inconstitucional e nula por decisión da Sentenza do Tribunal Constitucional número 41/2016, do 3 de marzo. *Vid.* Sentenza do Tribunal Constitucional número 41/2016, do 3 de marzo. Relator Andrés Ollero Tassara. *Boletín Oficial del Estado* número 85, do 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.
- 39 García Lozano, 2015: 324.
- 40 Sentenza do Tribunal Constitucional número 111/2016, do 9 de xuño. Relator Antonio Narváez Rodríguez. *Boletín Oficial del Estado* número 170, do 15 de xullo de 2016, pp. 50172- 50220.
- 41 Precisamente esta previsión contida na disposición transitoria segunda da Lei 27/2013, do 27 de decembro, foi declarada inconstitucional e nula por decisión da Sentenza do Tribunal Constitucional do 3 de marzo, número 41/2016.
- 42 Pola disposición adicional 15.ª, a creación e xestión de escolas e gardarías pasa a ser competencia autonómica.
- 43 AA.VV., *Tagliate le Provincie: da 68 a 51*. Giornale *La Stampa*. 31-10-2012. Consultable en: <http://www.lastampa.it/2012/10/31/italia/politica/patroni-griffi-le-province-da-a-riduzione-scelta-irreversibile-11ZttWVKvOgAZxaEolFLiK/pagina.html>. Última visita: 24/7/2015.
- 44 Vandelli, 2014: 47.
- 45 O *sindaco* correspóndese co alcalde no organigrama español, e os *consiglieri comunali* son os concelleiros.
- 46 Vandelli, 2014: 48.
- 47 *Ibídem*, 42.
- 48 López Ramón, 2010: 90.
- 49 *Ibídem*, 90.
- 50 *Ibídem*, 91.
- 51 *Ibídem*, 91.
- 52 As 7 administracións periféricas supoñen unha nova redución obrada polo plan Kallikratis de deste tipo de administracións desde as 13 orixinais do plan Kapodistrias. Estas administracións descentralizadas son as administracións de Ática (onde se atopa Atenas), Macedonia-Tracia, Épiro-Macedonia Occidental (onde está a principal infraestrutura portuaria e económica do país), Tesalia-Grecia Central, Peloponeso-Grecia occidentais-Xónico, Exeo e a relativa á Illa de Creta e o seu arquipélago inmediato.
- 53 Cabrera, 2013: 78.
- 54 AA. VV.; “Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas”. Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 55 AA. VV.; “Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas”. Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 56 Quiñonero, J. P.; “Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia”. Diario ABC. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 57 Quiñonero, J. P.; “Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia”. Diario ABC. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 58 AA. VV.; “Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13”. Diario *20 Minutos*. Consultable en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/>. Última visita: 24/05/2019.
- 59 A adopción fíxose por 261 votos a favor e 205 en contra, coa abstención do grupo parlamentario dos Ecoloxistas. Sobre este particular: AA. VV.; “Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale”, en *Le Monde*. Consultable en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html. Última visita: 11/06/2019.



Notas e crónicas

A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación

La reforma del Impuesto Municipal de Plusvalías: cuestiones de coordinación

The Reform of the Increasing Land Value Tax: Coordination Issues



FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

Catedrático de Economía Aplicada
Universidade de Estremadura
pedraja@unex.es

Recibido: 15/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O artigo céntrase en cuestións de coordinación entre o Imposto Municipal de Plusvalías e os impostos persoais que gravan esas ganancias de capital. A principal conclusión é que a proposta de reforma da Comisión de Expertos de 2017, en termos de coordinación, é a mesma que existe na actual lexislación e non permite eliminar a dobre imposición que se produce. Para conseguir ese obxectivo, é necesaria ademais unha dedución en cota no imposto persoal dunha parte do imposto municipal. O traballo finaliza con posibles extensións derivadas da complexidade do mecanismo de coordinación no caso do IRPF, da consideración do tipo de transmisión (onerosa ou gratuíta) e dos incentivos do sistema de coordinación entre os distintos niveis de goberno.

Palabras clave: Financiamento local, Imposto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva e dobre imposición.

Resumen: El artículo se centra en cuestiones de coordinación entre el Impuesto Municipal de Plusvalías y los impuestos personales que gravan esas ganancias de capital. La principal conclusión es que la propuesta de reforma de la Comisión de Expertos de 2017, en términos de coordinación, es la misma que existe en la actual legislación y no permite eliminar la doble imposición que se produce. Para conseguir ese objetivo es necesario además una deducción en cuota en el impuesto personal de una parte del impuesto municipal. El trabajo finaliza con posibles extensiones derivadas de la complejidad del mecanismo de coordinación en el caso del IRPF, de la consideración del tipo de transmisión (onerosa o gratuita) y de los incentivos del sistema de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave: Financiación local, Impuesto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva y doble imposición.

Abstract: The paper focuses on coordination issues between the tax on Increasing Land Value and the personal taxes levied on those capital gains. The main conclusion is that the proposal for reform of the Committee of Experts in 2017, in terms of coordination, is the same as in the current legislation and does

not allow the existing double taxation to be eliminated. To achieve this objective, it becomes necessary to introduce a tax credit in the personal tax of part of the municipal tax. The work closes with possible extensions arising from the complexity of the coordination mechanism in the case of the Individual Income Tax, the type of transmission (either onerous or costless) and the incentives of the coordination system between different levels of government.

Key words: Local Finance, Tax on Increasing Land Value, Tax Coordination and Double Taxation.

Sumario: 1 Introducción. 2 O principal problema da súa actual regulación: non fai o que di. 2.1 Algúns datos reveladores. 2.2 Declaración de inconstitucionalidade. 3 A proposta de reforma da comisión: unha aposta pola coherencia. 4 Elimínase a dobre imposición? 5 Conclusións, precisións e extensións. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Os concellos en España contan, entre os seus ingresos ordinarios, cun conxunto de impostos; o fundamental, o Imposto sobre Bens Inmóviles (IBI), cuxa recadación alcanza a metade dos ingresos tributarios. Xunto co IBI, os concellos deben exixir o Imposto sobre Actividades Económicas e o Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Ademais, contan coa posibilidade de establecer dous impostos: o Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras e o Imposto sobre o Incremento de Valor dos Terreos de Natureza Urbana (IIVTNU), que se exixirán naqueles concellos en que se aprobase a correspondente ordenanza fiscal.

Coñecido popularmente como Imposto Municipal de Plusvalías, o IIVTNU, malia o seu carácter potestativo, sitúase actualmente en segundo lugar en importancia recadatoria, con cerca dun 10% dos ingresos fiscais municipais.

Este tipo de impostos que gravan as plusvalías fundaméntanse no principio de capacidade de pagamento, xa que as ganancias de capital, neste caso inmobiliarias, forman parte do concepto de renda. Ademais, as ditas ganancias adoitan concentrarse naquelas rendas máis elevadas, o que reforza o criterio de equidade como xustificación do imposto. A aplicación deste a nivel local sería unha forma de internalizar tales ganancias derivadas, en parte, do desenvolvemento urbanístico.

O artigo céntrase en cuestións de coordinación entre o imposto municipal de plusvalías e os impostos persoais que tamén gravan esas ganancias de capital.

En primeiro lugar, examino a súa actual regulación para destacar o seu principal problema, non grava as plusvalías inmobiliarias. Tal situación púxose claramente de manifesto durante a última crise económica na que, sorprendentemente, aumentou a súa recadación, chegando a ser declarado hai pouco parcialmente inconstitucional.

En segundo lugar, describo a proposta de reforma formulada no Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local (2017), que consiste en gravar as plusvalías inmobiliarias reais e deducir, da base dos impostos persoais, o imposto municipal como mecanismo para evitar a dobre imposición.

En terceiro lugar, de acordo co obxectivo do traballo, examino, mediante unha sinxela análise alxébrica, en que medida o mecanismo de coordinación do actual imposto e o proposto pola Comisión, esencialmente o mesmo, eliminan a dobre tributación das plusvalías inmobiliarias e, no seu defecto, como se alcanzaría ese obxectivo.

Pecho o traballo co habitual apartado de conclusións nas que levo a cabo unha serie de precisións e posibles extensións deste.

2 O PRINCIPAL PROBLEMA DA SÚA ACTUAL REGULACIÓN: NON FAI O QUE DI

O máis relevante é que a configuración do imposto non permite gravar as plusvalías inmobiliarias, que é o que xustifica o seu establecemento.

O IIVTNU aparece regulado nos artigos 104 a 110 do Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (TRLRFL).

Como anticipa a súa denominación, soamente tributan os terreos de natureza urbana, sendo o feito imponible (artigo 104.1 do TRLRFL) o incremento de valor que experimentan os terreos (urbanos) e que se poñen de manifesto como consecuencia da transmisión da propiedade destes por calquera título ou da constitución ou transmisión de calquera dereito real de gozo, limitativo do dominio, sobre os referidos terreos.

O curioso prodúcese ao cuantificar o feito imponible, é dicir, ao calcular a base do imposto. Fronte ao camiño lóxico de obter tal incremento por diferenza entre os valores de transmisión e adquisición, o lexislador segue un procedemento obxectivo a partir do valor catastral do terreo.

O incremento calcúlase multiplicando o valor catastral polo número de anos transcorridos entre a adquisición e o alleamento do inmovible, cálculo que se fai por defecto e cun máximo de 20 anos. Iso implica que as “plusvalías” xeradas en menos dun ano non tributen. O anterior resultado multiplícase por uns coeficientes fixados polo municipio que non poden superar os establecidos polo lexislador e que se recollen no cadro 1.

Cadro 1

| Período (anos) | Coefficiente máximo (%) |
|----------------|-------------------------|
| De 1 a 5 | 3,7 |
| Ata 10 | 3,5 |
| Ata 15 | 3,2 |
| Ata 20 | 3 |

A cota tributaria é o resultado de aplicar á base imponible o tipo impositivo que fixa o municipio sen que poida exceder o 30%.

A capacidade normativa dos municipios neste imposto, ademais da fixación das porcentaxes e do tipo impositivo cos límites sinalados, alcanza o establecemento de diversas bonificacións.

Un aspecto relevante pola súa transcendencia en relación cos aspectos de coordinación que constitúe o obxectivo fundamental do noso estudo é que o contribuínte do imposto varía en función do tipo de transmisión. En transmisións onerosas é o transmitinte, mentres que nas lucrativas é o beneficiario.

Un exemplo axudará a comprender o cálculo da base imponible e o afastada que pode estar esa base do valor real da ganancia de capital ou plusvalía.

Supoñamos un contribuínte que comprou un inmovible urbano por 300.000 € hai oito anos e que o vende por 400.000 €. O seu valor catastral é de 200.000 €, do que un 20% corresponde ao terreo¹. O municipio en que se atopa fixou un coeficiente do 3,5% e un tipo impositivo do 20%. Neste caso a base imponible do imposto ascende a 11.200 € e a cota será 2.240 €². Se facemos o suposto de que o valor do terreo se mantivo no 20%, a plusvalía real alcanza os 20.000 €³.

O curioso desta fórmula de cálculo da base imponible é que a súa contía se mantén con independencia dos valores de adquisición e transmisión; é dicir, con independencia de que se produzan ganancias ou perdas reais ao transmitir o inmovible e do importe daquelas.

A última crise económica fixo compatible a produción de minusvalías co pagamento do imposto. No exemplo anterior, basta con substituír o valor de alienación polo de adquisición para que se manifeste unha perda (de 100.000 € no total do inmovible e de 20.000 € no terreo) e que se siga exixindo o imposto con idéntica cota (2.240 €), xa que a base imponible se mantén (11.200 €).

En definitiva, por ser titular dun terreo (urbano) durante un período prodúcese, de xeito automático, un incremento de valor á marxe de que existan plusvalías ou minusvalías reais e do importe destas.

2.1 Algúns datos reveladores

Ese cálculo exógeno da base do imposto é o que explica a evolución da recadación do imposto nos últimos anos. Como, se non, é posible que os ingresos por este imposto se dupliquen entre 2012 e 2016 (de 1.288 millóns de € a 2.577 millóns de €) cando entre 2007 e 2016, segundo datos do Ministerio de Fomento, tanto a taxación media por metro cadrado como o número de transaccións de vivenda se reduciron nun 16% e un 45%, respectivamente?

2.2 Declaración de inconstitucionalidade

A STC 59/2017, do 11 de maio, puxo de manifesto a inconstitucionalidade do IIVTNU, nos artigos relativos á determinación da base imponible⁴, aínda que só naqueles supostos en que someten a tributación situacións inexpressivas de capacidade económica, ou sexa, as que non presentan aumento de valor do terreo no momento da transmisión, impedindo que os suxeitos pasivos poidan acreditar esta circunstancia.

3 A PROPOSTA DE REFORMA DA COMISIÓN: UNHA APOSTA POLA COHERENCIA

No recente Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local (2017), propónse unha reforma do imposto que analizamos cualificada en palabras de dous dos seus membros (Muñoz e Suárez, 2018) como a máis radical e rompedora das realizadas en materia tributaria no informe.

Á marxe da súa posible supresión e a compensación da perda recadatoria para os municipios mediante unha recarga ou participación nos tributos que gravan as plusvalías dos inmovibles, a Comisión decídese por suprimir o imposto actual e substituílo por outro denominado Imposto Municipal de Plusvalías Inmobiliarias (IMPI) que devolva a coherencia á figura, de maneira que se graven verdadeiras plusvalías reais e se amplíe o feito imponible en varias direccións como se indica a continuación.

A base imponible calcularíase, como é habitual neste tipo de impostos que gravan as ganancias de capital, por diferenza entre o valor de transmisión e adquisición. É dicir, o mesmo procedemento que se segue na determinación das plusvalías nos impostos persoais sobre as persoas físicas (IRPF) e as sociedades (IS).

Analogamente aos mencionados impostos persoais, propónse gravar o ben inmovible no seu conxunto e non só o terreo⁵, dando ademais igual tratamento aos inmovibles calquera que sexa a súa natureza (rústica ou urbana). Tamén, e ao contrario do que sucede no imposto actual,

incluiríanse as plusvalías xeradas en menos dun ano. Por último, a diferenza do que acontece nos impostos persoais, os valores de adquisición corríxense pola inflación acumulada desde a data en que foron adquiridos os inmobles.

No que me interesa, a coordinación do imposto con outras figuras, o informe di textualmente (p. 62):

«Para corrixir a dobre imposición, este novo imposto será *deducible da base imponible dos distintos impostos estatais que gravan as plusvalías*».

No apartado seguinte examino en que medida a proposta de coordinación da Comisión evita a dobre imposición sobre as plusvalías inmobiliarias.

4 ELIMÍNASE A DOBRE IMPOSICIÓN?

O mecanismo de coordinación que propón a Comisión é idéntico ao que xa existe co actual imposto. No IRPF actual permítese a dedución do importe do imposto municipal ao calcular a ganancia de capital ou plusvalía inmobiliaria.

Para apreciar en que medida ese mecanismo elimina a dobre imposición sobre a ganancia, sigo un procedemento similar ao utilizado en Pedraja e Bustos⁶ para examinar a dobre imposición de dividendos.

Denomino exceso de carga (*EC*) o derivado da sobreimposición pola coexistencia de ambos os dous impostos, IRPF e Imposto de Plusvalía Municipal.

Definamos:

t_g = tipo impositivo aplicado no IRPF ás ganancias de capital (base aforro)

t_v = tipo impositivo do imposto municipal

G = ganancia de capital producida pola venda de inmobles

V = base imponible do imposto municipal

A tributación das ganancias de capital debería ser $t_g G$.

O contribuínte terá pagado o imposto municipal $t_v V$.

No IRPF, se se permite a dedución do imposto municipal na base, págase:

$t_g (G - t_v V)$

En total por ambos os dous impostos págase:

$t_g G + t_v (1 - t_g) V$

Se $t_g G$ é o que se debe pagar, o *EC* será $t_v (1 - t_g) V$.

Ademais de comprobar que o mecanismo de coordinación existente (dedución na base do importe do imposto municipal ao calcular a ganancia de capital no IRPF) non elimina a dobre imposición, este resultado ofrece un par de conclusións de interese. A primeira, o *EC* será maior canto maior sexa o imposto municipal. A segunda, o *EC* de carga será maior canto menor sexa a tributación da plusvalía no IRPF.

Como eliminaríamos a dobre imposición?

Sinxelamente permitindo deducir na cota do IRPF o *EC*, é dicir, $(1 - t_g) t_v V$.

Se, por exemplo, o tipo impositivo das ganancias de capital (base aforro) en renda é do 21%, a porcentaxe de dedución en cota do IRPF do imposto municipal debería ser do 79%.

Para ver os efectos da proposta da Comisión, chega con substituír a base do imposto municipal V pola verdadeira ganancia de capital G .

Repetindo o proceso, o *EC* será:

$t_v (1 - t_g) G$

En definitiva e de novo, se queremos eliminar o exceso de carga, temos que permitir unha dedución en cota nunha porcentaxe $(1-t_g)$ do imposto municipal $(t_v G)^2$.

5 CONCLUSIÓNS, PRECISIÓNS E EXTENSIÓNS

A principal conclusión do traballo é que, malia que a proposta da Comisión consegue que o imposto municipal se xustifique en termos de equidade, o que considero un resultado fundamental, a proposta de deducir o novo imposto municipal da base do imposto persoal non permite eliminar a dobre imposición sobre a ganancia de capital inmobiliario, como sucede tamén co vixente imposto. Para a eliminación da dobre imposición, precísase un elemento adicional de coordinación que consiste na dedución en cota do imposto persoal dunha parte, $1-t_g$, do imposto municipal.

Unha cuestión previa para que a anterior análise sexa válida é que supomos que a incidencia económica coincida coa incidencia legal. De non ser así, non haberá dobre imposición. Isto é probable que suceda co IS, dada a dificultade de determinar a súa verdadeira incidencia.

En relación co actual imposto municipal, un suposto de partida tamén necesario é que exista realmente unha ganancia de capital para poder falar de dobre imposición. Se non hai ganancia ou mesmo se producen perdas de capital, isto é $G=0$ ou $G<0$, todo o imposto municipal será EC. Esa posibilidade elimínase coa proposta da Comisión na medida en que soamente grava as verdadeiras plusvalías ($G>0$).

A coordinación co IRPF é máis complexa que co IS, dada a progresividade do primeiro na actual base do aforro. Mentres que, no IS, ao ser proporcional o imposto, a porcentaxe de dedución en cota do imposto municipal é fixa, no IRPF a dita porcentaxe debería variar en función do tipo marxinal da base aforro do contribuínte. Como esa posibilidade desde o punto de vista práctico é impracticable, descontar unha porcentaxe única en cota non eliminará o exceso de carga para os de menores ganancias de capital e descontará máis do necesario, facendo o exceso de carga negativo, para os contribuíntes de maiores ganancias.

O investimento do suxeito pasivo segundo o tipo de transmisión, onerosa ou lucrativa, require algunha extensión adicional. Nas transmisións lucrativas, ao ser o contribuínte o beneficiario, a posible dobre imposición habería que formulala entre o Imposto Municipal de Plusvalías e o Imposto de Sucesións e Doazóns. Ben é certo que para determinados casos de parentesco, a práctica supresión do imposto autonómico eliminaría a existencia de dobre imposición neses casos e, en consecuencia, a necesidade da súa corrección.

Unha última precisión moi relevante. A eliminación da dobre imposición entre dous impostos que pertencen a distintos niveis de goberno pode contemplarse como unha transferencia de recursos entre eles e, desde esa perspectiva, os incentivos son relevantes. Explicome, se permito deducir a totalidade do imposto municipal de plusvalías para evitar a dobre imposición dos impostos persoais que gravan esas ganancias inmobiliarias, os concellos terán un incentivo para non só implantar o imposto municipal, senón tamén para elevalo ao máximo, xa que o que pagan os contribuíntes polo imposto municipal será descontado dos impostos persoais. Desde esa perspectiva, o máis razoable sería permitir a dedución dunha imposición mínima do imposto municipal e considerar o resto como unha sobreimposición que afecta a ese tipo de plusvalías inmobiliarias froito do principio de autonomía municipal aínda que iso vaia en contra da equidade horizontal e da neutralidade de gravame das plusvalías inmobiliarias fronte ás doutra orixe.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local. 2017. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Madrid: Ministerio de Facenda e Función Pública.
- Muñoz Merino, A.M., e Suárez Pandiello, J. 2018. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y gasto público*, 92: 19-37.
- Pedraja Chaparro, F.M., e Bustos Gisbert, A. 1999. «La doble imposición de dividendos: un análisis comparado», *Hacienda Pública Española*, 149: 55-70.

NOTAS

- 1 A repartición do valor do inmovible entre o valor do solo e a edificación constitúe un elemento problemático do imposto.
- 2 Base imponible = 40.000 € (valor catastral do terreo) x 3,5% x 8 (anos) = 11.200 €. A cota tributaria é igual á base imponible polo tipo impositivo = 11.200 x 20% = 2.240 €.
- 3 80.000 € (20% de 400.000 €) menos 60.000 € (20% de 300.000 €).
- 4 Concretamente os artigos 107.1, 107.2 a) e 110.4. Esta STC 59/2017 ten como precedentes as SSTC 16/2017 e 37/2017.
- 5 Con iso desaparece o problema de delimitación entre o valor do solo e da edificación comentado con anterioridade.
- 6 Pedraja Chaparro e Bustos Gisbert, 1999.
- 7 Como acertadamente sinala a Comisión, o cambio na base do imposto municipal exixirá aplicar uns tipos impositivos nese imposto (tv) máis reducidos.



Recensións

As Cortes Xerais

Las Cortes Generales

The Parliament



ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES (COORD.)

Editorial Universitas, Madrid, 2019, 363 pp.

ISBN: 978-84-7991-501-8

Recibido: 20/03/2019 / Aceptado: 23/07/2019

O profesor Villanueva Turnes coordina con tino o volume que aquí se recensiona, un esforzo colectivo por achegar o lector á realidade contemporánea das nosas Cortes Xerais, especialmente agora que temos a posibilidade de realizar o balance de corenta anos de Constitución.

Despois da presentación da obra, asinada polo propio coordinador, atopámonos co primeiro capítulo, titulado “As Cortes Xerais” e elaborado polo constitucionalista José Luis López González. O autor fai un concienciado repaso ás principais regras que regulan o Parlamento nacional, así como ás funcións que constitucionalmente cumpre, para finalizar coa análise das relacións entre o Parlamento e o Goberno, todo iso cunha vocación pedagóxica e un espírito crítico dignos de eloxio.

Séguelle o segundo capítulo, co título “A experiencia constitucional do Congreso dos Deputados no aniversario dos corenta anos da Constitución Española de 1978: Balance e Reformas”, elaborado pola constitucionalista Mercedes Iglesias Báez. De novo estamos ante un repaso en profundidade ás principais vicisitudes que observaron eses corenta anos de práctica parlamentaria, onde se analizan todas e cada unha das cuestións que foron especialmente polémicas; desde a composición e elección da Cámara ata a titularidade e condicións de exercicio do dereito de sufraxio, pasando polo mandato representativo dos deputados e a limitación temporal deste. Non queda nada fóra da análise.

A continuación, ofrécesenos o traballo de Vicente Sanjurjo Rivo, tamén experto en Dereito Constitucional, onde reflexiona sobre “O Senado en busca de sentido constitucional”. Como ben pode imaxinar o lector, tamén aquí se fai unha análise centrada en causas e consecuencias

de motivos polos que o Senado ía ser unha Cámara de representación territorial e non o acaba sendo, así como os diferentes intentos que houbo a prol de reformar a Constitución no dito sentido. O autor propón un mapa conceptual-histórico ás propostas nun e outro sentido que conviría ter en conta en hipotéticos escenarios de reforma.

Posteriormente vén o capítulo “O estatuto dos parlamentarios: prerrogativas parlamentarias e aforamento de deputados e senadores”, debido á pluma de Gema Rosado Iglesias, profesora de Dereito Constitucional, onde estuda tales prerrogativas non só no seu sentido literal, senón tamén á luz dos criterios interpretativos que subministrou o Tribunal Constitucional ao longo destes corenta anos.

A continuación, atopamos o capítulo de Alejandro Villanueva Turnes, experto en Dereito Público, quen non só atopa forzas e ánimos para coordinar a obra, senón que tamén realiza un completo estudo sobre “As competencias non lexislativas das Cortes Xerais en relación co Título II”; é dicir, respecto da Coroa. O autor aborda a cuestión de forma graduada; primeiro identifica cales son esas competencias e posteriormente aborda como se exerceron na práctica; por último, déixanos unha reflexión final, facendo especial fincapé na importancia de que se emende unha das principais lagoas do noso ordenamento constitucional, como é a elaboración do Regulamento das Cortes Xerais, fundamental para o exercicio das competencias que o profesor Villanueva estuda no seu capítulo (p. 141).

Seguidamente podemos ler a peza de Germán Teruel Lozano, profesor de Dereito Constitucional, relativa a “A organización e o funcionamento das Cámaras”. O autor comeza o seu estudo cunha obrigada referencia ao principio de autonomía parlamentaria e en como afecta á organización e funcionamento das Cámaras, tanto respecto dos órganos máis típicos dun e outro tipo (Presidencia, Mesa, Xunta de Voceiros, por un lado; Pleno e Comisións, por outro) como respecto dos que máis relevancia práctica teñen (Grupos Parlamentarios). Feito iso, aborda o desenvolvemento da vida parlamentaria cotiá en toda a súa extensión, desde a mesma lexislatura ata a publicidade de traballos e sesións, pasando polos períodos de sesións, a orde do día e o desenvolvemento e ordenación dos debates.

Tamén obtemos moita información substancial en “As comisións parlamentarias de investigación das Cortes Xerais”, de Ana Gude Fernández, constitucionalista galega que nos brinda un exhaustivo repaso a todo o que ten que ver, xuridicamente falando, con esa figura que tanto dá que falar politicamente: o obxecto que investigan, a iniciativa de creala, o plan de traballo, as potestades que teñen, a comparecencia de persoas, a solicitude de documentos, o segredo (ou non) dos seus traballos, as súas relacións co Poder Xudicial e o informe final co que estes rematan.

Un dos capítulos que mellor ilustran o conxunto da obra é o do profesor José Tudela Aranda, avezado iuspublicista que aborda “O dereito de petición ante as cámaras parlamentarias”. Non só realiza un repaso en profundidade a unha institución que tivo quizais menos protagonismo do que tería sido recomendable á luz de acontecementos políticos xa case históricos (15-M), senón que ademais contén o punto necesario de crítica que tan de agradecer é. Para José Tudela, se se consegue adaptar as exixencias dunha institución lonxeva no noso constitucionalismo ao contexto actual, iso pode ser “de grande utilidade” para a institución parlamentaria (p. 209).

Miguel Ángel Alegre Martínez ofrécenos, a continuación, un estudo das “Deputacións permanentes das Cámaras”, ese órgano parlamentario sempre en boca de todos cando se convocan eleccións xerais. O constitucionalista leonés non deixa nada no tinteiro e fai un percorrido histórico que recalca na actualidade da institución, estudando as súas principais funcións constitucionais. Aínda que cumpren con solvencia estas, non hai que chamarse a engano, posto que

tales deputacións “quedan actualmente abocadas a reproducir a menor escala a problemática da institución parlamentaria, á continuidade da cal serven” (p. 234).

O único capítulo que non procede do mundo do Dereito Constitucional vén desde unha ciencia irmá (ou irmandada), como é a Ciencia Política. Asíno o profesor Manuel Sánchez de Dios, titúlase “Leis orgánicas, leis ordinarias e delegación legislativa”, e achega un suxestivo estudo cuantitativo e comparado (con referencia a Francia, Portugal e Italia, especialmente), onde destaca a “gran renovación legislativa nas dez legislaturas, sobre todo nas dúas primeiras” (p. 254).

Obviamente, nunha obra destas características era necesario analizar que sucede coas, en ocasións, non moi pacíficas delegacións legislativas. A iso dedícanse dous capítulos da obra, asinados por senllas constitucionalistas. O de Noemí García Gestoso versa sobre “Os decretos legislativos” e o de Yolanda Gómez Lugo sobre “O decreto-lei a 40 anos da Constitución española”, e ambos son dúas boas pedras de toque para saber que sucedeu na dita marxe temporal con tales figuras.

Outro tanto pode dicirse da “Iniciativa legislativa popular e outras formas de participación no parlamento”, estudo elaborado pola profesora xienense Catalina Ruiz-Rico Ruiz, onde fai o propio cunha institución que tivo, segundo criterio que compartimos, certa “intranscendencia constitucional” (p. 299), que quizais se poida ver compensada por esas “outras formas” participativas, con especial mención das que veñen da Rede e, especialmente, das redes sociais.

Finalmente, debemos facer mención ás dúas contribucións que pechan o volume. A primeira é a da profesora Enriqueta Expósito, titulada “O referendo consultivo no ordenamento constitucional español: a conveniencia de reformular o seu deseño normativo tras catro décadas de desapercibida vixencia”, onde a autora diagnostica e prognostica cumprindo o prometido no título, sostendo que determinadas voces o están a configurar, na práctica, como unha potencial ameaza á democracia constitucional; en concreto, cando avogan pola súa “distorsionada utilización” (p. 345). A segunda é a do profesor López Castillo, quen aborda “Os tratados internacionais” e, especialmente, as autorizacións parlamentarias que operan *ex constitutione* para proceder á sinatura e ratificación dalgúns deles.

En obrigada síntese, estas son as contribucións que forman o conxunto da obra. Unha obra que, insistimos, é unha inmellorable proba de que a comunidade de expertos segue producindo estudos que se interrogan sobre como mellorar esa institución con *mala saúde de ferro* que é o noso Parlamento. Acuda o lector, se así o estima, a comprobalo.

Ignacio Álvarez Rodríguez

Profesor axudante doutor de Dereito Constitucional
Universidade Complutense de Madrid
nacho.alvarez@icei.ucm.es



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



Xacobeo 2021

galicia



XUNTA
DE GALICIA