

EDMUND BURKE HA VUELTO A MORIR (PARLAMENTO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA)

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de A Coruña

SUMARIO

I. El correcto orden de las cosas. II. La arquitectura del estado liberal y el principio de división del trabajo. III. Bicameralismo y representación territorial. IV. La alternativa de un consejo federal. V. El particular caso del Senado español. VII. Intereses político-territoriales y parlamento. VIII. Nuevos caminos, nuevas respuestas.

Una constante hasta ahora inalterada. Ni la diversidad de su expresión, ni los cambios habidos a lo largo de la historia han hecho que la política pierda su fundamento territorial. El poder político es un esfuerzo permanente de delimitación, de apropiación y configuración de un espacio en el que construir identidad. El poder es jurisdicción y su lenguaje, la política, respira ese mismo oxígeno. Antes de existir la opinión pública, antes, por tanto, de la llegada del estado, la política como simbolización y socialización del poder ya era una forma de marcar el territorio, de representarlo¹. Incluso, el internacionalismo político, el derecho de gentes, la kantiana paz perpetua o los balbuceos del constitucionalismo global de nuestros días, no son más que la búsqueda de una última frontera, de un nuevo espacio de poder.

La política dimensiona la superficie del poder y, al hacerlo, lo representa. Esa función topológica y, en cierto modo fractal, escapa a la geometría tradicional del jurista en la que la distancia mas corta entre dos puntos siempre es la recta que se

¹ La literatura sobre ese proceso y sus efectos es amplísima. Por todos vid. SASSEN S. *Territory, Authority, Rights*, Princeton, Princeton U.Press, 2006 (hay una versión en castellano traducida por M.V.Rodin y publicada por Katz editores, 2010. Asimismo, es de obligada consulta la obra de ROKKAN. S., *StateFormation, Nation-Building and MassPolitics in Europe*, New York, OUP, 1999.

traza sobre el plano de la constitución (cuyos contenidos pueden cambiarse, pero no su lógica).

Estas páginas pretenden evidenciar la estéril circularidad de un debate cargado de nominalismos constitucionales y que no ofrece respuestas convincentes. Me refiero a la larga discusión académica y política surgida ante la necesidad de tener que justificar constitucionalmente, es decir, en una sociedad de patrón democrático, la existencia de una segunda cámara parlamentaria.

El solo hecho de tener que explicarlo, nos advierte sobre la presencia de un factor subyacente que desborda la previsión natural de las cosas: que, en democracia, la constitución garantice la existencia de un órgano que representa la voluntad del pueblo es algo pacífico y coherente; sin embargo, que se constitucionalice la concurrencia de otras representaciones en competencia con la primera es algo que debe ser adicionalmente motivado.

De entre todos los intentos hasta ahora habidos (cámara de moderación que representa a las élites, cámara corporativa que representa intereses económicos...) el que ha mostrado un mayor grado de compatibilidad y adaptabilidad institucional con la obligada existencia de una cámara de representación del pueblo ha sido el de la representación territorial, presente, incluso, en estados tan poco descentralizados como el francés. Pero, ¿puede existir una representación territorial distinta de la política? y, al tiempo, ¿puede hablarse de una representación política sin dimensión territorial?

I. EL CORRECTO ORDEN DE LAS COSAS

La política, entendida como relato de lo público ante el público, supuso la configuración de un nuevo territorio: la nación. Fue el estado el que creó la nación y no se produjo, como a veces se argumenta, el proceso inverso². Con el estado,

2 Como ha escrito R. MÁIZ «En un primer momento, la Nación se construye desde el Estado (lengua estándar, mitos y símbolos compartidos, historia nacional etc.) como refuerzo comunitario de la ciudadanía individual, legitimador del esfuerzo jurídico, fiscal y bélico exigido a las poblaciones. Más tarde, la creación de capitalismos de base estatal al hilo de la competencia y coordinación internacional entre grandes potencias, se tradujo en el reforzamiento del nacionalismo de Estado a finales del siglo XIX (...) La identidad nacional —siempre políticamente creada, nunca natural— resulta previa a la defensa de intereses económicos nacionales, porque provee el criterio de lectura a través del que se interpretan estos últimos (Hale 2008). De este modo, el proceso de construcción del Estado liberal se dobla con el proceso de la construcción nacional: no es la Nación la que segrega un Estado propio, sino el Estado el que conforma su Nación. Es el Estado el que, en determinados casos, procesos y contextos, y no en otros, monopoliza el poder político como *Estado-nacional* tiempo que construye un *Estado nacional*, esto es, una comunidad más o menos homogénea con una misma cultura, lengua, historia, mitos y símbolos compartidos por la mayoría de los ciudadanos. También aquí algunos Estados (Francia) mostraron más capacidad de nacionalización de sus poblaciones que otros, los cuales, en sus trayectorias dispares de construcción como Estados- nacionales, mantuvieron o incentivaron una crecientemente activada estructura plurinacional (España, Reino Unido)», «El dios mortal. ¿Implica la globalización una progresiva desaparición de los estados?», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n° 37. 2017, cit. en pp. 29 y 30.

territorio y pueblo se hacen uno y, de ahí, las dificultades de la teoría del estado para explicar la plurinacionalidad, tanto en su interior (bien sea por la presencia de comunidades históricamente diferenciadas, bien por procesos migratorios generadores de sociedades cosmopolitas) como, hacia afuera, al definir su papel en la generación de organizaciones supraestatales.

Sabemos que el proceso de construcción del estado ha sido complejo y evolutivo, y que esa circunstancia ha repercutido en las instituciones y tradiciones constitucionales de cada país. Ahora bien, el constitucionalismo ha elaborado y suministrado un argumentario básico común, tanto desde el punto de vista de la estructura de las fuentes del derecho, como desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos o la relativa a la organización del poder (elecciones por sufragio universal, división de poderes, *check and balance*...) en el que ir acomodando diversas singularidades. Dentro de ese sustrato explicativo, que persigue dar encaje en la teoría constitucional a peculiaridades derivadas del proceso evolutivo de cada estado, nos encontramos con el concepto de representación territorial que nace para agrupar/camufflar diversos arreglos institucionales cuyo único fin es contener o limitar posibles desviaciones del órgano que representa política y democráticamente al pueblo, ya sea bajo la excusa de la participación (gobiernos locales) ya, en el caso de los estados de tipo federal, con el pretexto de crear la necesaria ficción institucional de que los pueblos de los estados miembros cuentan con un circuito representativo propio, distinto del que corresponde al pueblo federal, que les permite modular/contener la voluntad política de este último.

La fragmentación del poder legislativo en varias Cámaras o, como alternativa institucional, la obligada y decisoria intervención en el proceso de elaboración de las leyes de órganos de relevancia constitucional funcionalmente asimilables (al estilo del *Bundesrat* alemán), encuentra sus raíces en los precusores medievales de los modernos parlamentos y en la tradición jurídica de cada país. El constitucionalismo rompió conceptualmente con ese pasado, con un mundo de súbitos y señores que fue progresivamente sustituido por otro de servidores públicos y ciudadanos. En ese mundo en transformación, también mutó la vieja idea de representación hasta convertirse en algo radicalmente distinto. Como ha escrito Francisco Rubio Llorente: «Lo que reciben los Parlamentos democráticos, los parlamentos contemporáneos, no es la representación que ostentaban las viejas cámaras estamentales; nuestros parlamentos no son herederos de esas Cámaras, sino de la *repraesentatio absortiva* que ostentaban los antiguos monarcas absolutos. La representación es, por definición, representación libre; y el parlamento como órgano del Estado integrado por la totalidad de los representantes, ha de organizarse y actuar de acuerdo con este principio de la total igualdad y la absoluta libertad de quienes lo integran»³.

3 «El parlamento y la representación política», *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993, p. 224.

Aunque las primeras asambleas revolucionarias se dotaron así mismas de competencias típicamente ejecutivas y judiciales, en clara contradicción con alguno de los principios que sus miembros proclamaban, resultaba materialmente imposible que un órgano de deliberativo y de amplia composición asumiese el gobierno diario de los asuntos públicos. Los representantes políticos del pueblo, en coherencia con los postulados que defendían, pronto se centraron en aprobar las leyes y controlar el gabinete del rey o el órgano equivalente de dirección y gobierno. Si bien la voz del parlamento era la voz de la nación, ésta no tenía, como la del rey, un alcance ilimitado. Ni la teoría (división de poderes), ni la práctica lo hacían posible.

El parlamento sustituía al rey como principal representante del pueblo, pero no era el único. En el proceso de construcción del estado los parlamentarios tuvieron que convivir con otros representantes que de forma indirecta también actuaban por delegación del pueblo al que decían servir: los agentes y empleados públicos, incluidos los encargados de impartir justicia. Los representantes de la ley también lo hacían por mandato y en nombre del pueblo al que servían. Diferenciar entre el pueblo como actor político y el pueblo como mero referente de la legitimación del estado se convirtió así en una necesidad estructural.

No todos los asuntos públicos eran asuntos políticos. Los asuntos públicos comenzaron a tener una doble dimensión: la política y la no política. El parlamento no podía ni juzgar ni gobernar. Su soberanía se iría construyendo como una soberanía especializada. El concepto de representación política permitió delimitar funcionalmente ese espacio, otorgarle carácter excluyente y diferenciar la representación producida en el parlamento de otras representaciones. Al principio y al final de ese proceso selectivo de transformación sólo la parlamentaria fue considerada como representación política: la única, la genuina.

Al no existir vínculo jurídico entre representantes y representados no se trataba de trasladar la voluntad del pueblo al parlamento y, de éste, al estado, sino de que, a través de la representación operada en y por el parlamento, se escenificase la formación de una voluntad única del pueblo, inexistente con anterioridad⁴. De este modo, se habilitaba un cauce para superar la primera de las aporías que presentaba la teoría de la representación sobre la que se estaba edificando el

⁴ Aunque la base democrática de la representación política siempre generó movimientos y tendencias que a modo de tácitos mensajes partían del electorado hacia sus representantes, lo cierto es que, con algunas excepciones, a la doctrina del derecho público solo le interesó la dimensión autorreferencial de la representación, hasta convertirla en una función estatal en la que los ciudadanos y sus derechos —especialmente los de participación— eran contemplados como una pieza menor de todo el engranaje. Desde la *Teoría General del Estado* de Jellinek, pasando por Carré de Malberg hasta llegar, por ejemplo, a la mejor doctrina italiana del pasado siglo, puede apreciarse como al abordar este tema se piensa más en el estado que en las personas y sus derechos. Las siguientes palabras de Balladore-Pallieri, «los parlamentarios no ejercen la función legislativa en lugar de un sujeto —el pueblo— al que tal función correspondiera in proprio, sino que la ejercer porque compete al Estado, del que ellos, en tanto que miembros de las Cámaras, son órgano», podrían ser de otros muchos autores. (*Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Milán, Giuffrè, 1976, p. 102).

estado constitucional: ¿cómo legitimar el poder político en la voluntad general si ésta no existía como tal antes del hecho mismo de la mediación representativa?

Por tanto, primero fue el estado y después la nación; y, primero fue la representación y después el parlamento, tal como hoy lo entendemos.

II. LA ARQUITECTURA DEL ESTADO LIBERAL Y EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DEL TRABAJO

El intercambio de pareceres, sin poner en peligro la libertad personal, era uno de los requerimientos presentes en las viejas asambleas medievales. Esta garantía se acomodaba a la perfección a las demandas del estado liberal y, particularmente, a la necesidad de contar con un público cuya opinión pudiese ser contextualizada y conocida. El parlamento era el lugar ideal para crear ese público y donde formar y procesar una opinión que después se pudiese imputar al pueblo.

El primero en advertir sobre la conveniencia de esa especialización representativa fue Emmanuel Sieyès, para quien era una obligada consecuencia del principio de división del trabajo sin cuya concurrencia era imposible distinguir «una nación organizada en cuerpo político, de una inmensa turba de hombres esparcida sobre una superficie de veinticinco mil leguas cuadradas⁵». Especialización que estimaba imprescindible para diferenciar entre la soberanía de la nación que se expresa mediante el poder constituyente y la soberanía del parlamento en tanto que poder constituido; para definir a los electores y a los elegidos; y, en fin, para acotar el espacio del parlamento en relación con los demás órganos del estado⁶.

5 «Ideas sobre los medios de actuación que podrán disponer los representantes de Francia en 1789», *El Tercer Estado y otros escritos políticos de 1789* (R. Máiz, edit.), Espasa-Calpe, Madrid 1991, p. 39.

6 Al obviarse esta perspectiva, algunos autores han advertido sobre la contradictoria posición de Sieyès quien, tras defender con vehemencia la imposibilidad de dividir al cuerpo de representantes en dos cámaras terminaría justificando la constitucionalidad de un sistema bicameral y hasta siendo, con Napoleón, presidente del Senado (1799). Sin embargo, si examinamos con atención sus textos, singularmente el Artículo II de la «Declaración voluntaria propuesta a los patriotas de los ochenta y tres departamentos de Francia (17 de junio de 1791)» puede comprobarse que Sieyès no se opone a la división del trabajo de los representantes en dos secciones, aunque se encuentren físicamente separadas, sino a «formar varios todos o Cámaras ejerciendo un veto una sobre otra». Prueba de la incomprensión actual en la lectura de aquél texto es que, a pesar de los esfuerzos del autor, dos días después de su publicación se le incoó un procedimiento criminal en el Club de los Jacobinos por pretender una regresión de la Revolución argumentando la vuelta a la instauración de una segunda cámara. Del mismo modo, cuando en sus «Bases del orden social» (1794) explica su giro en torno a la estructura del legislativo, sin que neguemos aquí el cambio producido, puede apreciarse que, en su justificación, subsiste la apuntada idea de división del trabajo: «El Poder Legislativo, a su vez, no ha de ser confiado a la solo Cámara de los Diputados. En efecto, hemos llegado a la conclusión de que resulta necesario dividirlo en tres partes: el Jefe del Estado, el Senado y la Cámara de Diputados. Ninguna de estas tres partes puede arrogarse por entero el Poder Legislativo; ninguna, tampoco, considerarse el legislador o representante legislativo. Estas cualidades, en efecto, no pertenecen sino a la reunión de la tres partes. Los textos citados pueden verse en R. Máiz, *Escritos y discursos de la Revolución*, CEPC, Madrid, 2007, *cít.* en pp. 350 y 388 respectivamente.

Esta interacción parlamento/representación política dio lugar a una singular especialización del poder, a la que los teóricos del estado denominaron después «función representativa».

Importa no perder de vista esta vinculación originaria y a menudo olvidada entre la representación política y el principio de división del trabajo. La representación política no nació como un mecanismo de transmisión de la voluntad del pueblo, sino como una herramienta especializada para su recreación institucional, sujeta cíclicamente a una válvula de seguridad democrática: la confianza otorgada y periódicamente manifestada en las urnas⁷.

Atribuir a la nación el origen de todo el poder es un enunciado más próximo a la idea de democracia que imputárselo a la divinidad, pero, cuando menos en sus comienzos, resulta difícil identificar aquella primera representación política con la existente en las actuales democracias. Más bien podríamos sostener que la representación política que sirvió de fundamento al estado constitucional fue una simbiosis entre los condicionantes derivados del acceso de la burguesía al parlamento y la reasignación institucional que ello comportó desde la perspectiva del principio de división del trabajo. No discuto la importancia del avance ni la de su horizonte (el pueblo). Tan solo pretendo subrayar cómo la nueva clase dominante contuvo el concepto de representación para convertirlo en un poder instrumental a su exclusivo servicio, puesto que tal circunstancia es importante para comprender por qué desapareció por completo la posibilidad de revocación del mandato —presente, aunque curiosamente olvidada—, en la obra de Sieyès⁸ o las dificultades y resistencias con las que se encontró la ampliación del sufragio cada vez que intentó abrirse camino.

La oposición del rey y de las fuerzas que lo apoyaban tuvo claras manifestaciones en las primeras constituciones liberales europeas (co-soberanía, veto real sobre la ley, control del ejército y de la Administración...). Si los que se sentaban en los escaños del parlamento ya no defendían mayoritariamente los intereses de aquellos grupos (aristocracia y clero) próximos al monarca, poniendo en peligro su subsistencia y la estabilidad de gobierno, nada mejor para contener aquel ímpetu transformador que aplicar institucionalmente su misma receta: *divide et impera*.

El bicameralismo apareció, así, como una solución casi natural, que permitía establecer en favor de las viejas élites una caja de resistencia política que

7 Sobre esta visión funcional de la representación vid. Rubio Llorente, F., para quien «La necesidad de división del trabajo y especialización es así una de las dos raíces del principio representativo. De acuerdo con esta concepción de Sieyès, que después se repite con otras variantes en Schumpeter y que en terreno de la Teoría del Estado tiene una expresión clásica también en la obra de Hans Kelsen, la representación política es la resultante de la actuación conjunta de dos principios distintos: el principio democrático de una parte, y el principio de división del trabajo de la otra», en «El parlamento y la representación política», *La Forma del Poder*, CEC, Madrid, 1993, cit. p. 224.

8 Por todos, R. MÁIZ, *Nación y Revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*, Tecnos, Madrid, 2007.

aprovechaba las inercias de la historia y ofrecía la gran ventaja de participar plenamente de la nueva lógica del constitucionalismo y, particularmente, de su idea de establecer frenos y contrapesos al ejercicio del poder. Para prevenir y equilibrar los potenciales excesos de la asamblea nada mejor que dividir su representación, incorporando la tradición de las dos cámaras, dotando de mayor complejidad a sus procesos de decisión y administrando los ritmos y los tiempos. Una sola representación y dos cámaras: una principal y otra de moderación, que sería conocida como la «alta». Pero la solución política no era institucionalmente posible. Si había dos cámaras, debería haber dos representaciones.

Con el bicameralismo se abrió en el circuito de la representación política una puerta a otras representaciones —que algunos, posteriormente, bautizarían como especiales— pues, para justificarse y evitar la reiteración, ya no podían calificarse de «políticas». Toda vez que carecía de sentido replicar en una segunda cámara las sensibilidades políticas de la primera y, asumido que el poder legislativo no podía invadir las competencias de otros poderes del estado, la única alternativa viable para alcanzar aquel estratégico fin moderador, pasaba por variar la composición de la cámara alta, cuyos miembros tendrían que seleccionarse mediante un criterio distinto (procedencia territorial, linaje, adscripción corporativa...) a los de la cámara baja. En definitiva, revestir la misma representación política con una representatividad distinta⁹.

Este persuasivo movimiento de los herederos del *AncienRègime* tuvo una consecuencia trascendental: quebró la coherencia y la filosofía constructiva del concepto de representación política tal como había sido conformado en el ideario de la revolución liberal (las primeras constituciones disponían asambleas unicamerales: una sola nación una sola representación) y permitió introducir en el circuito político representativo otras representaciones que no eran, formalmente, «políticas». La idea de moderar al pueblo y a sus políticos por otros actores políticos que no dependiesen directamente de la voluntad popular fue el germen de una desconfianza en la autenticidad de la representación política, que, bajo nuevas formas, perdura hasta nuestros días.

La brecha abierta en la noción de representación política dio lugar a un concepto amplio y otro estricto. El primero engloba a todas las representaciones —sean o no políticas— que forman parte del circuito político-representativo del estado, mientras que el segundo sigue significando su concepción original. La

9 Sobre la clásica diferencia entre representación y representatividad me remito al trabajo de R. PUNSET «El concepto de representación territorial en la Constitución española», RDP, n° 7, 1980, pp. 105-118. Como explica el citado autor, «es indudable que la configuración constitucional del modo de reclutamiento de los órganos estatales supremos persigue una finalidad representativa o, más exactamente, pretende construir una concreta *representatividad*. De igual modo, parece evidente que la representatividad perseguida no es la misma en unos órganos que en otros; y ahí está la historia del bicameralismo para demostrarlo, toda vez que la razón de ser de las Segundas Cámaras ha girado casi siempre en torno a su especificidad representativa respecto de las Cámaras Bajas» *cít.* en p. 109.

confusión entre la representación política y sus diversas representatividades estaba servida.

III. BICAMERALISMO Y REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Pero no todas las consecuencias de esa impropia ampliación del concepto de representación fueron necesariamente negativas. El bicameralismo, como arreglo constitucional, resultó ser un remedio constructivo muy útil para favorecer la unidad política de aquéllos estados que tenían una amplia extensión territorial o en los que se agrupaban comunidades con identidades culturales diferenciadas y resistentes culturalmente al proceso de construcción nacional. La cámara alta, al menos en teoría, ofrecía una oportunidad para dar soporte político a otra representación, la de los territorios, que se anunciaba como distinta de la tradicional representación política, con el claro propósito justificativo de hacer entender que su cometido ya no era moderar los impulsos de la cámara baja (co-gestionar una misma representación), sino incorporar al parlamento una representación distinta de la política en sentido estricto.

Se propugnó, así, la conveniencia de habilitar constitucionalmente órganos material y funcionalmente especializados en determinadas tareas representativas que, además, pudiesen servir, por su composición, para desatascar y dar curso a situaciones políticas complejas¹⁰. No obstante, siempre que esta solución institucional se canalizó a través de una segunda cámara parlamentaria, ello no se debió al hallazgo de una representación territorial distinta de la política, sino a la aplicación, una vez más, del principio de división del trabajo.

Como de forma muy concisa explica Meg Russell¹¹, cuando se constituyeron las federaciones de los Estados Unidos de América, Canadá y Australia (1787, 1867 y 1901, respectivamente), los parlamentos nacionales se crearon con unas primeras cámaras que seguían el modelo Westminster. Estas cámaras eran elegidas directamente por los ciudadanos y los escaños se distribuían en circunscripciones nominales, mediante un sistema mayoritario («first past the post») en el que toda la población tenía una representación aproximadamente igual. Pero esta sistema de provisión de escaños dejaba a los estados más pequeños y menos poblados en una situación de notoria inferioridad, cuando no, de práctica exclusión del principal órgano democrático de la federación recién constituida. Las segundas Cámaras vendrían a poner remedio a esa situación.

¹⁰ La configuración constitucional del Senado de los Estados Unidos de América es, en este sentido, ejemplar. Los Papeles del Federalista son testimonio escrito de esa pretensión. En particular es de interés la lectura de la carta núm 62 «Criterios que definen al Senado» (Publius/Madinson), *El Federalista*, (R. Máiz, ed.) Akal, Madrid, 2015.

¹¹ «The territorial Role of Second Chambers», *Seconds Chambers*. N.D J. BALWIN Y D. SHELL Eds., Frank Cass, London, 2001, pp. 105-116

Dicho con otras palabras: la integración de los estados en la federación exigía que se compensasen representación y geografía¹² (las zonas menos pobladas del país también tenían derecho a sentirse partes del nuevo proyecto). El tradicional diseño de distrito electoral anglosajón no permitía corregir ese desequilibrio que perjudicaba la presencia suficiente de todos los estados en la federación y, sobre todo, la de la federación en todos los territorios, algo que en los sistemas electorales proporcionales y de circunscripciones plurinominales se consigue de modo mucho más sencillo, adjudicando un número mínimo de escaños por circunscripción, fórmula que opera como una garantía de presencia en el parlamento de las circunscripciones más pequeñas o menos pobladas.

Las segundas cámaras federales no surgieron, al menos en estos países, para canalizar una representación territorial distinta de la política sino, por razones mucho más pragmáticas, para solventar problemas relativos a la base territorial de la representación política, articulándose un mecanismo de equilibrio entre la democrática y el asentamiento del electorado en todo el territorio de la federación. Los senadores no tenían por cometido representar unos intereses territoriales distintos de los políticos, sino hacer política en nombre de unos estados que, de otro modo, tendrían una presencia muy disminuida en el principal órgano de decisión federal.

Cuestión distinta es que esta necesidad constructiva o de diseño se adornase de argumentos favorecedores de las bondades políticas de la federación, hasta producirse un progresivo salto conceptual: la representación que asumía la segunda cámara no era una representación política expresada a través de otra representatividad (la de los elegidos por los estados y no por la federación) sino una representación —la territorial— auténtica y completamente distinta. De este modo, mientras la cámara baja expresaba, a través de la representación política, las preferencias y los posicionamiento ideológicos del pueblo federal, la cámara alta no representaría a ciudadanos sino a los territorios, aceptándose, en cierto modo, que la voluntad conjunta de todos los ciudadanos que viven en ellos no tendría por qué coincidir con la suma de los ciudadanos que viven en la federación¹³.

12 Sobre el diseño de los distritos electorales y su condición de pieza medular de todo el sistema representativo vid. *The concept of constituency. Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Designs*, Andrew Rehfeld, Cambridge University Press, 2005.

13 Consciente de ello, F. RUBIO LLORENTE ha llegado a afirmar que «La noción puramente intuitiva de representación territorial se hace más y más opaca cuanto más se ahonda en ella y es indispensable ir hasta el fondo para realizarla. Ni siquiera en su forma más simplista, que parte, por así decir, de la equiparación entre territorio e individuo, y atribuye a cada territorio un voto (o dos, como en los Estados Unidos de América) resulta sencillo realizarla, pues siempre cabrá discutir quién o cómo se habrá de elegir o nombrar a los representantes del territorio que por definición no es una simple circunscripción electoral, sino un cuerpo político estructurado y dotado en consecuencia de órganos propios. Pero, además, esta forma simplista de dar a todos los territorios la misma representación con independencia de cuáles sean sus dimensiones geográficas o demográficas, conduce inevitablemente a situaciones de infra—supra— representación que pueden lastrar gravemente el funcionamiento de sistema en su conjunto, atribuyendo, por ejemplo, como sucede actualmente (se refiere a la España), un peso desproporcionado a la población rural en relación con la urbana», «La necesidad de la reforma constitucional», *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2004. p. 35

A nadie escapa que en ambos supuestos los ciudadanos son los mismos y que lo único que cambia es la corrección introducida en el modo en que son institucionalmente representados en función del distinto sistema electoral establecido para elegir a los miembros de cada una de las cámaras¹⁴.

Puede, en efecto, argumentarse, como incentivo favorecedor de la solución federal —sobre todo en el federalismo dual originario—, que el gobierno de la federación se sostiene sobre dos realidades cada una de las cuales cuenta con su propia casa: una para los estados y otra para las personas. Pero lo cierto, es que en uno y otro caso, nos encontramos ante una misma representación: la política. Una expresada por el gobierno federal y otra por cada uno de los gobiernos estatales. Y es, precisamente, esa política la que se representa y la que define, en su devenir, la dinámica interior de los respectivos territorios¹⁵.

Por este motivo, cuando los partidos políticos consolidaron sistemas para monopolizar y controlar el acceso a la «política» (instituciones federales y estatales) aquella dualidad de origen se fue progresivamente diluyendo hasta ser sustituida —como decía al comienzo de estas páginas— por una nueva geometría fractal: el eje partidos en el gobierno/ partidos en la oposición que se reproduce, en distintas escalas pero con idéntico formato, tanto en la política local, como en la del estado como, finalmente, en la política federal.

Allí donde la competencia entre partidos a nivel federal es, básicamente, una amplificación de la competencia partidaria existente mayoritariamente en los estados, la segunda cámara, por mucho que diga la constitución federal es, en la práctica, un órgano que, al igual que la cámara baja, se rige por el eje mayoría/ oposición articulado por los partidos políticos, y su representación no difiere de la de aquella¹⁶.

14 Este es el principal inconveniente de la que podríamos denominar tesis del desdoblamiento representativo del pueblo, por cuanto, considera que los ciudadanos pueden ser, al tiempo, miembros de la federación y miembros del estado al que también pertenezcan. Por su primera condición estarían representados en la Cámara baja y, por la segunda, lo estarían en la alta. La dificultad de este enfoque reside no tanto en esta imaginativo Jano, cuanto en explicar su utilidad, pues, no se acaba de comprenderse por qué los ciudadanos van a sentirse más integrados al verse representados como ciudadanos de un estado que como ciudadanos de la federación o por qué los ciudadanos van a corregir o modular la voluntad que manifiestan en una cámara por el hecho de que aparezca representada, de otro modo, en la otra. El solo hecho de pensar que un mismo votante puede actuar movido por intereses territoriales (y no ideológicos) cuando vota la senado y desprovisto de ellos cuando vota a la cámara baja resulta muy difícil de asumir. Sin embargo, ha de reconocerse que esa formulación cuenta con un importante respaldo teórico que, con diversas modulaciones, se sostiene en el tiempo desde los comienzos del federalismo. Así, vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «La representación territorial», *Fundamentos*, n° 3, 2004, Oviedopp. 279 a 330; y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado», en *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Senado, 2008, pp. 23 a 58.

15 Así, la experiencia institucional ha demostrado que el Senado de los EEUU siempre ha sido una Cámara de representación política y que los intereses territoriales se han hecho llegar a los cuerpos legisladores federales por otras vías. Vid. ZIMMERMAN, J.F., *Contemporary American Federalism*, Praeger, Westport, Connecticut, London.

16 Desde hace tiempo puede consultarse una amplia literatura que ha analizado, incluso, cuantitativa y sociológicamente, esta cuestión que, en algunos países federales, ha traspasado las paredes de la academia

Contrariamente, en aquellos estados políticamente descentralizados en los que no se ha logrado concluir un proceso de homogeneización capaz de asegurar un sentimiento dominante y preferente de pertenencia nacional (estado-nación) y, por ello mismo, como parte de su expresión democrática, cuentan con partidos nacionalistas especialmente implantados en los territorios que políticamente reivindican su diferencia, la contienda política incluye la variable territorial como parte de la ideológica y las primeras cámaras se convierten inexorablemente en cámaras de debate territorial, puesto que ese asunto es un elemento inexorablemente constitutivo de la política en esa clase de estados (Bélgica, Canadá, Reino Unido, España).

En suma, en uno y otro supuesto, la democracia de partidos desliza a las segundas cámaras hacia la nada, del mismo modo en cómo, una vez elegidos, los sistemas proporcionales convierten en jurídica y políticamente irrelevante el distrito electoral de procedencia de los miembros de la cámara baja. Como ya he dicho otras veces, no conozco a ningún senador sin ideología, ni a ningún diputado sin territorio¹⁷. La política incorpora la dimensión territorial y en ella se define y representa.

La anterior conclusión es fácil de constatar a poco que se observe con atención la evolución institucional de los senados en las principales democracias federales. Sin embargo, no estimo necesario emprender aquí esa tarea de acreditación, puesto que tanto fuera como dentro de nuestras fronteras existen abundantes trabajos doctrinales que analizan con detenimiento ese asunto¹⁸. Las segundas cáma-

para incorporarse a la arena pública, tal como se refleja en múltiples artículos de opinión. Las sociedades democráticas se preguntan de manera insistente qué hacer con sus segundas cámaras y a ese interrogante no es ajena la ciudadanía de los estados de tipo federal. Un interesante resumen de situación puede verse en vid. LÓPEZ GARRIDO, C. «Pero...¿Puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?», op. supra cit., quien llega a sostener que «El Senado, en fin, se instituyó en el momento fundacional de los Estados federales surgidos por asociación para garantizar la identidad de las partes frente a la unidad del todo, pero poco aporta hoy a la estructura federal, reproduce la misma dinámica partidista característica de la primera Cámara y difícilmente puede ser considerado, por su falta de funcionalidad específica, esencia de los Estados federales», cit. en p. 81. Asimismo, puede consultarse el trabajo de SANZ ROYO, E., «El bicameralismo en el S. XXI. Los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado», *TRC*, n.º 40, 2017, pp. 507 a 526. Ambos parecen inclinarse por la supresión del senado, una hipótesis que, siempre que se ofrezcan otras alternativas para articular la realidad política de los estados complejos, no me parece que deba ser desatendida, pues, como he escrito en otro lugar, «la representación territorial —como realidad distinta de la representación política de base ideológica—, en las modernas democracias articuladas en torno a los partidos políticos, es más una «cortesía institucional», producto de la historia que ofrece algunas rentabilidades adicionales (reubicación de cargos públicos, escenarios de renegociación política de segunda oportunidad...) que una solución eficiente y necesaria», *Democracia Federal. Apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014, p. 254.

17 *Democracia federal*...op. supra cit., p. 253.

18 En nuestra doctrina, afrontan directamente ese tema, SÁENZ ROYO, E., en «Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado», *RDP*, n.º 85, 2012, 173-193; y de la misma autora *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid, Marcial Pons, 2014 y, más recientemente, en «El bicameralismo en el S XXI. Los últimos debates en el derecho comparado». Apuntando más directamente al corazón de lo que llega a tildar como la «quimera» de la representación territorial en la democracia de partidos» vid. también el ya citado estudio de López Garrido. En ambos trabajos, con los que comparto

ras no sólo están siendo cuestionadas en cuanto a la naturaleza de su representación (Francia, Italia, Irlanda, Australia, Canadá, Bélgica o España) sino que, en algunos casos, también se denuncia su incomodidad democrática (falta de legitimación de origen o sobrerrepresentación por asignación indebida de escaños por circunscripción, como ocurre en Canadá o Australia).

Con todo, es de interés subrayar que, si bien perduran las propuestas, más o menos imaginativas, para su reforma, cada vez son más las voces que propugnan abiertamente su supresión, convencidas de que, en las modernas democracias, ya no hay razones para su sostén y de que todos los argumentos hasta ahora invocados se han demostrado sistemáticamente contradichos por la realidad. De hecho, si esa supresión no se ha producido ello se debe, en mi opinión, a tres circunstancias fundamentales. La primera de ellas está relacionada con la dificultad jurídica que, en algunos países, comporta la reforma del senado por cuanto exige una compleja modificación constitucional¹⁹, requiriéndose, en ocasiones, que los senadores voten

muchas de sus afirmaciones, el lector podrá encontrar una completa visión acerca de este asunto y una excelente descripción del estado de la cuestión en el derecho comparado.

19 Las experiencias de dos grandes federaciones territoriales como las de Canadá y Australia es sumamente ilustrativa. En el caso de Canadá, la principal dificultad para acordar la abolición del senado reside en la complejidad y la duración temporal del procedimiento de reforma que debe activarse. Como recordaba Jason Fekete, comentarista del Ottawa Citizen en un artículo publicado el 19 de junio del 2015, en día y mes igual, solo que sesenta y cinco años antes (10-6-1950) ya se discutía sobre la necesidad de abolir la Cámara roja. «Es hora de *déjàvu*. Pero hoy, pocos piensan que solo «alguna» reforma puede ser necesaria. Muchos están pidiendo el desmembramiento al por mayor del Senado (...)». La situación producida en torno a este asunto había llegado a tal punto que el primer ministro canadiense, S. Harper, solicitó al TS de Canadá su opinión sobre los planes del Gobierno para suprimir de forma unilateral la cámara alta o hacerlo a través de cauces indirectos (no designando senadores, circunscribiendo al máximo sus funciones y capacidades de actuación hasta convertirlo en una instancia inoperante). En una severa decisión, la *Reference re Senate Reform*, de 25 de abril de 2014, el Tribunal determinó que el Senado estaba arraigado en la Constitución y que su supresión sólo era posible si el Gobierno federal concitaba, además, el acuerdo de siete provincias con la mitad de la población del país para avanzar no ya en la supresión, sino en posibles reformas mucho más modestas como la relativa a los límites del mandato de las elecciones al Senado en las provincias. También advirtió el Tribunal sobre la inconstitucionalidad de todas aquellas medidas orientadas a desactivar tácitamente la institución. La dificultad que entraña la puesta en marcha de un procedimiento de reforma constitucional intergubernamental hizo que algunas fuerzas políticas apostasen por dotar de sentido al Senado comprometiéndose a proponer miembros representativos de la sociedad canadiense y no adscritos a ningún partido, mientras que otras formaciones políticas han comenzado a negociar con los gobiernos provinciales la posibilidad de que apoyen la supresión del Senado y promover, una vez alcanzado los acuerdos mínimos constitucionalmente exigidos, su supresión. Aunque, con perfil propio, la supresión del Senado es otro de los temas recurrentes de la política Australiana desde hace bastantes años, pero sobre todo a raíz de la crisis de 1975 en la que su bloqueo sobre la cámara baja provocó la convocatoria de elecciones. A día de hoy nadie duda de que es una mera cámara de revisión que reproduce el esquema de fuerzas representado en la cámara baja con alguna prima en favor de ciertos partidos minoritarios, como consecuencia de la sobrerrepresentación de la que gozan los estados de menos población. Pero quizá el argumento de mayor peso para justificar su supresión resida en la propia experiencia constitucional de los distintos estados que integran la federación. Todos ellos, excepto Queensland, tienen una segunda Cámara y todos comparten una historia de crisis y bloqueos, razón por la cual Queensland abolió su Consejo en 1922. Recordemos, también, que en 1951, Nueva Zelanda suprimió su segunda cámara con el argumento de que se había vuelto ineficaz y políticamente irrelevante.

a favor de su propia desaparición. La segunda, tiene que ver con la vieja idea de introducir en el circuito de la representación otras voces —a día de hoy de procedencia no partidaria— que contrarresten el monopolio representativo de los partidos. Esta incauta esperanza es la que creo que, en último término, decantó la posición mayoritaria de los electores de Irlanda e Italia cuando se han pronunciado en referéndum sobre este tema²⁰. Y, por último, no debe olvidarse que la supresión del Senado conduce en muchos casos a una inevitable reforma de la cámara baja y, previsiblemente también, del sistema electoral establecido para la elección de sus miembros. En todo caso, se mire hacia donde se mire, en las democracias parlamentarias, las segundas cámaras son más un problema que una parte de la solución.

IV. LA ALTERNATIVA DE UN CONSEJO FEDERAL

Llegados a este punto, cabe preguntarse si, a diferencia de la fórmula bicameral hasta ahora descrita, el modelo de un consejo federal, que exprese la voluntad de los gobiernos territoriales, a modo de conferencia de embajadores de los estados federados con capacidad y competencia para intervenir en el proceso de elaboración federal de la leyes y en otras decisiones relevantes para la federación es capaz de transmitir a la federación decisiones adoptadas en función de una representación distinta de la política.

Antes de adentrarnos brevemente en esta cuestión, cumple recordar que el *Bundesrat* no es una Cámara parlamentaria sino un órgano de colaboración intergubernamental y que sus miembros no son, técnicamente, representantes políticos de los ciudadanos de los estados, sino agentes vicariales de la voluntad del gobierno del *Land* que los elige, a la que están jurídicamente vinculados, hasta el punto de que no pueden votar de forma personal e independiente, pues, si los votos de los delegados de un *Land* no son coincidentes todos ellos quedan anulados.

Por tanto, no estamos hablando ni de un parlamento, ni de representantes políticos. El *Bundesrat* no persigue recrear deliberativamente una voluntad posteriormente imputable al pueblo, sino habilitar un espacio de encuentro en el que negociar la voluntad previamente acordada por cada uno de los ejecutivos de los estados miembro. Lo único que hace que un circuito comunicativo jurídicamente tan distinto al de una segunda cámara llegue en la práctica a parecerse funcionalmente a ella es, precisamente, la política.

La fórmula —poco común— de habilitar constitucionalmente un órgano capaz de integrar en la voluntad del estado unos supuestos intereses territoriales distintos de los políticos no puede evitar que quienes los promueven sean sujetos políticos —responden ante un electorado— que defienden intereses igualmente

20 Me refiero a los celebrados el 4 de octubre de 2013 (participación 39,17%; votos no 51,73%) y el 4 de diciembre de 2016 (participación 68,48 %; votos no, 59,95%), respectivamente.

políticos. La obtención de ventajas o beneficios locales requiere de una política de alianzas y estrategias compartidas con otros estados miembro que inevitablemente se proyecta en el nivel federal. Dentro de una federación carece de sentido una política territorial del aislamiento. Solo el acierto en la estrategia federal puede redundar en una mejor defensa de los intereses del territorio que se representa.

El *Bundesrat* ejemplifica cuanto se acaba de decir. No es una segunda cámara parlamentaria. Sus miembros no son representantes políticos del pueblo alemán. Sin embargo, aunque no en igual medida, adolece de muchos de los inconvenientes de los senados federales, además de tener alguno propio²¹. En efecto, a pesar de su diseño constitucional, el *Bundesrat* decide sistemáticamente en coherencia con una democracia de partidos.

Cuestión distinta es que, como consecuencia del viejo principio de división del trabajo, tan unido al de representación, se haya habilitado un cauce diferenciado para su expresión y articulado procesos internos de control y de distribución de funciones pretendidamente útiles a los fines de la integración federal. Ahora bien, aunque las normas que regulan el *Bundesrat* persigan otra cosa, la representación presente en ese órgano es, en último término, la misma que rige al *Bundestag*. Solo, así, se explica la facilidad con la que los partidos políticos han reutilizado la institución hasta convertirla en un órgano de apoyo político del gobierno federal o de bloqueo, cuando la mayoría parlamentaria-gubernamental que sostiene la federación no coincide políticamente con la que forman los delegados gubernamentales de los *Länders*.

Ni los senados federales ni el modelo de consejo de gobierno alemán producen una acción integradora distinta de la que produce la política. Y, si en algún caso, se defiende su utilidad, ello se debe a su mayor o menor acierto regulatorio para reproducir o indexar de otro modo la representación política ya presente en la cámara baja y no al hecho de que aporten una nueva y distinta variable —la territorial— al sistema constitucional mediante el que se conforma la adopción de decisiones relevantes para la comunidad.

V. EL PARTICULAR CASO DEL SENADO ESPAÑOL

Hace ya doce años, en esta misma revista, escribió Fernández-Carnicero: «Ante la maraña de tópicos, ocurrencias arbitristas o abuso políticamente cínico

21 La mecánica de la institución basada en las alianzas entre ejecutivos estatales ha llevado a una sucesión de reformas constitucionales que pretenden volver a los inicios y limitar la capacidad de intervención del *Bundesrat* en los procesos de elaboración de las leyes, reduciendo los ámbitos materiales en los que es exigible su concurrencia. En efecto, la pretendida función integradora del *Bundesrat* ha desembocado en una situación ciertamente paradójica en la que, como ha escrito Th. DARNTÄDT, «dieciseis estados pueden decidir cada vez menos pero, como consuelo, pueden bloquear más», *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005. Para una reflexión más amplia sobre los problemas del federalismo de cooperación alemán me remito a mi *Democracia federal...op. supra cit.* p. 119-134 y a la bibliografía allí citada.

del Derecho Comparado, no deja de ser arriesgado el intento de contribuir con una reflexión jurídica más (...) al hasta ahora frustrado debate sobre la reforma del Senado. Antes que un análisis teórico del fundamento o sentido que entre nosotros justifica el bicameralismo, entiendo que se debe partir de un reconocimiento crítico del motivo real de una Segunda Cámara en el actual régimen constitucional español. Porque la Constitución de 1978 no trató de reanudar el tracto interrumpido con una tradición bicameral concluida con la II República y, obviamente excluida, durante las dictaduras de Primo de Rivera y Franco. En realidad lo único que hizo nuestra Ley de Leyes fue mantener, con algún retoque, el Senado preconstitucional de la Ley para la Reforma Política de 1977, cuya única razón de ser fue la de reubicar a parte de la clase política del régimen anterior. Sin duda, este espíritu de órgano «nominal» (en el doble sentido de falto de realidad propia y de instrumento o cobertura de una nómina retributiva) ha marcado el perfil de la denominada, con más ironía que respeto, Alta Cámara. Es hora, por tanto, de reconocer el lastre de esa marca o vicio de origen para, a partir de los principios y la estructura orgánica del marco jurídico-constitucional vigente, superarlo y hacer de la necesidad circunstancial virtud institucional²²».

También puede ser hora, me atrevo a añadir, de plantearse, como ya ocurre en otras latitudes, la conveniencia de su supresión.

Entre los muchos estudios disponibles acerca del significado de la expresión «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) como atributo esencial del Senado, parte del órgano constitucional Cortes Generales, que «representan al pueblo español» (art. 66.1 CE), merece destacarse, por su sincero esfuerzo de acomodación²³, el llevado a cabo por el Consejo de Estado en su Informe sobre la reforma de la Constitución española (22-2-2005), en el que se procuró aportar una mirada jurídica reflexiva sobre algunos de los principales pilares de la Constitución (la Corona, el Senado, las CCAA) con el fin de encarar con bases teóricas más definidas los retos, no ya de la reforma, sino también aquellos otros a los que tendría que hacer frente una hipotética constitución reformada.

En apenas cinco páginas, el Informe aplica el clásico fundamento del federalismo dual al modelo territorial de la Constitución 1978, tras treinta años de experiencia democrática y, por tanto, una vez despejadas muchas de las dudas iniciales a las que no había encontrado solución el constituyente. Detallo algunas de las afirmaciones allí contenidas: — «Si el Senado ha de seguir siendo una de las dos

22 «La representación territorial: ¿representación política o representación de intereses?», *TRC*, n.º 17, 2006, pp. 331-336, cit. en p. 31.

23 Sinceridad sobre las dificultades intelectuales de su propósito, que se aprecia en afirmaciones como «La expresión «representación territorial», que el artículo 69.1 de nuestra Constitución utiliza para caracterizar al Senado, carece de precedentes en la historia constitucional española y es poco frecuente en el Derecho Comparado» (p. 182) o «Como quiera que (...) cualquier sociedad política ocupa un espacio bien delimitado, toda representación es, en cierto modo, representación territorial» p. 183), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, ed. a cargo de F. RUBIO LLORENTE Y J. ALVAREZ JUNCO, CEPCC, Madrid, 2006.

Cámaras de las Cortes Generales, la representación que sus miembros ostentan ha de ser política...» Una Cámara de representación territorial solo existe (...) cuando sus miembros ostentan una representación «política», entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio...»; —...en los Estados federales o, de modo más amplio, en los Estados compuestos... los ciudadanos tienen una doble condición que se refleja en la estructura bicameral del Parlamento: a) la simple condición de ciudadanos, miembros de una comunidad política única, personificada por el Estado compuesto y representada por una Cámara elegida por el voto igual de todos los ciudadanos...; b) la condición, derivada y dependiente de la anterior, de miembros de una de las comunidades políticas territorialmente delimitadas a las que la Constitución dota de poderes propios, indisponibles por el legislador ordinario. *A través de la estructura bicameral, el cuerpo político es representado así en su unidad y en su diversidad, de manera que solo la conjunción de ambos momentos hace visible una representación plena*»²⁴.

De los dos apartados en los que he agrupado de forma sintética los argumentos esenciales que constituyen, en este punto, el núcleo del Informe, comparto el primero de ellos: la representación territorial es siempre representación política. Discrepo, sin embargo, del segundo de los razonamientos, en mi opinión, claramente forzado. Son varias los motivos que me mueven a ello. En primer lugar, porque la estratégica equiparación entre estado federal y estado compuesto, que pretende tender un elegante puente mediante el que aproximar el estado de las autonomías y el modelo territorial de la Constitución de 1978, a los estados federales, desconoce que estos últimos obedecen a pautas y principios preformativos muy distintos²⁵. Como se sabe, en la simbolización política

24 Citas en pp. 185 y 186

25 No hace falta subrayar que los ingredientes típicos del federalismo y de su cultura política, no solo no están presentes en la Constitución de 1978, sino que las pocas posibilidades interpretativas que podrían permitir un acercamiento al mismo han sido obturadas por la STC 31/2010. En efecto, que en nuestra Constitución no exista un pacto constituyente de ciudadanos y pueblos como en el federalismo, no significa que en ella no se reconozcan otros pueblos distintos del representado por las Cortes Generales. De hecho, los pueblos de las CCAA del art. 151 CE tienen la facultad constitucional de rechazar en referéndum la propuesta de estatuto de autonomía que para su comunidad hubiesen aprobado los representantes del pueblo español. Y, en este caso, que hasta ahora no se ha dado, tampoco cabría hablar de un ciudadano «dual», y sí de cierto pacto de respecto territorial en relación con comunidades de ciudadanos que reclaman algún espacio de identidad política diferenciada. No creo, por ello mismo, que sustituir en nuestro texto constitucional algunos conceptos como el de soberanía o el de nación, objeto, entre nosotros, de permanente y coloquial disputa política, por expresiones más habituales en las Constituciones de nuestro entorno («el poder emana del pueblo...») con el fin de situar a la Constitución por encima de la «batalla de todos los días», suponga quebrar el fundamento del estado, ni tampoco creo que reconocer en la Constitución a los pueblos de España y a su forma de expresión institucional (las CCAA) o explorar aquellos compromisos que son fruto directo de la historia (ni la corta democracia de 1931 ni la de 1978 hubiesen sido posibles sin un previo acuerdo de convivencia con los nacionalismos vasco y catalán) suponga defender posiciones de tipo confederal. Vid. M. ARAGÓN, «Pasado y presente en el debate sobre la organización territorial del Estado», en *Revista de Libros*, 13-9-2017, p. 6. Por el contrario, me parece poco acertado descafeinar la realidad fundadora del federalismo con el fin de subrayar ciertas semejanzas jurídico-formales con el estado autonómico, porque el problema es, sobre todo, político-cultural y no de vestimenta institucional: en los estados federales, sean como sean, siempre hay algo que

y cultural de los estados federales se parte de un pacto de lealtad (foedus) entre pueblos, políticamente preexisten o no²⁶, que explícitamente se proyecta en la Constitución, por lo que, aún en el supuesto de que no hubiesen formado parte del poder constituyente originario, sí cuentan con la capacidad necesaria para decidir acerca de su reforma. Y es, precisamente, desde la territorialidad última de ese poder, como pueblo de un estado miembro, constitucionalmente diferenciado, de donde surge la necesidad de construir una federación capaz de gestionar políticamente lo diverso.

En segundo lugar, porque la única representación de interés territorial que, en puridad, corresponde a los ciudadanos de una federación no es la que se expresa en el plano de los poderes constituidos a través de una segunda cámara parlamentaria, sino la que ocasionalmente podrían hacer valer, a modo de reconvertido derecho de resistencia, en el momento de apoyar o no un proceso de reforma constitucional, cuando el criterio de la mayoría de ciudadanos de la federación no coincidiese con el sentir mayoritario de los que viven en determinados estados con capacidad para bloquear el proceso. Es este caso, sí que podría hablarse de una representación político-territorial que modula o condiciona la común representación político-democrática. Ahora bien, ante una situación como la descrita, el ciudadano estaría posicionado como votante en uno u otro lugar y nunca existiría, como parece sugerir el Informe del Consejo de Estado, un ciudadano que es, al mismo tiempo «unido» y «diverso».

federar y eso es, precisamente, lo que la Constitución española niega y a lo que pretende dar una alternativa distinta. No me atrevo a afirmar que la nuestra sea una constitución deliberadamente antifederal, vid., J. PEREZ ROYO, *La reforma Constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015, pp.119 y ss., pero sí creo que deberían reformarse aquellos preceptos que por su carga política o impronta institucional manifiestamente lo impiden, pues soy de los que piensan, como lo hacía M. CAMINAL (*El federalismo pluralista*, Paidós, Madrid, 2002) que «Cuando el nacionalismo se somete al federalismo aquél tiende a desaparecer. Cuando el federalismo se somete a los nacionalismos se transforma en otra cosa: en una técnica jurídica y política de organización territorial del estado nacional». El «federalismo nacional» no es federalismo, sino «otra cosa». Ponerlo de manifiesto o alejarse de quienes legítimamente la defienden, no significa disolver el estado y acercarse a diseños de carácter confederal, sino comprender que el principio federal, lejos de ser una mera técnica de articulación del poder nacional en el territorio es, sobre todo, un principio de justicia que obliga a administrar la diferencia y que, como la libertad o la igualdad, debe presidir la ordenación de una sociedad para que pueda ser justa cuando en ella conviven comunidades con identidad territorial diversa. Por ese motivo, como subrayan desde hace tiempo los teóricos del federalismo, es imprescindible no confundir ese concepto con el de federación (por todos, P. KING, *Federalism and federation*, Croom Helm, Londres, 1981, en especial p. 76).

26 Como he explicado en otro lugar, por referencia a los debates de la constituyente de 1931, «es claro que el federalismo es unionista y que, por tanto, incorpora una cultura política contraria a la secesión. El federalismo, en efecto, nace para unir lo que está separado. Ahora bien, «separado» no significa que hayan de existir estados independientes previos al momento de la constitución federal. El desencuentro, la separación, también puede darse entre comunidades identitariamente diferenciadas que formen parte de un mismo estado, siendo el federalismo una solución y una oportunidad para seguir viviendo juntos. Lo que el federalismo exige, como premisa irrenunciable, es que esas comunidades sean reconocidas como sujetos constituyentes» (Caamaño, F., en *El pensamiento territorial de la Segunda República Española*, Guerra Sesma, D., (ed.), Athenai, 2016, p. 21. Por eso, como acertadamente ha escrito ELAZAR, el principio federal representa una alternativa a la idea moderna de soberanía» (*Anàlisi del federalisme i altres textos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011, p. 245).

Y, en tercer y último lugar, porque para corregir el voto igual de los ciudadanos y compensar eventuales desequilibrios territoriales ya está el art. 68.2 de la Constitución que garantiza «una representación mínima inicial a cada circunscripción» con independencia del número de electores. En definitiva, si difícil es justificar la representación diferenciada de los senados federales, más lo es cuando trasladamos la reflexión al senado español.

Del panorama hasta ahora descrito puede extraerse alguna conclusión. En efecto, si la representación política está vinculada al proceso de elaboración de la ley, en tanto que norma que expresa la voluntad general, la única forma de integrar los intereses territoriales en la voluntad de un estado políticamente descentralizado o bien es a través de la representación política y, para ello, no se requiere un parlamento bicameral, o bien se acoge como alternativa para reforzar o introducir factores de integración y de corrección territorial a la voluntad conformada por los representantes del pueblo, la articulación de cauces de cooperación distintos a los instaurados para elaborar y aprobar las leyes: participación en la designación de miembros de órganos federales, conferencias sectoriales, órganos mixtos de cooperación, reglamentos de elaboración compartida por la federación y los estados, acuerdos multilaterales, gestión estatal de planes federales...). Incluso podría ser aconsejable la constitucionalización de un órgano de cooperación intergubernamental, de perfil más técnico que político, en el que negociar normas y acuerdos infralegales. En suma, que cada parlamento (estatal o federal) apruebe sus leyes según sus competencias y dejar que las políticas de integración se produzcan fundamentalmente a través de otros arreglos institucionales.

VI. INTERESES POLÍTICO-TERRITORIALES Y PARLAMENTO

Pero, en un estado políticamente descentralizado, la dimensión territorial de la política tampoco se resuelve con los remedios arriba apuntados. Solo un prototipo ideal de estado de tipo federal, en el que existiese una perfecta delimitación de competencias entre el legislador federal y los legisladores de los estados miembro esa integración entre el todo y las partes se produciría de forma no conflictiva. La esfera federal tendría sus competencias exclusivas, sus órganos de gobierno, su electorado y su responsabilidad política ante los ciudadanos iguales de la federación. En la esfera de los estados miembro se reproduciría ese mismo esquema: competencias, autogobierno, elecciones y responsabilidad. En esta hipótesis de trabajo nos encontraríamos con dos circuitos democráticos separados pero inexorablemente complementarios: el estatal y el federal de cuya unión inescindible emanaría la voluntad última o «total», en sentido kelseniano, del estado. El parlamento de la federación aprobaría por sí solo y sin injerencias ajenas de los estados miembro las leyes federales y los parlamentos de los estados harían lo mismo respecto de aquellas otras leyes que se dictasen en su ámbito de competencias. Y al hacerlo, cada uno desde su responsabilidad, se cumpliría la voluntad unitaria del estado.

Para que un modelo como el descrito pudiese funcionar sería necesario que los estados miembro fuesen sustancialmente iguales, social y económicamente, y que, además, sus decisiones de autogobierno no fuesen competitivas entre sí con el fin de evitar la mediación del poder federal y la necesidad de tener que ordenar ámbitos de decisión que, en principio, le son ajenos. Esta simetría funcional ni es realista, ni es factible.

Al margen de que los estados de una federación presentan siempre realidades distintas (geográficas, poblacionales, culturales, económicas...) y necesidades específicas²⁷, tenemos que recordar que, por definición, la igualdad federal es de punto de partida y no de punto de llegada, ya que el autogobierno de cada estado comporta una priorización y administración diferenciada de los recursos y de las políticas públicas que libremente decide implementar. En consecuencia, siempre habrá ciertas dosis de competencia entre estados miembro y siempre será necesaria la intervención de los órganos federales para mediar y orientar la política general del estado.

Por otra parte, el federalismo es autogobierno, pero también gobierno compartido²⁸ por lo que la exclusividad competencial es un desiderátum de imposible cumplimiento. Siempre habrá ámbitos materiales de cogestión y, por tanto, de competencias concurrentes o compartidas, pues, la pluralidad debe reconducirse a la unidad y ello requiere un mínimo de igualdad compartida que, además, en muchos casos, debe regularse mediante normas con rango de ley²⁹ (la educación, la salud, el medio ambiente...).

Esta complejidad e inestabilidad estructural debida a la concurrencia de intereses políticos diversos³⁰, en muchos casos con una fuerte impronta territorial y cultural, tiene que ser gestionada a través del circuito político de la representación que, en los estados descentralizados se desdobra en dos niveles de gobierno: el de los parlamentos estatales y el del parlamento federal. Pues bien, con independencia de que esos parlamentos sean o no bicamerales, nos volvemos a encon-

27 Vid. el detallado y clásico estudio de DUCHACEK, I., *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*, Holt, Rinehart and Winston Inc., New York, 1970

28 Cfr. ELAZAR, D., *Self Rule/Shared Rule: Federal Solutions to the Middle East Conflict*, Turtledove Publishing, Jerusalem, 1979, p. 15 y ss.

29 Por este motivo no debe incurrirse en el error de identificar la igualdad de los gobiernos con la igualdad de los individuos, vid. Webber, J., «Una Constitución asimétrica», *Asimetría federal y Estado plurinacional*, E. FOSSAS Y F. REQUEMO (coords.), Torta, Madrid, 1999, p- 99 y ss.; LENIHAN, D., ROBERTSON, G. Y TASSÉ, R., Canada: *La Voie Médiane*, Quebec Amérique, Montreal, 1995.

30 En un estado federal no hay una distribución definitiva del poder político. Antes bien, la sostenibilidad federal depende de la flexibilidad del modelo institucional y organizativo de cada país que debe poder soportar momentos más centralistas y etapas más descentralizados dentro de las imprescindibles coordinadas de unidad que impone su configuración como estado. Esto significa, como han puesto de relieve FILIPPOV, O.-SHVESTOVA (*Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, Cambridge, University Press, 2004), que deben existir fórmulas constantes de autorrefuerzo institucional que incentiven a los actores políticos para atenerse a las reglas del juego establecidas, impidiendo el deterioro de los equilibrios entre federación y unidades federadas»

trar con una sola representación y, esta vez, no con dos cámaras como hasta ahora, sino con dos asambleas legislativas de base democrática que conviven en el mismo estado.

Si, por las razones anteriormente expuestas, un sistema de distribución constitucional del poder legislativo no puede ser perfecto, en el sentido de delimitar tangencialmente dos espacios materialmente bien definidos, será inevitable que exista una zona de encuentro a modo de superficie común formada por dos círculos secantes en el que converjan las representaciones políticas del parlamento federal y la de los estados miembro. Un espacio en el que esas representaciones no se complementan, dando lugar a una paradójica superposición que disocia de forma conflictiva la dimensión política y la territorial de la representación.

Esta disfunción se conoce como la «cuestión inglesa» o la «*West Lothian question*» en atención al distrito electoral de procedencia del diputado laborista de la Cámara de los Comunes, Tam Dayell, que la formuló el 14 de noviembre de 1977. En el curso de un debate acerca del autogobierno de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, este parlamentario escocés preguntó: «¿hasta cuándo van a tolerar los diputados ingleses que haya al menos 119 diputados de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ejerciendo un importante, probablemente decisivo papel en la política inglesa cuando ellos mismos no tienen voz en los asuntos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte?»

La pregunta desencadena una secuencia de interrogantes acerca de cómo gestionar institucionalmente la representación política en un estado descentralizado, en el que la política, por definición, comporta un proceso deliberativo de reducción de intereses territoriales procedentes de «jurisdicciones» distintas, es decir, de poderes políticos organizados sobre una diferente base territorial (la de la federación y la de cada estado).

Aunque en el Reino Unido este asunto tuvo una dimensión especialmente doméstica³¹, con carácter más general cabe plantearse por qué un parlamentario

31. La debate se centró en buscar una solución a la situación político-representativa de Inglaterra respecto de las otras regiones con competencias propias y gobierno diferenciado, para lo que se creó por iniciativa gubernamental una Comisión de expertos independientes. Entre las distintas alternativas que se barajaron, se propuso que las leyes relativas a Inglaterra solo fuesen votadas por los diputados ingleses; constituir un parlamento regional inglés y reservar la Cámara de los Comunes para asuntos relativos a todo el Reino e, incluso, bajo el Gobierno de Tony Blair se decidió generalizar los parlamentos regionales creadores uno para la región Noroeste. El proyecto fracasó al ser rechazado en referéndum por los ciudadanos de la «nueva» región. Vid. A. TYRIE, *Voice and Veto: Answering The West Lothian Question*, Paperback, n° 12, 2014. Asimismo, es de interés para este asunto el Informe de la conocida como McKay Commission sobre las consecuencias de la descentralización para la Cámara de los Comunes, 17 de febrero de 2014. En este informe, Standard Noten° 6821, sobre los problemas técnicos implicados en «la legislación solo para Inglaterra» se advierte, con razón que «*Although territorial extent is specified on the face of a bill, territorial effect may be of more interest politically*». El Partido Conservador incluyó en su programa para las elecciones generales de 2015 el compromiso de introducir «votos en inglés para las leyes inglesas», dando así continuidad al debate. La propuesta gubernamental fue objeto de estudio en la Comisión de Procedimiento de la Cámara. El 26 de octubre de 2016, el Presidente de la Cámara de los Comunes, David Lidington, anunció la finalización de la revisión técnica de la propuesta del Gobierno para facilitar el voto inglés y, el 30 de marzo de 2017, el Gobierno publicó su *Technical Review of*

federal elegido en una circunscripción que es parte del territorio de un estado miembro puede pronunciarse sobre asuntos concernientes a otros estados y, sin embargo, no puede hacerlo sobre cuestiones referidas al suyo propio cuando éste, a diferencia de otros, tiene competencia exclusiva sobre la materia objeto de controversia.

Del mismo modo, quienes siguen argumentando que es necesario integrar a los estados miembro de una federación mediante su participación en el órgano legislativo federal tendrán que explicar por qué los representantes políticos de los estados pueden configurar la legislación federal y, sin embargo, los representantes de la federación no pueden hacer lo mismo en relación con la legislación de cada uno de los estados miembro. Si los diputados federales ya transmiten la sensibilidad de sus territorios de origen al hacer política en el parlamento federal y, a pesar de ello, se articula una segunda cámara de los estados, ¿por qué no se permite que los parlamentarios federales elegidos en circunscripciones de un mismo estado miembro puedan participar en el parlamento de ese estado a través, también, de una segunda cámara?³²

El interés teórico que tiene explorar éstas u otras cuestiones, vinculadas a la densidad política de la territorialidad inherente a los estados descentralizados es tan sugerente como manifiesto, pues lo que está en cuestión es la idea misma sobre la que se articuló el concepto de representación política, en tanto que instrumento de construcción de estado-nación: el representante lo es de toda la nación y no de los ciudadanos de la circunscripción por la que fue elegido. La cuestión inglesa desmonta esa afirmación en la cuna del parlamentarismo. Edmund Burke, en cierto modo, ha vuelto a morir.

VII. NUEVOS CAMINOS, NUEVAS RESPUESTAS.

En la práctica, sin embargo, la expresión de esa intensificación de la territorialidad de lo político se manifiesta problemática en concretos escenarios de cogobierno y asimetría competencial, por lo que no sería justo trasladarlo al funcionamiento general de los estados compuestos.

Una lectura en clave interna de este debate lleva a preguntarnos si es jurídicamente aceptable, en términos de reciprocidad política, que los diputados vascos y navarros pueden votar en las Cortes Generales las sucesivas leyes orgánicas de

the Standing Orders Related to English Votes for English Laws and the Procedures they Introduced, documento que puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.gov.uk/government/publications/english-votes-for-english-laws-review>.

32 Frente a quienes defienden la conveniencia de trasladar también el sentir «federal» al parlamento del estado miembro, habrá quien argumente que los diputados federales tienen la misma procedencia que los del estado y que, por tanto, el esfuerzo será inútil, sobre todo, cuando unos y otros pertenezcan a las mismas fuerzas políticas.

financiación y otras leyes que inciden directamente sobre las haciendas autonómicas —pudiendo ocurrir que, en algún caso, su voto sea decisivo— mientras que, sin embargo, el resto de los diputados no pueden pronunciarse sobre la financiación de las CCAA del País Vasco y Navarra, constitucionalmente excluidas del régimen económico general (disposición adicional primera).

Pero, además de los llamados hechos diferenciales, tenemos otras complejidades adicionales como consecuencia del principio dispositivo y de algunas decisiones del legislador básico estatal que han amortiguado la homogeneidad en el ámbito de las llamadas competencias compartidas, produciéndose un tipo distinto de asimetría que también suscita ciertas dudas en relación con la cuestión que estamos analizando. Así, por señalar un puntual ejemplo, la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone algunas específicas excepciones en favor de ciertas CCAA (vid. disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta), por lo que, al igual que en el anterior supuesto, es lícito preguntarse por qué los diputados y senadores pertenecientes a esas CCAA pueden votar en las Cortes Generales sobre materias que sus CCAA tienen excepcionadas.

Nos encontramos, pues, ante una dimensión distinta del problema del «voto inglés»: los miembros de las Cortes Generales, aunque representen al pueblo español, no deberían poder votar aquellas leyes que versen sobre asuntos en los que su CCAA de origen tenga competencia exclusiva, pues, en tal caso, no está afectada por la decisión de la Cortes Generales y, sin embargo, esos diputados y senadores pueden ser decisivos a la hora de aprobar una ley que afecta a todas las demás CCAA.

Una forma de salir al paso de esta situación, presente también en otros estados descentralizados, es la apuntada, en el plano de la reflexión teórica, por Jeremy Weber en su trabajo anteriormente citado. Para este autor «la asimetría constitucional no tiene tanto que ver con que los ciudadanos consigan *más* poder como con *dónde* ejercen el poder». Al conferir a un estado miembro una competencia exclusiva no se le está dando un poder del que antes careciese, sino que se le está autorizando para que haga por sí mismo lo que antes hacía en compañía de los demás. Lo que los ciudadanos de ese estado decidían y compartían con los otros a través de los órganos de la federación, ahora lo deciden por sí mismos, lo que debe comportar la renuncia al poder de influir e intervenir en la regulación de esa misma materia en ración con los demás. Por tanto, la exclusividad competencial no da más poder, tan solo nos dice cuando se ejerce en solitario y cuando de forma compartida, pues lo que se gana como exclusivo se pierde como poder compartido. En palabras del autor, la «asimetría tiene más que ver con *dónde* se ejerce que con *qué* decisiones se adoptan».

Sin que comparta todas sus conclusiones, esta visión espacial de la distribución territorial del poder me resulta particularmente atractiva, porque se aleja de la idea de que la exclusividad o la asimetría competencial es el precio del reconocimiento de singularidades históricas o potestades diferenciadas que el estado debe pagar

para asegurar su unidad cuando lo conforman comunidades culturalmente diferenciadas. No se trata tanto de determinar quien tiene qué poder, pues todo él es del estado, cuanto de decidir en qué lugar y de qué modo o en qué forma se ejerce, siendo esa forma la que sirve para incorporar al sistema institucional la territorialidad del poder y el reconocimiento de la diferencia. Además, la decisión sobre «en qué lugar» incorpora una importante dimensión democrática y confiere una flexibilidad estructural que estimo fundamental, sobre todo para que los electores puedan exigir responsabilidades políticas por las decisiones tomadas.

La apertura de escenarios más transparentes, democráticos y competitivos en el interior de los estados descentralizados está conduciendo a que, en determinados ámbitos de concurrencia competencial, la asimetría no sea la consecuencia de un reconocimiento normativo, sino una decisión política voluntaria producida en el interior de un concreto procedimiento, en el sentido de que el estado miembro pueda «entrar» con lo demás o mantenerse «separado». De esta forma, política y reconocimiento de la diferencia se complementan en un mismo acto, potencialmente revisable y del que se responde democráticamente y de forma transparente ante el electorado.

La dinámica competitiva interna, cada vez más presente en los estados democráticos descentralizados, requiere alternativas flexibles que posibiliten alternativas diversas dentro de un mismo radio de decisión con el fin de evitar rentabilidades negativas y conflictos no deseados. Esta es la senda que ya se ha emprendido, si bien de forma muy limitada, tanto en el federalismo alemán como en el canadiense en los que, en relación con ciertos asuntos, se permite a las unidades subfederadas hacer uso de la cláusula *opting in/opting out*³³ y, por tanto, decidir libremente si desean o no participar conjuntamente con los demás a través de los órganos federales o, si por el contrario, prefieren sustraerse de ese ámbito de gobierno compartido y abordar el ejercicio de esa competencia por sí mismos y en su esfera de autogobierno. Como es obvio, la decisión de no participar supondría que los miembros del parlamento federal, elegidos en o por ese estado miembro no podrían —con independencia de su color político— pronunciarse sobre la ley ni ejercer el control del gobierno federal en relación con ese concreto asunto.

Los ámbitos de libre opción siempre serán puntuales y solo posibles en contextos de concurrencia competencial que no pongan en riesgo el mínimo de igualdad común que requiere todo estado, pero pueden constituir una valiosa herramienta para gestionar de modo no impositivo y con mayor flexibilidad y dinamismo democrático algunas asimetrías propias de los estados descentralizados, especialmente, cuando en ellas concurren factores diferenciales de naturaleza cultural.

No me atrevo a aventurar cual será el futuro de estas incipientes experiencias parlamentarias, incluida la británica, que están abriendo nuevos cauces para

33 Como es conocido esta fórmula también es la utilizada en la UE por el Consejo, permitiendo a los estados «entrar» o «salir» en relación con ciertos asuntos.

mejor comprender la representación política en los estados descentralizados. Me limito a constatar que, en ellos, las cuestiones territoriales forma parte central de la política diaria que ocupa a sus respectivas cámaras bajas y a sugerir que, acaso, ofrece más futuro explorar esas nuevas vías que seguir ahondando en el empeño de convertir al Senado en una Cámara de representación territorial, cuando lo único cierto es que ningún Senado lo es.

TITLE: «*Edmund Burke has died again*» (*Parliament and decentralization*)

ABSTRACT: *If the territory is creation of the policy: How to represent it? This paper argues that there is no territorial representation other than political representation, even in federal states. The history of the second federal cameras proves it. The so-called territorial representation is the result of applying to political representation the principle of division of labor defended, among other authors, by Emmanuel Sieyès. But the territorial background of policy is raising, in the decentralized states, new challenges that are questioning the idea that the membership of parliament is of the entire nation. The «West Lothian question» or the «english question» and the use of the clause opting in / opting out in some parliamentary procedures to solve territorial decision problems in federal-type parliaments is marking the beginning of a new stage. Exploring these alternative ways may be more useful than continuing to try to provide meaning to the second cameras.*

RESUMEN: *Si es territorio es una creación de la política, ¿cómo representarlo? Este trabajo sostiene que no hay más representación territorial que la representación política, incluso en los Estados federales. La historia de las segundas cámaras así lo demuestra. La llamada representación territorial es el resultado de aplicar a la representación política el principio de la división del trabajo defendida, entre otros autores, por Emmanuel Sieyès. Pero el aspecto territorial de la política, en los Estados descentralizados, presenta nuevos desafíos que están cuestionando la idea de que la membresía de un parlamento lo es de la nación entera. La «cuestión inglesa» y el uso de cláusulas opting in/ opting out en los procedimientos para resolver problemas relativos a ciertas decisiones territoriales en parlamentos de tipo federal marcan el inicio de una nueva fase. Explorar estas vías alternativas puede ser más útil que continuar intentando dar sentido a las segundas cámaras.*

KEY WORDS: *political representation, territorial representation, federal parliament, seconds cameras, «english question», Spanish Senate*

PALABRAS CLAVE: *Representación política, representación territorial, parlamento federal, segundas cámaras, la «cuestión inglesa», Senado español*

FECHA DE RECEPCIÓN: 06.01.2018

FECHA DE ACEPTACIÓN: 01.02.2018