

¿Es necesario el Senado en los sistemas descentralizados?

Manuel Sánchez de Dios (UCM).

1.- INTRODUCCIÓN

En este trabajo se trata de valorar en términos generales la relación que existe entre el federalismo y el bicameralismo. Concretamente se trata de dar respuesta a la cuestión de si es necesario el bicameralismo en un sistema federal.

Desde hace años se viene desarrollando un amplio debate sobre el carácter estructural de los sistemas descentralizados y en particular sobre el papel que tienen que jugar las segundas cámaras. Este debate ha alcanzado especial relevancia en el caso español donde hay continuas propuestas desde la academia, los medios de información y los medios políticos para llevar a cabo la reforma del Senado. Entre nosotros el profesor Linz (1999,10) ha defendido la tesis de que no es una condición necesaria de los sistemas federales que las unidades federadas estén representadas en una segunda cámara o senado. Este planteamiento entra en contradicción con las afirmaciones de la mayor parte de los especialistas en federalismo que consideran que el bicameralismo es un rasgo característico del mismo.

Para dar a respuesta a la pregunta planteada en este trabajo, en primer lugar, consideramos las características normativas del federalismo teniendo en cuenta sus rasgos principales, estructura institucional, origen y condiciones de estabilidad. En segundo lugar analizamos las características del bicameralismo, su origen histórico, la representatividad y competencias de las segundas cámaras, en particular su capacidad de veto legislativo, la tipología del bicameralismo y, finalmente, valoramos su eficacia sobre todo como medio para frenar determinadas disfunciones parlamentarias. En tercer lugar consideramos los distintos puntos de vista que hay sobre la necesidad de las segundas cámaras federales y sus características estructurales. Para acabar estudiamos seis casos: USA, Alemania, Austria, Canadá, Bélgica e Italia, para poder contrastar ampliamente los planteamientos normativos iniciales. En la elección de casos se han elegido dos Estados federales muy consolidados: USA y Alemania, dos sistemas federales débiles o en crisis: Austria y Canadá y dos sistemas en transición: Bélgica, Italia, este último en un proceso de federalización. En cada caso damos cuenta del origen, estructura institucional, la distribución del poder así como la evolución y condiciones de estabilidad del federalismo, y del origen, representatividad y competencias de las segundas cámaras.

2.- CARACTERIZACIÓN DEL FEDERALISMO

En sustancia el federalismo supone una forma de “gobierno dividido” (Colomer, 1999, 41) o, en términos más clásicos, una división vertical del poder (Friedrich, 1975, 391; Lijphart, 2000, 177), es decir, una división del poder de base territorial en la que, según explica G. Trujillo (1967, 25), el poder está diluido en una serie de unidades políticas competitivas. La noción básica del federalismo es que se trata de un sistema con dos niveles de gobierno (Riker, 1996, 9) en el que un conjunto de gobiernos ya constituidos reconocen que un gobierno federal tiene autoridad sobre todo su territorio y población para aquellas funciones que afectan al conjunto, mientras que retienen para sí aquellas competencias que solamente están relacionadas con su propio territorio. Como apunta Dahl (Linz 1999, 8) en el sistema federal “algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales – cantones, Estados y provincias- y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores”. En definitiva se puede decir que hay tres rasgos básicos en el régimen federal (Beramendi y Maiz, 2003: 2):

- Hay dos niveles de gobierno que regulan el mismo territorio y el mismo demos.
- Cada uno de esos niveles posee un ámbito definido de autoridad
- Existen garantías constitucionales de la autonomía propia de cada nivel de autogobierno

Todos los estudiosos del federalismo reconocen que hay una gran variedad de situaciones pero lo fundamental del federalismo es que hay cooperación multilateral, es decir, negociación entre las distintas unidades políticas, ya que la base del federalismo es generar compromisos creíbles, de ahí su ventaja como forma de organización política. Ello es así porque el federalismo se basa en un compromiso,

acuerdo o pacto; hay una relación de confianza en la que se funda su creación y permanencia (Riker, 1996, 10). De hecho el federalismo, a diferencia de los modelos históricos imperiales, es fruto del consenso y no de la coacción o imposición de un Estado sobre otros (Friedrich, 1975: 381).

Otro rasgo central es la existencia de una unión representada por un conjunto institucional que tiene el poder de decisión y la capacidad de legislar para el conjunto (Forsyth, 1996, 37). Ahora bien, ello no quiere decir que el sistema federal sea un mero acuerdo entre Estados pues, como muy bien ha explicado García Pelayo (1984: 231), el sistema federal implica un acto de soberanía de un pueblo, incluso en el caso de que sea fruto de un proceso de integración entre Estados preexistentes. Tal hecho se pone de manifiesto porque todo sistema federal descansa en una estructura constitucional (Riker, 1996:10; Saunders, 1996:48; Hesse y Wright, 1996, 378). Tal constitución supone un orden jurídico nuevo que se superpone al de los Estados y cuya modificación ha de hacerse por concurso entre los distintos niveles de gobierno (Trujillo, 1967:29; Saunders, 1996, 49).

Hay diferentes estructuras institucionales para el sistema federal que dependen de las circunstancias y necesidades de cada país, por ello es muy difícil hacer una generalización. Sin embargo los estudiosos del federalismo coinciden en que hay un mínimo institucional. Concretamente González Encinar (1985: 88) apunta cinco rasgos característicos:

- 1) Estado integrado por entes territoriales con competencias legislativas y de dirección política
- 2) Reparto de funciones estatales y, consecuentemente, de recursos financieros
- 3) Participación de los entes territoriales en la organización central a través de una segunda cámara y en la ejecución de la leyes de dicha organización
- 4) Garantía de que tales características no pueden ser alteradas por leyes ordinarias, es decir, por uno solo de los niveles de gobierno.
- 5) Un mecanismo de solución de conflictos de base judicial

Por su parte Beramendi y Maiz (2003:7) aluden a cuatro dimensiones presentes en todo sistema federal: una es la representación formal de los entes territoriales por ejemplo mediante segundas cámaras; otra es la representación informal basada en mecanismos de negociación bilateral y multilateral entre el ente federal y los territoriales; otra es un procedimiento de reforma constitucional con participación de los Estados miembros y, otra es, finalmente, la protección constitucional de los Estados miembros mediante un órgano judicial.

El origen del federalismo es muy antiguo pues ya era conocido en la Grecia clásica (Riker, 1996, 17). En términos modernos surgió en Estados Unidos con la Constitución de 1787. Este modelo se ha extendido y reproducido por todo el mundo, convirtiéndose en el dominante (Requejo, 2000, 44). Su característica histórica esencial es que protege la autonomía de los Estados miembros y crea un poder federal fuerte (Barthelay, 1981: 34). Además el sistema facilita un acuerdo de suma positiva ya que los grupos que pierden poder a nivel nacional pueden ganarlo a nivel local, de ahí el gran éxito del principio federal.

El origen práctico de los sistemas federales es doble. Puede ser, bien integrar unidades previamente separadas, es decir la “federación” de unidades preexistentes, bien “federalizar” un Estado unitario, un Estado que anteriormente no tuviera una estructura federal. Como ha puesto de relieve el profesor Linz (1999) el segundo supuesto es especialmente indicado para mantener unidas dentro de un Estado territorios diferenciadas culturalmente, como ha sido el caso de Bélgica, Nigeria o de España. Consecuentemente y dada la relevancia de las sociedades multinacionales, en la actualidad se tiende a utilizar como principal criterio de distinción el de federalismo “para juntar” lo que estaba separado, y federalismo “para mantener unido” en el mismo Estado a distintos grupos nacionales, facilitando su acomodación y evitando la desintegración del Estado (Beramendi y Maiz, 2003: 79; Linz: 13; Requejo, 2000: 47).

El sistema federal tiene sus propios problemas y puede entrar en crisis cuando las autoridades territoriales deciden que los beneficios de pertenecer a la federación no equivalen a los costes, o cuando el poder central tiende a abusar de su posición. Estos peligros son mas visibles en los casos de federalismo en comunidades políticas multiétnicas donde tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales tienen grandes incentivos y muchas oportunidades para ser infieles a las reglas de juego (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 2003: 135), en particular porque en estas sociedades, como señala Requejo (2000, 40), hay distintos procesos de construcción nacional compitiendo entre si. El federalismo puede producir una situación de equilibrio duradero al reconocer el derecho de autogobierno de los grupos nacionales, pero, como señala Linz (1999:22), en muchos casos no se conseguirá una situación estable.

La estabilidad del modelo federal es el resultado de su adaptabilidad y de su eficiencia. La adaptabilidad es la que ha dado estabilidad y el éxito de los acuerdos federales establecidos tras la Segunda Guerra Mundial (Requejo, 2000, 45). La adaptación es necesaria por la creciente complejidad de las actuales sociedades y el proceso de la globalización, de aquí que los esquemas de organización

federal sean tan variados y para su estudio comparado haya que considerar caso por caso. Para que el federalismo sea eficiente o socialmente útil tiene que haber descentralización y la cooperación multilateral. Concretamente Colomer (1999: 42) destaca que, para que el federalismo sea plenamente eficaz, ha de haber división de poderes entre el gobierno central y los entes territoriales, bicameralismo simétrico, elecciones no concurrentes que faciliten el voto dividido y la formación de diferentes mayorías políticas en los distintos ámbitos institucionales y, por último, un elevado número de unidades territoriales que impida el dominio de una de ellas.

3.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL BICAMERALISMO

Señalan Tsebelis y Money (1995:1) que un tercio de los países tienen sistemas bicamerales y lo tienen todos los sistemas federales. El bicameralismo está extendido en las democracias y el hecho de su implantación en los nuevos sistemas de la Europa Central y Oriental pone de manifiesto que no está en declive (Sousse, 1997:1327). Carecen de segunda cámara, en general, los pequeños Estados y los que no tienen sistema federal (Lijphart, 2000:191).

Hay distintas maneras de definir el bicameralismo. Levmore (1992:145) apunta que el bicameralismo supone que para cambiar el *statu quo* se necesita por lo menos una decisión más de lo que es lo corriente, es decir, de una cámara legislativa “extra”. Mastias y Grangé (1987:20) señalan como factor determinante que la segunda cámara tenga competencia legislativa general. Por su parte Sousse (1997:1324) apunta que el bicameralismo se caracteriza porque dos asambleas ejercen la función parlamentaria y ambas se eligen de manera diferenciada por el cuerpo electoral.

En los sistemas bicamerales se distingue entre primera cámara o cámara baja y segunda cámara o cámara alta. Las segundas cámaras reciben diversas denominaciones como Senado en España, en Estados Unidos, Italia o Francia, Bundesrat en Alemania y Austria, etc. por lo que la denominación de segunda cámara es genérica y pone en evidencia la mayor importancia política de la primera cámara. Señalan Mastias y Grangé (1987:36) que la calificación de segunda cámara se debe al déficit de legitimidad democrática que tiene respecto de la primera, pues sale de una manera menos directa del cuerpo electoral.

Las segundas cámaras, como todas las instituciones, son fruto de un proceso histórico al que se han ido adaptando. El origen del bicameralismo es muy antiguo y procede de la Grecia clásica y también lo encontramos en Roma y, como señalan Tsebelis y Money (1997:17), se incorpora al mundo moderno a través del principio de la división de poderes de la mano de Montesquieu, quien estaba influido por la teoría clásica del “gobierno mixto”. Con el régimen liberal el bicameralismo se extendió en los Estados unitarios, en los que la segunda cámara servía para la representación de las clases sociales acomodadas y era un instrumento de oposición y control de la cámara baja de base popular. El “Gran Compromiso” en USA en 1787 que estableció el bicameralismo federal supuso una gran innovación, dándole un gran impulso. Con el régimen democrático las segundas cámaras se justifican como medio de moderación del poder popular mayoritario y en los sistemas federales por el criterio de la representación territorial. La persistencia de las segundas cámaras se basa en que su legitimidad no ha sido cuestionada y en que tiene una utilidad reconocida, además también cuenta el peso histórico de la institución y su valor simbólico como garante de derechos y protector de las minorías (Mastias y Grangé, 1987:77).

En general el bicameralismo es fruto del compromiso entre fuerzas políticas, expresa la heterogeneidad del cuerpo social y sirve para el compromiso y la moderación. Ahora bien no todas las segundas cámaras están en la misma situación como se puede ver al comparar el tipo de representación que tienen y sus competencias.

La representación en la segunda cámara es siempre menos directa que la de la primera y habitualmente implica una forma de legitimidad complementaria a la de la cámara baja. En la segunda cámara se suele dar una representación de grupos, clases o territorios. Los dos aspectos principales de la representación son la forma de selección de los representantes y la categoría de los ciudadanos representados. La forma más generalizada de selección es la elección directa, como en USA o en Italia. En segundo lugar está muy extendida la elección indirecta como en Bélgica o en Austria. Otras formas de representación son la designación (Alemania, Canadá y Bélgica) y la herencia en el caso británico.

En la representación de los ciudadanos en los sistemas democráticos prima la igualdad, es decir “un ciudadano equivale a un voto”, si bien en los sistemas federales y en algunos unitarios se da representación de grupos subnacionales geográficos. También hay situaciones especiales como la de Bélgica en que se da representación a las comunidades lingüísticas. Si se representan a los Estados federados y no se tiene en cuenta la población de cada uno, no hay igualdad de voto entre los ciudadanos en la práctica. Lo cierto es que en ningún país se da una forma de representación idéntica en las dos cámaras y la segunda cámara suele dar sobrerepresentación a ciertas minorías. Por otra parte, aunque se

formen mayorías similares en ambas cámaras, siempre hay alguna diferencia entre ellas (Tsebelis y Money: 1997: 54) Una característica muy generalizada en las segundas cámaras es la renovación escalonada, que tiene el efecto de hacerlas permanentes y permite que se de una proyección temporal de la representación, de tal forma que en cada momento estén presentes puntos de vista correspondientes a distintas etapas o periodos.

Al analizar las competencias de las segundas cámaras lo principal es conocer su capacidad legislativa. Tsebelis (1995:305) nos recuerda que las segundas cámaras pueden tener el papel de “*veto players*” institucionales, es decir, que su concurrencia sea necesaria para la toma de decisiones y para modificar las políticas o, en otras palabras, que dispongan de veto legislativo. Sin embargo el veto limitado, que puede ser superado en la cámara baja con una nueva votación, es el que esta mas generalizado entre las segundas cámaras. Es corriente que la cámara baja tenga una situación de ventaja en relación con la legislación fiscal y que la capacidad de enmienda de la segunda cámara esté limitada. Ahora bien, todas las segundas cámaras, aunque sean muy débiles y no tengan capacidad de veto, tienen influencia en la legislación (Tsebelis y Money: 1997:211)

En el control del gobierno raramente suele darse igualdad de competencias entre ambas cámaras, en este aspecto el caso de Italia es excepcional. Las segundas cámaras de regímenes parlamentarios suelen estar excluidas de la formación del gobierno y de la exigencia de responsabilidad política, si bien disponen de los medios habituales de control como preguntas, interpelaciones o mociones (Mastias y Grangé: 1987:25).

La capacidad de acción de la segundas cámaras suele estar relacionada con su representatividad, pero hay que precisar que cuando las dos cámaras disfrutan de competencias similares y además tienen el mismo tipo de representación, con mayorías similares, el bicameralismo funciona de hecho como monocameralismo. Esto ha quedado claramente demostrado en los casos de Dinamarca y Suecia, donde un bicameralismo exageradamente igualitario quitaba identidad y autonomía a las cámaras. Consecuentemente la segundas cámaras fueron suprimidas en los años 50. El caso de Italia se aproxima a esta situación y son muy conocidas las disfunciones que genera la duplicidad constante de los procedimientos parlamentarios. Otro tanto ocurre en el caso de que la segunda cámara carezca de competencias importantes, entonces el sistema funciona de hecho como uno monocameral.

Hay diversas topologías de los sistemas bicamerales, por ejemplo Sousse (1997:1325) teniendo en cuenta la forma de representación distingue entre bicameralismo aristocrático como el británico, bicameralismo federal cuyo prototipo es el de USA y bicameralismo moderado cuyo prototipo es el de Francia. Otra clasificación es la de Tsebelis y Money (1997:29) que distingue entre bicameralismo en Estados unitarios y bicameralismo en Estados federales. Pero la clasificación mas interesante es la de Lijphart (2000:199) que diferencia entre bicameralismo simétrico o asimétrico, en caso de que ambas cámaras tengan o no las mismas competencias, y bicameralismo congruente e incongruente, en el caso de que tengan la misma o distinta representación política, es decir las mismas mayorías partidistas. A partir de estas dos variables Lijphart construye la tipología siguiente:

- bicameralismo fuerte en el que las cámaras son simétricas e incongruentes como en USA y Alemania
- Bicameralismo semifuerte con dos posibilidades, una es la de cámaras simétricas y congruentes como Bélgica e Italia, otra es la de cámaras asimétricas e incongruentes como Canadá
- Bicameralismo débil con cámaras asimétricas y congruentes que es el caso de Austria.

La principal virtud que se cita del bicameralismo es el de la estabilidad. En general se entiende que las segundas cámaras son un factor de estabilidad que ayudan a preservar el *statu quo* y hacen que sea mas difícil el cambio (Tsebelis y Money, 1997:216, Mastias y Grangé, 1987:85). Por ejemplo Riker (1992b.114-15) apunta que el bicameralismo es uno de los factores determinantes de la gran estabilidad del sistema político americano. En este sentido Miller, Hammond y Kile (1996:84) señalan que la estabilidad que aporta el sistema bicameral está en función del grado de congruencia entre las cámaras. Así, la estabilidad es mayor cuando hay mayor distancia entre las preferencias mayoritarias en cada cámara, pues es mas difícil establecer un acuerdo para cambiar una política.

En segundo lugar se puede destacar que las segundas cámaras son un factor de moderación y , por ello, un elemento conservador en el sistema (Mastias y Grangé, 1987:93). Es un medio para evitar que se tomen decisiones de manera impetuosa impulsadas por mayorías coyunturales. Las segundas cámaras pueden suspender o relentizar la toma de decisiones y, en todo caso, posibilitan una segunda reflexión. La capacidad retardataria de las segundas cámaras en el proceso legislativo siempre se ha puesto de manifiesto como un rasgo intrínseco del bicameralismo, incluso aunque la cámara no tenga poder de veto (Tsebelis y Money: 1997:8; Sousse, 1997:1338)

Otros rasgos específicos del bicameralismo son que permite enfrentar disfunciones parlamentarias como los problemas de “la tiranía de la mayoría”, de “la tiranía de las minorías, el del “el voto circular” o el del “control del orden del día”.

Según señalan Riker (1992a:166) y Levmore (1992:147) la utilidad del bicameralismo se hace manifiesta ante el problema de “la tiranía de la mayoría”, también llamado de “la paradoja del voto”, ya que, de un lado, permite dar estabilidad a las decisiones tomadas y, de otro, permite tomar decisiones en una sola dimensión. En concreto, tal paradoja parte del hecho de que las mayorías que se van sucediendo tienen como objetivo cambiar el *statu quo*, pudiéndose decir que las nuevas mayorías siempre se crean con este objetivo (Miller, Hammond y Kile, 1996:83). Como la sucesión de mayorías suele ser constante, el resultado es que se puede generar un gran inestabilidad. El bicameralismo sirve para dar más estabilidad a las decisiones porque requiere la formación de dos mayorías diferenciadas

Por otra parte es fácil construir una mayoría respecto de las políticas que solo cuentan con una dimensión, es decir, en supuestos en que todos interpretan el objeto político (la *issue*) en el mismo sentido, sin embargo es muy difícil o casi imposible construir mayorías respecto de políticas que tengan dos o más dimensiones. Por ello el problema es encontrar una estructura institucional que promueva las decisiones en una sola dimensión. Según Riker (1992a:168) el bicameralismo es la mejor solución a este problema porque retrasa la toma de decisiones hasta que se forma una mayoría y permite que se formen mayorías simples en cada cámara. Ambas características fuerzan y facilitan que las decisiones se tomen en una sola dimensión (Tsebelis y Money, 1995: 216). Un buen ejemplo de ello, que pone en valor a las segundas cámaras, es que en los sistemas federales el *cleavage* territorial suele dar un sentido unidimensional a las políticas.

Tanto para dar estabilidad a las decisiones como para forzar las decisiones en una sola dimensión juega también la exigencia de mayorías cualificadas. La ventaja del bicameralismo es que solo requiere mayorías simples en cada cámara y no se hace necesario forzar el voto de las minorías para lograr el amplio consenso que requiere la mayoría cualificada. Si bien, según apunta Levmore (1992:159), la mayoría que se ha de formar en las dos cámaras es en realidad una mayoría reforzada.

El bicameralismo también protege a la política de la “tiranía de las minorías” y mejora la representatividad de las decisiones (Buchanan y Tullock, 1962). En teoría es posible que un cuarto de la población imponga su voluntad a la mayoría de los ciudadanos cuando hay una cámara elegida por sistema mayoritario, ya que la mitad de la cámara, la mayoría, puede salir elegida por una mitad de los votantes de cada circunscripción. Evidentemente esto no ocurre cuando hay que formar mayorías en dos cámaras siempre que las circunscripciones electorales sean distintas para cada cámara. Esta posibilidad solo afecta al caso de USA, sin embargo, este argumento pone en evidencia que el bicameralismo impide que minorías bien organizadas puedan aprovecharse o imponer fuertes costes en la toma de decisiones ya que hay que lograr formar dos mayorías diferenciadas (Levmore 1992:152).

La tiranía de la minoría también se combate imponiendo mayorías cualificadas, pero como señalan Buchanan y Tullock (1962: 235-236), los costes de coalición en este caso son superiores a los que se requiere para formar dos mayorías simples, por lo que es preferible el bicameralismo. De todas formas el bicameralismo no llega a evitar completamente que en una de las cámaras se pueda formar una “minoría de bloqueo”, lógicamente mayoritaria en su cámara (Miller, Hammond y Kile, 1996:83).

Otra ventaja que Riker (1992b:5) destaca del bicameralismo es que hace quebrar el supuesto del “voto circular” que dificulta la toma de decisiones. Es decir, se pueden establecer coaliciones sucesivas a favor de una decisión A que es preferida a otra B que a su vez puede ser preferida a otra C que a su vez puede ser preferida a la decisión A, lo cual dificulta la toma de decisión final. Evidentemente al existir una segunda cámara, o sea un segundo actor, es fácil que alguna de las opciones sea desechada y el ciclo se rompa. Esto no quiere decir que el bicameralismo haga desaparecer completamente la posibilidad de un “voto circular”, simplemente lo hace más difícil.

De la misma forma el bicameralismo hace más difícil que se imponga la voluntad de quien establece la “agenda” o, en términos parlamentarios, de quien tiene el control “el orden del día”. Levmore (1996: 147) destaca que el presidente de una cámara o cualquier otro presidente de un órgano legislativo puede desarrollar la estrategia de presentar a debate y votación un orden determinado de propuestas en relación con una decisión, de tal forma que la de su preferencia solamente entre en competición con la que menos apoyo tenga y salga victoriosa. Así, manipulando el orden de presentación de las propuestas, tiene el control de la decisión. Evidentemente cuando existe una segunda cámara, una decisión aprobada en la primera cámara por esa vía tiene que entrar en competición con nuevas propuestas y la ventaja inicial desaparece.

Otro rasgo positivo del bicameralismo que apunta Levmore (1996:155) es que favorece menos la corrupción que el monocameralismo, aunque este último esté apoyado en mayorías cualificadas. Como hemos apuntado más arriba, el bicameralismo hace más difícil que un pequeño grupo de diputados por mediación de los grupos de presión tenga capacidad para bloquear una ley.

Mastias y Grangé (1987:60) destacan otros aspectos positivos del bicameralismo como la ventaja técnica del doble examen de las leyes o de la racionalización del trabajo parlamentario, además está el hecho de que las segundas cámaras sirven para entrenar a la clase política antes de pasar al primer plano o bien para recoger su experiencia en la fase de retiro. Una característica de muchas segundas cámaras es que introducen el tiempo en los procesos de decisión al proyectar el pasado sobre el presente. Cuando el mandato es más prolongado que en la cámara baja o cuando se renueva por partes, las segundas cámaras reproducen parcialmente el estado del cuerpo electoral tal como estaba unos años antes. La principal ventaja de esto es que facilitan la moderación y se pueden evitar rupturas bruscas y perturbaciones.

4.- EL BICAMERALISMO FEDERAL

En los sistemas federales la legitimidad de la segunda cámara nunca ha estado cuestionada (Sousse, 1997: 1327) y su utilidad ha sido siempre reconocida, de ahí su persistencia en el tiempo y el hecho de que su poder no haya sido limitado. USA, Suiza y Alemania son los mejores ejemplos de ello. Todos estos países tienen poderosas segundas cámaras. A pesar de esto, hay distintos puntos de vista sobre la necesidad de las segundas cámaras en los sistemas federales.

a) El bicameralismo en la literatura sobre federalismo

El profesor Linz (1999,10) sostiene que una segunda cámara o senado en el que están representadas las subunidades federadas como tales no es una condición necesaria de los sistemas federales, aunque sea la regla, pues el ámbito de poder reservado a las mismas se puede garantizar sin la segunda cámara. Esto es así en particular cuando la representación en la segunda cámara no es distinta de la cámara baja y cuando se añade, además, la existencia de un sistema de partidos nacional.

Contrariamente a lo que dice Linz todos los trabajos generales sobre federalismo consideran que la segunda cámara es un factor estructural del federalismo, si bien, como apunta Lijphart (2000, 179), como una característica de segundo orden frente al hecho de la división territorial del poder. Concretamente Lijphart (2000, 200) en su estudio de 36 democracias encuentra que hay una fuerte relación empírica entre federalismo y bicameralismo y todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral. Además, señala Lijphart que en el estudio comparado de los sistemas se observa que a medida que se incrementa el grado de federalismo y descentralización hay un desplazamiento desde el unicameralismo hacia el bicameralismo, dándose un bicameralismo de tipo “fuerte”, es decir una segunda cámara con amplios poderes. Por su parte Tsebelis y Money (1997:31) defienden que el bicameralismo se configuró como un rasgo propio del sistema federal cuando surgió en USA en 1787. Esta fue la innovación que introdujo el “Gran Compromiso” de 1787 ya que las confederaciones que habían existido anteriormente (Confederación Germánica 1815-66, la Confederación Suiza 1291-1798 y la de las Provincias Unidas de los Países Bajos 1579-1795) se habían formado con sistemas unicamerales y tras la creación del modelo federal implantaron el sistema bicameral

El principio general que todos defienden es que el sistema federal presupone un sistema bicameral dado que las unidades componentes deben estar representadas en un órgano separado (Friedrich, 1975: 418). Es decir, una de las cámaras, la cámara baja, representa a la unidad del sustrato humano de la federación o comunidad federal, en tanto que la otra cámara, la cámara alta o senado, representa la diversidad estatal, o sea, a las comunidades federadas. La dualidad de cámaras es una consecuencia lógica de las peculiares condiciones del federalismo. Hay que tener en cuenta que el modelo histórico de 1787 fue el resultado de una fórmula de compromiso. Inicialmente se pensó en establecer una sola cámara, pero no hubo acuerdo en cuanto a la forma de su composición pues los grandes Estados querían una representación proporcional que les daría la primacía, mientras que los pequeños Estados querían una representación igual para todos. Finalmente se establecieron dos cámaras dado satisfacción a ambas pretensiones y se creó un mecanismo funcional (Barthelay, 1981, 35).

Según García Pelayo (1984: 239) la segunda cámara es esencial al federalismo porque es donde participan los entes federados en la formación de la voluntad federal, es, por tanto, la que permite la inordinación de los Estados en el conjunto total. Tal es también la opinión de Saunders (1996:61) y Forsyth (1996:40) que consideran que el bicameralismo proyecta el principio federal en el gobierno central al establecer la representación de los miembros de la federación en los órganos de la unión. Para Beramendi y Maiz (2003:8) el federalismo no es una estructura jerárquica sino “una matriz multinivel horizontal de gobernanza” en la que la cámara de representación territorial es uno de los ámbitos de negociación necesario para establecer acuerdos multilaterales y garantizar la supervivencia del sistema

federal. Esta es la misma opinión de Colomer (1999:48) quien sostiene que el bicameralismo promueve la cooperación multilateral entre el gobierno central y los gobiernos regionales en la toma de decisiones.

También se puede decir que el bicameralismo es una garantía institucional de la división territorial del poder. En concreto reduce el peligro de que se afirme el poder central limitando la autonomía de los miembros de la federación, al permitir que los entes territoriales participen en la toma de decisiones del poder central mediante el órgano legislativo federal (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 2003: 143)

Una perspectiva complementaria es la que considera que la representación territorial directa en órganos estatales, es decir en el senado, en federaciones plurinacionales se corresponde con una práctica consociativa (Agilera del Prat y Martínez, 2000: 248). También Requejo (2000: 47) defiende la necesidad del senado en su análisis del federalismo "plural" propio de sociedades multinacionales para facilitar la participación efectiva de las minorías nacionales en la toma de decisiones.

b) Composición y funciones de la segunda cámara federal

En general se considera que el senado federal no tiene que tener unas características rígidas, de hecho la regla es la variedad en cuanto a su composición y funciones. Destaca Trujillo (1967:153) que un problema que afecta especialmente a las cámaras territoriales es el de si la forma de representación ha de ser la misma para todos o ha de haber cierto desequilibrio a favor de los entes territoriales pequeños, ya que estos siempre tienen el temor de que los grandes utilicen su mayoría para perjudicarles. Ahora bien, se ha señalado que la desigualdad en la representación en los sistemas bicamerales federales es un factor de distorsión que lleva incluso al rechazo del bicameralismo porque facilita que haya una mala distribución de recursos. Como apuntan Ansolabere, Zinder y Ting (2003:471) la sobrerrepresentación de ciertos Estados (de los pequeños) lleva a que estos tengan una influencia desproporcionada en las decisiones políticas. Así se ha comprobado que en USA hay una desigual distribución del gasto público que es persistente y beneficia a los pequeños Estados porque se forman coaliciones ganadoras que operan en ambas cámaras para controlar las decisiones sobre el gasto.

Hay dos tipos básicos de cámara territorial atendiendo a la forma de actuación de los representantes de las entidades territoriales (Trujillo: 1967:154) El tipo consejo en que operan representantes de los gobiernos de los Estados federados y por ello los representantes tienen mandato imperativo como en Alemania. El tipo senado, que es el más extendido, en el que los representantes se eligen bien por sufragio popular, o por las asambleas de los Estados federados por un periodo fijo, no son revocables y actúan con mandato libre.

El bicameralismo federal se caracteriza en general porque la segunda cámara tiene poder, ya que puede cancelar las decisiones adoptadas en la otra cámara, mientras que en los Estados unitarios solo tiene autoridad, es decir, puede ejercer cierta influencia (Tsebelis, 1995:290). Evidentemente esto depende de las circunstancias de cada cámara pues no se puede decir que haya un modelo uniforme de segunda cámara federal. De hecho las segundas cámaras federales también son un elemento de reflexión y moderación como el resto (Mastias y Grangé, 1987:93)

Cuando el senado federal tiene la misma capacidad legislativa que la cámara baja, es decir hay paridad entre ambas cámaras, el federalismo sale reforzado (García Pelayo, 1984:237) Sin embargo esto no es suficiente desde la perspectiva de la eficacia pues, como apunta Colomer (1999: 48), el senado federal ha de tener además una mayoría política diferente a la de la cámara baja. Por lo tanto para que el bicameralismo simétrico resulte plenamente operativo la manera de elección de sus miembros resulta un factor determinante. En este sentido una de las claves de la simetría es que el senado permita el veto de las minorías, que es especialmente importante en el caso del federalismo multinacional (Requejo, 2000:47)

Ello nos lleva a considerar otro aspecto clave para entender el papel del senado en los sistemas federales: la relación entre el senado y el sistema de partidos. Como apunta Linz (1999:10) los senados territoriales pierden eficacia representativa cuando están articulados por un sistema de partidos nacional. Esta cuestión está ampliamente reconocida en el análisis general del federalismo (Saunders, 1996:62), si bien hay que tener en cuenta que, al establecerse distintos niveles territoriales de competición electoral entre los partidos, el sistema federal puede favorecer la descentralización y fragmentación de los partidos (Beramendi y Maiz, 2003:9). Para evitar la devaluación del senado y garantizar su eficacia decisiva Colomer (1999:49) defiende la necesidad de elecciones no concurrentes, es decir, elecciones diferenciadas en el tiempo para que ambas cámaras produzcan mayorías políticas diferenciadas. Ahora bien, en los casos de federalismo multinacional la situación es algo distinta, pues los partidos regionales o nacionalistas suelen obtener buenos resultados a nivel local y en muchos casos el control de los gobiernos territoriales. En este caso la representación en las cámaras territoriales ofrece a los partidos regionales un ámbito de negociación con el gobierno central, complementariamente además pueden tener en esta cámara capacidad de veto.

5.- ANÁLISIS DE CASOS

En este trabajo consideramos seis casos, dos de ellos, USA y Alemania, con un sistema federal muy desarrollado en el que la segunda cámara es una pieza institucional fundamental, otros dos casos, Austria y Canadá, en que el federalismo es inestable y la segunda cámara esta en una situación de debilidad, y, finalmente, dos casos, Bélgica e Italia, en proceso de desarrollo federal y una segunda cámara en transformación. Consideramos en cada caso dos aspectos: el federalismo y el bicameralismo. En relación al federalismo tenemos en cuenta su origen y evolución, la estructura institucional, la distribución de competencias, la cooperación federal y, finalmente, el grado de estabilidad. Para el análisis del bicameralismo consideramos el origen de la segunda cámara, su representatividad y competencias, en particular el veto legislativo.

a) 5.1.- USA

a).- El federalismo

Señalan Lowi y Gingsberg (1994, 39) que el federalismo constituye uno de los fundamentos del sistema político de los Estados Unidos cuya característica principal es la de producir una limitación del poder mediante la creación de dos niveles de gobierno que están en mutua oposición: el del Estado federal (*federal*) y el de los Estados federados (*States*), cada uno con su propio sistema institucional.

El sistema federal se originó en USA con la Constitución de 1787 como consecuencia del proceso de construcción del Estado liberal. Su naturaleza es la de federalismo “para juntar” ya que tuvo el precedente de una débil Confederación creada en 1777 por los Estados surgidos de 13 excolonias británicas americanas. Fue fruto de un compromiso de integración de los Estados en una unidad política superior mas eficaz y sin merma de su autogobierno. El pacto se efectuó entre las elites políticas de los Estado fundadores que buscaron un acomodo mutuo. Fue un pacto entre federalistas y confederalistas, entre los defensores de los intereses industriales del norte y de los intereses agrarios y esclavistas del sur, de los representantes de los territorios mas poblados del este y de los mas despoblados y colonizadores del Oeste.

La guerra civil (1861-1865) marcó un hito histórico en la medida en que permitió la resolución de un largo debate jurídico de consecuencias políticas en torno a la naturaleza del pacto federal originario. La resolución de la guerra civil determinó el triunfo de las tesis de los federalistas, del Presidente Jackson y los jueces del Tribunal Supremo Marshall y Webster, que consideraban al gobierno nacional (federal) como una emanación popular, con legitimidad y poder para limitar la soberanía de los Estados federados. Quedó derrotada la llamada “doctrina Calhoun” que sostenía que los Estados federados en uso de su soberanía podían anular con todo derecho las leyes federales e incluso proceder a la secesión cuando hubiera un perjuicio de sus intereses.

La distribución de competencias en USA se basa en el principio de primacía de la Constitución y de las leyes federales (art. 6.2 de la Constitución) en relación a los poderes delegados en la federación. Tiene tres elementos estructurales. Primero la Constitución enumera los poderes delegados a la federación al regular el Congreso y la Presidencia, en unos casos son competencias exclusivas y en otros son concurrentes. En segundo lugar la Décima Enmienda atribuye a los Estados “el poder residual”, es decir, las facultades que la Constitución no delega expresamente en la federación ni prohíbe a los Estados. El tercer elemento resulta del artículo primero, sección 8ª, párrafo 18 de la Constitución en que se atribuye a la federación la facultad de “dictar todas las leyes que fueran necesarias y convenientes” para poner en práctica los poderes que la Constitución atribuye al Estado federal. Es decir se trata de poderes “implícitos” en los que están expresamente delegados en el Congreso. La doctrina de los “poderes implícitos”, que fue elaborada por el Tribunal Supremo siendo su Presidente el juez Marshall, ha creado la posibilidad de que las competencias y poderes de la federación se extiendan ampliamente (García Pelayo, 1984, 363). Finalmente cabe señalar que en caso de conflicto resuelve el Tribunal Supremo.

El federalismo de USA ha tenido dos fases de desarrollo con un trasfondo mas económico que político (Aguilera del Prat y Martinez, 2000, 260). Hasta el *New Deal* del Presidente F.D. Roosevelt primaba el “federalismo dual” basado en Estados fuertes, que desarrollaban casi todas las políticas, y un gobierno nacional débil, que se limitaba a actividades de fomento, además en 1824 el Tribunal Supremo había interpretado restrictivamente la cláusula constitucional que rige el comercio interestatal, impidiendo al Gobierno regular la economía. Pero a partir de los años 30 el Gobierno federal se expandió gracias al principio de “los poderes implícitos”. A ello ayudó el Tribunal Supremo que hizo una redefinición de la

cláusula del comercio interestatal en 1937, en lo que se llamo “la primera revolución constitucional” (Lowi y Gingsberg,1994: 46). Por lo demás la intervención federal ha sido consecuencia de la necesidad de asegurar unos estándares socioeconómicos comunes y nuevas prestaciones sociales. Pero hay que tener en cuenta que el gran desarrollo que ha tenido el gobierno federal no ha supuesto una redistribución del poder, sino que la actividad de los Estados y de los entes locales también se ha expandido.

Desde el periodo del *New Deal* se ha desarrollado un nuevo tipo de federalismo basado en la cooperación territorial/federal, el “federalismo cooperativo”, cuyo fundamento son las subvenciones federales (*grants-in-aid*) (Lowi y Gingsberg ,1994, 48). Estas son un medio para dar financiación a los Estados y entes locales, sobre todo de las políticas del bienestar. Hay que tener en cuenta que el Gobierno central recibe aproximadamente el 50% de los ingresos públicos, mientras que los Estados y los entes locales el 25% cada uno y muchos Estados carecen de recursos suficientes para hacer frente a las crecientes necesidades económicas (Aguilera del Prat y Martínez, 2000: 263). Con las subvenciones el gobierno federal fija las condiciones y los términos de los programas subvencionados, establece unos estándares comunes en todo el territorio y se reserva el control de los mismos. Con ello los Estados han perdido capacidad de decisión, sin embargo, sus administraciones ha salido reforzadas con gran capacidad de gestión. El federalismo en USA es estable si bien el partido republicano tiende a favorecer una mayor descentralización.

b) El Senado

Según Harris (1996,75) el Senado es la institución mas importante y peculiar de Estados Unidos. Es fruto del “Gran Acuerdo” de 1787 en que se estableció el sistema federal donde el bicameralismo encaja con la idea de un gobierno equilibrado en el que el poder está dividido y una cámara controla a la otra (Keefe, 1985,91)

Es la cámara de representación territorial. Cada uno de los 50 Estados esta representado por dos senadores elegidos por sufragio popular. Consecuentemente el voto de los ciudadanos no es igualitario y hay sobrerrepresentación de los Estados menos poblados. Al crear el Senado los constituyentes pensaron que debía ser una cámara mas conservadora, una cámara que frenara los posibles decisiones impetuosas de la cámara baja popular, para ello se estableció un mandato mas largo para los senadores que para los diputados (seis años frente a dos), y una renovación por tercios, además se esperaba que el Senado quedara en manos de las elites sociales, en particular de los propietarios. Sin embargo, los intereses conservadores y los grupos de presión locales están presentes principalmente en la Cámara de Representantes ya que las circunscripciones son pequeñas y las elecciones frecuentes, mientras que en el Senado hay una representación amplia y heterogéneo del electorado y también hay mas posibilidades de atender a intereses de carácter estatal o nacional. Los senadores se pueden permitir el lujo de considerar ideas nuevas o buscar nuevas coaliciones de intereses, de hecho el Senado siempre ha estado mas atento a las demandas de los movimientos sociales. (Lowi y Gingsberg ,1994, 101).

El Senado tiene las mismas competencias que la Cámara de Representantes, no es una cámara de segunda lectura. Tiene veto legislativo y ninguna ley ni presupuesto federal pueden ser aprobados sin su consentimiento. Si hubiera desacuerdo entre las cámaras interviene una comisión mixta, el *Committee of Conference*. Hay alguna diferencias entre ambas cámaras como la de que a la Cámara de Representantes tiene la iniciativa legislativa en materia fiscal, en materia tributaria y le corresponde debatir en primer lugar la ley de presupuestos. El Senado, por su parte, tiene que dar la “confirmación” a los nombramientos que hace el Presidente de los secretarios de Estado, embajadores, magistrados del Tribunal Supremo, y altos cargos de la administración, para ello realiza una investigación profunda del currículo del candidato propuesto. En política exterior el Senado tiene que ratificar los tratados concluidos por el Presidente. El Senado también tiene competencias judiciales, es un tribunal supremo para enjuiciar a altos cargos, magistrados o al Presidente (*impeachment*). Valorando en conjunto sus competencias, se puede decir que el Senado tiene mas poder que la Cámara de Representantes.

El Senado esta mas orientado a la deliberación que la Cámara de Representantes, sus debates tienen mas repercusión ante la opinión pública. El Senado delibera y actúa pausadamente, siendo un freno en el proceso de decisión (Harris, 1996, 79). Una de sus características es que se permite a la minoría bloquear la toma de decisiones, ya que es necesario una mayoría de 3/5 para poner fin a un debate legislativo. Aunque es mas cauteloso, prudente y mas lento que la Cámara de Representantes, el Senado es, sin embargo, mas liberal.

5.2.- Alemania:

a) El federalismo

El federalismo es un rasgo estructural básico del sistema político alemán, fruto de la tradición (Blanke, 1996:81) y de un proceso de aprendizaje social (Lehmbruch, 1996:170). Es un federalismo basado en la negociación que tiene un gran predicamento en países como Italia, España y Bélgica (Aguilera del Prat y Martínez, 2000, 300). El federalismo responde históricamente a la lógica de la construcción de un Estado-nación, es decir, es un federalismo “para juntar”, sin embargo, a partir de 1949 con la Ley Fundamental de Bonn el federalismo se aparta del nacionalismo de Estado que le había caracterizado desde 1870. Como en Alemania hay una nación cohesionada, la división territorial de los Länder de 1949 ha servido para reforzar el carácter democrático del Estado y el pluralismo territorial (Aguilera del Prat y Martínez, 2000:296). De hecho la división territorial de los Länder es artificial, solo en algunos casos corresponde con territorios históricos, pero es plenamente funcional y esta completamente arraigada. Actualmente se compone de 16 Länder o Estados federados que tienen constitución e instituciones propias, pero la soberanía descansa en el pueblo alemán en su conjunto.

La Ley Fundamental establece la distribución de poder entre el Estado y los Länder fijando un listado de competencias federales exclusivas, otras de competencias compartidas, y atribuyendo el poder residual a los Länder. El Tribunal Constitucional dirime los conflictos de competencia. Empero el carácter distintivo del federalismo alemán radica en la manera práctica en que se articula la distribución de poder entre los dos niveles de gobierno. Concretamente el poder federal es el que legisla mientras que los Länder se limitan a completar y ejecutar la legislación federal. Esto se debe a que la mayor parte de competencias son concurrentes y sus condiciones de ejercicio son ambiguas. El resultado de ello es que la legislación de los Länder es residual (Sanjurjo, 1997:14), sin embargo sus Gobiernos tienen una gran capacidad de gestión. Este modelo es el que conocemos como “federalismo de ejecución”, que ha acabado produciendo una centralización de las decisiones a nivel federal y la homogenización de procedimientos mediante una coordinación entre los Länder (Lehmbruch, 1996:173). Otra característica del modelo es que en se ha reforzado el papel del Bundesrat pues tiene que dar consentimiento a la legislación federal que afecte a los Länder, que contrapesa la pérdida de capacidad legislativa de estos.

De manera complementaria a lo anterior se ha desarrollado el “federalismo cooperativo” basado en relaciones intergubernamentales tanto horizontales como verticales, es decir entre los Länder entre si y con la federación. El elemento central son las subvenciones y los programas federales que obligan a la corresponsabilidad entre la administración federal y las de los Länder y al desarrollo de acuerdos sectoriales y Conferencias de los ministros de los Länder.

El federalismo alemán es estable pero esta sujeto al reto producido por la incorporación de cinco Estados de la antigua República Democrática creados *ex novo* y carentes de recursos económicos y de aparato burocrático (Lehmbruch (1996:186). Esto ha provocado una gran transferencia de recursos hacia ellos que ha terminado por producir una crisis en la estructura de cohesión del federalismo cooperativo, siendo el aspecto fiscal-financiero el más afectado (Nagel, 2002, 74). Como consecuencia los grandes Estados ricos del Oeste se oponen al sistema de financiación vigente, porque en su opinión desincentiva a que los países receptores de ayuda se esfuercen en salir adelante por si solos, y propugnan pasar a un modelo federal asimétrico. Otra adaptación es la exigida por la reforma constitucional (“el precepto europeo”) aprobada tras el Tratado de Maastrich que obliga al Gobierno federal atender en cuenta la voluntad de los Länder al definir sus políticas comunitarias. Esta voluntad se manifiesta a través del Bundesrat.

b) El Bundesrat

El Bundesrat es una pieza esencial del sistema federal a través de la que los Länder participan en la formación de la voluntad federal. El Bundesrat no se considera como una cámara de los Länder sino como un órgano federal ya que sus decisiones son federales (Blanke, 1996:85). Tiene gran crédito entre la población.

Esta cámara sigue la tradición institucional de “las conferencias de embajadores” que proviene de la Dieta Imperial del Sacro Imperio Romano Germánico (Blanke, 1996:82, Mastias y Grangé, 1987:105; Lehmbruch, 1996:172) que se ha reproducido en las constituciones de 1870, de 1919 y de 1949, al no haberse introducido nunca una asamblea territorial elegida. Se suele afirmar que no es un auténtico parlamento porque sus miembros son portavoces de los gobiernos de los Länder, tienen mandato imperativo y su voto esta vinculado al del conjunto de cada Land (Aguilera del Prat y Martínez, 2000: 298; Mastias y Grangé, 1987:109). Además es una cámara permanente que no se puede disolver. A pesar de ello según, Mastias y Grangé (1987:106) da lugar a una de las formas más importantes de bicameralismo porque realiza muy bien sus funciones.

Cada Land tiene una representación proporcionada a su población, pero no es una representación completamente proporcional. Hay sobrerepresentación de los Estados orientales, si bien los 4 grandes Estados tienen capacidad de bloqueo (tienen 24 de 68 votos). Sin embargo para la toma de decisiones se

requiere una mayoría de 35 votos que exige un cierto grado de consenso. En la práctica no se suelen dar votaciones que enfrenten a los Länder, aunque es bien conocida la “compra de votos” de los pequeños Estados pobres del Este por el Gobierno vía subvenciones federales (Nagel, 2002: 81)

Por el proceso de centralización del poder el Bundesrat ha adquirido un posición muy relevante en la actividad legislativa. Esta es la principal actividad del Bundesrat, aunque la primacía legislativa corresponde al Bundestag o cámara baja (Blanke, 1996:91). El Bundesrat interviene de distintas formas en la actividad legislativa. En primer lugar tiene iniciativa legislativa que se ha ido incrementado constantemente, ya que los partidos de la oposición utilizan esta cámara para introducir sus propuestas. En segundo lugar realiza la primera lectura de todos los proyectos de ley del Gobierno, que lógicamente son la mayoría de las iniciativas legislativas. De hecho, tanto el Gobierno federal como el Bundestag suelen ajustarse a los criterios fijados por el Bundesrat en sus informes aunque sus observaciones no son vinculantes.

En tercer lugar Bundesrat interviene en la aprobación de las leyes. En las llamadas “leyes de aprobación” tiene derecho de veto absoluto, y en el resto de leyes (“leyes de veto”) tiene derecho de veto limitado, ya que puede ser superado por una mayoría absoluta del Bundestag. Aunque al comienzo de la vida de la Republica Federal las leyes de aprobación se consideraban de carácter extraordinario, en la realidad siempre han sido mas del 55% del total de leyes (Blanke, 1996, 92). Las leyes de aprobación se refieren básicamente a la reforma constitucional, a los derechos de los Länder en materia fiscal y financiera, y a la organización del procedimiento administrativo de los Länder. El Bundesrat ha sido muy comedido en el uso del derecho del veto y, en general, ha actuado como cámara de orientación política al Gobierno y de mejora técnica de las leyes (Sanjurjo, 1997:34)

Además de la actividad legislativa el Bundesrat tiene otras importantes competencias como la de nombrar a la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional. Tiene capacidad de control del Gobierno solicitando la comparecencia de los ministros y altos cargos, aunque no vota la investidura ni puede exigir responsabilidad política al Gobierno. Por otro lado los miembros del Bundesrat pueden participar en el pleno y las comisiones del Bundestag.

Las relaciones conflictivas en materia legislativa entre ambas cámaras pasan a una Comisión de Conciliación integrada paritariamente. Son muy pocas las leyes que acaban en esta Comisión, en trono al 10%, que en realidad es utilizada para introducir enmiendas. El 90% de estas leyes salen aprobadas, lo que pone en evidencia el alto grado de compromiso y cooperación con que funciona el Bundesrat, que por otra parte es característico de la política alemana. Se puede decir que el Bundesrat es un órgano de integración mas que de confrontación, en el que la política partidista se atenúa (Blanke, 1996:89) Aunque hay que destacar que en los tres periodos en que ha habido mayorías diferentes en ambas cámaras (entre 1969 y 1982, entre 1990 y 1996 y a partir de 2004), se ha impuesto una política partidista en el Bundesrat; pero también hay que señalar que, debido a la complejidad y variedad de composición de los Gobiernos de los Länder, en muchos casos los acuerdos se adoptan en el Bundesrat bajo la forma de “una gran coalición”

5.3.- Austria

a) El federalismo

Austria tiene una estructura federal muy débil en el que mientras el poder federal es muy potente los nueve Länder o Estados federados tienen poco poder (Vernet i Llobet,1997,58; Rack, 1996, 204). La estructura federal procede de 1920 cuando se produjo la desaparición del Imperio austrohúngaro sirviendo de elemento de cohesión del nuevo Estado, pues las distintas regiones habían manifestado un conciencia autonomista. Surgió, por tanto, como federalismo “para mantener unido” el Estado. La debilidad del sistema federal es el resultado del compromiso constitucional ya que, aunque los demócrata cristianos eran partidarios del federalismo, los socialdemócratas y los partidarios del llamado “campo nacional” eran contrarios al sistema federal, los unos porque son centralistas y los otros porque entendían que el federalismo dificultaba el proyecto de integración entre Austria y Alemania (Waguet, 1987, 135). Después de la Segunda Guerra mundial la centralización del poder ha aumentado considerablemente.

De inspiración kelseniana (Gonzalez Encinar, 1984, 244), la distribución del poder entre el Bund y los Länder es formalmente equilibrada y compleja con competencias exclusivas federales y competencias compartidas, pero, en la práctica, la federación tiene la “parte del león” de la actividad legislativa. El poder residual configurado a favor de los Länder ha dado lugar a unas competencias muy limitadas para estos (Rack, 1996, 209). La codecisión es casi inexistente, pero, a pesar de todo, los Estados federados no son nada débiles pues el modelo austriaco se caracteriza por la llamada “administración federal indirecta”, en la que el gobierno y la administración de los Länder ejecutan la legislación federal en múltiples áreas, lo que les da gran capacidad política.

El federalismo es muy popular en Austria y la población se identifica fundamentalmente con su región o Land de origen. Ha habido múltiples intentos de reforzar a los Länder que no han cristalizado en reformas importantes por la oposición de los socialistas (Wagnet, 1987, 142). Los Länder demandan un sistema parecido al alemán con poderes legislativos de colegislación y fiscales. (Rack, 1996, 211)

b) El Bundesrat

El Bundesrat es una cámara de representación de los Länder y un órgano federal, aunque por su débil situación se suele decir que más que una segunda cámara es una cámara de segunda clase (Rack, 1996, 205). La representación sigue un criterio proporcional a la población, pero con el límite máximo de doce escaños por Land que da sobrerrepresentación a las regiones menos pobladas, si bien los tres Estados más poblados tienen prácticamente el control de la cámara (Altamirano, 2001:183). Los senadores representan a las asambleas de los Länder, los Landtag, pero no son diputados de estos, ni miembros de su gobierno, tampoco están ligados por mandato imperativo. La duración del mandato se corresponde con las legislaturas de los Länder, con lo que se producen renovaciones parciales y hace que el Bundesrat sea un órgano permanente. En cada Landtag los escaños del Bundesrat se distribuyen proporcionalmente entre los partidos, así la oposición siempre está representada. La consecuencia de ello es que habitualmente que hay una semejanza entre la mayoría política de la cámara baja o Nationalrat y el Bundesrat. En la práctica los senadores tienen una relación estrecha con sus partidos que prima sobre la que les liga a los Länder (Vernet i Llobet, 1996, 133, Wagnet, 1987, 140). Señala Altamirano (2001, 186) que la similitud de la representación en ambas cámaras es lo que realmente ha debilitado al Bundesrat.

El Bundesrat tiene iniciativa legislativa por mayoría de sus miembros y capacidad de veto suspensivo de las leyes, aunque este no se puede aplicar a las leyes económico-financieras. El veto puede ser superado por mayoría simple en el Nationalrat. Tiene veto absoluto en el caso de reforma constitucional que afecte a la representación de los Länder en el mismo. Como la composición de las cámaras es similar, el veto no tiene relevancia. El Bundesrat no vota la investidura de los gobiernos ni puede aprobar una moción de censura, pero tiene capacidad de control del Gobierno federal a través de mociones y preguntas. El Bundesrat solamente ha sido realmente activo a partir de 1975 (Wagnet, 1987, 141), hasta 1992 ha presentado 77 iniciativas legislativas, y 111 vetos suspensivos de los que solo 12 han tenido efectos. En este periodo también se han debatido 315 resoluciones y 547 preguntas tanto orales como escritas. Todo ello nos da una idea de la limitada actividad del Bundesrat en casi 50 años de existencia (Altamirano, 2001, 19)..

5.4.- Canadá

a) El federalismo

El federalismo canadiense se debe a la necesidad de articular una sociedad plurinacional con distintas minorías étnicas. El principal cleavage es el generado entre anglófonos y francófonos, estos últimos concentrados en la región de Québec donde son el 83 % de la población. La sociedad no está integrada y el etnonacionalismo de Québec choca con el federalismo, lo hace inestable, si bien el conflicto se encauza democráticamente (Aguilera de Prat y Martínez, 2000, 270). Por otra parte la estructura institucional no ha permitido afianzar el poder de las Provincias, o Estados federados, ante el poder central (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 2003, 166).

El federalismo canadiense es uno de los más antiguos. En 1867 el parlamento británico aprobó la *British North America Act* (BNA) que integró el Alto y Bajo Canadá junto a otras provincias marítimas en una “Confederación” bajo el status de “Dominio británico”, es decir, carente de soberanía pero con autogobierno. Actualmente son 10 Provincias (Estados). El origen de Canadá es, así, el de un federalismo “para mantener unidas” y proteger a las poblaciones diferenciadas. La Ley BNA era un pacto en el que los representantes del Alto Canadá eran partidarios de un federalismo centralizado mientras que los del Bajo Canadá preferían una alianza más tenue que diera autonomía al nivel provincial. Tal diferencia de criterio es la que subsiste hoy en día entre anglófonos y francófonos.

La BNA se convirtió de facto en la Constitución de Canadá y estableció un sistema que combina el régimen parlamentario con el federalismo. El sistema de distribución de competencias es triple: hay un conjunto de competencias federales exclusivas (art. 91 y 132), otro conjunto de competencias exclusivas de las Provincias (arts. 92 y 93), y otro conjunto de competencias compartidas (art. 95). El poder residual se establece a favor de la federación y los conflictos de competencia los dirime el Tribunal Supremo creado en 1875.

El federalismo canadiense inicial era dualista y se transformó a partir de 1949 en cooperativo y ejecutivo debido al intervencionismo económico y al desarrollo del Estado de bienestar, reforzándose el poder federal. En la década de 1990 apareció el federalismo asimétrico por la presión del nacionalismo quebequés (Aguilera de Prat y Martínez, 2000, 275). El motor de transformación han sido las reformas institucionales y la tensión provocada por la radicalización del nacionalismo francófono.

Por lo que se refiere al sistema institucional hay que tener en cuenta que la BNA era una ley británica, circunstancia que determinaba que el Consejo Privado británico fuera la última instancia judicial con capacidad para interpretar las leyes canadienses. Tal competencia solo pasó al Tribunal Supremo con la reforma constitucional de 1949, a pesar de que el Estatuto de *Westminster* de 1931 puso fin formalmente a la soberanía británica. Por esta razón, durante los primeros 80 años de vida del sistema los conflictos federales fueron resueltos por una instancia externa al mismo, el Consejo Privado británico, que siempre protegió a los gobiernos provinciales. Pero a partir de la reforma de 1949 el sistema se ha desestabilizado porque el Tribunal Supremo ha fallado siempre en los conflictos de competencias dando una interpretación amplia de los poderes de la federación.

Una consecuencia de la inestabilidad es la aparición de una espiral reivindicativa y el reforzamiento del nacionalismo francófono desde los años 60. Así en 1980 el gobierno nacionalista de Québec convocó un referéndum sobre la negociación de la “soberanía-asociación” con Canadá que fue rechazado. Poco después, como reacción, se decidió la “Repatriación de la Constitución” (*Patriation Reference* de 1981) y la implantación de una Carta de Derechos y Libertades de 1982, por acuerdo del Primer Ministro y los Primeros Ministros provinciales. La nueva Carta ha perturbado el equilibrio federal pues las Provincias temen que la protección de derechos por la autoridad federal suponga un límite a su capacidad legislativa. Por ello la Carta fue recurrida infructuosamente ante el Tribunal Supremo por varias Provincias al considerar que se había alterado la relación federal sin su previa aprobación. (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 2003, 167).

Un nuevo paso fue la propuesta del gobierno de la Provincia de Québec de que se la reconociese como una “sociedad diferente”. Esto llevó al pacto para la reforma constitucional del Lago Meech de 1987, que fue rechazado por varias Provincias que consideraban que tal hecho suponía establecer privilegios a favor de Québec. Mas tarde la misma propuesta fue replanteada en el acuerdo de Charlottetown en 1992 y se convocó un referéndum nacional en la que fue nuevamente rechazada. La espiral del conflicto y radicalización tuvo un último momento en 1995 cuando los nacionalistas de Québec decidieron unilateralmente convocar un referéndum en su Provincia sobre la cuestión de la soberanía-secesión de Canadá, que nuevamente fue rechazada. Por último el Tribunal Supremo ha fallado en 1998 que la Constitución no reconoce a Québec un derecho unilateral a la secesión y que solo una clara mayoría favorable a la independencia permitiría abrir negociaciones bilaterales en tal sentido.

b) El Senado

No se puede decir que el Senado canadiense sea una auténtica cámara de representación territorial, de hecho tiene una estructura muy disfuncional, es ineficiente par la representación de los intereses provinciales y resulta ser un factor añadido de debilidad institucional del sistema federal (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 2003, 158). El Senado se compone de 104 senadores que nombra el Primer Ministro, no las Provincias, con la ratificación del Gobernador General. Es la única cámara del mundo en que todos sus miembros son designados (Grau y Méndez, 2002, 552). La designación de senadores se hace por criterios partidistas. El mandato era vitalicio hasta 1965, ahora los senadores se jubilan a los 75 años de edad. Aunque formalmente la representación corresponde a cuatro macroregiones, los senadores se distribuyen entre las Provincias de cada región. La representación de las Provincias no es completamente proporcional a su población, así Québec, Columbia británica, Alberta o Manitoba son provincias sobrerrepresentadas. La Constitución permite que se puedan designar libremente entre 4 y 8 senadores nuevos, repartidos equitativamente entre las regiones. Esta posibilidad permite el Gobierno en caso de necesidad reducir la oposición al Senado a una decisión suya, como ocurrió 1988.

Formalmente el Senado tiene las mismas competencias en el plano legislativo que la Cámara de los Comunes, si bien con algunas limitaciones como la de que no puede vetar las reformas constitucionales o que las iniciativas de tipo fiscal y financiero se tramitan en la cámara baja. En la práctica el Senado es una cámara meramente de segunda lectura, raramente ejerce el veto sobre las leyes. Por lo demás, no tiene competencias en relación con la responsabilidad política del gobierno, aunque puede plantear preguntas al Gobierno, solicitar comparencias o formar comisiones de investigación. En definitiva, dada la forma de su elección y la desigualdad de representación de las Provincias, el Senado canadiense tiene poca legitimidad y ninguna relevancia política y, como apunta Alatamirano (2001, 371), es una institución anacrónica. Esto es por lo que desde hace tiempo se plantea su reforma.

5.5.- Bélgica:

a) El federalismo

El federalismo belga es un fenómeno muy reciente consecuencia de las transformaciones que ha sufrido Bélgica en los últimos treinta años aunque tiene profundas raíces. Según Waelbroeck (1996: 104) se trata de un federalismo de disociación y de confrontación. Es fruto de un proceso centrífugo que procede de una disociación entre unidades territoriales originada por la confrontación entre dos fuerzas políticas situadas al norte y sur de la frontera lingüística. El problema lingüístico comenzó con la ocupación de Bélgica por los revolucionarios franceses que impusieron la francofonía obligatoria (Senelle, 1996:266). Ya estaba presente cuando se implantó el Estado unitario en 1830 tras la independencia. Desde entonces se ha presentado como una cuestión de clases sociales ya que la clase alta hablaba francés mientras que mas del 60% de la población es de habla flamenca. A mediados del siglo XIX comenzó a resurgir la cultura flamenca y paulatinamente se establecieron unas políticas que garantizaban el uso de la lengua materna en los distintos territorios y a todos los niveles. En 1963 se estableció la frontera lingüística entre las comunidades valona y flamenca. Finalmente el conflicto ha avocado a la crisis del Estado unitario y cuatro reformas constitucionales sucesivas (en 1970, 1980, 1983 y 1993) han culminado en la creación de un Estado federal.

Senelle (1996: 270) explica que, desde otra perspectiva, el federalismo ha posibilitado que el Estado permanezca. Es decir que el federalismo belga no solo es el resultado de una crisis social, sino que también ha sido la solución y el medio para prevenir los conflictos de una sociedad dividida. Se considera que es un modelo organizativo que requiere el dialogo constante, la tolerancia y la cooperación. Por tanto, el belga es un caso de federalismo “para mantener unido” al Estado.

La estructura del sistema federal es muy compleja y resulta algo extraña frente al modelo clásico. Los componentes del sistema federal son Comunidades y Regiones que se superponen. A las tres Comunidades de lengua, francesa, flamenca y alemana, se unen 3 Regiones que son Flandes, Valonia y los 19 municipios de Bruselas. Los Consejos, que son asambleas de elección directa de cada entidad, también se superponen; así el Consejo de la Comunidad francesa lo integra el Consejo Valón mas 19 miembros del Consejo de la Región de Bruselas, y el Consejo Flamenco lo integran 6 miembros del Consejo de la Región de Bruselas. Además ha habido una evolución diferenciada en el norte y en el sur, ya que la Comunidad flamenca ha absorbido a la Región flamenca, y la Comunidad germanófona tiende a afirmarse cada vez mas (Waelbroeck, 1996:104) Esto ha dado lugar a un modelo federal asimétrico.

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno se ha hecho de una manera tasada por la legislación para evitar conflictos de competencia (Mendez Lago, 2002, 227), incluso las relaciones de cooperación están establecidas de manera formal (Senelle, 1996: 315). A grandes rasgos se puede decir que en el ámbito federal radican las competencias típicas del Estado en materia de defensa, relaciones internacionales, moneda, etc. y las no atribuidas expresamente a los entes territoriales, es decir el poder residual; mientras que en el ámbito de cada Comunidad radican las competencias de tipo cultural, políticas de bienestar y la política laboral; en el nivel de la Regiones radica la gestión del territorio, los transportes y la tutela de entes locales. Para dirimir los conflictos hay un Tribunal de Arbitraje.

b) El Senado

El federalismo belga se integra con una monarquía y un régimen parlamentario bicameral que proceden del Estado unitario. El bicameralismo belga resulta ser uno de los mas antiguo pues se estableció en 1831, lo que es un dato a su favor que atestigua su resistencia y permanencia frente a los cambios (Bácanne, 1987, 147). Ahora bien, la reforma constitucional de 1993 ha modificado sustancialmente tanto la composición como las funciones del Senado. Ahora se trata de un bicameralismo de orientación federal que ha dejado de ser simétrico e igualitario, como lo era anteriormente. Actualmente el Senado es una cámara de representación territorial (De Winter, 1998, 115) pero, por su composición mixta, está a medio camino de ser una cámara federal según el patrón clásico. Se compone de 71 senadores de tres tipos, elegidos por un periodo de cuatro años. El primer tipo son los 40 senadores “nacionales” de los cuales 25 son neerlandófonos y 15 francófonos, elegidos en las mismas circunscripciones de las elecciones europeas. Otro tipo son 21 senadores “comunitarios” de los que 10 son elegidos por el Consejo de la Comunidad Flamenca, 10 por el Consejo de la Comunidad francesa y 1 por el Consejo de la Comunidad germanófona. El tercer tipo son 6 neerlandofonos y 4 francofonos “cooptados” por los 61 senadores elegidos. Finalmente los hijos del Rey son senadores por derecho propio.

Mientras que la Cámara de Representantes se considera una “cámara política” que tiene el control del Gobierno y de las finanzas públicas, el Senado se define principalmente como una cámara de deliberación o de reflexión (Waelbroeck, 1996:108, Senelle, 1996: 283). No tiene competencia sobre la investidura, la censura al gobierno o la votación de los presupuestos. En la actividad legislativa el Senado tiene iniciativa legislativa y examina los proyectos que le remite la Cámara siempre que lo soliciten 15 senadores en el plazo de una semana, pudiendo promover enmiendas, pero la decisión legislativa final siempre está en la Cámara. El Senado sólo tiene veto legislativo con referencia a la reforma constitucional, a la ratificación de los tratados internacionales y en materias referentes a la Comunidades y a la organización judicial. En definitiva es una cámara donde se expresan los intereses de las Comunidades y Regiones, donde entran en contacto la autoridad federal y los cuerpos de la federación y sirve para reflexionar sobre las grandes cuestiones.

Dada la complejidad social de Bélgica se ha producido una extrema fragmentación del sistema de partidos y no hay partidos nacionales, es decir, partidos que presenten candidatos en las 20 circunscripciones de la Cámara de Representantes. Como consecuencia de ello las coaliciones de gobierno se forman entre cuatro y seis partidos (De Winter y Dumont, 2003, 261). Sin embargo la complejidad del gobierno de partido en Bélgica apenas trasciende al Senado, a diferencia de lo que ocurría antes de 1993, ya que este no tiene competencia sobre la formación del Gobierno o su responsabilidad política. Pero, a pesar de todo, la actividad del Senado belga tiene relevancia. Señala Altamirano que un 6% de las leyes son enmendadas en el Senado (Altamirano, 2001, 227). Entre 1999 y 2003 las iniciativas en el Senado dieron lugar a 45 leyes, el Senado examinó el 75% de las 651 leyes de iniciativa gubernamental o de la Cámara aprobadas en el periodo, adoptó 35 resoluciones para dar orientación al Gobierno y se formularon 972 demandas de explicación, 2811 preguntas escritas y 1300 preguntas orales (www.senate.be). Todo lo cual supone una importante actividad de control

5.6.- Italia

a) El regionalismo

En los últimos decenios hay un proceso descentralizador en Italia que reforma el Estado en un sentido federal (Bonfiglio, 2002:27; Aguilera de Prat y Martínez, 2000: 384). Visto en perspectiva histórica podemos afirmar con Vandelli (2002:89) que Italia está viviendo un “federalismo gradual” o federalismo por descentralización que empezó en 1947 y aun no ha culminado. Se trata de otro caso de federalismo para “mantener unido” el Estado.

En 1947 se estableció en Italia un Estado unitario con autonomía regional que se desarrolló en dos fases. Se establecieron 5 regiones con estatuto especial al aprobarse la Constitución y a principios de la década de 1970 se establecieron 15 regiones con estatuto ordinario. El retraso de la regionalización se debió a que la Democracia Cristiana, que fue el partido gobernante en el periodo, perdió interés en ello (Prada 2002, 30). Sin embargo la izquierda se hizo cada vez más regionalista y, como apuntan Aguilera de Prat y Martínez (2000, 379), la generalización regional de los 70 se explica más como un medio consociativo de compensación para el PCI que como verdadero impulso descentralizador para renovar el Estado, pues las nuevas regiones sirvieron para un reparto partidista del poder.

Todas las regiones tienen un órgano legislativo elegido por sufragio universal, el Consejo Regional, y un órgano ejecutivo, la Junta Regional, con un Presidente al frente que es responsable ante el Consejo. Todas tienen iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano y, agrupadas en cinco, pueden solicitar la convocatoria de un referéndum abrogativo. En cambio hay importantes diferencias entre los dos tipos de regiones. Las de estatuto especial han sido creadas por ley constitucional y tienen competencias legislativas exclusivas y concurrentes, mientras que las regiones de estatuto ordinario han sido creadas por ley ordinaria y solo disponen de competencias concurrentes. En el caso de las competencias concurrentes el Estado establece la legislación básica donde se fijan los principios fundamentales (*leggi cornice*) que las regiones desarrollan posteriormente. La legislación regional concurrente es secundaria y de baja calidad (Aguilera del Prat y Martínez, 2000, 381).

En el ámbito administrativo rige el criterio de “paralelismo entre la función administrativa y legislativa”, es decir, que las regiones únicamente tienen competencia administrativa sobre las materias en las que tienen la competencia legislativa (Prada, 2002, 40). El Estado, por tanto, mantiene una administración periférica superpuesta a la regional.

Con el tiempo las regiones se han ido afirmando y han aumentando sus poderes en fases sucesivas de descentralización (Vandelli, 2002, 81), en particular a partir de los años 90 en que se produjo la crisis de la Democracia Cristiana e irrumpió la Liga Norte, que es un partido de tipo

secesionista. Desde entonces hay una demanda de mayor descentralización para afrontar los desequilibrios territoriales, pues las regiones ricas del norte no están dispuestas a pagar más para favorecer a las subdesarrolladas. Por esta razón en la XIII legislatura (1996-2001) se ha realizado la reforma del Título V de la Constitución culminada con un referéndum de ratificación en 2001. Sus promotores, el centro izquierda de la coalición del Olivo, la han denominado “la reforma federal”, ya que el federalismo tiene en Italia un valor simbólico importante (Aguilera de Prat y Martínez, 2000, 384). Esta reforma implanta una nueva distribución de competencias. Desde ahora todas las regiones pueden disponer de competencias exclusivas y se establecen explícitamente las competencias del Estado tanto exclusivas como compartidas. A las regiones les corresponde el poder residual. Además se ha eliminado el control preventivo del que disponía el Gobierno sobre la legislación regional.

Lógicamente para culminar la reforma se precisa redactar *ex novo* los 20 Estatutos de autonomía (Prada, 2002, 53) pudiendo eliminarse las diferencias entre ellos, aunque el modelo diseñado permite la asimetría en la descentralización (Vandelli, 2002, 83). Pero ha habido una alternancia en el poder y la nueva mayoría parlamentaria del Polo Liberal no ha asumido la reforma realizada por la izquierda. Por esto la última reforma de 2005 solamente ha consistido en una ampliación de competencias de las regiones en sanidad, educación y orden público.

b) El Senado

Italia siempre ha tenido un sistema bicameral que ha sido el modelo perfecto de bicameralismo paritario (Grangé: 1987: 319), pero el Senado no es ni ha sido nunca una cámara de representación territorial. El Senado apareció con el Estatuto Albertino de 1848 vigente hasta 1947 como una cámara de moderación contrapuesta a la cámara electiva (Senese, 1996:121) aunque acabó siendo una institución anacrónica. En el proceso constituyente de la República italiana se estableció el Senado como fruto del acuerdo entre demócrata-cristianos, partidarios de evitar que todo el poder legislativo se concentrara en una sola cámara, y la izquierda comunista y socialista, que no aceptaban otra cosa que no fuera una cámara de elección popular.

Por ello se estableció un bicameralismo simétrico, equilibrado. Ambas cámaras se eligen por sufragio universal y, desde 1963, tienen la misma duración y los mismos poderes. Hay diferencias de representatividad de tipo secundario por el hecho de que el número de senadores es menor que el de diputados y porque se han establecido diferencias de edad para el ejercicio del sufragio activo y pasivo en el Senado, además, hay varios senadores vitalicios que son los ex-Presidentes de la República y los que designa libremente el Presidente de la República. La región siempre ha sido la base para la atribución de escaños en el Senado pero ello no ha supuesto que haya representación territorial, tampoco con la última reforma electoral de 1993 en que una cuarta parte de los senadores se eligen por sistema proporcional a nivel regional y el resto por sistema mayoritario. En la práctica las dos cámaras tienen la misma representación partidista, es decir, las mismas mayorías, y la única diferencia es que los grandes partidos suelen tener más escaños en el Senado. Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria el Senado no aporta nada original ni supone ningún freno, no hay diferencias notables entre ambas cámaras.

Señala Grangé (1987:358) que el paralelismo de las cámaras es la causa de debilidad del Senado ya que carece de personalidad y de la posibilidad de tener un peso específico en la vida política. Se repiten los mismos debates, se duplica la duración de los procedimientos, falta originalidad e interés por la acción del Senado. Se han sucedido diversas tentativas generales de reforma del Senado ya que se considera que es un elemento disfuncional (Posteraro, 1996:117). Ha habido tres comisiones bicamerales, Bossi en 1985, De Mita/Iotti en 1992 y D'Alema en 1998, para la reforma institucional, pero ninguna de ellas ha planteado la reforma del Senado en sentido federal, únicamente se ha defendido la especialización funcional. Sin embargo, parece que la conversión del Senado en una cámara de representación territorial es una cuestión clave en el proceso de federalización del Estado (Bonfiglio, 2002: 27) La reforma de 2001 no abordó la transformación del Senado en una “cámara de las regiones” en la previsión de que se debiera producir una revisión constitucional en este sentido (Vandelli, 2002:87). Únicamente se estableció una Comisión bicameral de las Regiones. Por tanto se puede decir que la reforma del Senado es la cuestión pendiente del federalismo gradual italiano.

6.- CONCLUSIONES

En este trabajo hemos identificado el federalismo bajo la idea de gobierno dividido, sus principales rasgos como es el de basarse en el consenso y la cooperación multilateral, hemos visto que tiene una estructura institucional básica, que su origen moderno está en USA y que hay dos grandes

modelos: “federalismo para juntar” y “federalismo para mantener unido”, además, que su estabilidad depende de la eficacia para descentralizar el poder y facilitar la cooperación. Por otra parte hemos identificado el origen histórico del bicameralismo vinculado al principio de la división de poderes, y hemos destacado que las dos grandes variables del análisis de las segundas cámaras son la representatividad y las competencias, resaltando la importancia de que opere como un *veto player*. Hemos recogido la tipología del bicameralismo de Lijphart y hemos valorado sus principales virtudes: dar estabilidad, generar moderación y la de ser un medio para frenar determinadas disfunciones parlamentarias. A continuación hemos considerado los distintos puntos de vista sobre la necesidad de las segundas cámaras federales y sus características. Finalmente hemos considerado las características del federalismo y de las segundas cámaras en cada uno de los casos elegidos.

Como resultado de todo ello podemos señalar tres conclusiones generales. Primero, que en todos los Estados federales existe bicameralismo, aunque no en todos ellos la segunda cámara juega el mismo papel. Segundo, que desde una perspectiva normativa la segunda cámara resulta ser un mecanismo institucional fundamental en los sistemas federales para la representación y defensa de los intereses territoriales, este es el sentido que ha tenido desde su origen con la Constitución americana de 1787. Por último, que si su composición es la adecuada para representar los Estados federados y tiene plena capacidad de veto y control del Gobierno, la segunda cámara federal es un instrumento muy eficaz para generar consenso, moderar y dar estabilidad a los sistemas políticos

Si tenemos en cuenta los casos estudiados cabe destacar otras conclusiones complementarias. Una es que el federalismo “para mantener unido” el Estado es el más generalizado, en particular en las sociedades multiétnicas, si bien los dos países con el federalismo más sólido y al mismo tiempo más centralizado, USA y Alemania, tienen su origen en la unión territorial, es decir, en el “federalismo para unir”.

Otra conclusión es que la distribución de competencias se tiende a establecer en la Constituciones en un doble listado que determina las exclusivas del Estado federal y las compartidas, además el poder residual se fija a favor de los entes federados. Pero en realidad estas cuestiones son más bien formales y tienen una importancia relativa, porque lo corriente es que el poder federal desarrolla una tendencia centralizadora. La primacía del poder federal está generalizada gracias al federalismo cooperativo basado en las subvenciones federales y se justifica históricamente por la intervención del Estado para la regulación económica o por el desarrollo del Estado del bienestar. Pero esto desemboca en una tendencia al abuso por parte del poder central y es causa de la inestabilidad del federalismo, como se puede ver en el caso de Canadá. Sin embargo también hay fuertes tendencias descentralizadoras vinculadas al llamado “federalismo dualista” que son más fuertes en las sociedades con divisiones étnicas como Bélgica, Canadá o Italia, aunque también la favorecen los republicanos en USA y es demandada en Austria. El federalismo ejecutivo, es decir, la cesión de la gestión administrativa a los Estados federados, puede ser considerado como un sustituto de la descentralización política en casi todos los casos.

En relación con la estructura institucional encontramos diversas situaciones. USA y Bélgica son los países con un sistema federal más equilibrado y también más complejo, en los demás casos hay carencias importantes. El más llamativo es el caso de Canadá que es deudor de un modelo histórico que ha lastrado su desarrollo y donde la debilidad estructural general ha causado inestabilidad, junto a la contestación y el rechazo del federalismo por los nacionalistas de Québec. En Austria y Alemania el principal problema es el debilitamiento de los órganos legislativos de los Estados federados. Finalmente el caso de Italia pone de relieve las dificultades de alcanzar un consenso sobre el modelo federal. En la mayor parte de los casos parece que un factor institucional estabilizador es la cesión de la competencia administrativa a los entes territoriales.

Otra conclusión es que los sistemas federales de USA y Alemania son los más estables aunque el poder federal sea muy potente. En estos casos solo se reclaman reformas que no afectan a la configuración del modelo. Bélgica tiene la estabilidad propia de ser un modelo nuevo, pero en Austria, aunque legitimado, su federalismo requiere una reforma profunda. La inestabilidad es mayor en Italia, en que hay una reforma abierta, y en Canadá, en que el federalismo está cuestionado por su ineficacia y falta de adaptabilidad para dar respuesta a las necesidades de autogobierno de una sociedad multiétnica.

En relación con las segundas cámaras la principal conclusión es la constatación de que están estrechamente vinculadas a la formación del régimen federal, pues este se ha puesto en marcha en todos los casos con un sistema bicameral. En los países en que existe el bicameralismo antes del sistema federal la segunda cámara federal aparece necesaria cuando se conforma el modelo, el mejor ejemplo de ello es el belga. El caso italiano pone de relieve que la necesidad de la cámara territorial solo se plantea a partir de un momento de transformación federal auténtica.

Otra conclusión es que la mayoría de las cámaras son de tipo senado, según la clasificación de Trujillo, pero se comprueba que no todas son elegidas popularmente, es más, solo lo son las de USA e Italia y parcialmente la de Bélgica. Evidentemente esto les resta legitimidad y afecta a su

eficacia o utilidad social. Se comprueba también que en la mayoría de los casos responden al criterio de la representación territorial, que es el fundamento del bicameralismo federal, solo quedan fuera Canadá que tiene una representación territorial muy débil e Italia que no tiene una cámara federal. La representación partidista es muy relevante en todos los casos y se superpone a la territorial, si bien la territorial pesa más en USA y Bélgica. También se constata que en la mayor parte de los casos el Senado se configura como una cámara permanente, independiente de los ciclos electorales de la cámara baja.

Con respecto a la representación de la población se comprueba que solo en el caso de USA hay falta manifiesta de proporcionalidad, en los demás casos hay niveles variados de proporcionalidad. Se observa que cuanto mayor es la proporcionalidad, aumenta la posición preeminente de los grandes Estados, se evita el peligro de que se formen coaliciones de “ventaja” y se reducen los costes de formar coalición. A pesar de todo, los costes elevados de coalición no se pueden evitar si no hay una mayoría en la segunda cámara como se ve en el caso de Alemania, donde el Gobierno federal “compra” el voto de los pequeños Estados.

Por lo que respecta a las competencias de las segundas cámaras se constata que la capacidad de veto legislativo no está completamente extendida y las segundas cámaras no llegan a tener suficiente poder. Solo en USA, Alemania e Italia la segunda cámara es un *veto player*. El Senado americano tiene un poder de veto absoluto que, vinculado a su representatividad, la convierte en la cámara federal por excelencia. En Italia la identidad de las mayorías resta valor al poder de veto del Senado. Canadá también tiene una importante capacidad de veto pero es ineficaz por su déficit representativo. En general, las segundas cámaras tienen capacidad de veto legislativo limitado, también llamado suspensivo, superable por la cámara baja, que hace que solo sean cámaras de segunda lectura, útiles para el perfeccionamiento técnico de las leyes y para retardar el proceso legislativo. La debilidad general de las segundas cámaras se pone aún más de manifiesto en que ni en Austria, Bélgica o Canadá pueden vetar, aunque sea de forma limitada, las leyes financieras o los presupuestos, y en el caso de Alemania solo tiene veto sobre leyes financieras que afecten a los Länder. Los límites impuestos al veto legislativo de las segundas cámaras lógicamente limitan su virtualidad para proteger el proceso de decisión contra las disfunciones parlamentarias como “la tiranía de la mayoría”, o “la tiranía de la minoría”, “el voto circular” o el problema del “control de la agenda”.

Otra conclusión es que en el bicameralismo federal opera la especialización funcional. En los regímenes parlamentarios las segundas cámaras federales no tienen competencia para la investidura de los Gobiernos ni pueden votar una moción de censura. También suelen tener limitada la capacidad para plantear interpelaciones, sin embargo, pueden controlar al Gobierno mediante preguntas orales y escritas, la petición de comparecencias o la emisión de informes para orientar al Gobierno, tanto de pleno como de comisión. Es destacable que en el caso de USA el Senado tiene más competencias de control que la Cámara de Representantes.

Otra conclusión es que las segundas cámaras federales son un elemento de estabilidad del sistema como muy bien lo pone en evidencia el caso de Canadá, en que su debilidad es un factor de inestabilidad. Son también un elemento de moderación pues, incluso en el caso de que domine la política partidista y tengan capacidad de veto, parece que su actividad va orientada a la búsqueda del consenso y el acuerdo.

Como conclusión final se puede afirmar que, contrariamente a la opinión del profesor Linz, el bicameralismo parece ser una institución necesaria y eficaz en los sistemas federales. Como el federalismo se basa en una diferenciación de intereses territoriales y en la búsqueda de un acuerdo o consenso entre el conjunto, el bicameralismo se presenta como un garantía institucional de la representación de intereses territoriales y un medio para la negociación. Para que sea verdaderamente efectivo, el senado federal tiene que tener una representación completamente autónoma, independiente, de los intereses (o entes) territoriales y ha de tener poder de veto legislativo, así como capacidad de control del Gobierno. Cuando la segunda cámara federal no está plenamente estructurada el sistema federal es incompleto, puede ser un sistema descentralizado pero no es plenamente federal.

7.- BIBLIOGRAFÍA:

- C. R. Aguilera de Prat y R. Martínez, 2000: *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos
M. Altamirano, 2001: *El Senado mexicano en una perspectiva comparada*, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral
S. Ansolabehere, J.M. Zinder y M.M. Ting, 2003: “Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter? En *American political Science Review*, 97/3, 471-481

- H-J. Banke (1996): "El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania" en F Pau i Vall (Ed): *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos. 81-102
- B. Barthalay, 1981: *Le fédéralisme*, en Presses Universitaires de France
- J.C. Bécane 1987: « Belgique-Le Sénat » en J. Mastias y J. Grangé (Comps): *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris Economica, 145-184
- J. Bednar, W.N. Eskridge y Jr. Y J. Ferejohn, 2003: "Teoría política del federalismo" en *Zona Abierta*, 104/106, 127-189
- P. Beramendi y R. Maiz, 2003: "Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo" en *Zona Abierta*, 104/105, 1-16
- S. Bonfiglio, 2002, : « El debate sobre la transformación del Senado en Italia. Hacia el Estado federal" en *Revista de las Cortes Generales*, 55, 7-28
- J. M. Buchnan y G. Tullock, 1962: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- J.M. Colomer, 1999: "Las instituciones del federalismo" en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 1, 41.54
- R. Dahl, (1986): "Federalism and the democratic process" en *Democracy, liberty and Equality*, Bergen, Norwegian University Press, 114-126
- M. Forsyth, 1996: "The Political Theory of Federalism: The relevance of Classical Approaches" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.), 1996: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 25-45
- C. J. Friedrich, 1975: *Gobierno constitucional y democracia*, V. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos
- M. García Pelayo, 1984: *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid
- J. González Encinar, 1984: "Austria" en P. Lucas Murillo (comp.) *Sistemas políticos contemporáneos*, Barcelona Teide
- J.J. González Encinar, 1985: *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos
- J. Grangé, 1987: "Italie-Le Sénat de la République" en J. Mastias y J. Grangé (Comps): *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris Economica , 317-364
- M. Grau y M. Méndez: 2002: "El sistema político de Canadá" en I. Delgado, P. Chavarri y P. Oñate (Eds.) *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid, UNED
- F.R. Harris, 1996: "El Senado en los Estados Unidos de América" en F. Pau i Vall (Ed.) *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos y Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 75-80
- J.J. Hesse y V. Wright 1996: "'Federalizing Europe. The Path to Adjustment" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.), 1996: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 374-400
- W. J. Keefe, 1985: "El Congreso y el pueblo norteamericano" en P. E. Sigmund y J. Roiz (Eds.): *Poder, sociedad y Estado en USA*, Barcelona Teide
- G. Lehembruch 1996: "German Federalism and the Challenge of Unification" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 169-203
- S. Levmore, 1992: "Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?" en *International Review of Law and Economics*, 12, 145-162
- A. Lijphart, 2000: *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel
- J.J. Linz, 1999: "Democracia, multinacionalismo y federalismo" en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 1, 7-40
- T. J. Lowi y B. Ginsberg, 1994: *American Government*, W.W. Norton and Company, Nueva York y Londres
- J. Mastias y J. Grangé, 1987: *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica
- M. Mendez Lago, 2002: "El sistema político belga" en I. Delgado, P. Chavarri y P. Oñate (Eds.) *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid, UNED, 325-354
- G.J. Miller, T.H. Hammond y Ch. Kille, 1996: "Bicameralism and the Core: An Experimental Test" en *Legislative Studies Quarterly*, 31/1, 83-103
- K. J. Nagel, 2002: "El federalismo alemán. ¿Mas cooperación o nueva asimetría?" En *Revista de Estudios Políticos*, 118, 65-100
- R. Rack , 1996 : Austria : Has the federation Become Obsolete ? en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems* Oxford University Press, 1204-218

- W. H. Riker, 1996: "European Federalism: The Lessons of Past Experience" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.), 1996: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 9-24
- F. Posteraro, 1996: "Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Senado en Italia" en F. Pau i Vall (Ed.) *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos y Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 113-120
- J.L. Prada Fernández de Sanmamed 2002, "La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura" en *Revista de Estudios Políticos*, 115, 27-64
- F. Requejo, 2000: "El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales" en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 3, 31-52
- W.H. Riker, 1992: "The Merits of Bicameralism" en *International Review of Law and Economics*, 12, 166-168
- W.H. Riker, 1992b: "The Justification of Bicameralism" en *International Political Science Review*, 13, 101-116.
- V. A. Sanjurjo, 1997: "Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: el peculiar caso del Bundesrat" en *Revista de las Cortes Generales*, 40 9-37
- Ch. Saunders, 1996: The Constitutional Arrangements of Federal Systems: A Sceptical View from the Outside" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.), 1996: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 46-72
- F. W. Scharpf, 1996: "Can there be a Stable Federal balance in Europe?" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.), 1996: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 361-373
- R. Senelle 1996: The Reform of the Belgian State" en J.J. Hesse y V. Wright (Eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 266-324
- S. Senese, 1996: "El Senado en Italia" en F. Pau i Vall (ed.) *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos y Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 121-128
- M. Sousse, 1997: "Le bicaméralisme: bilan et perspectives" en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 5, 1323-1350
- G. Tsebelis, 1995 : « Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartism » en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325
- G. Tsebelis y J. Money, 1997: *Bicameralism*, Cambridge University Press,
- G. Trujillo , 1967: *El federalismo español*, Madrid, Cuadernos para el dialogo, EDICUSA
- L. Vandelli, 2002:" Du régionalisme au fédéralisme?" en *Pouvoirs*, 103, 81-91
- J. Vernet y Llobet 1997: *El sistema federal austriaco*, Madrid, Marical Pons.
- J. Vernet y Llobet 1996: "El Bundesrat austriaco" en F. Pau i Vall (ed.) *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos y Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 129-138
- O. Waelbroeck 1996 : «El nuevo Senado belga » en F. Pau i Vall (ed.) *El Senado, cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos y Asociación Española de Letrados Parlamentarios 103-112
- Ph. Wagué, 1987: "Autriche-Le Bundesrat" en J. Mastias y J. Grangé (Comps): *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris Economica, 131-144
- L. De Winter, 1998:"Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy" en P. Norton (Ed): *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass.97-122
- L. De Winter y P. Dumont (2003). "Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule" en K Strom, W. Muller e Y. Bergman: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 253-280