

LA REIMPLANTACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO BICAMERAL DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

Miguel Ángel Giménez Martínez
Universidad de Castilla-La Mancha

Introducción

Una de las cuestiones más importantes que definen la naturaleza de los Parlamentos, calificada como «tema clásico de la literatura político-constitucional»,¹ es la relativa al problema de la alternativa entre el monocameralismo y el bicameralismo. Y es que, desde un punto de vista general y salvo alguna rara excepción,² los Parlamentos modernos están compuestos por una o dos Cámaras.³ El bicameralismo supone que para cambiar el statu quo se necesita la intervención de una Cámara extra. Dicho en otros términos, el bicameralismo se caracteriza porque dos Asambleas ejercen la función parlamentaria y ambas se eligen de manera diferenciada por el cuerpo electoral. En todo caso, el factor determinante del bicameralismo es que la Segunda Cámara tenga competencia legislativa general.⁴

Existen dos criterios de justificación del bicameralismo: uno conservador y otro territorial. Se sigue un planteamiento conservador cuando se postula que debe haber una Segunda Cámara de «enfriamiento»,⁵ para evitar que se tomen decisiones de manera impetuosa al calor de debates, es decir, sin reflexión suficiente. Es, en definitiva, una Cámara que retarda la toma de decisiones para favorecer una segunda lectura de las leyes.⁶ El modelo bicameral conservador tiene muchas variantes, si bien las más impor-

tantes son la aristocrática y la corporativa: en la primera, el Senado se convierte en un foro de notables; en la segunda, el Senado da entrada a grupos, clases y actividades de todo orden con relevancia económica y social.⁷ Por su parte, la justificación territorial (o federal) entiende los Senados como elementos que facilitan la representación de los intereses territoriales. Se puede decir que el sistema federal requiere necesariamente un Parlamento bicameral, dado que las unidades componentes deben estar representadas en un órgano separado. Es decir, una de las Cámaras, la Cámara Baja o Congreso, representa a la unidad del sustrato humano de la federación o comunidad federal, en tanto que la otra, 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.⁸

La clasificación más interesante del bicameralismo es la 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 variables, Arend Lijphart ha hablado de tres tipos de bicameralismos: «fuerte», en el que las Cámaras son simétricas e incongruentes; «semifuerte», con dos

posibilidades, una es la de Cámaras simétricas y congruentes, otra es la de Cámaras asimétricas e incongruentes; y «débil», con Cámaras asimétricas y congruentes.⁹

La fórmula del bicameralismo contaba con la preferencia mostrada por todas las Constituciones del Ochocientos español a partir del Estatuto Real de 1834,¹⁰ aunque muchas de las razones entonces aducidas, relacionadas con la influencia política de la aristocracia, perdieron virtualidad con el avance del igualitarismo democrático. Así, las Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1873 y 1876 instituyeron unas Cortes divididas en dos Cámaras, con un Congreso de los Diputados de elección popular más o menos abierta, y un Senado sin raíz electiva, con miembros natos, designados o cooptados dentro de ciertas corporaciones o clases. Por el contrario, el sistema unicameral surgió con brío en la Constitución de 1812, que ponderó positivamente la radicalidad liberal de la unidad legislativa,¹¹ para renacer en las Cortes republicanas de 1931, que reputaron anacrónico y nocivo el bicameralismo, al considerar al Senado un obstáculo para la elaboración de leyes progresistas y presentir enfrentamientos entre ambas Cámaras.¹² La polémica histórica entre unicameralismo y bicameralismo es, en fin, inseparable de posiciones políticas concretas: de hecho, la mayoría de los bicameralistas fueron siempre conservadores, mientras que las posiciones monocameralistas quedaron normalmente defendidas por la izquierda.¹³

Aunque durante la dictadura de Franco, por la propia naturaleza autoritaria del régimen, no hubo órganos democráticos de representación de los ciudadanos, sí se introdujo una suerte de bicameralismo, encarnado en las Cortes orgánicas y el Consejo Nacional del Movimiento. Las funciones de estas Cámaras, no obstante, se encontraban muy lejos de las que habían ostentado con anterioridad el Congreso de los Diputados y el Senado. Así, el primero de estos órganos carecía de un poder legislativo exclusivo y no disponía de medios para fiscalizar la actuación del

Gobierno. Las Cortes franquistas dependían del Ejecutivo y no fueron otra cosa que una Cámara de «resonancia» o apoyo político para la resolución de cuestiones de especial relevancia.¹⁴ El Consejo Nacional, por su parte, era un órgano de difícil catalogación desde el punto de vista jurídico, pues no era una Cámara de segunda lectura, sino la representación colegiada del Partido único, el Movimiento Nacional, situándose entre el Gobierno y las Cortes con el fin de evitar cualquier «desviación» doctrinal.¹⁵

El Senado en la reforma Arias-Fraga y en la Ley para la Reforma Política

Durante la Transición se recogió la necesidad de instaurar la institución parlamentaria con carácter bicameral. Así, el proyecto reformador aprobado en mayo de 1976 por el Gobierno de Carlos Arias Navarro contemplaba ya la institucionalización de unas Cortes bicamerales, lo cual significaba la recuperación de una tradición del parlamentarismo español interrumpida desde hacía más de medio siglo. El texto de la reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 preveía la existencia de dos Cámaras: un Congreso de los Diputados compuesto por 300 «representantes de la familia», elegidos por sufragio universal, y un Senado integrado por cuatro senadores votados en cada provincia: dos de ellos, de entre los candidatos propuestos por las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, y los otros dos restantes, de entre los designados por los órganos sindicales de los trabajadores y empresarios. Además, también serviría este Senado para «dar cobijo» a 40 representantes permanentes (miembros del Consejo Nacional del Movimiento, más conocidos como «los 40 de Ayete»), a 25 senadores de designación real y a 20 senadores más en representación de diversas corporaciones públicas.¹⁶

De lo anterior se desprende que en esta Segunda Cámara se entrecruzaban varios tipos de representación: territorial, corporativa y de notables. El propio Arias había justificado su

implantación como Cámara de reflexión, particularmente oportuna, según él, en períodos de reforma como el que estaba a punto de inaugurarse. Sin embargo, detrás de este disfraz se ocultaba el verdadero rostro del Senado: una «Cámara de seguridad» que garantizara un cargo para aquellos elementos del régimen que eventualmente se vieran privados de un escaño en el Congreso. El ministro de la Gobernación, Manuel Fraga Iribarne, autor en la sombra del proyecto, dejó claro a cuantos le plateaban observaciones y objeciones que en la fórmula planteada había dos elementos innegociables: el bicameralismo y la composición oligárquica del Senado.¹⁷

La finalidad de este plan no era otra que la de acomodar las instituciones franquistas a la nueva situación; había que reformar para conservar: la reforma dejaba de ser un medio para convertirse en un fin en sí mismo.¹⁸ Por ello, el proyecto de reforma Arias-Fraga obturaba la constitución de unas Cortes verdaderamente democráticas y, justamente para impedir cualquier veleidad de que el Congreso resultante de la reforma pudiera emprender la liquidación de las Leyes Fundamentales, se preveía un Senado al que se dotaba de idénticos poderes que la Cámara Baja,¹⁹ con un mandato de seis años frente a los cuatro del Congreso, y, sobre todo, en el que se centralizaba la incoación de cualquier trámite de reforma constitucional.²⁰ De este modo, el Senado se convertía en el auténtico custodio del ordenamiento franquista; su función esencial era, pues, la que de ordinario resulta ser en este tipo de Segundas Cámaras: asegurar a la oligarquía su posición dominante en el presente y garantizar que no la perderá, al menos fácilmente, en el futuro.²¹

A pesar de lo dicho, sin embargo, nada impedía, tal y como acabamos de referir, que este Senado se arrogase funciones de representación territorial. En cualquier caso, ésta se ceñía exclusivamente a la de tipo provincial, y en modo alguno alcanzaba, siquiera tangencialmente, la regional. Esta omisión, perfectamente co-

herente con la política centralista que se llevó durante la dictadura y durante todo el período de vigencia del Gobierno Arias, hacía previsible que la representación de las regiones quedase preterida con relación a las otras dos funciones representativas (corporativa y de notables) que también se le atribuían a esta Segunda Cámara. No obstante, no debe perderse de vista que todas estas teóricas atribuciones estaban al servicio de una finalidad ulterior, que era, en realidad, su función política primigenia, real y sustantiva: albergar a los que pudieran quedar marginados en el sistema jurídico-político reformado y evitar la drástica transformación de éste.

Es esta última función la que realmente caracteriza y desvela la naturaleza del bicameralismo alumbrado por este proyecto: el Senado no era siquiera, más que formalmente, un órgano de representación territorial; pura y simplemente era un clásico *Senat conservateur*. El Senado perfilado era una Cámara que, como ya se ha señalado, tenía como competencia medular tutelar el proceso de reforma, impidiendo que «degenerase», vía Cortes constituyentes, en una total transformación del ordenamiento fundamental franquista. Y es que precisamente esto último era lo que se quería evitar porque, en palabras del propio Arias, «sólo se reforma aquello que se quiere conservar».²² Se pretendía, en suma, implantar una pseudo-democracia o, si se quiere, una semi-democracia otorgada, vigilada y alicortada, y a esa tarea se entregaba la estructura bicameral de las Cortes.

El siguiente proyecto de reforma, alumbrado por Torcuato Fernández-Miranda y asumido por el Gobierno de Adolfo Suárez, prosiguió, aunque matizadamente, el camino abierto por el anterior en lo que a bicameralismo se refiere.²³ El anteproyecto de la Ley para la Reforma Política (ALRP), entregado por Fernández-Miranda a Suárez a finales de agosto de 1976,²⁴ preveía que los 350 miembros del Congreso de los Diputados vendrían elegidos por «sufragio universal, igual, directo y secreto».²⁵ Mientras, el Senado seguía reproduciendo los tres perfiles repre-

sentativos anteriormente aludidos: el territorial, en sentido provincial («102 senadores elegidos, dos por cada provincia, uno por Ceuta y otro por Melilla»), el corporativo («40 elegidos por las Universidades y Corporaciones culturales del distrito; y 50 elegidos por las Corporaciones profesionales, según se determine por Ley»), y el de notables («40 designados por el Rey; y 18 designados por el Gobierno para cada mandato, entre los españoles que hayan sido presidentes o vicepresidentes del Gobierno, o hayan prestado señalados servicios al Estado español»).²⁶ Se trataba, pues, de otro Senado conservador, con las características propias de este tipo de Segundas Cámaras, como la mayor duración del mandato (cuatro años) respecto al de la Cámara Baja (tres años).²⁷

Aunque el proyecto de Fernández-Miranda dispensaba a ambas Cámaras idéntica capacidad de iniciativa de reforma constitucional,²⁸ en cambio, y a diferencia de lo que hacía el proyecto Arias-Fraga, subordinaba, con carácter general, al Senado respecto del Congreso, de modo que si el primero se oponía a una ley previamente aprobada por el segundo, podía, no obstante, «en ulterior votación, ser aprobada por el solo voto del Congreso de los Diputados, si éste equivale a los dos tercios de los miembros del mismo». ²⁹ En cualquier caso, y por todo lo hasta aquí apuntado, pareciera que esta Segunda Cámara resultase ser una pieza superflua y desencajada en aquel ordenamiento que pretendía constituir el germen de una nueva organización constitucional: mientras se procuraba que el Congreso estuviese cimentado sobre el sufragio universal, el Senado, por el contrario, no actuaba como expresión, sino como límite de la soberanía popular. Aunque, curiosamente, esta contradicción no puso en riesgo la viabilidad del proyecto, sí reveló ser consecuencia de la «herencia jurídica» del pasado: el ordenamiento franquista.³⁰ Tal génesis marcará, sin duda, la evolución posterior del bicameralismo en las primeras Cortes democráticas y el sino del Senado: el de ser una institución controvertida,

desprestigiada y, en algunos casos, denostada.

El secretario general técnico del Ministerio de Justicia, Miguel Herrero de Miñón, consiguió incorporar al proyecto de Ley para la Reforma Política (PLRP) definitivamente aprobado por el Consejo de Ministros³¹ la supresión del perfil corporativo del Senado, de modo que éste se quedó en la condición de Cámara territorial y de notables. En virtud de ésta última, al rey se le concedía la capacidad de «designar para cada Legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos». ³² El segmento electivo de senadores se realizaría «atendiendo a criterios de escrutinio mayoritario», frente a los diputados del Congreso, que se elegirían en virtud de fórmulas de representación proporcional.³³ Resulta indudable que el Senado del proyecto de ley, aun a pesar de su querencia inequívocamente conservadora (Cámara de notables, igualación del número de senadores por provincia y sistema mayoritario), era sustancialmente más congruente con el principio democrático que el ideado en el anteproyecto de Fernández-Miranda. De una parte, se desprendía el matiz corporativo y, de otra, se precisaba que la porción de senadores de extracción territorial sería elegida por sufragio universal directo. Además, y frente a lo que disponía el ALRP, se igualaba la duración del mandato de ambas Cámaras a cuatro años.³⁴

Justamente por ser menos conservadora, la posición de la Segunda Cámara era de mayor subordinación respecto de la Asamblea genuinamente democrática: el Congreso de los Diputados. De este modo, se privaba al Senado de cualquier iniciativa de reforma constitucional,³⁵ se puntualizaba el orden de tramitación con prelación del Congreso, y se preveía que toda reforma de las Leyes Fundamentales necesitaría de la aprobación por mayoría absoluta de ambas Cámaras, y que las divergencias entre ellas se someterían a una Comisión Mixta de composición paritaria, si bien en el supuesto de que «esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la

aprobación de una y otra Cámara», entonces la decisión definitiva se adoptaría «por la mayoría absoluta de los componentes de las Cortes, en reunión conjunta de ambas Cámaras»:36 esto otorgaba una evidente ventaja al Congreso, por su mayor número de integrantes. En el caso de la legislación ordinaria, una vez agotada la vía de la Comisión Mixta, bastaría simplemente con que el Gobierno solicitara al Congreso de los Diputados «que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros».37

Siguiendo escrupulosamente los dictados de la Ley Orgánica del Estado (LOE),38 el Gobierno remitió el PLRP al Consejo Nacional del Movimiento para su preceptivo, aunque no vinculante, informe. El informe del Consejo Nacional planteaba una auténtica «contrarreforma política»:39 suprimir el preámbulo de la Ley o refundirlo sobre premisas nuevas e introducir modificaciones sustanciales en el articulado. Entre éstas últimas, una fundamental era la del Senado. Y ello porque, en el diseño del informe, la Segunda Cámara era la predestinada para servir de acomodo a los que provenían del régimen franquista y, entre ellos, claro está, a los consejeros nacionales que, de ese modo, se aseguraban su supervivencia en el nuevo entramado institucional. A este fin respondía la solicitud del informe de que «en el proceso legislativo y demás funciones de interés general se asegure la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales».40 El Senado, pues, además de territorial y de notables, debía ser, según el Consejo Nacional, corporativo. Pero no bastaba con esto, sino que, al mismo tiempo, era preciso que el Senado, aparte de una duración del mandato distinta a la del Congreso, dispusiese de poderes efectivos, de manera que sus facultades fuesen idénticas a las de la Cámara Baja. Solo así podría alcanzarse el objetivo perseguido: que la reforma estuviese controlada por el *establishment* franquista. El diseño bicameral propuesto por el Consejo Nacional acabaría limitando el poder constituyente democrático (el Congreso elegido por sufragio universal) por un poder

constituido del ordenamiento franquista (el Senado conservador). No en vano, este modelo se parecía ostensiblemente al arquetipo que meses antes había propuesto el frustrado proyecto de reforma Arias-Fraga.41

El Gobierno hizo caso omiso del informe del Consejo Nacional y únicamente hizo dos concesiones al «búnker» franquista: la supresión del preámbulo, en el que se condensaba el «techo ideológico» de la reforma y se adivinaba su «propósito constituyente reformista»,42 y la publicación íntegra, junto al proyecto de ley, del informe del Consejo Nacional.43 A continuación, el PLRP se remitió a las Cortes, donde recibió 83 escritos de los procuradores, entre enmiendas a la totalidad (que solo fueron tres), observaciones generales y enmiendas al articulado: casi ninguno obtuvo la recompensa de ser considerado por la Ponencia encargada de dictaminar el proyecto. Sin embargo, algunos de aquellos textos, aun no habiendo sido asumidos por la Ponencia, tenían una especial significación por las propuestas que, en materia de relaciones entre las Cámaras, contenían. Entre ellos figuraba la enmienda a la totalidad presentada por Manuel Escudero Rueda, que sugería el reconocimiento explícito de las regiones como las entidades territoriales que la Segunda Cámara debía representar, lo que constituía una toma de posición clara e inequívoca por un Senado regional.44 Otras enmiendas, por el contrario, iban en dirección opuesta. Es el caso de las presentadas por Mónica Plaza de Prado y Antonio Hernández Navarro solicitando que ambas Cámaras fuesen declaradas cuerpos colegisladores con igualdad de facultades;45 también de las enmiendas de Dionisio Martín Sanz y Raimundo Fernández-Cuesta, que reclamaban el carácter corporativo del Senado;46 o de otra presentada por Rafael Díaz-Llanos, que exigía al electorado pasivo de la Segunda Cámara una edad superior a 35 años en aras de proporcionar al Senado una supuesta moderación y mesura.47

Una vez publicado el informe de la Ponencia, la reforma aún debía superar el último escollo

que a su paso le ponían las Leyes Fundamentales: su discusión en el Pleno de las Cortes. No obstante, las mayores dificultades suscitadas para la aprobación del proyecto tuvieron que ver con cuestiones relativas al sistema electoral y no a la configuración bicameral. Así, el Senado ocupó un lugar secundario entre las preocupaciones de los procuradores. Ni tan siquiera se esbozó la posibilidad de instituir un Senado estrictamente regional, ni aun por el denominado Grupo Parlamentario Regionalista, encabezado por Laureano López Rodó.⁴⁸ Tal vez sean las palabras pronunciadas en el Pleno por Gabriel Cisneros el más claro síntoma de la postración a la que inevitablemente se vería abocado el Senado: «la adopción del sistema mayoritario puede conducir a arrojar del Congreso la representación de los partidos de ámbito exclusivamente regional».⁴⁹ Esto, que valía para el Congreso, no valía, en cambio, para la Cámara llamada a ser representativa de las entidades territoriales, a la que justamente se le aplicaba el escrutinio mayoritario.

Aprobado el proyecto por abrumadora mayoría tanto en las Cortes como en el referéndum preceptivo que se celebró a continuación, con la publicación de la Ley para la Reforma Política (LRP) quedó consagrada la naturaleza bicameral del futuro Parlamento, integrado por un Congreso elegido por sufragio universal directo y un Senado territorial y de notables. Aunque, por su carácter de «ley-puente»⁵⁰ y casi exclusivamente procesal, la LRP no tenía otro afán que el de introducir aquellas mínimas, pero imprescindibles, modificaciones que permitiesen el advenimiento de unas Cortes democráticas para que, ellas sí, acometiesen las reformas sustantivas pertinentes, lo cierto es que, al igual que sucedería con otros extremos contenidos en la Ley, las previsiones introducidas significaban en sí mismas unas opciones constituyentes: las que suponen decantarse por una organización bicameral del Parlamento y por un determinado modelo de Segunda Cámara, territorial y de notables en el caso que nos ocupa.⁵¹

Así pues, el Senado era en realidad un ele-

mento superfluo y desencajado en el engranaje de la LRP, y buena prueba de ello era que no había correlación lógica entre la representación proclamada y las funciones asumidas: mientras, por un lado, se le otorgaba carácter territorial, por otro, en cambio, no se le asignaba ni una sola función acorde con dicho carácter, identificándose desde esta vertiente funcional con una clásica Cámara conservadora de segunda lectura y mejora técnica.⁵² El único atisbo de especialización de la Segunda Cámara sería la inclusión en el Reglamento provisional (RS) de 1977 de «una Comisión especial encargada de realizar estudios sobre los problemas de las autonomías y de las regiones»,⁵³ lo cual se revelaría a todas luces insuficiente para atribuirle en el ámbito funcional el carácter territorial que se arrogaba en su vertiente orgánica. En cualquier caso, difícilmente se le podrían haber adjudicado competencias «especializadas» cuando aquellas Cortes tenían ya en sí mismas una función muy concreta, cual era la de crear las bases de un nuevo ordenamiento jurídico.

Tampoco tenía aquella Segunda Cámara unos contornos perfectamente definidos: al perfil territorial coherente con los problemas enunciados en el malogrado preámbulo se añadía el nada complementario matiz conservador marcado por la presencia de senadores regios, las funciones asumidas y el sistema electoral escogido.⁵⁴ Aunque lo más grave era, sin duda, que detrás de esta apariencia se ocultara la verdadera naturaleza del Senado y del bicameralismo planeado por la LRP.⁵⁵ En este sentido, arroja más luz sobre el auténtico carácter de aquel Senado que muchas y alambicadas consideraciones teóricas, las palabras del propio presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, que, preguntado por el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, Emilio Attard, por las razones jurídico-políticas que habían llevado a configurar la Segunda Cámara, respondió: «Pero hombre, si yo no hubiera tenido a mano escaños de senador para ofrecer a los procuradores del haraquiri,

¿cómo hubiera sacado adelante la Ley de Reforma Política?». ⁵⁶

En fin, tal y como señalábamos antes, la división en dos Cámaras del Cuerpo legislativo era probablemente el único elemento mal ensamblado de todos los que componían la LRP, lo que generó el establecimiento de un modelo bicameral frágil. De ello daba buena muestra el diseño perfilado para el Senado, en el que podían apreciarse características contrapuestas: era en efecto un Senado territorial, pero también una inconfundible Segunda Cámara conservadora. ⁵⁷ Sin embargo, el Senado territorial no pasó de ser sino un pretexto idóneo para dar cauce, a través del grupo de senadores regios y del sistema electoral por el que se optó, a las demandas y pretensiones de los sectores más retardatarios, convirtiéndose, a consecuencia de ello, en un «Senado en lastre». ⁵⁸

El Senado en el proceso constituyente

El Senado de la Constitución de 1978 (CE), tanto por su composición como por sus funciones, hundió sus raíces en la Ley para la Reforma Política aunque, ciertamente, el Senado constitucional se diferenció, en algunos aspectos, de ésta. ⁵⁹ En efecto, la Segunda Cámara, como comprobaremos a continuación, atravesó durante los debates constituyentes vicisitudes diversas a lo largo de las cuales la Cámara Alta adquirió una fisonomía diferente que, en algunos casos, respondía a una naturaleza representativa distinta. Tal circunstancia se explica porque la suerte del Senado a lo largo del *iter constitutionis* estuvo íntimamente ligada a la del planteamiento general de las autonomías ⁶⁰ y éstas experimentaron sensibles alteraciones conforme avanzaban las negociaciones y discusiones sobre la Carta Magna. Al respecto, Francisco Fernández Segado diferencia cuatro etapas en este proceso evolutivo de configuración de la Cámara Alta dentro de las Cortes Generales, proceso que Mario Caciagli tilda de complejo y contradictorio, y cuyo resultado final fue la

construcción jurídica de un Senado ambiguo e inservible. ⁶¹

En la primera de estas etapas, el Senado se va a concebir como una «Cámara autonómica», en la que encuentran su representación los en un primer momento denominados Territorios Autónomos. Esta configuración se recogía en el borrador constitucional y en el anteproyecto publicado en enero de 1978. ⁶² La segunda fase implicaba un primer paso en el proceso de modificación de la naturaleza del Senado, que pasó a concebirse, genéricamente, como Cámara de representación de las entidades territoriales. Así se perfiló el Senado en el informe de la Ponencia constitucional publicado en abril de 1978. Una enmienda *in voce* presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (GUCD) en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, y aprobada por la misma, supondrá el comienzo de la tercera etapa al quedar señalado el Senado, tras la citada modificación, como una Cámara esencialmente de representación provincial. Esta concepción se impondrá igualmente en el Pleno de la Cámara Baja. La cuarta y última fase coincide con el desarrollo de los debates constituyentes en el Senado, en donde la ordenación constitucional de la Cámara Alta experimentará algunas innovaciones que, unidas a las que introduzca la Comisión Mixta Congreso-Senado, conducirán a una Cámara en la que, sin verse afectado de modo sustancial su carácter provincial, habrán de coexistir dos tipos absolutamente diferenciados de senadores, lo que implicó que el futuro Senado se presentara como una «Cámara de representación territorial, pero de naturaleza híbrida, dada la inexistencia de una representación uniforme». ⁶³

Por lo que hace a la composición, efectivamente, en el borrador constitucional (BC) ⁶⁴ se vislumbraba un «bicameralismo regionalista o imperfecto», ⁶⁵ al establecer la elección de los senadores por las Asambleas legislativas de los distintos Territorios Autónomos a razón de uno en representación de cada territorio, uno más

por cada provincia que lo integrara y otro por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.⁶⁶ Junto a los senadores elegidos por los Territorios Autónomos aparecían, además, «senadores provinciales» con carácter transitorio hasta la definitiva generalización de la división autonómica. Su elección se llevaba a cabo por colegios compuestos por los concejales elegidos en cada provincia reunidos a tal efecto.⁶⁷ En tercer lugar, fiel a la línea argumental que defendía la presencia en el Senado de personalidades relevantes de la sociedad que hubieran prestado servicios eminentes al Estado, se mantuvo la posibilidad de que hasta 20 personas que cumplieran dichos requisitos pudieran ser elegidos por el Congreso de los Diputados como miembros de la Segunda Cámara.⁶⁸ Por tanto, el BC optaba por un «modelo autonomista puro»,⁶⁹ con un respeto transitorio de la representación provincial y con el mantenimiento de la virtualidad de la presencia de senadores elegidos en virtud de sus méritos por una Cámara Baja que desplazaba al rey en dicha función.

El anteproyecto constitucional (AC)⁷⁰ seguía aceptando la estructuración del Senado como Cámara de representación de los diferentes territorios autónomos, lo que venía a ser congruente en líneas generales con el declarado propósito de constitucionalizar los entonces denominados Territorios Autónomos.⁷¹ No obstante, a diferencia del BC, los senadores designados tenían que formar parte de las Asambleas regionales, de manera que aseguraran la representatividad de las mismas. Además, se establecieron determinadas modificaciones, impulsadas por los diputados del GUCD y el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, tendentes a «asegurar la representación de las diversas áreas del territorio»,⁷² lo que implicaba introducir un elemento corrector al sistema de elección. El ponente del Grupo Comunista presentó un voto particular a este redactado, solicitando la supresión de los 20 senadores que había de elegir el Congreso, mientras que los de Minoría Catalana y el Grupo Socialista (GS) defendie-

ron en sus votos particulares, prácticamente idénticos a pesar de las diferencias gramaticales, que se introdujera este párrafo: «Cada territorio autónomo designará un senador por dicho territorio, uno por cada una de las provincias que lo integran en el momento de la aprobación de la Constitución y uno por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000».⁷³ Por otro lado, y en correspondencia con esta composición, que, en cualquier caso, no vinculaba a los representantes autonómicos a un mandato imperativo de las Asambleas designantes, el Senado quedaba apartado de la relación de confianza que el régimen parlamentario exige entre las Cortes y el Gobierno (censura y confianza, fundamentalmente)⁷⁴, que se canalizaba a través del Congreso de los Diputados, y resultaba excluido asimismo de la posibilidad de disolución por el presidente del Gobierno.⁷⁵

La evolución posterior, en la que tuvo especial relevancia la consideración del precedente sentado en la LRP, modificó profundamente la composición del Senado. En un primer momento, y ante el desacuerdo entre las fuerzas forjadoras del consenso constitucional, el informe de la Ponencia (IP)⁷⁶ pasó a remitir la cuestión a una ley orgánica posterior.⁷⁷ Dado que esta ley requería mayoría absoluta únicamente del Congreso y que las reglas de resolución de conflictos intercamerales en el procedimiento legislativo ordinario conferían la decisión última al Congreso también mediante mayoría absoluta, el Senado tendría poco que decir en materia tan principal como su propio sistema de reclutamiento.⁷⁸ El IP supuso, en fin, un punto de inflexión en el proceso, al quedar desconstitucionalizada la composición del Senado. Las causas de esta mutación de una representación concreta por otra genérica tienen que ver con la distinta configuración que los ponentes dieron a la organización territorial del Estado. Así, el nuevo diseño del IP parecía encaminarse hacia la generalización por la inercia preautonómica y hacia la inequívoca diferenciación entre Comunidades Autónomas. En esas circunstancias resultaba innegable la di-

facultad de encontrar un mismo mecanismo de representación válido para entidades territoriales cualitativamente distintas. De este modo, la opción del Senado provincial iba tomando cuerpo. Así lo corroboraba el senador del GUCD Alberto Ballarín: «Construir comunidades autónomas prescindiendo casi por completo de la provincia [...] es como empezar la casa por el tejado. [...] Así pues, seamos conscientes de que España es, en su mayor parte, provincial. Hagamos, coherentemente con ello, un Senado de base provincial».⁷⁹

El desvanecimiento del carácter autonómico del Senado se consumó durante la tramitación en la Comisión y el Pleno del Congreso. La razón de este cambio sustancial (de un Senado de las autonomías a un Senado de las provincias) reside en las reacciones que en medios influyentes dentro de Unión de Centro Democrático provocó la divulgación del texto del BC filtrado a la prensa.⁸⁰ Como es sabido, dichas reacciones se centraron muy especialmente en el artículo 2 y en el Título VIII de la CE. Pudo apreciarse entonces un cambio en la estrategia centrista frente a las autonomías y, por consiguiente, ante la Cámara que debía representarlas según el primer consenso que había alumbrado el BC y el AC.⁸¹ Aunque los comunistas y las minorías vasca y catalana persistieron en la defensa del carácter autonomista del Senado a lo largo de esta primera etapa del debate constituyente,⁸² los socialistas accedieron a negociar con el Gobierno y con el GUCD, llegando al acuerdo de que el GS apoyaría el cambio en la composición del Senado si como contrapartida se introducía el criterio de representación proporcional en la elección de los diputados. Fue de esta manera como salió adelante la enmienda *in voce* presentada por Óscar Alzaga, que según su autor aspiraba a «complementar criterios de representación»,⁸³ y convertiría al Senado en una «Cámara provincialista con matices autonomistas».⁸⁴

La Cámara Alta trazada en esta fase parlamentaria tenía ya un marcado carácter provincial y prescindía por completo del elemento

poblacional. A cada provincia correspondería la elección de cuatro senadores y únicamente dos a cada Comunidad Autónoma que se constituyese (incluso solo uno en el caso de autonomías uniprovinciales), que los propondrían para su nombramiento regio. Pero aún habría otra característica que definiría a este Senado: la indeterminación. De esta manera, se efectuaba una delegación genérica a favor de una ley orgánica para la concreción del modo de elección de los senadores provinciales y de los que corresponderían a Ceuta y Melilla; y también de los Estatutos de autonomía para hacer lo propio con los senadores autonómicos.⁸⁵

Nada se decía sobre el tipo de sufragio (aunque previsiblemente sería directo para la categoría de senadores provinciales e indirecto para los autonómicos), el procedimiento de elección o las condiciones del electorado activo y pasivo, lo cual contrastaba con la regulación del Congreso, en donde sí se establecía la provincia como circunscripción electoral, el sufragio universal directo y el sistema proporcional. En el dictamen de la Comisión, el Senado seguía siendo una Cámara indisoluble, salvo en el caso del procedimiento de reforma agravado, y la duración de la Legislatura senatorial se extendía por cuatro años. Sin embargo, en el debate en el Pleno se introdujo una modificación (la única, por cierto, sobre el tema que nos ocupa)⁸⁶ en virtud de la cual el Senado podría ser disuelto junto con el Congreso, con lo que desaparecería el único elemento estructural del AC que aún perduraba.⁸⁷

Se produjo, así pues, una alteración sustancial de la composición del Senado tras su paso por la Cámara Baja. En cambio, se mantuvo inalterable su marginación en la relación de confianza con el Ejecutivo, pero a la vez que se mantenía este apartamiento del control político, se concedía al presidente del Gobierno la facultad de disolver también la Cámara, singular o conjuntamente con el Congreso de los Diputados (facultad introducida por el Pleno del Congreso y confirmada en el dictamen de la Comisión Constitu-

cional del Senado). Esta modificación, que tenía su explicación en el carácter mayoritariamente electivo que se atribuía al nuevo Senado, no dejaba de constituir un factor que encajaba mal con otras piezas del modelo diseñado (la nula participación del Senado en los mecanismos de control-sanción del Gobierno) y que confería a la Segunda Cámara una «especial posición de debilidad»,⁸⁸ que se sumaba a la que ya ostentaba en el concreto reparto de funciones con el Congreso de los Diputados.

A partir de este momento, la tramitación posterior fue perfilando algunos aspectos accesorios a esta estructura básica, si bien en los trabajos en el Senado se realizó un esfuerzo por resaltar el desdibujado contorno autonómico de la Segunda Cámara. Sin embargo, al no producirse un cambio en la organización territorial perfilada por la Constitución, tampoco podía coherentemente haberlo en la dimensión orgánica de la Cámara Alta, y, por lo mismo, aquellos que lo intentaron, como el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independiente (GPSI)⁸⁹ o el senador real Carlos Ollero,⁹⁰ fracasaron en su empeño. De hecho, más allá de la especificación de su naturaleza representativa,⁹¹ la configuración de la Segunda Cámara no experimentó ningún cambio sustancial a su paso por el Senado. Si acaso, eso sí, se perfilaron aspectos que el texto del Congreso dejaba abiertos.

De este modo, a través de una enmienda presentada por el GUCD se determinó el tipo de sufragio (universal y directo) que se había de aplicar a la elección de los cuatro senadores que correspondían por provincia; se concretó la especificación de los dos senadores por cada una de las poblaciones de Ceuta y Melilla; y se dio reconocimiento a la peculiaridad de las provincias insulares, al constituir, a efectos de elección de senadores, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular una circunscripción electoral, «correspondiendo tres a cada una de las islas mayores – Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las si-

guientes islas o agrupaciones: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma».⁹² En segundo lugar, el Grupo Parlamentario Socialistas del Senado presentó una enmienda que, aprobada por unanimidad, introducía un factor correctivo proporcional al texto remitido por el Congreso, al establecer el número de senadores por Comunidad Autónoma en uno, más uno por cada millón de habitantes del respectivo territorio, tal y como quedó en el definitivo artículo 69 de la CE. Además, la enmienda excluía el nombramiento real de los senadores de las Comunidades Autónomas, al establecer que la designación se hiciera, según lo dispuesto en cada Estatuto, en el marco de una ley orgánica.⁹³

El debate en el Pleno del Senado no suscita gran interés, habida cuenta de la reiteración argumental con que se manifestaron los representantes de los diversos Grupos Parlamentarios. Así, el texto resultante no ofrece (salvo la sustitución de las leyes de bases por las leyes marco) novedad alguna.⁹⁴ Por el contrario, la Comisión Mixta Congreso-Senado, extralimitándose en sus funciones,⁹⁵ si introdujo en su dictamen (ratificado posteriormente por ambas Cámaras) alteraciones de relieve sobre el texto constitucional aprobado por el Pleno del Senado. La principal de ellas estuvo relacionada con la regulación de la competencia para elegir a los senadores, que se difirió a lo que potestativamente establecieran los Estatutos para las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas, las cuales habían de asegurar, en todo caso, una adecuada representación proporcional.⁹⁶ Se eliminaba, además, la mención de la ley orgánica que debiera haber servido de marco de referencia del procedimiento estatutario de designación; de modo que «entre la Constitución y los Estatutos no habría mediación».⁹⁷

En lo que respecta a las funciones del Senado, puede observarse, en cambio, una gran estabilidad en el tratamiento que se le dio en las diversas fases del proceso constituyente antes

descritas. Así, en relación a la función legislativa, quedó clara desde el primer momento la posición preeminente del Congreso de los Diputados, variando solo, en lo fundamental, las posibilidades de intervención del Senado (del veto previsto únicamente al principio se pasó al veto y a la posibilidad de enmienda).⁹⁸ Pero esta ampliación de las facultades de participación de la Cámara Alta en el proceso legislativo fue acompañada también de un reforzamiento de la posición del Congreso, pues la Comisión Mixta previó que el veto que en su caso interpusiera el Senado (siempre por mayoría absoluta) pudiera ser vencido por la Cámara Baja no ya mediante una mayoría idéntica, sino también por mayoría simple, mediante el mero aplazamiento de la ratificación durante dos meses. Con ello, los poderes legislativos del Senado quedaron virtualmente anulados.⁹⁹

El mantenimiento básico de las funciones del Senado a lo largo de toda la tramitación constituyente puede observarse también, además de en su exclusión de la función de control político del Gobierno (al menos de los mecanismos de control-sanción, ya indicada), en aquellas que específicamente debía ostentar la Cámara en relación con las Comunidades Autónomas. Ello ocurría en especial en las funciones que pueden denominarse de «control» de los entes autonómicos: las leyes de armonización, donde se asignó desde el primer momento al Senado la facultad de apreciar la necesidad de su aplicación (aunque después se estableció, a partir del dictamen de la Comisión del Congreso, que tal facultad fuera compartida con la Cámara Baja, de tal modo que el juicio político básico que precedía a la adopción de las medidas armonizadoras que se consideraran convenientes fuera imputado a las Cortes Generales); y, en segundo lugar, el mecanismo de intervención estatal forzosa contemplado en el artículo 155.1 de la CE, donde se preveía, desde el anteproyecto hasta el texto definitivo, la previa y exclusiva autorización por el Senado de las medidas que, en su caso, decidiera adoptar el Gobierno en ejercicio

de las facultades extraordinarias que le confería dicha disposición.¹⁰⁰

En cambio, tanto en materia de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas como de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) se dispuso ya desde un primer momento una intervención conjunta de las Cortes, en forma de autorización, en el primer caso, y de asignación o distribución, en el segundo.¹⁰¹ Sin embargo, en estos dos supuestos (a los que aún debe añadirse el de la aprobación de los tratados internacionales que, según el artículo 94.1 de la Constitución, requirieran la autorización parlamentaria para su ratificación),¹⁰² el dictamen de la Comisión Constitucional del Senado introdujo un mecanismo de resolución de las discrepancias entre las dos Cámaras que se separaba notablemente de la regla general prevista en el texto constitucional. En efecto, se prescribía un intento previo de conciliación entre las voluntades discordantes de ambas Cámaras a través de una Comisión paritaria, que debía intentar presentar una propuesta que fuera votada favorablemente por ambas, aunque en el caso de que persistiera la discrepancia continuaba prevaleciendo la voluntad del Congreso de los Diputados, que, no obstante, debía decidir necesariamente por mayoría absoluta.¹⁰³ Además, esta misma excepción del *modus operandi* ordinario de las Cortes introducía todavía otra especialidad: el inicio del procedimiento de autorización de convenios y de distribución de fondos del FCI en el Senado, y no en el Congreso de los Diputados, como era pauta normal en la Constitución.¹⁰⁴

Recepción doctrinal y conclusiones

Del Senado se criticó, nada más ser aprobada la Constitución, absolutamente todo: desde su composición a su funcionamiento, desde su modo de disolución hasta su capacidad de representación. Tanto es así que algún autor ha afirmado que «ninguna otra regulación constitucional despertó tanta desconfianza inicial en la

doctrina».¹⁰⁵ En realidad, más que desconfianza, habría que decir rechazo, palabra más adecuada para describir el recibimiento del que fue objeto la Segunda Cámara por los constitucionales. Así, la doctrina no se abstuvo de expresar su descontento desde el primer momento con calificativos o manifestaciones referidas al Senado tales como las siguientes: «mera duplicación del Congreso»;¹⁰⁶ «carente de contenido –y lo que es peor– de sentido»;¹⁰⁷ «una concesión formal a las minorías desencantadas y un apéndice retórico que enmascara una realidad apartada de muchas expectativas»; «se ha perdido, en verdad, la ocasión «histórica» de contar con una Cámara Alta original»;¹⁰⁸ «¿será que ni el Senado se cree su carácter de «representación territorial?»»;¹⁰⁹ «este Senado de estructura tan torpe»;¹¹⁰ «un Senado híbrido, básicamente conservador, sumido, a fuerza de mestizaje, en la indefinición más absoluta»; «una segunda Cámara Baja»; «una Cámara Alta llena de contradicciones»; «el Senado carece de personalidad concreta»; «papel subordinado y auxiliar de la Cámara Alta»; «hemos resucitado un modelo de crisis»; «el Senado es una Cámara anodina»; «tiene planteados gravísimos problemas de supervivencia»;¹¹¹ «un Senado clásico y contradictorio»;¹¹² «el constituyente ha reducido a la Cámara Alta a una situación lindante con la insignificancia política»,¹¹³ y otras muchas que sería excesivo recordar.¹¹⁴ Nos encontramos, en definitiva, ante un órgano que desde el primer día se sabía que no iba a funcionar y que tarde o temprano habría de buscarse la forma de reformarlo para adecuarlo a lo que era la nueva lógica de la organización del Estado. El debate estaba, pues, servido desde el principio.¹¹⁵

¿Por qué se produjo –nos podemos cuestionar para terminar– esta falta de criterio uniforme respecto a la configuración del Senado durante la transición? No es fácil encontrar una explicación al respecto pues, tras un análisis reposado, se llega a la conclusión de que no hay una única causa que explique tan compleja y contradictoria evolución. Así, aunque la Ley para

la Reforma Política constituyó un grave vicio de origen por lo que a la composición de las Cortes se refiere, no es menos cierto que en la conformación de la estructura del Parlamento chocó la aspiración de la derecha de obtener un *Senat conservateur*, en el que la estructura de la Cámara garantizara el predominio en la misma de los sectores conservadores de la sociedad española, y el deseo de la izquierda de evitar una Segunda Cámara que pudiera frenar eficazmente la voluntad de la Asamblea popular y, secundariamente, de que aquélla reflejara la estructura del Estado autonómico. El resultado fue un compromiso a tenor del cual la derecha impuso un Senado a su imagen y semejanza a cambio de su práctica desnutrición y de una parca representación de las Comunidades Autónomas.

De alguna manera, puede decirse que los conflictos en torno a otros puntos de la Constitución, y especialmente acerca de la cuestión territorial, quedaron neutralizados al perfilar una Segunda Cámara prácticamente inservible. Contribuyó a esta situación, en primer lugar, la existencia de una cierta desconfianza, sobre todo en medios conservadores, hacia la estructura misma del Estado autonómico (que, en teoría, se encontraba en relación directa con la razón de existir del Senado); en segundo término, el deseo de las dos grandes formaciones políticas de configurar una Cámara Alta con una estructura que les posibilitara en las mejores condiciones posibles su predominio; en tercer lugar, la existencia de un Congreso en el que los escaños se repartirían entre las diferentes circunscripciones provinciales proporcionalmente a la población; y, finalmente, el antecedente de la LRP, que ante las dudas y la falta de concreción manifestadas a lo largo de los debates constitucionales, haría que la «ley de la inercia» que todo sistema electoral implica una vez ha sido establecido, condujera en último extremo a una configuración y a un sistema de reclutamiento para el Senado tan próximo al de la citada Ley que, prácticamente, puede decirse que la única diferencia fue la sustitución de los senadores

regios por los senadores representantes de las Comunidades Autónomas.

Y, todo ello, sin olvidar el inequívoco pacto entre UCD y PSOE, en virtud del cual los socialistas iban a mostrar su conformidad ante un bicameralismo «débil» (con unas Cámaras asimétricas en sus funciones y congruentes en su composición), a cambio de lograr la constitucionalización del sistema de representación proporcional en relación con la elección de los miembros del Congreso. En este sentido, y paradójicamente, el principal valor del Senado alumbrado en la transición fue su inutilidad, o, dicho de otro modo, resultó útil para el consenso interpartidista en cuanto que inútil como institución operativa para el Estado.

NOTAS

- ¹ COTTA, Maurizio, «Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (1971), p. 545.
- ² La Constitución yugoslava de 1963 estableció, por ejemplo, un sistema representativo basado en cinco Cámaras. Vid. LESAGE, Michel, *Les Régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, pp. 320 y ss.
- ³ En efecto, de los 126 Estados que en los años setenta gozaban de una representación parlamentaria, 53 eran bicameralistas y 73 monocameralistas. Vid. PARODI, Jean-Luc, *La politique*, Paris, Hachette, 1971, p. 30.
- ⁴ SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, *Política comparada*, Madrid, Síntesis, 2012, p. 300.
- ⁵ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y MARTÍNEZ, José Luis, «El Senado, cámara frigorífica», *Cuadernos para el Diálogo*, 215 (11 de junio de 1977), pp. 44-45.
- ⁶ TSEBELIS, George y MONEY, Jeannette, *Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 43-44.
- ⁷ ESTEBAN, Jorge de, «La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes», *Revista de Estudios Políticos*, 155 (1967), pp. 43 y ss. No solo los conservadores defendieron el modelo bicameral corporativo. También los «nuevos liberales» o «liberales sociales» propugnaron una «representación orgánica», que habría de ofrecer a los obreros un lugar donde discutir su problemática con los empresarios. Este modelo, introducido en España por los krausistas a mediados del siglo XIX, influyó en el Senado de la Restauración. Vid. al respecto ÁNGELES LARIO, «La difusión en España del «nuevo liberalismo»: El Sol y la defensa de un Estado social de derecho», en

CARANTOÑA, Francisco y AGUADO, Elena (eds.), *Ideas reformistas y reformadores en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, pp. 434-443.

- ⁸ GARCÍA CANALES, Mariano, *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Murcia, Departamento de Derecho Político de la Universidad de Murcia, 1977, p. 243.
- ⁹ LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven (CT), Yale University Press, 1984, pp. 201-211.
- ¹⁰ De hecho, el bicameralismo era uno de los aspectos básicos del «pacto liberal de orden y estabilidad» que materializaron progresistas y moderados. Vid. LARIO, Ángeles, «El modelo liberal español», *Revista de Estudios Políticos*, 122 (2003), p. 190.
- ¹¹ SIERRA, María, PEÑA GUERRERO, María Antonia y ZURITA, Rafael, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 144.
- ¹² RUIZ LAPEÑA, Rosa María, «La alternativa bicameral en el proceso constituyente de 1931», *lus fugit. Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, 7 (1998), pp. 335-356.
- ¹³ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. III, Madrid, Tecnos, 1976, p. 320.
- ¹⁴ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 341-352.
- ¹⁵ ORTÍ BORDÁS, José Miguel, «El Movimiento y su Consejo Nacional», en FRAGA IRIBARNE, Manuel y otros, *La España de los años 70*, vol. III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1.165-1.239.
- ¹⁶ «Bicameralismo», *Triunfo*, 698 (12 de junio de 1976), p. 8.
- ¹⁷ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 67.
- ¹⁸ «Es cierto. Yo lo que deseo es continuar el franquismo. Y mientras esté aquí o actúe en la vida pública no seré sino un estricto continuador del franquismo en todos sus aspectos». Estas esclarecedoras palabras, atribuidas a Carlos Arias con ocasión de una reunión de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, están recogidas en ELORDI, Carlos, «El largo invierno del 76», en PRIETO, Joaquín, JULIÁ, Santos y PRADERA, Javier (coords.), *Memoria de la transición*, Madrid, Taurus, 1996, p. 125.
- ¹⁹ «Congreso y Senado: dos Cámaras iguales», *Cuadernos para el Diálogo*, 226 (26 de agosto de 1977), p. 5.
- ²⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, «La articulación jurídica de la transición», *Revista de Occidente*, 54 (1985), pp. 24-44.
- ²¹ MÁRQUEZ REVIRIEGO, Víctor, «La Cámara de los ecos», *Triunfo*, 773 (19 de noviembre de 1977), pp. 8-10.
- ²² JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PREDIERI, Alberto (coords.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981, p. 64.
- ²³ MARTÍN VILLA, Rodolfo, «La Ley para la Reforma Política y el Senado», en RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (ed.), *Un Senado Constituyente, 1977-1979*, Madrid, Senado, 2002, pp. 30-36.

- ²⁴ El anteproyecto de la Ley para la Reforma Política se puede encontrar en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., *La transición española en sus documentos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 319-322.
- ²⁵ ALRP, art. 2.1.
- ²⁶ ALRP, art. 2.2.
- ²⁷ ALRP, art. 2.3.
- ²⁸ ALRP, art. 4.1. b.
- ²⁹ ALRP, art. 3.2.
- ³⁰ «Los senadores regios», *Diario 16* (12-V-1977), p. 4.
- ³¹ Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío...*, cit., p. 89.
- ³² PLRP, art. 2.3.
- ³³ PLRP, disposición transitoria 1ª.
- ³⁴ PLRP, art. 2.4.
- ³⁵ PLRP, 3.1.
- ³⁶ PLRP, art. 3.2.
- ³⁷ PLRP, art. 4.
- ³⁸ LOE, art. 23, b.
- ³⁹ MORODO, Raúl, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 43-44.
- ⁴⁰ *Archivo General de la Administración*, sección Presidencia del Gobierno, Consejo Nacional del Movimiento, caja 51, leg. 9.967.
- ⁴¹ «¿Para qué sirve el Senado?», *Diario 16* (17-VI-1977), p. 4.
- ⁴² LUCAS VERDÚ, Pablo, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976, pp. 97-102.
- ⁴³ *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, 1.532 (21 de octubre de 1976), pp. 37.104-37.112.
- ⁴⁴ *BOCE*, 1.538 (12 de noviembre de 1976), anexo 1, pp. 2-3.
- ⁴⁵ *ibidem*, anexo 1, p. 11.
- ⁴⁶ *ibidem*, anexo 1, p. 13.
- ⁴⁷ *ibidem*, anexo 2, p. 30.
- ⁴⁸ *Archivo del Congreso de los Diputados*, serie general, legajo 3.691, carpeta 6.
- ⁴⁹ *BOCE, Diario de las Sesiones del Pleno*, 29 (16, 17 y 18 de noviembre de 1976), p. 126.
- ⁵⁰ ESTEBAN, Jorge de, *Tratado de Derecho Constitucional*, Madrid, Universidad Complutense, 1998, p. 92.
- ⁵¹ AGUILÓ LÚCIA, Lluís, «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, p. 175.
- ⁵² «Un Senado, ¿para qué?», *Diario 16* (21-X-1977), p. 4.
- ⁵³ RS, art. 48.
- ⁵⁴ «Las funciones del Senado», *El País* (26-X-1977), p. 6.
- ⁵⁵ AGUILÓ LÚCIA, Lluís, «Composición y organización de las Cortes», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, Universidad de Valencia, 1980, pp. 301-303.
- ⁵⁶ ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades*, Barcelona, Argos Vergara, 1983, p. 76.
- ⁵⁷ PENDÁS, Benigno y GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», *Revista de las Cortes Generales*, 2 (1984), pp. 51-112.
- ⁵⁸ SANJURJO RIVO, Vicente Antonio, *Senado y modelo territorial*, Madrid, Temas del Senado, 2004, p. 168.
- ⁵⁹ CARRERAS SERRA, Francesc de, «El Senado: control político y eficacia funcional», en SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Temas del Senado, 2008, p. 89.
- ⁶⁰ Sobre esta cuestión, vid. AJA, Eliseo y ARBÓS, Xavier, «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, 17 (1980), pp. 27-66.
- ⁶¹ CACIAGLI, Mario, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PREDIERI, Alberto (coords.), ob. cit., p. 553.
- ⁶² TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo («La regionalización del Estado», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, pp. 501-521) llega a admitir que probablemente la innovación más importante contenida en la regulación autonómica que proponía el anteproyecto constitucional era la inclusión de esta Segunda Cámara de carácter territorial.
- ⁶³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, 38 (1984), pp. 63-64.
- ⁶⁴ El texto del BC puede consultarse en SERRANO ALBERCA, José Manuel (ed.), «Las actas de la Ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 2 (1984), pp. 251-419.
- ⁶⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, «El Senado en el borrador constitucional», *Informaciones Políticas*, 136 (1978), pp. 4-5.
- ⁶⁶ BC, art. 59.1.
- ⁶⁷ BC, disposición transitoria.
- ⁶⁸ BC, art. 59.3.
- ⁶⁹ VERA SANTOS, José Manuel, *El Senado en sus textos. (Clasificación jurídica y aproximación en sus textos a la composición y a la presencia de notables en el Senado)*, Madrid, Dykinson-Universidad Rey Juan Carlos, 2000, p. 77.
- ⁷⁰ *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, 44 (5 de enero de 1978), pp. 669-698.
- ⁷¹ SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedios y SEVILLA MERINO, Julia, «La provincia y el Senado en la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución...*, cit., p. 430.
- ⁷² AC, art. 60.
- ⁷³ *BOC*, 44 (5 de enero de 1978), pp. 704-723.
- ⁷⁴ AC, arts. 90-92.
- ⁷⁵ AC, art. 93.
- ⁷⁶ *BOC*, 82 (17 de abril de 1978), pp. 1.519-1.643.
- ⁷⁷ IP, art. 64.
- ⁷⁸ Los peligros que habría supuesto la remisión a una ley orgánica fueron tempranamente puestos de manifiesto por VEGA, Pedro de, «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional de la Constitución», en *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bologna, Forni, 1978, pp. 9 y ss.
- ⁷⁹ BALLARÍN MARCIAL, Alberto, «El Senado», en *Constitución, Economía y Regiones*, vol. II, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1978, p. 386.
- ⁸⁰ Los periodistas Soledad Gallego-Díaz, José Luis Martínez y Federico Abascal fueron los que consiguieron la primera

- filtración del borrador, que en noviembre de 1977 apareció en el semanario *Cuadernos para el Diálogo*. Algunas fuentes la atribuyen al diputado socialista Pablo Castellano. Vid. MUÑOZ SORO, Javier, *Cuadernos para el Diálogo (1963-1976). Una historia cultural del segundo franquismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 353.
- ⁸¹ OLIVERAS I TERRADAS, Narcís, *Senado y representación*, Madrid, Temas del Senado, 2000, p. 513.
- ⁸² Vid. CAPO GIOL, Jordi, «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), op. cit., pp. 283-289; y SOLÉ TURA, Jordi, *Los comunistas y la Constitución*, Zaragoza, Forma Ediciones, 1978, pp. 46 y ss.
- ⁸³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 93 (20 de abril de 1978), p. 3.526.
- ⁸⁴ VERA SANTOS, José Manuel, *Senado territorial y presencia de notables*, Madrid, Temas del Senado, 1997, p. 154.
- ⁸⁵ BOC, 121 (1 de julio de 1978), pp. 2.591-2.623.
- ⁸⁶ DSCD, Sesión Plenaria, 108 (12 de julio de 1978), pp. 4.189 y ss.
- ⁸⁷ BOC, 135 (24 de julio de 1978), pp. 2.945-2.978.
- ⁸⁸ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, «La reforma constitucional del Senado», en *Ante el futuro del Senado. Ponències d'un Seminari*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1995, p. 29.
- ⁸⁹ MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Madrid, Akal, 1984, pp. 33-46 y 356-368.
- ⁹⁰ Carlos Ollero, perteneciente al Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, uno de los más activos en reivindicar para el Senado cierta especialización funcional, había propuesto que cuando se tratase de temas relacionados con la organización territorial del Estado se otorgase a la Segunda Cámara idéntica iniciativa que al Congreso. Vid. OLLERO, Carlos, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 80.
- ⁹¹ Así, se introdujo por enmienda del Grupo Parlamentario de *Entesa dels Catalans* presentada por su portavoz, Josep Benet, un párrafo que daba el carácter de «representación territorial» al Senado. Vid. *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, Comisión de Constitución, 49 (5 de septiembre de 1978), p. 2.242.
- ⁹² *Ibidem*, p. 2.249.
- ⁹³ *Ibidem*, p. 2.261.
- ⁹⁴ DSS, Sesión Plenaria, 62 (29 de septiembre de 1978), pp. 3.085-3.144.
- ⁹⁵ La tarea de la Comisión Mixta debía limitarse, a tenor del artículo 3.2 de la LRP, a conciliar las discrepancias que pudieran existir entre el texto aprobado por el Congreso y el que resultase de la deliberación del Senado; toda otra pretensión o actuación de la Comisión suponía extralimitación de sus funciones. Sobre esta cuestión, vid. TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, «Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico», *Revista de Estudios Políticos*, 10 (1979), pp. 61 y ss.
- ⁹⁶ BOC, 170 (28 de octubre de 1978), p. 3.713.
- ⁹⁷ PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 85.
- ⁹⁸ Vid., sobre esta materia, los comentarios de TOMÁS Y VALIENTE, Francisco («Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Senado, 1994, p. 247), quien resalta «la incongruencia entre naturaleza y funciones» que rodeó a la Segunda Cámara durante el *iter* constituyente.
- ⁹⁹ El senador Manuel Villar Arregui, del GPSI, comentaría, tras conocer este texto: «Hubiera sido preferible que, desbordada su propia y legítima competencia, la Comisión Mixta no hubiera mantenido ese fantasmagórico Senado». Vid. DSS, Sesión Plenaria, 68 (31 de octubre de 1978), p. 3.419.
- ¹⁰⁰ MERINO MERCHÁN, José Fernando, «El Senado como Cámara de representación territorial», en VERA SANTOS, José Manuel (coord.), *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos*, Madrid, Asamblea de Madrid- Centro Ramón Carande-Dykinson, 1998, pp. 39-40.
- ¹⁰¹ CE, art. 74.
- ¹⁰² CE, art. 94.1
- ¹⁰³ CE, art. 74.2 (73.2 del dictamen de la Comisión del Senado).
- ¹⁰⁴ CE, art. 90.
- ¹⁰⁵ GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J., *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, Temas del Senado, 2004, pp. 35-36.
- ¹⁰⁶ PORTERO MOLINA, José Antonio, «El Senado en la Constitución española», en RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, p. 227.
- ¹⁰⁷ AGUILÓ LÚCIA, Lluís, «Composición y organización de las Cortes...», cit., p. 302.
- ¹⁰⁸ CACIAGLI, Mario, ob. cit., pp. 526 y 573.
- ¹⁰⁹ AJA, Eliseo y ARBÓS, Xavier, ob. cit., p. 51.
- ¹¹⁰ CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), p. 53.
- ¹¹¹ PUNSET, Ramón, «El Senado en la nueva Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Complutense*, 57 (1979), pp. 137-160.
- ¹¹² CAPO GIOL, Jordi, ob. cit., p. 289.
- ¹¹³ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Desigualdad y representación en la constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales», en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ (coord.), ob. cit., p. 190.
- ¹¹⁴ Es interesante, por excepcional, notar la opinión que, en contra de la opinión manifestada por el resto de la doctrina, mantenía Óscar Alzaga, precisamente uno de los constituyentes que durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Constitución defendió de un modo más ferviente la creación de un Senado conservador. A su juicio, lo más positivo de la Cámara Alta constitucional de 1978 era que había facilitado «que el parlamento no se convirtiera en un centro de radicalización de las distintas actitudes políticas, [...] sino, muy al contrario, en una plataforma de entendimiento y de compromiso». Vid. ALZAGA, Óscar, *Comenta-*

rio sistemático a la Constitución de 1978, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 432.

- ¹¹⁵ Debate que se prolongaría hasta nuestros días, aunque sin ningún rendimiento práctico. Entre la abundante bibliografía sobre la reforma del Senado, destacamos los siguientes títulos: AJA, Eliseo, ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y RUIZ RUIZ, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999; HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (coord.), *Tribuna sobre la reforma del Senado*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1996; PAU I VALL, Francesc (coord.), *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 1996; VISIEDO MAZÓN, Francisco J., *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Temas del Senado, 1997; y el ejemplar monográfico dedicado a esta cuestión por la revista de la UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, 17 (1er semestre de 2006).