

2. Derecho Constitucional

SISTEMA POLÍTICO Y SENADO. REFLEXIONES EN TORNO AL BICAMERALISMO.

Por la Dra. D^a M.^a del Coro CILLÁN Y GARCÍA DE ITURROSPE.

Profesora Titular de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

S U M A R I O

1. SISTEMA POLÍTICO Y SENADO.
2. EL BICAMERALISMO.
3. SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DEL BICAMERALISMO.
4. MODELOS DE SENADOS.
5. EL BICAMERALISMO, EXPRESIÓN DE UNA DEMOCRACIA LIBERAL.
6. UN BICAMERALISMO SIN PRECEDENTES PATRIOS.
7. LA IMPOSIBILIDAD DEL BICAMERALISMO EN LA ÉPOCA ANTERIOR AL PARLAMENTARISMO.
8. LAS CORTES DE CÁDIZ.
9. EL PSEUDO-BICAMERALISMO DEL ESTADO REAL.

1. SISTEMA POLÍTICO Y SENADO

El concepto de sistema ha sido objeto de múltiples definiciones, cuyo denominador común viene a ser la relación o la interacción. Para von Bertalanffy se trata de un conjunto de unidades interrelacionadas mutuamente; Lesourne considera que es un conjunto de elementos unidos por un conjunto de relaciones; Rosnay define al sistema, como un conjunto de elementos de interacción dinámica, organizados en función de un fin en tanto que Ladriere lo cifra en un objeto complejo, formado por distintos componentes unidos entre sí por un cierto número de relaciones¹.

A las vista de estas definiciones se deduce la existencia en el sistema de unos términos-clave:

-Hace falta, en primer lugar, elementos diferenciados o que tratan de mantener sus diferencias.

-En segundo lugar, un conjunto u objeto complejo, formado por unidades o elementos componentes en relación, situados en un espacio dado, con sus específicas diferencias el uno del otro, lo que indica la existencia de una frontera, de un límite del sistema.

-En tercer lugar, una relación o una interrelación entre los elementos del sistema consistente en una acción reversible, según una cierta lógica, que modifica el comportamiento o la naturaleza de estos elementos. La relación no es una simple acción causal del uno sobre el otro, sino recíproca; es una especie de red de comunicación.

-El sistema implica, en cuarto lugar, una totalidad, lo que significa, no una suma de elementos, sino una síntesis, es decir, una totalidad reducible a partes. Como tal totalidad de elementos le es imprescindible una organización, estructural y funcional. La organización estructural tratará de encontrar un modelo teórico general, que permita describir y comparar,

1. Citados por D. Durand, La Systemique, Paris, 1979.

aproximado, en sociología, a la tradición analítica, mientras que el aspecto funcional se podría describir y concretar en un programa.

-Finalmente, al sistema se le concibe situado en un entorno en el cual todo ocurre, como si el centro del sistema estuviese sometido a choques o conflictos por parte de los elementos componentes.

El sistema, así dicho, necesita de una objetivación para que adquiera un significado concreto de sentido: sistema social global o los subsistemas que lo integran, ecológico, económico, cultural, bio-social, político, que Lapierre considera como categorías del sistema de una sociedad global².

El sistema político, que es el que aquí interesa, se contempla desde diversas ópticas:

Desde la óptica funcionalista parsoniana se le considera como un sistema social, cuya función es la organización y movilización de los recursos necesarios para la realización de los fines de una colectividad particular³.

La óptica cibernética nos dice que es el conjunto de interacciones por medio de las cuales se efectúa una asignación autoritaria de valores⁴.

Este concepto es utilizado de un modo más amplio por Dhal, sin inscribirse en la teoría general de los sistemas: Se trata, cualquiera que sea, de un conjunto constante de relaciones de poder, de gobierno o de autoridad⁵.

El conjunto de interacciones o conjunto constante de relaciones humanas encaminadas a una asignación autoritaria de valores -núcleo central del sistema político- se advierte que se compone de una serie de factores que se plasman en lo que se llaman "estructuras" y "roles", llevados a efecto por "actores"; en interacción, a nivel individual o colectivo.

Por eso, cuando se quiere evidenciar la composición de un sistema político, siempre se termina por distinguir dos series de características:

-Unas son estructurales, en las que se ponen de manifiesto redes de comunicación o relaciones.

-Las otras son funcionales, no estáticas, evolutivas, movimiento o

2. J.V. Lapierre: *L'analyse des systemes politiques*, París 1973.

3. T. Parson y otros: *Theories of Society*, New-York, 1961.

4. D. Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New-York, 1967.

5. R. Dhal: *L'analyse politique contemporain*, París, 1973.

evolución, que se aprecia a través del cambio continuo de la relación de fuerzas entre los actores plasmada en lo que se llama un "proceso", esto es, un conjunto de relaciones, que evolucionan en el tiempo: por medio de cambios y también por luchas.

En esta línea de orientación, como dicen Cot y Mounier, en un cierto número de sociedades modernas, se constata una estructura política compuesta de un conjunto de "roles" políticos, que se encuentran en interacción, reforzada por una cultura política que constituye su basamento. Esta estructura con la evolución histórica se ha especializado y ha dado lugar al nacimiento de un conjunto de diversos elementos, profesionales especializados y "roles", todos ellos de carácter político⁶, como es el Parlamento, dentro del cual se sitúa al Senado, en cuanto el primero es uno de los tantos de la pluralidad de subsistemas literalmente incrustados en el sistema político, o como red de relaciones, formales, unas, (Parlamento, comisiones, etc., ...) informales otras (como los grupos religiosos, los grupos étnicos, ...). O, como dice Lavroff, la estructura de las Asambleas parlamentarias es un elemento importantísimo para el análisis del sistema político en cuanto a su organización estudios de sus estructuras y significación política en la sociedad política considerada. El número de Asambleas, las bases y modalidades de su elección, las normas que definen su organización interna, están regidas por consideraciones que, aparentemente técnicas, expresan voluntades políticas. De un modo general, ninguna norma técnica, por muy fría que parezca, está exenta de preocupaciones políticas, que manifiesten la ideología dominante en un momento y en una sociedad dada o bien de aquel grupo que pretende expresarla⁷.

No hay que perder de vista a este respecto que el Reglamento parlamentario, senatorial en el caso, es su obra fundamental por mor de la autonomía concedida por las Constituciones para su redacción, en tanto que el Senado, sobre todo, en función de su especial peculiaridad, particularmente, en un Estado unitario, obedece en su creación a la voluntad política del Poder constituyente, en la medida en que no nace

6. J.P. Cot, J.P. Mounier: *Pour une sociologie politique*, t. 1, Paris, 1974.

7. D.G. Lavroff: *Le système politique français*, Paris, 1979.

espontáneamente, como un producto natural, que brota en el devenir de la historia, en base a un hecho, tal como ocurrió en Inglaterra, sino como una norma, que la razón humana elabora, todo lo cual conduce a tratar de comprender la lógica de la acción y no solamente su aspecto formal (composición, organización, funcionamiento y funciones), en una palabra, su descripción puramente jurídica en lugar de las estructuras y sistemas.

2. EL BICAMERALISMO

La dualidad de Cámaras legislativas en un Estado unitario ha sido siempre uno de los problemas más delicados con que se ha enfrentado la organización del poder político y el que más controversias ha suscitado, menos discutible en el Estado Federal, porque como afirma Lucas Verdú, siempre encontraremos, en el Estado Federal, estos dos rasgos propios de la vida social: duplicidad orgánica y participación de las unidades componentes en el Estado Federal⁸, que se refleja en la organización del poder legislativo, aunque para autores como Jellinek y Carré de Malberg, si bien la existencia de la Cámara de los Estados no se pone a discusión, enjuician, en cambio, su naturaleza jurídica y se preguntan por la voluntad, que expresa esta Asamblea. Carré de Malberg sostiene que "los Diputados de esta Cámara configuran bien en un sentido a los diversos Estados, propiamente hablando, no los representan... La composición dada a la Cámara de los Estados... no hace que los Estados puedan, por medio de esta Cámara, expresar sus voluntades particulares, ni que individualmente estén representados en el sentido jurídico de término de representación ni, por consiguiente, que bajo este punto de vista formen verdaderos órganos de decisión del Estado Federal...". Se trata de una tesis de la representación política esencialmente formal, con olvido del aspecto funcional y orgánico.

Esta digresión sobre la segunda Cámara en los Estados Federales no ha perseguido otra finalidad que apuntar una evidencia, que no se manifiesta en el Estado Unitario democrático más que a través de una encontrada discusión en la que se opina que sólo es defendible en el marco de una democracia liberal.

8. P. Lucas Verdú: Curso de Derecho Político, V. II, Madrid, 1981.

3. SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DEL BICAMERALISMO

Inicialmente hay que decir que el número de Asambleas (una, dos o varias) o el criterio numérico de ellas encierra un indudable interés desde el punto de vista de la estructura del poder, porque de hecho el número de Asambleas posee generalmente una significación política y permite definir de forma notoria las relaciones entre los órganos de gobierno.

A) EL BICAMERALISMO DE TIPO PARLAMENTARIO.

Su significación histórica es indudable. En su origen carece de un fundamento lógico. Historicamente, el bicameralismo explica a nivel de la estructura del gobierno el ascenso de nuevas fuerzas políticas al poder al lado de un órgano autocrático.

El término "Cámara alta" se aplicó originariamente a la Cámara aristocrática, que compartía el poder del monarca. La "Cámara baja", que aparecería posteriormente, corresponde, en general, a un impulso democrático.

La división del poder entre los diversos órganos de gobierno se realiza según las relaciones de fuerza de los grupos sociales expresados por las diversas asambleas y ha sido la evolución democrática la que ha influido intensamente en la disminución del poder de la "Cámara alta" en favor de la "Cámara baja" en la medida en que ésta expresaba más directamente al Pueblo en un sistema de democracia representativa, aunque esta idea depende en parte de su sistema de elección.

B) TEORÍA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS AUTOCRÁTICAS.

Esta teoría se incrusta como una cuña, porque fue objeto de una relevante consideración contra ella en las sesiones de las Constituciones que formularon la Constitución de 1837.

Dice Duverger a propósito de lo que él llama "teoría de las segundas Cámaras autocráticas" que Montesquieu intentó un ensayo de justificación teórica de las segundas Cámaras autocráticas: "Hay siempre en el Estado, dice Montesquieu, gentes distinguidas por su nacimiento, riqueza u honores; pero si estuviesen confundidos con el pueblo y no tuviesen más que una

voz como los otros, la libertad común sería su esclavitud... Por esta razón, el poder legislativo será confiado a un cuerpo de nobles y a un cuerpo que sería elegido para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendría sus Asambleas y sus deliberaciones aparte y sus intereses separados"⁹.

Duverger, sin otro comentario a la formulación de Montesquieu, se reduce a considerarla como la teoría-base en que se funda el nacimiento de las Cámaras autocráticas. En la formulación de Montesquieu hay que contemplar horizontes más amplios, es decir, el fundamento real de las segundas Cámaras, la justificación del bicameralismo en el siglo XVIII, así como en el curso del XIX, en el que la segunda Cámara se inspiraba, sobre todo, en la concepción aristocrática. En esta orientación se sitúa Cadoux al expresar que (en esa época) se estimaba necesario, que la voluntad popular, expresada por la Cámara baja fuera contrapesada y corregida por la voluntad más "ilustrada de las clases o castas, que forman la segunda Cámara". Y añade que Montesquieu justificaba el bicameralismo en el hecho de ser un sistema que permite a la "élite de gentes distinguidas deliberar separadamente del cuerpo del pueblo", concepción que se enlaza fuertemente con la filosofía liberal, pero aristocrática del siglo de las Luces, que también lo fue del "despotismo ilustrado"¹⁰.

El tema fue planteado en toda su extensión en las Constituyentes de 1837 por el diputado González, magnífico conocedor, como otros muchos diputados, del Derecho Constitucional comparado de la época, que lo expresó en los términos siguientes:

«... Reconocer, que los individuos, que han de componer el Senado, debían tener intereses y miras diferentes de las que deben tener los individuos, que han de componer el Congreso de los Diputados..., es un error de las doctrinas sentadas por un célebre escritor..., de los principios sentados por Montesquieu, sin examen ni mucha detención. Montesquieu, cuando examinó la Constitución de Inglaterra, no conocía otro gobierno que pudiera tener ventajas sobre aquél, y le pareció la perfección de los gobiernos en la Constitución que había observado».

9. M. Duverger: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1955.

10. Ch. Cadoux: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques; Theorie général des institutions politiques*, París, 1980.

«Montesquieu dice, ... que la nobleza debe ser llamada a componer parte en el Cuerpo Legislativo, porque en el momento mismo en que sea confundida con los demás ciudadanos, pierde el interés de conservar la libertad, pues entonces las resoluciones serían opuestas a los intereses que debe tener aquélla. En el sentido de Montesquieu (esto significa) que debe la nobleza tener intereses contrarios a los de la comunidad, y defender sus privilegios en perjuicio de los intereses generales de la Nación. ¿Y puede suscribirse a un principio de esta clase? Cuando se confiesa que los Gobiernos son creados para los pueblos ¿se puede establecer un beneficio a favor de una clase de ciudadanos en perjuicio del principio sentado y del interés de los pueblos? Eso es contradictorio. Una vez admitida la base de que los gobiernos son creados para los pueblos ¿se puede establecer un beneficio a favor de una clase de ciudadanos en perjuicio del principio sentado o del interés de los pueblos?... Es preciso convenir (bajo este supuesto) en que todo lo que venga de ese Gobierno, no ha de ser contrario a los intereses del pueblo. De otra manera se incurre en una contradicción. Si Montesquieu hubiera dicho, que conocidas las circunstancias peculiares de Inglaterra, era necesario aceptar ese principio, cabría admitirlo; pero hablar abstractamente y decir que ese principio se ha de aplicar enteramente, presentándolo como un gobierno perfecto del que todas las naciones deben tomar modelo. Eso es contrariar lo que se propone probar en su célebre obra "El Espíritu de las leyes".

...«Montesquieu en mi concepto equivocadamente dice que la nobleza era una parte del Cuerpo legislativo,... y que debía ser hereditario, al mismo tiempo que una prerrogativa odiosa...

Es incomprensible que un hombre guía de los publicistas modernos, haya podido incurrir en un error de tanta gravedad (como considerar) que la prerrogativa, que es odiosa, sea también hereditaria,... sólo pudo caer en este error Montesquieu, cegado con el examen de la Constitución inglesa, que tenía a la vista, ofuscado su espíritu, su gran talento, porque no tenía otra con qué compararla y poder ver si era mejor que aquélla»¹¹.

Evidente en su esencia, la crítica del Diputado González a la teoría de las Cámaras autocráticas de Montesquieu, podría tener también otra lectura, deducida de la teoría de la división de poderes del mismo autor, elevado a dogma de la Ciencia Política: si con la concentración del Poder en una sola mano, existe el peligro del despotismo y de la tiranía y es, por tanto, necesario diferenciar el poder, cabría conducir esa misma división

11. D.S.C. t. 4, págs. 2.634 y 2.635, 1836-1837.

del Poder a la división de los Órganos del Poder, más aún, si se paran mientes en que el sistema bicameral ha sido una combinación destinada a obstaculizar, al menos, en sus orígenes, a las asambleas nacidas de la elección. Es decir, que de acuerdo con Cadoux y mediante una traslación del argumento, de la división del Poder a los órganos, existente en los otros poderes, la teoría de Montesquieu podría tener esta otra interpretación cara a ese mismo despotismo y a esa misma tiranía. Porque también escribió Montesquieu: "El cuerpo legislativo, compuesto de dos partes, la una encadenará a la otra por una facultad mutua de oponerse"¹².

C) EL BICAMERALISMO DE LOS ESTADOS UNITARIOS DEMOCRÁTICO-LIBERALES.

En los Estados unitarios democráticos, el problema del bicameralismo responde a otros criterios distintos a los del Estado federal, en el que el bicameralismo es fruto de un pacto entre los Estados unitarios fundadores y del que no se hace una mayor mención, porque en España la existencia del Senado ha ido unida siempre, si se exceptúa el actual momento constitucional, a la forma unitaria del Estado.

De una manera general, dice Lafèrriere, en este tipo de Estado unitario, la institución de una segunda Cámara, generalmente llamada Cámara alta, está motivada por el deseo de contrapesar o, al menos, de moderar la influencia de la Asamblea resultante de la elección popular lo que indica a todas luces, que el problema de la dualidad de las dos Cámaras se sitúa esencialmente en función del problema de la democracia, más aún, de la democracia liberal¹³.

La esterilidad de la discusión sobre la dualidad de las dos Cámaras en el Estado unitario se debe a que se parte de dos concepciones distintas de la democracia.

Para defender el bicameralismo se han aducido importantes razones de índole diversa.

12. Ch. Cadoux: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1980.

13. M. Lafèrriere: *Cours de Droit Constitutionnel*, París, 1948-1949.

a) *Argumento histórico*: La experiencia está en favor del bicameralismo, porque pocas son las Constituciones en las que no se establezcan y regulen las dos Cámaras.

b) *Argumento sociológico*: La dualidad de las dos Cámaras es una garantía porque el Parlamento asegura una representación más exacta de la opinión del país.

c) *Argumento político*: Las Cámaras altas no han sido siempre aristocráticas y han sido más liberales que los diputados de la Cámara baja y han ofrecido mayor resistencia que ellos al despotismo y a la tiranía. La revolución de 1830 se hizo en Francia al grito de "¡Viva los pares!". Sólo el Senado italiano resistió a Mussolini, rechazando la admisión de algunas figuras del fascismo. Se podrían traer a colación otros muchos acaeceres políticos similares. También en este mismo sentido se afirma que la dualidad es una garantía contra el despotismo de una asamblea única.

La Comisión de las Cortes Constituyentes de 1837 opinaba del mismo modo en cuanto consideraba que el Senado habría de ser un cuerpo regulador, el freno que se iba a poner al Congreso de los Diputados como propenso a la anarquía para que no se precipitase y condujese a la Nación a un mal más grave, para que se reprimiesen las demasías del Congreso popular y para rechazar las exigencias de la Corona, como escudo del pueblo que le defiende de los ataques del Poder Real. No faltó Diputado que dijera, que se trataba de una acción reversible, entre las dos ramas del legislativo, a la vez reguladoras y moderadoras la una de la otra, demostrado por la práctica, aunque también se dijera que la segunda Cámara era déspota, un elemento de resistencia invencible para los adelantos de los pueblos.

d) *Argumento orgánico*: Por una parte, la segunda Cámara origina una estabilidad de la opinión parlamentaria y, por otra, la dualidad de las Cámaras facilita la solución de los graves conflictos, que pueda surgir entre los poderes constitucionales y el dar en las Monarquías estabilidad al Trono. Según Vedel sería no un freno, sino un volante, que regularizaría los movimientos excesivos en un sentido o en otro¹⁴.

14. G. Vedel: Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel. Paris, 1949.

La frase parece cogida del Diputado Fernández Baeza: "Yo miro al Senado, dijo en aquellas Cortes Constituyentes de 1837, como un cuerpo destinado a contener y regularizar el movimiento o la fuerza que se supone en el Congreso de los Diputados, cual el péndulo contiene y regulariza el que da al reloj la elasticidad del muelle; y el Senado que presenta la Comisión, lejos de ser ese volante o péndulo, que contiene, pero no quita el movimiento, es como el punzón que pone el relojero para pararlo"¹⁵.

e) *Argumento funcional*: La dualidad asegura un mejor trabajo legislativo, contra lo cual, se argumenta que el Senado imprime una lentitud a la labor legislativa.

Existen no pocos hechos históricos que demuestran que la Segunda Cámara ha sabido realizar su función legislativa, con la celeridad que el caso exigía. Ahora bien, como dice Lafèrriere, el argumento del freno, que se alega contra el Senado, se vuelve contra los que lo esgrimen. Lo esencial en un país, no es aprobar muchas leyes, sino tener buenas leyes; no multiplicar las reformas, sino efectuar aquellas reformas que respondan a una necesidad y al sentimiento del país y que éste se halle presto a aceptarlas.

f) *Argumento democrático*: La organización de la Cámara alta debe adaptarse al principio democrático, como única fuente de autoridad y de fuerza política, cuya base es la elección en la que intervenga la generalidad de los ciudadanos. Con este origen democrático la Segunda Cámara dispondrá de la fuerza política necesaria para ejercerla realmente.

g) *Argumento de oportunidad*: La dualidad de las Cámaras puede ser utilizada para atribuir a cada una función diferente. Otra variante consiste en hacer participar a las dos Asambleas con las mismas atribuciones, pero con poderes desiguales¹⁶.

D) PROCEDIMIENTOS PARA LA DIFERENCIACIÓN DE AMBAS CÁMARAS.

Arguye el monocameralismo que si el sistema de elección y los

15. D.S.C. t. IV, 1836-1837.

16. P. Lucas Verdú: Curso de Derecho Político, vol. III, Madrid, 1976.

electores son los mismos, la segunda Cámara carece de razón de ser porque la democracia está ya plasmada en la Cámara popular.

Se trata de una verdad muy relativa. Dos son los factores que pueden utilizarse para diferenciar una Cámara de la otra, el procedimiento de elección y la duración de las mismas, que sin atacar la representación democrática de la Nación y del pueblo, bien al contrario, reforzándola, hacen que puedan diferenciarse la segunda Cámara de la Cámara baja en función de la amplitud y el mejoramiento que la representación democrática adquiere.

a) *El procedimiento electoral*: Abarca dos vertientes distintas que son el sufragio indirecto y un sistema de escrutinio diferente.

El sufragio indirecto es frecuentemente utilizado para elegir a las segundas Cámaras, que si reúne determinadas condiciones, como el que no traspase los límites de un segundo grado y los electores sean numerosos y equitativamente distribuidos por circunscripciones, la dificultad queda cumplida. Si los electores se extraen de una base local, la representación puede ser tan válida, como la resultante de una elección directa, en cuanto los electores locales se hayan elegido en elecciones de primer grado. Se tendrán entonces dos técnicas complementarias: una, la elección directa de los electores locales; la otra, la indirecta en la que intervendrían en segundo grado estos electores locales. La expresión de la voluntad del cuerpo electoral se lleva a efecto desde otro ángulo y de modo distinto al del sufragio directo, que se traduce en una expresión real de una representación tan válida como la de la primera Cámara salida de la elección directa.

Una forma de escrutinio diferente. Si se examinan los diferentes sistemas de sufragio, se observa que todos ellos tienen sus quebras, que ninguno es perfecto. Luego la combinación de dos sistemas de escrutinio diferentes acumula ventajas y compensa inconvenientes.

b) *Duración*: La duración presenta también dos aspectos distintos: uno, directo atañente, a una duración más larga de una Cámara sobre la otra y, otro, indirecto, relativo a su renovación parcial, en la medida que alarga el mandato de parte de las clase senatorial¹⁷.

17. Para otros argumentos distintos de los expuestos, vid. J. Cadart: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1980.

4. MODELOS DE SENADOS

Con el fin de encuadrar en su modelo correspondiente, los Senados habidos en España a lo largo de su historia parlamentaria, se presenta la cuestión de establecer los modelos de Senados, que la doctrina ha configurado.

La modelización posee un interés indudable. Su objeto es construir "modelos" de la vida política, susceptibles de guiar las investigaciones y sistematizar los resultados. Es un método actualmente muy utilizado en Sociología.

Schwartzenberg dividió los modelos en materiales, formales y formales no matemáticos, como los más aplicables en Ciencia Política, ya que los formales matemáticos poseen todavía un empleo embrionario.

Rongere define el modelo como la representación esquemática y simbólica de relaciones, que reúnen a varios conjuntos de datos¹⁸.

Volviendo a la clasificación de Schwartzenberg, se entiende por modelos materiales aquéllos que proponen una realidad concreta, tangible, como punto de apoyo para elaborar una representación más abstracta. Son analogías entre dos realidades, imágenes o comparaciones sumarias, próximas al sentido común¹⁹.

El modelo formal en definición de Rosenblueth y Wiener es una constitución simbólica y lógica de una situación relativamente simple, elaborada mentalmente y dotada de las mismas propiedades que el sistema fáctico original²⁰.

Advierte Roger que el modelo formal releva del orden de la abstracción, por cuanto se constituye extrayendo de la realidad estudiada ciertas proposiciones que, una vez representadas por signos o conceptos, pueden servir para dar de esa realidad una interpretación y una explicación de carácter lógico²¹.

18. P. Rongere: *Méthodes de Sciences Sociales*, París, 1971.

19. R.G. Schwartzenberg: *Sociologie Politique*, París, 1974.

20. A. Rosenblueth, N. Wiener: *The Role of Models in Science*. *Philosophy of Science*, vol. 12, New-York, 1954.

21. G. Roger: *Introducción a la Sociología general*, Barcelona, 1973.

Los modelos formales no matemáticos contemplan un horizonte más dilatado, que un órgano del poder legislativo, como es el Senado; abarca el conjunto del sistema social o del sistema político.

Partiendo de realidades concretas, la doctrina ha construido modelos formales o tipos de bicameralismo, cada uno con su justificación y sus consecuencias propias, que responden al criterio de cada autor, aunque las disparidades no son excesivamente diferentes.

Duverger, por ejemplo, divide las segundas Cámaras en dos grandes tipos o modelos que son las segundas Cámaras políticas y las segundas Cámaras económicas. Las primeras, las subdivide en segundas Cámaras económicas. Las primeras, las subdivide en segundas Cámaras aristocráticas, que permitían asegurar una representación distinta de la aristocracia en el Parlamento; las segundas Cámaras federales, consecuencia normal de la estructura de un Estado federal. Advierte que en los Estados unitarios la segunda Cámara posee apariencias federalistas, cuando se elige en escrutinio indirecto por representantes de las colectividades locales y regionales; pero que esta representación no se justifica, cuando las regiones no son autónomas y, finalmente, las segundas Cámaras democráticas, que responden al deseo de mantener un órgano conservador en el régimen y como elemento indispensable a la democracia liberal.

Las segundas Cámaras económicas, a su vez, establecidas en base a un sufragio corporativo o social, se han desarrollado al margen de las democracias liberales, bajo dos formas principales:

- las segundas Cámaras económicas de los regímenes fascistas y
- las segundas Cámaras económicas de los regímenes socialistas o socializantes (el tema será objeto de una posterior precisión).

Lucas Verdú sigue otros derroteros para establecer las clases de bicameralismo. En primer lugar, cita a las Cámaras altas de carácter hereditario y aristocrático; luego se refiere al bicameralismo perfecto e imperfecto. El perfecto o propio se da cuando las dos Cámaras están colocadas en posición de absoluta paridad, mientras que el impropio o imperfecto es aquel bicameralismo en el que las Cámaras no poseen paridad de poderes. Finalmente el profesor Lucas Verdú se refiere al multicameralismo o cameralismo formado por más de dos Cámaras²².

22. Vid. L. Pablo Lucas Verdú: Curso de Derecho Político, vol. III: ya citado con la amplia bibliografía a la que hace mención.

5. EL BICAMERALISMO, EXPRESIÓN DE UNA DEMOCRACIA LIBERAL

Del mismo modo que el Derecho Constitucional se ha predicado desde una perspectiva realista o "funcionalista" que ha sido en un primer término una práctica histórica de los regímenes liberales, del bicameralismo se puede decir también que más es una manifestación del ideal liberal, que del ideal democrático.

Dentro del ideal liberal en que el constitucionalismo clásico se mueve, el régimen parlamentario tiene perfectamente marcadas las etapas de su evolución, que recubre múltiples variedades de Gobierno.

En primer término históricamente el contenido de este régimen se proyecta en una monarquía parlamentaria para, al término de su evolución, transformarse en una democracia parlamentaria²³.

A continuación, la variación se produce en los órganos de gobierno, tanto en la Jefatura del Estado, como en el Parlamento que se constituye generalmente en forma bicameral.

En fin, el establecimiento de la responsabilidad política de los ministros según variados procedimientos, engloba bajo el mismo término todos los regímenes, que contengan los elementos esenciales que supone el concepto de régimen parlamentario.

Este régimen parlamentario, como dice Marichy, si ha de ser moderado y liberal, fundado en una base democrática, ha de evitar el recurrir a una Asamblea única por las diversas razones que el propio Marichy expone y que sintetizadas vienen a ser:

-La segunda Cámara evita la tendencia de la primera en traspasar su función y volverse tiránica, donde se presenta como emanación de la soberanía.

-La segunda Cámara presta apoyo a la minoría y garantiza las libertades de los ciudadanos. Precisamente el fracaso de la Constitución de 1931 estuvo en su monocameralismo.

-La segunda Cámara impide que se transforme el sistema en un régimen convencional.

23. R. Fusilier: Les monarchies parlementaires, París, 1960.

La responsabilidad del gobierno ante las dos Cámaras puede evitar la preponderancia de una ejecutivo demasiado seguro de una mayoría incondicional en una de las dos. Marichy afirma que es excepcional que esta mayoría exista en las dos Asambleas. El caso se ha dado, sin embargo, en España a los pocos años de vida del régimen parlamentario, en el que la exigencia de esa responsabilidad no se produce en el Senado, máxime cuando se le ha perfilado como Cámara de representación territorial sin un mayor carácter de ello, y sin investir al Senado de la facultad de exigir la responsabilidad del Gobierno ante él.

Contra la primacía de la voluntad de la mayoría y la concepción jacobina de la democracia, extraída de Rousseau, la democracia occidental clásica se ha concebido de tal modo, que lo esencial no es el triunfo de la Igualdad y la Soberanía del pueblo, sino una acomodación del Poder para que la Libertad esté garantizada.

Así el bicameralismo aparece más como una manifestación de un ideal liberal más que democrático, que, no por ello, sufre detrimento²⁴.

6. UN BICAMERALISMO SIN PRECEDENTES PATRIOS

La afirmación sobre la ausencia de todo antecedente patrio, como fundamento para crear un bicameralismo en las Cortes de Cádiz se debió al Diputado Argüelles, el mismo que defendería en las Constituyentes de 1837 el nombre "Senado" para denominar a la segunda Cámara. En la tradición histórica española no existió en el pasado la dualidad de las Cámaras, ni siquiera el nuevo parlamentarismo unicameral que comenzó en los albores del siglo XIX; brota del entronque con las Cortes anteriores. Ni es un hecho natural como el que produjo el nacimiento de las dos Cámaras en Gran Bretaña, ni las Cortes de 1812, denominación típica con que las conoció el medievo español, fueron producto de la fusión de los tres brazos, nobleza, clero y pueblo llano, como en Francia con la aparición de la Asamblea Nacional de 1789.

24. J.B. Marachy: *La Deuxieme Chambre Daris, La Vie Politique Française. -depuis 1875- Paris, 1969.*

No dejaron de dar razones algunos diputados de las Constituyentes de 1812 en favor del renacimiento de las Cortes Medievales, que se esfumaron ante la resistencia de otros, que alegaban la imposibilidad de retornar a la prístina situación. Sólo el término Cortes, genuinamente español, une el pasado con el presente.

7. LA IMPOSIBILIDAD DEL BICAMERALISMO EN LA ÉPOCA ANTERIOR AL PARLAMENTARISMO

La evolución de los Consejos feudales fue la causa del origen del bicameralismo en Inglaterra. En los reinos cristianos españoles existieron, en opinión de García de Valdeavellano, el régimen señorial, los vínculos de vasallaje, las concesiones en “beneficios” y aún los privilegios de inmunidad; pero el régimen señorial no llegó a confundirse entre nosotros con el régimen feudal, como sucedió más allá de los Pirineos... Faltó en la sociedad astur-leonesa, organizada sobre la base de la pequeña propiedad territorial, de una abundante población libre, de una monarquía poderosa, la mayor parte de las condiciones necesarias para que el proceso de feudalización hubiese completado su desarrollo hasta madurar en un verdadero feudalismo²⁵

A) LA ORGANIZACIÓN CONSULTIVA EN EL MEDIEVO.

La Historia contempló el paso en la época visigótica de un Consejo compuesto de nobles con función meramente consultiva. Con el transcurso del tiempo surge otra institución política, un Consejo o Asamblea más numerosa, formada por obispos y nobles, hispano-romanos o visigodos, que recibió el nombre de Concilio, que no ha de confundirse con los Concilios eclesiásticos.

Con la conversión de Recaredo aumenta el favor de los Concilios, reorganizados con toda probabilidad por él, aunque con el monarca como poder supremo, se convierten en el centro del poder legislativo. Con la

25. Luis G. de Valdeavellano: Historia de España, 1, 2, Madrid 1963.

formación de los nuevos reinos en el proceso de la Reconquista, según García de Cortazar, a quien se sigue en este punto, y sin ahondar en grandes profundidades históricas, el Rey nunca actúa por sí solo. Para resolver la mayoría de los asuntos suele bastarle el asesoramiento de los miembros de su séquito, en continuas trashumancias de un señorío a otro, que forman lo que desde el siglo XII se llamó Curia o Cort. Ciertos asuntos de importancia, el Rey los consulta con la llamada Curia plena o extraordinaria en la que participan todos los prelados y magnates del reino reunidos en concilium, que parece haber heredado las competencias conjuntas del Aula regia de los concilios de Toledo²⁶.

a) *Las Cortes Medievales*: Corría el siglo XII. Reunidos sólo los nobles en la ciudad de Nájera hacia 1137 en una junta o congregación, cuya celebración venía del siglo anterior para la resolución de los asuntos civiles con asistencia solamente nobiliaria, recibió un nuevo nombre: el de Cortes. Pero esta denominación se empleó con más propiedad para el género de asambleas desconocido hasta entonces y formado por la reunión de representantes de los municipios o concejos, bien fueran solos, bien en unión de los nobles y el clero o de ambas clases; de modo que lo característico de las Cortes era que interviniese en ellas el elemento (brazo) popular.

La noticia más antigua, que se tiene de esa participación de los representantes de las burguesías y de las villas en una asamblea política, dice García de Valdeavellano, se refiere precisamente a la Curia plena convocada en León por Alfonso IX en el primer año de su reinado. Este acontecimiento político tuvo lugar en 1188. Habían nacido las primeras Cortes con una estructura más específica, la reunión de los representantes, dice Altamira, de los municipios o concejos, ora fueran solos, ora en unión de los nobles o del clero o de ambas clases; de modo que se hizo peculiar de las Cortes el que interviniese en ellas el elemento (brazo) popular. Este hecho demuestra la importancia que habrán adquirido los Concejos²⁷.

26. J.A. García de Cortázar: Historia de España, la época medieval, Madrid, 1973.

27. R. Altamira: Historia de España, I, Barcelona, 1913.

Diversas causas favorecieron esta evolución:

-El movimiento comunal, debido a la importancia adquirida por los pobladores libres de ciudades y villas organizadas en Concejos.

-La necesidad en que se encontraron los príncipes de buscar su apoyo político y militar y su auxilio financiero.

-Según Sánchez Albornoz, la causa que originó la entrada de los burgueses en las Curias regias, radicó en las cuestiones surgidas con motivo de la acuñación de la moneda por el Rey y el problema que derivó en el fenómeno monetario, conocido como el "quebrar moneda", que dio lugar al impuesto llamado "moneda forera" (maravedí en Aragón a un impuesto análogo). En la imposición arbitraria de la "moneda forera" cree ver Sánchez Albornoz la causa por la que las ciudades, que en cuanto centros de una economía mercantil eran las más perjudicadas por el tal impuesto, empezasen a intervenir por medio de representantes en las reuniones plenarias de la Curia regia para tratar en ellas de los asuntos relativos a tributos. De esta manera se habría establecido, como finalidad principal de las Asambleas en que intervenían los burgueses, el votar la concesión de nuevos subsidios y se habrían ido perfilando, según Sánchez Albornoz, la idea del "tributo votado en Cortes", y, la de la limitación del poder real por los Estamentos sociales, convirtiéndose las Curias plenas en asambleas representativas para votar los impuestos de las Cortes²⁸.

Esta formación trimembre de las Cortes, a excepción de la de Aragón, compuestas de cuatro brazos (ricos-hombres o alta nobleza, caballeros, clero, municipios o universidades), se hizo común, como fenómeno político, en todos los reinos de la España medieval.

En el sentido jurídico del término, gozaron de un aspecto representativo, al menos en lo que correspondía a las ciudades o villas. Designados sus representantes, bien por turno, por suerte o elección, su representación poseerá el carácter de un mandatario de derecho privado ligado por mandato imperativo. Tal representación de las villas o ciudades era una lógica consecuencia de la configuración de los mismos, como personas morales; por el contrario, los nobles y el clero eran convocados individualmente, aunque ninguno de los convocados de los tres brazos lo

28. Sánchez Albornoz: La Curia regia portuguesa, siglos XII y XIII, Madrid, 1920.

fuera por derecho propio hasta que por la costumbre la fijeza en los convocados se hizo norma general.

b) *Atribuciones de las Cortes medievales*: Era el Rey, quien de hecho convocaba en todas partes, libremente y sin sujeción a plazo, aunque caben ciertas matizaciones. Así, en Castilla, los monarcas prometieron reunir las cada dos o tres años, o todos los años, promesas que no fueron observadas jamás; en Aragón, debían ser llamadas, según leyes del reino, cada cinco años, período que se redujo a dos posteriormente, obligación incumplida por los reyes, que eran los supremos legisladores, siendo en un primer momento las Cortes esencialmente un órgano consultivo.

Se puede, sintetizando, encontrar a lo largo de su desarrollo las siguientes principales atribuciones.

-Su función primordial comenzó por ser, como propia la votación de los tributos, o ciertas contribuciones e impuestos, que solicitaba el rey, pagaderos sólo por la clase baja.

-De esta atribución surgió indirectamente una cierta autoridad legislativa a través de la autorización ampliamente concedida a los tres brazos de las Cortes para presentar al Rey los cuadernos de sus peticiones o quejas, que siendo favorables las respuestas, se publicaban en forma de ordenamientos. Creció esta potestad, al decir de Colmeiro, desde que Juan I otorgó en las de Bribiesca de 1387, que las leyes, fueros y ordenamientos hechos en Cortes no pudiesen ser revocados sino por otros de igual naturaleza²⁹.

-Mientras, Colmeiro sostiene en base a la promesa de Alfonso IX en las de León de 1188: "Promissi etiam, quod non faciam guerram, vel pacem, vel placitum, nisi cum consilio episcoporum nobilium et bonorum hominum per quorum consilium debeo regi", que las Cortes se juntaban para declarar la guerra, ajustar tratados de paz y alianza, amén de jurar obediencia al rey o a su inmediato sucesor o nombrar tutores o dirimir discordias entre ellos, Altamira afirma que, fuera de la promesa habida en León, que acaba de citarse, los monarcas no contaban con la opinión o voto de las Cortes para decidir la paz o la guerra ni para otras altas cuestiones de gobierno. Mutatis mutandis, no existían grandes diferencias

29. M. Colmeiro: Elementos de Derecho Político, Madrid, 1881.

entre las Cortes de los diversos reinos, salvo algunas especificaciones, como la función legislativa, que era más expresa en los reinos, que no fuera el castellano. En Aragón, por ejemplo, los Reyes juraban ante las Cortes respetar los fueros, y las Cortes a su vez, juraban a los herederos de la Corona; votaban los servicios en dinero o en gente, que el Monarca necesitaba y hacían las leyes de conformidad con el Rey. En Cataluña se diferenciaron entre Constituciones aprobadas en Cortes, a propuesta del Rey; y capítulos y actos de las Cortes que se hacían a propuesta de uno o más brazos y el Rey aceptaba³⁰.

c) *El inmovilismo unicameralista de las Cortes pre-parlamentarias*: Si, como la Historia sostiene, que los tres brazos deliberaban separadamente, como quien tenía su representación particular y sus propios intereses o que el elemento esencial de las Cortes iniciadas en el Medievo, eran los diputados (procuradores o personeros) de los municipios o que se caracterizaron esencialmente por la reunión de los elementos populares, sin necesidad de que concurrieran los otros, dados, además, sus notables poderes, como el derecho de consentir el impuesto, cierta iniciativa legislativa, el control de la declaración de guerra y el ajuste de los tratados de paz y alianza (en cierto modo, la política extranjera del reino) bien pudieron seguir los pasos del Parlamento inglés para la formación de las dos Cámaras, como antes de la separación se habían seguido probablemente los pasos de las Cortes medievales españolas³¹.

Aquellas Cortes no sólo no fueron capaces de mantenerse y continuar su evolución, sino que su destino final fue el ocaso total, después del período de esplendor que conocieron. Diversas fueron las causas de esta decadencia.

30. Para más detalles, vid. A. García-Gallo: *Manual de Historia del Derecho Español I*, Madrid, 1964.

31. Vid. además de García de Valdeavellano, A. Cillán Apalategui: *La Foralidad Guipuzcoana*, Zarauz, 1975; vid. también para el proceso de la formación del Parlamento inglés y su división en dos Cámaras, S. Gordon: *El Parlamento británico*, Londres, 1948 y sobre la formación histórica del sistema bicameral en Inglaterra, A. Esmein: *Droit Constitutionnel*, París, 1927.

Una de las causas más profundas se encuentran en la actuación del poder real frente a la nobleza. El parlamentarismo británico es de esencia aristocrática; nació de la oposición de la nobleza al poder autoritario de los reyes normandos.

Los nobles no dudaron en unirse a la burguesía y los caballeros representantes de los Condados a los representantes de las villas. Explica Gordon que tanto cuando Eduardo II fue depuesto por el Parlamento, como cuando Ricardo II lo fue por una asamblea de los Estados, los grandes se mostraron ostensiblemente satisfechos de compartir con los menos poderosos la responsabilidad de tales acciones revolucionarias. En el medievo español, en cambio, los monarcas buscaron el apoyo de los Concejos para aplastar la anarquía levantisca nobiliaria sin que se preocuparan de limitar el poder legislativo del rey, sino al contrario, de estimularlo con peticiones de reforma para después volverse ese mismo poder real contra los concejos con el fin de quebrantar su fuerza. La historia fue prolija en estos acontecimientos. Los hechos más destacados ocurrieron en el reinado de Carlos I, que inutilizó, entre otras acciones, el movimiento que surgió para formar un cuerpo homogéneo con los tres brazos de la nobleza, el clero y la burguesía, que tantas veces unidos o por separado cada uno de ellos habían actuado en épocas pasadas. No se trataba de una unificación, sino de una unión, conservando cada una de las partes su propia individualidad y personalidad.

Si la nobleza y el clero hubieran sido más avisados, el bicameralismo pudo haberse producido con el proyecto propuesto por los Comuneros, en su solicitud de reorganizar las antiguas Cortes. En su proyecto no se mencionaba a los grandes nobles ni al alto clero. Sólo se hizo referencia a la nobleza de segunda clase y al clero de las villas. Dice Altamira que esto envolvía... la confirmación, según la mente de los procuradores, de la teoría en virtud de la cual los nobles ni el clero no formaban parte natural de las Cortes, ni era necesario siquiera que asistiesen para que se considerasen reunidas, teniendo ellos sus juntas privativas con el Rey.

Añade Altamira que “en la misma idea abundaba el rey cuando, en 1527, reunió Cortes en Valladolid y, separadamente, convocó a los nobles para pedirles tributos. Lo propio hizo en 1538, llamando a Toledo, también con separación, a los procuradores en Cortes, a los señores vasallos y al clero. Prodújose entonces, por parte de los Grandes, un movimiento de

aproximación a los procuradores y a los eclesiásticos, pretendiendo repetidamente deliberar con ellos, sin duda, con el fin de apoyarse en estas dos fuerzas para su negativa a votar el nuevo impuesto que el rey pretendía; pero éste se opuso resueltamente a la pretensión, alegando que los nobles y el clero no forman brazos de Cortes, ni tenían nada que ver con los procuradores: “dice S.M. que... decir que están en Cortes (lo dijeron una vez algunos Grandes), que éstas no son Cortes, ni menos hay Brazos”. Verdad es que este propósito de los nobles era puramente circunstancial e interesado, y es seguro que, aun de lograrse, no hubiese tenido por consecuencia la formación de una asamblea general, pues los mismos señores protestaban de que se les pudiese considerar como elementos de Cortes (lo cual hubiese valido tanto como confundirlos con los plebeyos en la materia substancial de ellas, que era la de tributos), y a la vez que así lo escribieron algunos en una contestación al monarca, rechazaron la frase quince de los reunidos, y se salieron del salón en que se celebraba la Junta. La negativa de Carlos I quitó hasta la ocasión de establecerse una inteligencia circunstancial entre los tres elementos; y las cosas continuaron como hasta entonces, acompañando al rey, en las Cortes posteriores a 1538 (1566, 1570 y otras varias) algunos nobles, pero quedando en rigor aislado el brazo popular, como único elemento propio de aquellas asambleas”³².

Se puede afirmar asimismo que otra causa se centró en la marcha de la monarquía española hacia el absolutismo. No obstante esta marcha, Felipe V las convocó para asuntos de poca monta, como la jura del príncipe heredero, motivo que se repitió con Carlos III para jurar como heredero a su hijo Carlos, la jura del príncipe de Asturias (Fernando) y la revocación de la ley sálica de Felipe V, que evidenció los celos de los gobernantes.

Nuevamente hay que volver a Altamira para poner de manifiesto la actitud de la nobleza y el clero frente a la composición de las Cortes, que pone de manifiesto el que habiendo sido las Cortes de los reinos medievales españoles semilla y germen de otros modelos parlamentarios, no supieron evolucionar hacia la forma de una institución permanente representativa

32. R. Altamira: Historia de España, t. III, Barcelona, 1913.

de los diversos cuerpos del reino y convertir a la monarquía española en monarquía parlamentaria.

Dice Altamira, volviendo al lugar anterior, que Floridablanca, que era ministro, temía que el ejemplo de los Estados Generales franceses, levantase en los miembros de las Cortes españolas aspiraciones reformistas incompatibles con el realismo puro y que de igual temor participaba Campomanes, que, como Presidente del Consejo, presidía las Cortes, no dejando de haber motivo para ello, porque, despachado el asunto principal, siguieron reunidos 76 representantes para tratar de diferentes asuntos (mayorazgos, cerramiento de fincas, régimen de la propiedad y agricultura y otros asuntos de claro matiz político). Para evitar que tales iniciativas fuesen más allá, el Gobierno dio por terminadas las sesiones, después de haber jurado todos los presentes el máximo secreto sobre la derogación de la ley sálica y manifestarles la gran complacencia del rey en el acierto con que los *Procuradores del reino* habían tratado el objeto de la sucesión legal de la Corona en España... La denominación Procuradores del reino, es obvio que sólo hace referencia a los representantes del estado llano, como se deduce de una consulta hecha a los prelados sobre la pragmática, consulta en la que se entendía por Cortes la reunión de los Procuradores de los municipios exclusivamente, haciendo caso omiso como factores esenciales, de la nobleza y el clero.

Con parecidos altibajos siguieron su camino las restantes Cortes, observándose una cierta unificación de todas ellas, a través de la presencia, que se detecta, de representantes de todos los reinos históricos en las reuniones de Cortes celebradas, después del comienzo del reinado de la Casa de Borbón.

No habiendo podido constituirse las Cortes, como institución permanente a lo largo de los años, el advenimiento del constitucionalismo no contó con ellas, no ya para construir un bicameralismo ni aún siquiera el monocameralismo, que las Cortes de Cádiz estructuraron, dándoles el carácter de órgano legislativo permanente³³.

33. Sobre otros motivos de la decadencia de las Cortes anteriores a 1812, vid. la obra citada de Colmeiro y Vicente Santamaría de Paredes: Curso de Derecho Político, Madrid, 1890.

8. LAS CORTES DE CÁDIZ

La historia general es harto conocida por lo que bastan dos pinceladas para situar a las Cortes de Cádiz, realizando su obra magna: la Constitución de 1812 y sus ideas sobre el bicameralismo.

España había sido invadida por las tropas napoleónicas. La familia real, prisionera en Francia, de 1808 a 1814. Ambos acontecimientos dieron paso a una situación política muy particular de consecuencias transcendentales. Altamira en una síntesis precisa, "que sin gobierno, que dirigiera a la Nación, tomó ésta por sí propia... la dirección de la vida política. Así pudieron revelarse públicamente y sin reservas todas las aspiraciones políticas y sociales ahogadas y contenidas por el absolutismo del régimen anterior. Por tendencia natural las diversas regiones españolas se constituyeron en centros de acción con Juntas gubernativas y aspiraron a renovar las antiguas Cortes, como organismo general, que representaría a todas y acordaría respecto de las necesidades y deseos de la Nación en ausencia del Rey. Así se hizo, reuniéndose en Cádiz (1809-1813) una Asamblea, formada por cuatro clases de Diputados: de las ciudades, que tuvieron voto en las Cortes anteriores; de las Juntas provinciales nuevamente constituidas; del pueblo, eligiendo un representante cada grupo de 50.000 almas y de América (1 por cada 100.000 habitantes blancos).

Constituidas las Cortes, como extraordinarias y soberanas, comenzaron sus tareas sobre la base del cuádruple juramento de los diputados, que se obligaban a mantener la religión católica, la integridad nacional, la fidelidad a las leyes y la proclamación de Fernando VII, como rey"³⁴.

A) EL MONOCAMERALISMO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

Las Cortes Constituyentes de Cádiz sin demasiada claridad de ideas en los diputados defensores de algún modo del bicameralismo, plantearon por primera vez de manera oficial el problema del bicameralismo.

Un criterio mayoritario defendía un cuerpo legislativo representante de la soberanía nacional, con una sola Asamblea o Cámara.

34. R. Altamira: Historia de la Civilización Española, Madrid, 1925.

El debate tuvo lugar los días 12 y 13 de septiembre de 1813, con motivo de la discusión del artículo 27 del proyecto de la Constitución, que era del siguiente tenor: "Las Cortes son la reunión de todos los Diputados, que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

B) LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN

El discurso preliminar de la Comisión al referirse a este punto barajó argumentos, que luego volverían a repetirse a lo largo del debate.

La Comisión daba tres tipos de razones, unas históricas ancladas en la formación de las Cortes de los antiguos reinos existentes en la geografía española, otras políticas, extraídas del derecho parlamentario inglés, como era normal y lógica por el único ejemplo, que mejor expresaba por aquella época el bicameralismo y otras, finalmente, de orden práctico o argumento de necesidad.

-Argumento histórico: Por mucho que se indagase, decía la Comisión en el discurso preliminar, no se hallarían otras pruebas, que el que la asistencia de los brazos a las Cortes era puramente una costumbre de incierto origen, que no estaba sujeta a regla alguna fija y conocida. Los brazos variaban, así en las clases, como en el número de individuos que los componían, no sólo en los tres reinos, sino dentro de unos mismos en época diferentes... El origen de los brazos, sólo indicará lo que parece más verosímil, el sistema feudal, que, aunque muy suavizado, trajo a España los derechos señoriales... de magnates y prelados, que no podían dejar de asistir a los Congresos nacionales (donde por ventilarse asuntos graves, podían dañarse sus intereses y privilegios). No iban a ellos, ni por elección ni en representación de clase alguna, sino como defensores de sus fueros y privilegios... Acudían por derecho personal o llamados por el Rey o en calidad de consejeros... Jamás usaron el nombre procuradores... Al organizarse de nuevo las Cortes, la Comisión se preguntaba cuáles eran los criterios que habían de adoptarse en razón a las formaciones anteriores: En cuanto a los magnates ¿acaso, el número de cada una de las clases, su riqueza, su antigüedad, o la diferencia existente de nobles de una provincia a otra? Y en lo atañente a los prelados ¿cabía que éstos dejasen vacantes sus sedes por el largo tiempo que los trabajos parlamentarios exigían? Y

sobre todo, los grandes y los prelados ¿habían de entrar, también, a componer el censo total para nombrar representantes, y poder ser elegidos entre ellos, o excluidos de la diputación popular, y circunscritos a las dos clases? Nobles y eclesiásticos, ya representados en sus respectivas clases ¿habrían de entrar, además, interrogaba la Comisión, en las de las Universidades y poder ser procuradores por el estado general?

La Comisión se declaraba confusa ante semejante cúmulo de contraposiciones y confesaba la imposibilidad de poner orden y arreglo en medio del conflicto de opiniones y de intereses tan encontrados que la historia acarrea.

-Argumento político: Para la Comisión el ejemplo de Inglaterra sería una innovación incompatible con la índole misma de los brazos de las antiguas Cortes, porque en realidad, de verdad, la clase de los nobles es única, los lores, dado que todo par del reino es, por el mismo hecho, miembro de la Cámara alta y no representa más que a su persona. Los obispos, como lores espirituales, son igualmente todos a excepción de uno, individuos natos del Parlamento, sin necesidad de elección o convocación; y si cree que representan al cuerpo eclesiástico, también los clérigos están excluidos de la Cámara de los Comunes.

En estos términos razonaba la Comisión desde la época del Derecho parlamentario.

-Argumento de necesidad: La fuerza irresistible que a la Comisión indujo a proponer el monocameralismo, fue el que los brazos, las Cámaras o cualquiera otra separación de los Diputados, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría intereses de cuerpos, excitaría rivalidades, que no se daban en Inglaterra porque la Constitución de aquel país está fundada, desde el origen de la Monarquía, por reglas fijas y conocidas desde luengos tiempos, que ni a la costumbre ni al espíritu público repugnan y que en España, sin embargo, constituirían una auténtica novedad. Por todo ello, la Comisión llamaba a los españoles a representar a la Nación sin distinción de clases ni estados, donde nobles y eclesiásticos serían elegidos en igualdad de derechos.

C) EL MONOCAMERALISMO CUESTIONADO.

Con cierta confusión en el fondo, los estamentos o defensores del

"restablecimiento de las Cortes en su forma legítima constitucional" en base a los Estamentos vinieron en defender el bicameralismo: Borrull, en representación de Valencia, Inguanzo y Cañedo por Asturias y Ostolaza como representante del Perú. Todos ellos veían en el sistema de estamentos "el medio más seguro para contener la ambición de los reyes" como expondría Borrull. Fue la idea fundamental que les dominó.

Aún no lejanos los ecos revolucionarios franceses, que habían sostenido en nombre de la Nación soberana, una e indivisible, una Asamblea Única, Robespierre, Condorcet, etc. (Convención, en sesión de 18 de junio de 1793) y, sobre todo, Rabaut Saint Etienne: La soberanía es una cosa una y simple, puesto que es una colectividad de todos, sin exceptuar a nadie; si el poder legislativo es uno y simple y si el soberano no puede ser dividido, el poder legislativo no puede ser dividido porque no hay dos o tres o cuatro poderes legislativos, como no hay dos o tres o cuatro soberanos³⁵, Borrull defendería, que "si las Cortes se compusieron de un solo cuerpo o brazo, faltaría la fuerza o poder intermedio, que sirviese para impedir, reducidas a una sola voz, una sola voluntad, unos solos deseos, el predominio, por ejemplo, del pueblo o del Rey y unirse a cualquiera que se oponga a las usurpaciones intentadas de algunos derechos y trastornos constitucionales". En donde, no obstante, la dualidad de Cámaras, el bien del reino unía a sus individuos.

En la misma línea de pensamiento, Inguanzo trajo a colación el sistema de organización y combinación de poderes de la Constitución inglesa, pensamiento en el que aleteaba Montesquieu, que Toreno rechazaría con estas frases: "En Inglaterra, cuya Constitución tanto admira Montesquieu... presenta separadas y divididas las Cámaras y el Rey... pero es una división aparente y no hay deseos del Rey ni pretensiones de los Ministros, que no se cumplan. La dificultad y el arte de establecer una Constitución estriban, no en contrapesos ni balanzas, sino en organizar de manera los poderes, que todos ellos obren unidos para bien de la Nación... Lo que en Inglaterra produce este efecto, entre nosotros lo produciría deplorable".

Cuando Inguanzo pedía que se siguiera el sistema de la Constitución inglesa, estaba defendiendo el bicameralismo, como cuando culpó a la

35. Citado por J.P. Marychy: *La deuxième Chambre dans la vie politique française, depuis 1875*, París, 1969.

Asamblea Nacional o Convención de Francia de la caída de la Monarquía, que el Conde de Toreno calificaría de confusión o desfiguración de la historia de la Revolución francesa.

Trataba Inguanzo con la división del poder legislativo el hallar el contrapeso del poder real en las Cortes. Inguanzo, eclesiástico eminente, conocedor, probablemente como tal, de la doctrina política de Santo Tomás, parece tratar de recordarle, al decir de la Comisión, si bien atraído por la Constitución inglesa, a la que recurre de nuevo, que "organizadas las Cortes, como en el proyecto se establece y, por supuesto, con arreglo a lo que en el mismo consta, que la moderación de la monarquía se funda en la mezcla de los gobiernos monárquico y democrático en el equilibrio de ambas fuerzas, puede ocurrir que choquen y el equilibrio se rompa. La democracia es opuesta a la monarquía. O las Cortes oprimirán al Rey o el Rey oprimirá a las Cortes... La verdadera moderación está cifrada en la mezcla de los tres poderes".

Los opositores al sistema unicameral no manejaron razones de carácter técnico, como el de la especialización, la reflexión para una buena maduración de los textos o la ponderación. Sólo les guiaba un propósito: moderar el poder real, en una palabra, atemperarlo, mediante una tercera fuerza, en la raíz, aristocrática que se interpusiese entre la monarquía y la democracia.

D) LA DEFENSA DEL MONOCAMERALISMO.

Tanto Argüelles, como el Conde de Toreno, que asumieron la función de atacar el bicameralismo y ratificar el informe de la Comisión se apoyaron en argumentos de poca consistencia, al menos de naturaleza científico-política.

-Argumento histórico: Fue el más utilizado por todos. Según Argüelles no se conocía el método para formar los estamentos ni la ley bajo la que se juntaban los pueblos para elegir a sus procuradores, ni el lugar o iglesia donde se reunía el clero para elegir a sus representantes y otro tanto ocurría con los mandatarios de los nobles. En parecida tesis incidiría Toreno. Luego recorrerían ambos toda la historia de España desde la época visigótica hasta aquellos días, para deducir que jamás se conocieron Cámaras en los reinos medievales, sino Cortes con Estamentos, en todos

los cuales habrá diferencia en la clase y número, así de brazos como de individuos que los componían y aún uno y otro varió en épocas diferentes, al decir de ambos diputados.

-Argumento sociológico: Se temía fundamentalmente restaurar la aristocracia y también el clero. Argüelles declaraba: Los honores y distinciones de las clases privilegiadas deben respetarse, siempre que a los ojos de la ley aparezcan los ciudadanos sin ventajas los unos sobre los otros. Los privilegios y exenciones, que entre nosotros han tenido ambos brazos, han aproximado en todos los tiempos sus intenciones a las del Gobierno y añadía que después del decreto de señoríos, las leyes no pueden menos de ser iguales para todos. De cualquier modo, la nobleza y el clero no se podía decir que no estuvieran representados en aquellas Cortes Constituyentes por el método de representación según había seguido la Comisión.

-Argumento político: De Argüelles era también del el decir que el proyecto constitucional no excedía los justos límites de las reformas saludables. En su sistema no se excluía de la representación en Cortes los brazos, porque a ellas seguirían acudiendo, con la sola diferencia de que serían elegidas por la masa general de los ciudadanos y no por una parte de éstos. Completaba el Conde de Toreno esta afirmación de Argüelles en parecidos términos: "Una Cámara de no privilegiados; y unas Cortes, donde como las actuales, entra indistintamente todos los individuos de la Nación, formarán de todos ellos al cabo una masa común, que sea el único medio de asegurar nuestra realidad venidera".

-Argumento jurídico: La Comisión había manifestado que su propósito era restablecer la leyes antiguas y para justificar la conculcación del derecho-viejo y el derecho de hacer cualquier novedad en el sistema, halló el fundamento Argüelles en la soberanía nacional, principio eterno e invariable, de donde descendía igualmente el derecho que la Nación tuvo para establecer y tolerar la forma de los estamentos³⁶.

A esta discusión hay que ceñirla con una diadema, formada por dos frases contrapuestas, que se deslizaron en el debate. El volteo de la historia

36. Diario de Sesiones, tomo III, 1811.

por unos y por otros fue brillante y total, pero el Derecho político no estuvo a la altura de las circunstancias.

Inguanzo no concebía Monarquía y Democracia desde el momento en que confesó que la democracia era opuesta a la monarquía. Con estas palabras es posible que estuviera pensando todavía en el derecho divino de los reyes o, al menos, en el Rey por la gracia de Dios, incompatible con la soberanía nacional o popular. Argüelles tampoco lo concebía, puesto que en contestación al argumento de Inguanzo declaraba que el que la monarquía y la democracia no pudieran combinarse, no era razonamiento en la materia, dado que la Comisión no había querido amalgamar estos dos Gobiernos, por cuanto que el proyecto era un sistema monárquico a todas luces, lo que demuestra la confusión de ideas existente. En efecto, el Preámbulo de la Constitución de 1812, presenta al Rey como monarca de derecho divino, pero también como fundamentado en el principio nomocrático. Por otra parte, como en la Constitución francesa de 1791, a la que se dice, que se siguió en la redacción de la española, se proclama la soberanía nacional (art. 3) y la separación de poderes (art. 15, 16 y 17), pero no se le niega, como en aquélla, al rey su participación en la elaboración de las leyes. Este resultado híbrido daba una monarquía "nacionalizada" y un monocameralismo, frutos de un liberalismo radical frente a la tradición, que en lo que respecta a la estructura del poder legislativo, se rectificaría en la Constitución de 1837, fecha en la que España entraría en la senda del bicameralismo y por ella caminaría hasta el año 1931³⁷.

9. EL PSEUDO-BICAMERALISMO DEL ESTATUTO REAL

No es el fin de esta exposición historiar el parlamentarismo español, sino establecer los hilos conductores, que le transporten hasta llegar a su objetivo: los reglamentos, que han regido las segundas Cámaras en España, para lo que se ha considerado procedente relatar los acontecimientos previos que antecedieron al establecimiento definitivo de las Cámaras altas, motivo por el cual se relata someramente el pseudo-bicameralismo del Estatuto Real de 1834, que acogió en su seno el Estamento de Próceres.

37. E. Tierno Galván: Leyes Políticas fundamentales (1808-1936), Madrid, 1972.

A) LA CORRIENTE MODERANTISTA.

De claro matiz burkeano el moderantismo de la época, según Raymond Carr, es producto de dos corrientes, que confluyen en una misma dirección, encarnadas en dos personajes de la época: Martínez de la Rosa y Alcalá Galiano, que amalgaman el conservadurismo histórico de Jovellanos y los principios derivados de los doctrinarios franceses y del estudio de la Constitución inglesa³⁸.

Martínez de la Rosa, que había estado exiliado en París, venía a ser el representante de las ideas francesas, en tanto que Alcalá Galiano, curado su radicalismo anterior resultaba un admirador de la Constitución inglesa y de los utilitaristas, que conociera durante su estancia en Londres.

A Martínez de la Rosa se debió el Estatuto Real, que establecía la preponderancia de la Corona y rompía la sustancia unicameral de la Constitución doceañista con la división de las Cortes en dos Cámaras: El Estamento de Procuradores (a modo de Congreso) y el Estamento de Próceres (a modo de Senado).

B) EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTAMENTO DE PRÓCERES: UN NUEVO LLAMAMIENTO A LA HISTORIA.

El día 4 de abril de 1834 en la exposición dirigida a la Reina Gobernadora por el Gobierno explicaba el fundamento y sentido del Estatuto Real.

De la confluencia histórica de los movimientos sociales, fruto de la evolución social, prelados y nobles, primeros asistentes a las Juntas generales del Reino, porque tal era en aquellos tiempos, según la Exposición, la organización del Estado, puesto que éstas eran las dos clases, que tenían grandes propiedades, derecho, poderío, todo lo que da influjo y necesita protección se unió posteriormente a la representación del pueblo, que por el desarrollo de la civilización y de la cultura había logrado su emancipación. Divididas las Cortes, terminaba la Exposición, que tantos días de gloria y prosperidad habían dado al Estado, en dos

38. R. Carr: España 1808-1939, Madrid, 1970.

brazos o Estamentos (sin faltar por eso a su antigua índole, asegurando un conducto legítimo a todos los intereses sociales), puede lograrse sin azares ni riesgos, el fin importantísimo de aquella institución admirable.

De una interpretación distinta de los mismos, considerado con más extensión en las Cortes de Cádiz, nació una segunda Cámara, el Estamento de Próceres.

C) EL REGLAMENTO DEL ESTAMENTO DE PRÓCERES.

Obra del Poder Ejecutivo, en contraposición al principio dominante de la autonomía de las Asambleas para decir sus propios reglamentos, el 15 de julio de 1834 la Reina Gobernadora dictaba el Reglamento por el que debía regirse el Estamento de Próceres. Dicho en síntesis, este Reglamento se componía de 151 artículos, distribuidos en 15 títulos, del que, por no prestársele mayor atención, se destacan los puntos más principales, entre los que se puede citar la intervención del Estamento en la discusión y aprobación de las Leyes, siendo trámite previo el dictamen de una comisión sobre el proyecto de la ley a discutir (art. 71).

La discusión recaía primero sobre la totalidad y solamente se entraba en el examen de las disposiciones particulares si se adoptaba el acuerdo del estudio de las mismas (art. 72). "Si la mayoría determinase que no ha lugar a proceder a la discusión de las disposiciones de la Ley, ordenaba el art. 74, se entenderá desechado el proyecto y no podrá volverse a presentar al Estamento durante aquella legislatura". Una vez terminada la aprobación, en particular, de las diversas disposiciones, el proyecto se enviaba al Estamento de Procuradores, si se había presentado a los Próceres, o se elevaba al Rey para someterlo a sanción real, si ya poseía la aprobación del Estamento de los Procuradores.

Supuesto un conflicto entre ambas Cámaras en lo aprobado por los Estamentos, el Reglamento hablaba del nombramiento de una Comisión mixta de Próceres y Procuradores con un procedimiento conciliatorio (art. 102 a 106), que no se llegó a regular. Amén de todo esto, al Estamento de Próceres se le reconocían atribuciones judiciales.

El extracto de las materias específicas, que comprendían los quince títulos, de este Reglamento, se deducen de su índice:

I. De las Juntas preparatorias.

- II. De la sesión regia.
- III. De la instalación del Estamento de Próceres.
- IV. Del nombramiento de Comisiones.
- V. Del modo de deliberar el Estamento de Próceres.
- VI. Del modo de votar el Estamento de Próceres del Reino.
- VII. Disposiciones peculiares a la discusión de los proyectos de ley.
- VIII. De la sanción de las leyes.
- IX. De los Secretarios de Despacho cuando concurran al Estamento de Próceres del Reino.
- X. De las relaciones entre uno y otro Estamento.
- XI. Del modo de ejercer el Estamento de Próceres el derecho de petición que le compete según el art. 32 del Estatuto Real.
- XII. De las atribuciones judiciales que competen al Estamento de Próceres.
- XIII. De la asistencia del Público al Estamento de Próceres.
- XIV. De las sesiones secretas.
- XV. De la última sesión de cada legislatura³⁹.

Quede constancia, de todos modos, que el Estamento de Próceres, supuso un impulso hacia un próximo futuro bicameralismo en que cada uno de los Cuerpos colegisladores formará su específico reglamento para su propio gobierno.

39. Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Próceres 1834-1835. Tanto para un estudio más extenso del Estamento de Próceres, como del propio Estatuto Real, vid. R. Beltensen Repetto: obr. cit. y J.T. Villarroya: El sistema político del Estatuto Real, Madrid, 1968.