

Francisco Astarloa Villena

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

EL SENADO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

SUMARIO

I INTRODUCCIÓN.

II EL UNICAMERALISMO.

III EL BICAMERALISMO: A) LA SOLUCIÓN ARISTOCRÁTICA. B) LA SOLUCIÓN ELECTIVA. C) LA SOLUCIÓN CORPORATIVA. D) LA SOLUCIÓN TERRITORIAL.

I INTRODUCCIÓN

A lo largo de casi doscientos años de Historia del constitucionalismo español se ha venido produciendo, con periodicidad, la discusión sobre algunas cuestiones, lo que ha marcado, en diversas direcciones, el discurrir de nuestra propia vida política.

Le ha faltado al constitucionalismo español, a España misma, el acuerdo estable sobre esos temas que, periódicamente y de diversas maneras – no siempre pacíficas– han aflorado hasta convertirse en bandera de discordia. Algunos ejemplos de lo antedicho pueden ser la forma de gobierno, la organización territorial del poder, el tratamiento constitucional del fenómeno religioso y, vamos a lo que nos ocupa, la organización del poder legislativo. Ni el discurrir de estos temas ha sido igualmente azaroso, ni, posiblemente, sean éstos los únicos conflictos que nuestro constitucionalismo se ha ido planteando. Pero sí hay que reconocer que estos problemas enunciados han centrado, en buena manera, nuestra Historia constitucional.

Todo ello ha desembocado en España en la falta de acuerdo sobre los fundamentos constituyentes básicos, convirtiéndolos así en bandera de partido, lo que ha provocado que las características esenciales de cada una de nuestras constituciones hayan sido, precisamente, la de su inestabilidad y la de su falta de arraigo, no siendo éste el lugar para intentar la reflexión sobre cuál ha operado como causa y cuál como efecto.

Como el profesor Tomás Villarroya señalaba: «La inestabilidad constitucional ha producido una consecuencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido una auténtica devoción y afección a la Constitución... Los textos fundamentales no han logrado nunca, entre nosotros, la veneración conseguida por la Constitución inglesa, que hunde sus raíces en la historia; no han logrado nunca el sentimiento de adhesión y afecto conseguido por la Constitución americana que ha sido factor de integración en la vida política de los Estados Unidos. La Constitución, entre nosotros, generalmente no ha sido vínculo de unión, sino factor de discordia política civil»¹.

En párrafos posteriores se examinará las diversas soluciones que las Constituciones españolas han ofrecido a una de esas cuestiones conflictivas: la organización del poder legislativo.

II EL UNICAMERALISMO

La solución más drástica ha consistido en evitar el problema, organizando el poder legislativo en una sola Cámara.

La primera Constitución española — 1812— fue también la primera de las dos que optaron por esta solución. Las razones que llevaron a la misma fueron complejas, y hoy no tienen mayor peso que el del mero dato histórico. Por un lado pesaba el antecedente constitucional francés de 1791 y la aportación doctrinal, aún reciente, de Sieyès, quien consideraba que, siendo única la soberanía nacional, ésta se expresaba mejor también en una sola Cámara representativa. Idea de unidad que, formalmente, mantuvo la Comisión redactora del Proyecto constitucional, aduciendo que «las Cámaras, o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades»².

¹ TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 10.

² TOMADO DE SEVILLA ANDRÉS, DIEGO: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, 2 vols. De esta publicación se toman, asimismo, cuantas citas se hagan a lo largo de este estudio referentes a Textos Constitucionales, Proyectos, Discursos Preliminares, Exposiciones de Motivos, etc.

De otro lado no cabe ignorar la suspicacia que producía, tan recientemente introducido el Nuevo Régimen, la posibilidad de que «la otra Cámara» se convirtiera en refugio de aristocracias, clero y nobleza, refractarias a las reformas pendientes en el albor de toda nueva etapa.

La solución unicameral de nuestra primera Constitución fue objeto de debate permanente en su, ya de por sí, azarosa vigencia. La tacha de revolucionaria de la que fue objeto llevó a que se planteara una posible reforma de la Constitución gaditana, intento que dio un paso al frente durante el Trienio liberal por obra de Martínez de la Rosa, seguramente encargado por el propio Rey. Pero no pasó de ser un intento.

La segunda solución unicameral se produce bastantes años más tarde, y tampoco se vio exenta de polémica. Proclamada la II República, se encargó a una subcomisión, formada en el seno de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno, la redacción de un Anteproyecto constitucional, que no llegaría a cuajar por la falta de acuerdo del Gobierno mismo. El Anteproyecto tenía carácter bicameral, atribuyendo al Senado una composición y un carácter a los que se hará referencia posteriormente.

Una vez que, como se ha anticipado, el Anteproyecto entró en vía muerta, fue una Comisión de las Cortes constituyentes, presidida por Jiménez de Asúa, la que elaboró un Proyecto, que, discutido — y no poco— por las Cortes se convirtió en la Constitución de 1931³.

Para la Comisión redactora, el bicameralismo era «nocivo», obstaculizador de las leyes progresivas, e «incompatible con el sistema democrático», siendo la Cámara Alta «un recuerdo de antaño que el tiempo barrerá».

Se huyó así de las dos posibilidades de constitucionalizar un Senado que se ofrecían como más dignas de ser consideradas, teniendo en cuenta los precedentes del Anteproyecto y, también de alguna manera, de la Constitución de 1869. El primero, por inmediato, y el segundo por tener una base territorial, que hubiera podido representar así al Estado integral que la Constitución de la II República consagraba.

³ Sobre el periodo constituyente puede verse, entre otros, ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, Catedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

Pero la historia se repetiría. No habían transcurrido cuatro años de la aprobación de la Constitución, cuando el Presidente del Consejo de Ministros, Alejandro Lerroux, presentaba ante las Cortes un Proyecto de reforma constitucional autorizado por el Presidente de la República, Alcalá Zamora. En el Proyecto, leído ante la Cámara legislativa el día 5 de julio de 1935 por el propio Lerroux, se hacía hincapié en los posibles excesos de la Cámara única, basados en los abusos de poder y sus enfrentamientos con el ejecutivo, ofreciéndose una sola alternativa: «la instauración del Senado es la única solución conocida».

III EL BICAMERALISMO

Ha sido la solución habitual en nuestro constitucionalismo histórico. Dentro de tal solución se han producido distintas variantes, según la naturaleza que se haya querido dar a la Cámara Alta. En las páginas siguientes se recorrerán las diversas soluciones ofrecidas, no con criterio cronológico — que ayudaría poco—, sino desde el punto de vista sistemático.

A) LA SOLUCIÓN ARISTOCRÁTICA

El Estatuto Real de 1834 — primer Texto bicameral— y la Constitución de 1845 presentan una composición de la Cámara Alta — Estamento de Próceres y Senado, respectivamente— puramente aristocrática.

Dejando de lado, no viene a este propósito, la discutida naturaleza del Estatuto Real, cabe recordar aquí que el Texto se nos presenta materialmente como una convocatoria de Cortes en dos Cámaras o Estamentos. El de Próceres, Cámara Alta, se justificaba por cuanto «el principio fundamental de las antiguas Cortes había sido el dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que tenían depositados grandes intereses en el patrimonio común de la sociedad».

Regulado por el título II del Estatuto (artículos 3 a 12), el Estamento de Próceres se configuraba como una representación de la aristocracia espiritual (arzobispos y obispos), de la nobleza (Grandes de España y Títulos de Castilla, con determinados requisitos de edad y renta, fundamentalmente), del dinero terratenientes, fabricantes y comerciantes con renta anual de sesenta mil reales y que antes hubieran formado parte del Estamento de Procuradores), de la intelectualidad (con la difícil renta anual de sesenta mil reales) y, por último, de la propia aristocracia social, por haber desempeñado previamente determinados cargos públicos.

La condición de Prócer era hereditaria en el caso de los Grandes de España, que, además, eran miembros natos. Los restantes Próceres eran elegidos por el Rey y su cargo era vitalicio. El número de Próceres era ilimitado.

Poco puede decirse del papel que el Estamento de Próceres jugó en nuestra Historia constitucional. Cabe recordar que la vigencia del Estatuto Real fue limitada, no sólo en el tiempo — dos años—, sino en su propia aplicación. Pese a ello, y durante su escasa vigencia, se produjeron dos intentos de reforma presentando textos alternativos. Tales fueron los proyectos de la Isabelina y el de Istúriz, a quien se le atribuye la autoría del mismo, que también reclama Alcalá Galiano, y ambos mantenían el Estamento de Próceres, aunque con un carácter aristocrático más templado.

La Constitución de 1845 regulaba el Senado — ya había tomado en 1837 el nombre actual— en su título III. Dicha regulación es, muy posiblemente, la más conservadora, y, por otra parte, la menos interesante de la institución objeto de este estudio. Se trató de crear una Cámara Alta que supusiera un auténtico freno a posibles excesos del Congreso. Para ello se creó un Senado puramente aristocrático (nobles, eclesiásticos, políticos, militares, poseedores, además, de determinadas condiciones económicas), elegido en su totalidad por el Rey, sin limitación de número y de carácter vitalicio.

Varios intentos de reforma — o de elaboración de otro texto nuevo— se produjeron durante la vigencia de la Constitución de 1845. Primero fue el Proyecto — o Proyectos— de Bravo Murillo. Pese al enorme interés que tienen tanto su obra de gobierno como su Proyecto constitucional, no es este lugar apropiado para extender la referencia. El Proyecto progresista de 1856 — la Constitución nonata— se examinará posteriormente.

Terminado el bienio progresista en 1856, y con los moderados del Duque de Valencia de nuevo en el gobierno, se aprobó en julio de 1857, una segunda Acta Adicional por la que se producía una modificación de la vigente Constitución de 1845. La primera Acta Adicional se había aprobado, con muy dudosa legalidad, en septiembre de 1856 y había estado vigente un mes. Se destinaba, fundamentalmente, a incorporar a la Constitución determinados derechos individuales. La segunda Acta Adicional se ocupaba del Senado. En la misma se determinaba la existencia de tres tipos de senadores: los hereditarios, que eran los Grandes de España poseedores de determinadas rentas; los natos, que eran los hijos del Rey y del sucesor inmediato a la Corona, que hubieran cumplido veinticinco años, y los más altos cargos del Estado y de la Iglesia; y los nombrados por el Rey de entre personas que reunieran determinadas condiciones. En 1864 se derogaba el Acta, devolviéndose así a la vigencia la redacción primitiva de la Constitución de 1845.

B) LA SOLUCIÓN ELECTIVA

Dentro de este grupo — heterogéneo y, por tanto, de discutible denominación— pueden incluirse los Textos Constitucionales de 1837 y 1876, así como también el Proyecto de 1856, es decir, la Constitución nonata, como también se le conoce a ese Proyecto. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en todas nuestras regulaciones del Senado ha habido, al menos, una parte del mismo con carácter de electivo. De ahí lo discutible de la denominación de este epígrafe, que obedece, más bien a un criterio excluyente. Se trata de agrupar Constituciones que no han basado la regulación de la Cámara Alta en un criterio fundamentalmente aristocrático ni ha pesado en ellas el factor territorial.

Se ha venido afirmando que la Constitución de 1837 pudo haber sido un buen instrumento de gobierno, que se malogró por la actuación de los incipientes partidos políticos y por la propia situación de la Regencia de María Cristina de Nápoles, la Reina Gobernadora. Lo cierto es que ese Texto Constitucional corrigió los excesos tanto de la Constitución de 1812 como los del Estatuto Real.

Como en otras ocasiones posteriores volvería a ocurrir, la composición del Senado — y aún su propia existencia— fue tema ampliamente debatido al elaborarse esta Constitución. No

puede olvidarse que su modelo — el Texto gaditano— era unicameral y que el Estatuto había consagrado una Cámara Alta puramente aristocrática. Trató de evitarse cualquier solución extrema o radical. Se mantuvo la Cámara Alta, a la que la Constitución de 1837 da su nombre definitivo — Senado— con un sistema de reclutamiento peculiar y único en nuestro constitucionalismo.

Así, el título III, dedicado al Senado, disponía que el número de senadores sería igual a las tres quintas partes de los diputados. Respecto a su nombramiento, establecía el artículo 15 que los senadores serían nombrados por el Rey, «a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes». Respecto a la duración de su mandato se especificaba que el Senado se renovaría por terceras partes cada vez que hubiera elección al Congreso de los Diputados, con posible reelección.

Se trataba, como puede verse, de un sistema mixto entre elección popular y designación real, que quedaba sujeta a la propuesta realizada por dicha elección popular.

El resultado de la experiencia no produjo las consecuencias favorables que sus mentores presagiaron. A los tres años de promulgarse la Constitución, los progresistas, en el poder, propusieron la supresión del Senado, lo que no llegaron a poner por obra porque lo agitado del momento político no se lo permitió. En cuanto los moderados recuperaron el poder y plasmaron su programa político en la Constitución de 1845, modificaron totalmente la regulación de aquel Senado de reclutamiento mixto en el que, por limitar las atribuciones regias, nunca habían creído.

El Proyecto constitucional de 1856, la Constitución nonata, fue discutido en medio de la pasión y el acaloramiento que presidieron la vida del bienio progresista, iniciado dos años antes. A tal ambiente no escapó la discusión sobre la naturaleza bicameral de las Cortes, y una vez afirmada ésta, la regulación de la Cámara Alta.

La solución que se plasmó en el Proyecto tiene cierta similitud con la adoptada por la Constitución de 1837. En cuanto al número, nada se modificó. El número de senadores sería igual a las tres quintas partes de los diputados. Pero, por el contrario, se adoptó un sistema de elección popular pura, por lo que, a tenor del artículo 18 serían elegidos «del mismo modo y por los mismos electores que los diputados a Cortes».

Dos variaciones de tono menor aportaba el Proyecto respecto a la Constitución de 1837. La primera se refería a la duración del mandato, pues ahora se renovaría la cuarta parte del Senado cada vez que se renovara el Congreso. La segunda era que, a diferencia de la Constitución citada — que se limitaba a señalar como requisitos para ser elegido senador el ser español y mayor de cuarenta años, remitiendo a la ley electoral las demás condiciones— el Proyecto regulaba con detalle la capacidad electoral pasiva para el Senado, que se limitaba, incluyendo los requisitos de nacionalidad y edad — también cuarenta años— a exigir determinada capacidad económica, obviando así cualquier requisito referente a nobleza; condición intelectual, eclesiástica, etc.

La Constitución de 1876 regulaba el Senado con un criterio ecléctico, quizá porque esa fue su característica fundamental manifestada a lo largo de todo su articulado. El Texto Constitucional de más larga vigencia de nuestra historia dedicaba su título III a regular el Senado. Su configuración básica se delineaba en el artículo 20. En él se establecía la existencia de tres tipos de senadores: los que accedían a la condición senatorial por derecho propio, o natos, los senadores vitalicios nombrados por la Corona, y, en tercer lugar, los elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes. Los natos y vitalicios no podían sumar más de 180 e igual número sería el de los senadores electivos.

El artículo 26 establecía como requisitos comunes para ser senador el ser español, haber cumplido los treinta y cinco años, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de los derechos políticos y no tener intervenidos los bienes. Las condiciones necesarias para ser elegido o nombrado senador podían ser modificadas por ley, en una de las múltiples remisiones de esa Constitución a leyes de desarrollo.

Eran senadores natos o por derecho propio los hijos del Rey o del inmediato sucesor de la Corona que hubieran alcanzado la mayoría de edad, los Grandes de España que no fueran súbditos de otra potencia y que poseyeran determinada renta anual mínima, los más altos cargos militares y eclesiásticos — capitanes generales de tierra y almirante de la Armada, Patriarca de la Indias y arzobispos—, así como los Presidentes del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas y los de los Tribunales Supremos civil y militares con, al menos, dos años de ejercicio del cargo.

Ningún resquicio democrático ofrecía tampoco la regulación de los senadores nombrados por el Rey – vitalicios– ni los elegidos por determinadas Corporaciones del Estado y los mayores contribuyentes, que se renovaban por mitad cada cinco años. Tanto unos como otros debían pertenecer a la aristocracia de la sangre, de la milicia, de la Administración o de la Iglesia.

El devenir de la Constitución canovista correría parejo al del sistema político de la Restauración, del que, en definitiva era su plasmación. La muerte de Cánovas del Castillo a manos de Angiolillo en el balneario mondragonés de Santa Águeda – en lo que sería el segundo magnicidio de los cinco que nuestra Historia ha conocido–, la retirada de Sagasta, la liquidación de lo que quedaba en ultramar y el comienzo de la sangría marroquí, la descomposición de los partidos dinásticos en la que el Rey no estuvo exento de responsabilidad, el falseamiento continuo del sistema – caciquismo electoral, viciamiento del sistema parlamentarista– y, en definitiva, la falta de adaptación del Régimen a las necesidades sociales, económicas y políticas de los tiempos nuevos terminaron con el sistema ideado por Cánovas del Castillo y convirtieron en papel mojado su Constitución, que siguió «vigente» más por la inercia del momento que porque fuera respetada y cumplida tanto en la realidad como desde la realeza, en la que el papel de Alfonso XIII distó mucho de ser el muy ejemplar oficio desarrollado por María Cristina, su madre, ejemplaridad reconocida, incluso, desde el campo republicano coetáneo y posterior ⁴.

C) LA SOLUCIÓN CORPORATIVA

Proclamada en 1931 la II República, su Gobierno provisional trató de dotar al régimen recién instaurado del correspondiente armazón jurídico. Para ello se formó, a principios de mayo de 1931, una Comisión Jurídica Asesora, en sustitución de la decimonónica Comisión de Codificación. En el seno de la misma se organizó una subcomisión encargada de redactar un Anteproyecto constitucional, que sería examinado al comenzar el mes de julio por el Gobierno, que, una vez aprobado, lo debería trasladar a las Cortes constituyentes como Proyecto de Constitución para que éstas realizaran la definitiva aprobación.

⁴ Sobre la crisis del sistema de la Restauración puede verse, entre otros, ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO: «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII» en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Universidad de Palma de Mallorca, núm 5, 1983 y «La España irreal: Maura y la crisis del sistema político de la Restauración» en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 9/10, Valencia, 1995.

La subcomisión, presidida por Osorio y Gallardo, y de la que formaban parte, entre otros, Adolfo G. Posada, Manuel Pedroso, José Castán, Antonio de Luna, Alfonso García Valdecasas, hasta un total de trece miembros, casi todos ellos gente de primerísima fila en el campo jurídico, plasmó sus trabajos en el citado Anteproyecto, poco conocido, ciertamente, entre los estudiosos de la Historia de nuestro constitucionalismo, quienes, cuando lo han mencionado, siempre de paso, han acompañado habitualmente el comentario que de dicho texto realizara el maestro Pérez Serrano: «El Anteproyecto era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable, y quizá más armónico de líneas y más sistemático en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria»⁵.

Respecto al Senado, ya se advertía en la presentación del Anteproyecto, que el sistema bicameral había sido objeto de prolongados debates en la subcomisión, reflejando así exactamente «las vacilaciones del país, profundamente dividido en este punto».

En el dictamen que acompañaba la presentación de su Anteproyecto la propia subcomisión explicaba las características del Senado que pretendía constitucionalizar: «Tiene un carácter corporativo, pues está integrado exclusivamente por representantes de Asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales; no tiene verdadera función política; interviene en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador, pero las deja a la votación decisiva del Congreso; en fin, no da ni niega confianza a los Gobiernos. Tampoco puede ser disuelto. Es renovable por mitad cada cuatro años».

Consecuentemente con lo expuesto, el artículo 33 del Anteproyecto establecía que «la potestad legislativa de la Nación se ejerce por dos Cámaras; el Congreso, al que corresponde la representación política, y el Senado, que representa los intereses sociales organizados».

Componían el Senado, a tenor de lo preceptuado en el artículo 37 un total de 250 senadores: 50 elegidos con base territorial — municipios, provincias y regiones—, 50 elegidos por las representaciones obreras de los grupos correspondientes a agricultura, industria y comercio, 50 por las representaciones patronales, 50 por asociaciones profesionales y otros 50 por las universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas. Se dejaba a una ley electoral de desarrollo los pormenores de la elección.

5 PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *La Constitución española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, pág. 23.

Un voto particular firmado, entre otros por García Valdecasas y Castán, proponía la supresión del Senado por entender que «es un elemento que neutraliza la voluntad del pueblo, tal como se expresa en el Congreso. Está concebido como freno de esa voluntad».

Por otro lado, el artículo 44 constitucionalizaba los Consejos técnicos, referentes a las diversas actividades administrativas, los cuales debían emitir dictamen en los proyectos de ley y en los decretos de carácter general. Por otro lado, las Cortes podrían solicitarles cuantos dictámenes estimaran oportunos y encargarles la redacción de proposiciones de ley.

Para entender suficientemente el contenido del Anteproyecto, y, específicamente en el tema que nos ocupa, hay que tener en cuenta el momento histórico en que ve la luz. La aparición del Estado social y su correspondiente trasvase constitucional van a estar presentes en el Texto objeto de comentario. La nueva organización territorial del Estado — el llamado Estado regional o intermedio—, la constitucionalización de los derechos sociales y de los llamados grupos intermedios, el reconocimiento del Derecho Internacional como parte integrante del propio orden jurídico interno, la pérdida del valor absoluto de la ley, tan caro al Estado liberal de Derecho, y la correspondiente institucionalización de un Tribunal de Justicia Constitucional, a ejemplo y semejanza del austriaco de su norma fundamental de 1920, tan influenciada por Kelsen, y, centrándonos en lo que nos ocupa, el reconocimiento de la insuficiencia de la representación popular instrumentada por el Estado liberal, son otros tantos datos con los que opera ese nuevo Estado que surge tras la I Guerra. Todos ellos, a su vez, aparecen recogidos en este Anteproyecto constitucional de 1931, fruto maduro de su tiempo.

Pero la acabada obra de la subcomisión no veía la luz como norma fundamental de la recién instaurada República. El propio Gobierno no alcanzó acuerdo sobre el Anteproyecto tal como reconocería, con su habitual oratoria ampulosa, el propio Alcalá Zamora en la sesión de las Cortes Constituyentes correspondiente al día 17 de septiembre de 1931: «Como la discrepancia en el seno del Gobierno no es bizantina, sino fundamental, a medida que por elevación o profundidad aumenta el espesor, la densidad y la dimensión de un problema, se hace más difícil

que el Gobierno presente una ponencia y mantenga colectivamente una solución».

Terminamos el examen del Anteproyecto de Constitución de 1931 suscribiendo plenamente la opinión del profesor Fernández Segado: «Creemos que el espíritu partidista – legítimo desde luego, pero en este caso mal entendido y peor aplicado— privó a los españoles de una oportunidad histórica de haber asentado su convivencia sobre bases sólidas y mayoritariamente aceptadas; habría que esperar más de once lustros para que, por fin, se tomara conciencia de la ineludibilidad de cimentar nuestra pacífica convivencia sobre unas bases constitucionales de compromiso, de consenso, de mútuo respeto a las legítimas opciones políticas o de cualquier otra índole de cada cual»⁶.

Una vez que el Anteproyecto entró en vía muerta, se encargó a una Comisión de las propias Cortes, presidida por Jiménez de Asúa, la redacción del Proyecto constitucional. Debatido, y no poco ni pacíficamente, se convertiría en la Constitución de la II República. La Cámara Alta sería suprimida ya en el Proyecto.

D) LA SOLUCIÓN TERRITORIAL

En este repaso por la configuración constitucional del Senado en nuestra Historia hemos dejado para el final el análisis de la caracterización de la Cámara Alta como órgano de representación territorial. No es decisión caprichosa, sino que sirve de enlace a la regulación de nuestro actual Senado como órgano de esa característica, a tenor del artículo 69.1 de nuestra vigente Carta Magna. Una Constitución española – 1869— y un Proyecto constitucional, el de la I República en 1873, centran la atención en este último apartado del repaso de las vicisitudes de la Cámara Alta en nuestro constitucionalismo histórico. Comenzaremos por referirnos, siquiera brevemente, al Proyecto federal.

Proclamada la República en febrero de 1873, y adoptada poco más tarde la forma federal de Estado, merced al empuje de Pi y Margall, se elaboró un Proyecto de Constitución de efímera y azarosa existencia. Las vicisitudes y convulsiones del momento apenas permitieron que fuera

⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Las Constituciones históricas españolas*. Civitas, Madrid, 1986, pág. 481.

discutido unos pocos días en el verano de ese año. El giro en la forma de Estado — necesario a todas luces dada la situación, operado por uno de los pocos grandes hombres de Estado de nuestra Historia contemporánea, Emilio Castelar— supuso el final del Proyecto.

El artículo 52 disponía que cada uno de los diecisiete Estados miembros — «sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes»— estaría representado por cuatro senadores, elegidos por las propias Cortes de cada Estado. Se preveía la renovación total de las dos Cámaras federales cada dos años.

La existencia de un Senado territorial era consecuencia necesaria de la adopción de la forma federal. La igualdad estricta del número de senadores por Estado y la renovación de la Cámara ofrecían un cierto deje de influencia del constitucionalismo americano.

Las condiciones para ser senador se limitaban a la exigencia de la nacionalidad española y de ser mayor de 40 años, a diferencia del Congreso en donde la edad mínima eran los 25 años.

Otra peculiaridad del Proyecto, por si no bastaban las ya mencionadas, consistía en atribuir al Senado en virtud del artículo 70, un carácter de controlador de la legalidad de la actuación del Congreso, que era la auténtica Cámara legislativa. Tenía veto suspensivo sobre las leyes aprobadas por la Cámara Baja si éstas «desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos políticos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental». Se formaba entonces una comisión mixta que sometía su parecer al Congreso. Si el Senado persistía en su acuerdo se suspendería la promulgación por aquel año. La suspensión podría prolongarse dos años más cumpliendo una serie de condiciones, entre las que figuraba la intervención presidencial, y «si al tercer año se reproduce la ley, se promulgará en el acto por el Presidente». Todo ello sin perjuicio del control de constitucionalidad que competía al Tribunal Supremo.

La Constitución de 1869 recogió la bandera del liberalismo español enarbolada en Cádiz. No es una afirmación hipérbolica. Así fue invocada en las Constituyentes de 1931, y así se le consideró en buena parte de los movimientos revolucionarios del siglo XIX en toda Europa.

El Senado se regulaba en el título III sección segunda del Texto constitucional, cuyo artículo 60 prescribía que se elegirían cuatro senadores por provincia, independientemente de su tamaño o número de habitantes. La elección se realizaba por un procedimiento indirecto de doble grado. En cada distrito municipal se elegía, por sufragio universal, un número de compromisarios igual al de un sexto del de concejales, garantizándose también la elección de un compromisario en los casos en que no llegara a ser de seis el número de ediles. Los compromisarios elegidos por ese procedimiento más los miembros de la Diputación Provincial correspondiente constituían la Junta electoral de la provincia que votaría los cuatro senadores correspondientes.

La renovación de la Cámara Alta se produciría por cuartas partes cada vez que hubiera elecciones al Congreso, tres años como máximo, todo con arreglo a una ley electoral, aunque en virtud de la propia Constitución, la Cámara Alta podía ser disuelta, al igual que el Congreso de los Diputados, produciéndose entonces una renovación total de la misma.

Sin embargo, y, pese al avance que el Texto de 1869 suponía — se había añadido al Estado liberal de Derecho el carácter de «democrático»— la capacidad electoral pasiva para el Senado seguía siendo restringida, dado que para ser elegido senador había que pertenecer, como condición de elegibilidad, a algunos de los siguientes grupos: la aristocracia política — ser o haber sido Presidente del Congreso, Diputado electo en tres elecciones generales, o una vez para Cortes Constituyentes, ministro de la Corona, etc.— , administrativa — capitán general o teniente general, almirante o vicealmirante, magistrado de los Tribunales Supremos, etc.— intelectual — rector de universidad o catedrático con dos años de ejercicio— , eclesiástica — arzobispos u obispos— o económica — los cincuenta mayores contribuyentes por contribución territorial y los veinte mayores por subsidio industrial y comercial en cada provincia— , aunque cabe señalar que no figuraba como requisito el ser miembro de la aristocracia de la sangre. Junto a ello se exigía la nacionalidad española, tener cuarenta años de edad y gozar de todos los derechos civiles.

Se trataba, en suma, de una Cámara de composición inspirada en la Constitución de los Estados Unidos, sin acabar de romper con la tradición aristocrática española ⁷. Sin embargo, y esto es lo importante desde el punto de vista que nos ocupa, el precedente territorial quedaba de manifiesto. El Senado, con todo tipo de condicionantes, era un órgano de representación territorial — la provincia— concesión graciosa al federalismo, pese a que se estuviera tratando de entes

⁷ Ver, a este respecto: BERTELSEN REPETTO, RAÚL: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, página 405.

territoriales no autónomos, y no de Estados miembros de una Federación ⁸.

Pero en el haber de las Constituyentes de 1869 está el darse cuenta de que una de las más poderosas razones de la supervivencia de las Cámaras Altas es su posible configuración territorial. Hoy, prácticamente en el siglo XXI, es algo que puede verse claro. Pero en el siglo XIX no era algo tan evidente. Puede que aferrarse al ejemplo americano fuera el modo más sencillo de que el Senado sobreviviera, alejándose de argumentos como el de servir de freno a los posibles excesos del unicameralismo, razonamiento bien usado por la doctrina de la época.

El desarrollo posterior de los acontecimientos parece dar la razón al texto de 1869. La tendencia a evolucionar hacia el unicameralismo ha sido dominante: Dinamarca, Suecia, Portugal... La pervivencia de las Cámaras Altas, o bien ha tenido una función parte simbólica y parte relativamente ajena a su prístina función de legislar y controlar al gobierno — la Cámara de los Lores inglesa, en la que su parte más relevante sean, posiblemente, los Lores de Apelación—, o bien, se ha ido progresivamente centrando en su función de representación territorial, no sólo en el federalismo y en los que se han denominado Estados de forma intermedia, sino también en Estados centralizados que, curiosamente, han querido configurar su Cámara Alta de esa manera territorial. El ejemplo del artículo 24.2 de la Constitución francesa vigente parece significativo a este respecto.

Fracasado tras la II Guerra Mundial el intento de corporativizar el Senado — salvo la excepción bávara— la fórmula territorial presenta la doble ventaja de salvar las Cámaras Altas y de, y esta es la decisiva, pues solamente la anterior carecería de peso, instrumentalizar la representación de las entidades menores que el Estado. De ahí la permanente vía constituyente abierta en España o Italia, en donde sus correspondientes Cámaras Altas no acaban de realizar, en la práctica, ese diseño. Vía abierta que, es de esperar, pronto se concluya felizmente.

⁸ CARRO MARTÍNEZ: *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, págs. 306 y sigs.