

TEORIA Y PRACTICA DEL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

RICARDO L. CHUECA RODRIGUEZ

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Bicameralismo y principio democrático. 3. El bicameralismo hoy. 4. El modelo bicameral en la Constitución Española actual.

I. INTRODUCCIÓN

El bicameralismo es quizá una de las instituciones más características acogidas por la época y el pensamiento liberales. En efecto, tras la dualidad de Cámaras había razones procedentes del pensamiento liberal más depurado, pero también motivos deducibles de un determinado orden social.

En el orden teórico el bicameralismo afrontaba una necesidad política de máxima importancia para la concepción liberal: la limitación del poder por el poder como medio de salvaguarda de la libertad, no menos amenazada por un tirano que por un parlamento desprovisto de límites en su actuación. «El cuerpo legislativo —escribirá MONTESQUIEU en clásica frase— está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua *facultad de impedir*» (1). Se enmarca así el instituto bicameral dentro del complicado juego de equilibrios y limitaciones del poder característico de la concepción constitucional liberal y por ello va a descansar sobre el juego de «*puissances*», *faculté d'empêcher-faculté d'statuer*, que hábilmente distribuidos acabarán produciendo el necesario equilibrio. La existencia de una segunda Cámara venía concebida como un subproducto necesario, expresión jurídico-política del omnipresente principio de división de los poderes, imprescindible obstáculo para garantizar un moderado comportamiento del Parlamento obligado en la primera a domeñar su *faculté d'statuer* para que su

(1) MONTESQUIEU: *El Espíritu de las Leyes*, L. XI, C. VI, P. 157. Trad. Blázquez-de Vega. Donde también figura la fijación conceptual de ambas *puissances*. Quizá por ello el bicameralismo como una especie de plasmación subsistémica del principio de división de poderes. En VEDEL, C.: *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, pp. 177 y ss., Sirey, 1949.

alter ego, la segunda Cámara, no se viera obligado a utilizar su propia *faculté d'empêcher*. Y viceversa (2).

En el orden social y político el principio bicameral liberal es expresión de una sociedad no igualitaria. La segunda Cámara como estructura de apoyo político de un orden social privilegiado, la nobleza, que debe disponer de una asamblea distinta producto de un cuerpo electoral separado del resto del cuerpo electoral popular. Se configura así un único poder legislativo que será expresión resultante de las decisiones de dos órganos representativos absolutamente estancos, producto de puntos de vista e intereses que se expresarán en deliberaciones y decisiones diferentes (3).

Sin embargo, el nacimiento de una estructura bicameral ha obedecido históricamente en su origen a necesidades prácticas. Fue antes un hecho político que un proyecto teórico. Y es que realmente la existencia de una segunda Cámara no es en ningún caso una necesidad jurídica del régimen parlamentario sino artificio resultante de la necesidad política como señalan acertadamente L'ALUMIERE y DEMICHEL (4). En efecto, todo sistema bicameral, independientemente de la composición y competencias de cada una de las Cámaras responde a dos presupuestos políticos: negar a una única asamblea depositaria de la soberanía popular la íntegra plenitud del poder legislativo y sustraer la representación política a una dependencia demasiado acentuada e inmediata de los electores (5). Históricamente ello puede perseguirse bien como medio para proteger grupos sociales privilegiados y status predemocráticos, bien para garantizar la individualidad de cada uno de los Estados en el caso de los sistemas federales, bien como modo de potenciar representaciones de intereses o corporativas, etc. (6).

(2) Esta idea estricta de existencia de dos Cámaras era la estricta idea de bicameralismo en sus orígenes, sin mayores matices, según el buen decir de YVES WEBER: «La crise du bicaméralisme», p. 575, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, núm. 3, 1972.

(3) Reflejando esta línea de opinión el propio MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 154. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, II, pp. 696 y ss. CONSTANT: *Principios de Política*, pp. 85 y ss., T. I, Madrid, 1890. CAPITANT, *Ecrits Constitutionnels*, pp. 67 y ss., París, 1982, etc.

(4) *Les régimes parlementaires européens*, p. 23. En el mismo sentido, BISCARETTI: *Derecho Constitucional*, pp. 309 y ss.

(5) BON VALSASINA: «Il bicameralismo imperfetto o limitato nelle costituzioni contemporanee», *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1959, I, p. 259.

(6) Lo que tiene su traducción en nuestra propia historia constitucional. El sistema bicameral se introduce en nuestro país con el Estatuto Real de 1834, que en su artículo 2.º establece dos Estamentos: el de Próceres y el de Procuradores del Reino. Junto a razones de moda política importada por los exiliados de la época los argumentos con que se justificó su establecimiento —pues era instituto novedoso respecto de las Cortes tradicionales y aun de las de Cádiz— eran de neto cariz conservador. Así, se mezclaban los intentos de revitalización de los poderes intermedios (Montesquieu y Jovellanos) con el clásico argumento de la reflexión y la obtención de una representación *más perfecta*.

El bicameralismo encontrará acomodo en las Constituciones de 1837 y 1845, en el Proyecto de 1854 y la Reforma de 1856, y en las Constituciones de 1869 y 1876. Sin olvidar, por supuesto, el proyecto de Constitución Federal de 1873.

Como se ve, nuestra variada y agitada historia constitucional presenta ejemplos de todas clases. Y sin embargo hay una cierta pauta conductora. Cuando nos encontremos ante una

Lo importante está en que para diseñar una estructura bicameral es necesaria una decisión política previa que nos remite a una definición normativa, la de una base política arbitraria articulada a través de un conjunto de técnicas electorales cuyo objeto es obtener una cámara *diferente* a la que resulta de la voluntad popular directa y libremente expresada. Por eso el bicameralismo en el marco de un régimen constitucional es mucho más que la mera existencia de dos Cámaras. Antes bien y por lo dicho hay que afirmar que la idea bicameral allí donde adquiere plasmación institucional está vinculada a la más profunda filosofía del sistema político en que se enmarca. La dualidad institucional de dos Cámaras da una fisonomía propia a cada una de ellas y también al Parlamento conjuntamente considerado, de modo que en vano se puede caracterizar una de ellas sin considerar la otra. Incluso como ha señalado el profesor WEBER el bicameralismo conforma y ayuda a explicar el sistema político en lo más profundo de sus motivos (7).

La inserción de una segunda Cámara en la arquitectura constitucional puede considerarse así como una estructura de apoyo dirigida a limitar y a dividir el poder con arreglo a unos principios básicos contenidos en el ordenamiento constitucional, que son expresión tanto de la realidad sociopolítica presente como del proyecto político que toda constitución incoa. El bicameralismo debe ser considerado por tanto, no como una mera división del poder legislativo con arreglo a una dualidad de Cámaras, sino como una estructura compleja que por responder a peticiones políticas de principio condicionan y modifican fuertemente el edificio constitucional en su conjunto. Es por ello una estructura que admite mal juicios de intención valorativa con carácter general. Si bien y como se ha dicho anteriormente jugó a veces en la historia un papel conservador protegiendo status privilegiados, otras veces y en otros países sirvió como protección de las fuerzas políticas que empujaron el movimiento constitucionalista. Incluso en algunos casos hizo soportable para el conjunto del sistema político la superposición de dos innovaciones acumuladas: los principios liberales y el principio de la soberanía

situación de reforma se optará siempre por el bicameralismo, mientras que cuando nos situemos ante coyunturas rupturistas será lo común el sistema unicameral. Cosa que por otra parte ya pareció adivinar Argüelles en sus Memorias justificando la opción por una sola Cámara en 1812: «El espíritu de intolerancia y predominio que había desplegado el clero hasta entonces; la política y miras de Estado que descubrió la nobleza en su oposición a que se aboliesen los señoríos, acabaron de indisponer los ánimos contra la admisión en las Cortes sucesivas de dos clases tan enemigas de la libertad y de los intereses generales como brazos separados y distintos de las Cortes de la Nación. ¿Qué sucedería cuando, reunidos a deliberar por sí solos y abandonados a todo el espíritu de cuerpo, se intentase tocar a sus inmunidades y privilegios...?», en *Examen histórico de la reforma constitucional*. Edición de 1835, t. II, pp. 72-73. Citado por SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del Constitucionalismo Español*, 3.ª ed.

Para el tema del bicameralismo en el Estatuto Real es de obligada consulta TOMÁS VILLARROYA, J.: *El Sistema Político del Estatuto Real (1834-1836)*, pp. 259 y ss.

(7) Para la relación entre bicameralismo y sistema político puede verse HERMAN, V., y MENDEL, F.: *Les Parlements dans le monde*, Unión Interparlamentaire, Introducción, París, 1977.

nía popular. Es arriesgada por tanto cualquier generalización para el pasado y probablemente también para el presente (8).

Estas razones aconsejan ya de por sí un cierto distanciamiento respecto del clásico debate entre partidarios del bicameralismo y del monocameralismo. Al menos son aconsejables algunas prevenciones.

El debate planteado en abstracto y dirigido a pronunciarse sobre cuál de los dos sistemas sea más adecuado atendiendo a su contenido intrínseco es infecundo y carente de utilidad a nivel teórico y práctico. Abstracto es también un debate que propone ejemplos históricos exitosos en algún país concreto como el supuesto de la Cámara de los Lores para Inglaterra que lógicamente carece de especial validez una vez desgajado del contexto del sistema político en que se inserta. Pero quizá el supuesto científico-político y constitucional más inútil se sustancia cuando el debate se produce en sede constituyente donde el conflicto es básicamente instrumental: las concepciones políticas básicas se enfrentan *a través* del binomio unicameralismo-bicameralismo lo que contribuye a oscurecer más que a aclarar el problema desde el punto de vista científico. Añádase además que los argumentos contenidos en los clásicos deben ser sometidos a revisión en atención a la alteración experimentada por los presupuestos sociológicos y políticos del sistema bicameral e incluso por los cambios experimentados por las propias situaciones jurídico-políticas (9).

La opción bicameral está sujeta a su capacidad para hacer del Parlamento una institución más legítima en la medida en que sea capaz de suministrar una expresión más completa de la voluntad popular. En definitiva se trata de una decisión acerca de la utilidad-necesidad bien del sistema bicameral bien del monocameral. De ahí la inutilidad del debate en abstracto. La segunda Cámara es un instrumento dirigido a la consecución de un logro específico, de un objetivo político, mediante la inclusión de una fuerza constitucional que opera en el complejo marco que forma junto con el resto de los vectores del entramado constitucional. La segunda Cámara se acepta o no en atención al ordenamiento en que debe desenvolverse y a los fines que se quieren lograr con ello, a las utilidades que de tal institución se esperan obtener.

2. BICAMERALISMO Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

La existencia de una segunda Cámara fue durante largo tiempo un valor convenido del constitucionalismo clásico hasta el extremo de considerarse la forma más adecuada de la expresión parlamentaria. Sin embargo con la

(8) Para el primero de los casos son ejemplos históricos los Lores en Inglaterra y los Pares de Francia en la Restauración. Entre los casos de superposición. Bélgica, en 1831; Dinamarca, en 1849; Suécia, en 1866, etc. En extenso en WEBER, *op. cit.*, p. 578.

(9) Una exhaustiva enumeración sistemática de argumentos en uno y otro sentido puede consultarse en LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, III, pp. 323 y ss., en donde también se encontrará abundante bibliografía.

extensión y progresiva asunción del principio democrático de la soberanía popular y de la subsiguiente concepción unitaria de la voluntad popular se abrió una crisis en la teoría y en la práctica del bicameralismo cuyos efectos todavía hoy permanecen vigentes. La voluntad general legitimada por el principio mayoritario se adecua mal a la idea-fuerza liberal de limitación del poder. El bicameralismo colisiona con la democracia gobernante, pues sólo la elección da carácter representativo a los órganos constitucionales. De aquí surge el fenómeno de corrupción del principio bicameral forjado por el liberalismo (10).

La ampliación progresiva del sufragio consecuencia del principio democrático favoreció paulatinamente la aparición de fuerzas políticas que eran fiel expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo y que se instalaron en las Cámaras Bajas. Y la idea de división del poder como aseguramiento de la libertad tan querida por el liberalismo tuvo que ceder ante el empuje de la idea de la voluntad general expresada mayoritariamente. En tal supuesto el mantenimiento de una forma clásica de bicameralismo suponía unos costes difícilmente asumibles por cualquier sistema político. Negaba la legitimidad de un sistema político que se decía democrático y arriesgaba continuamente un bloqueo legislativo tanto más verosímil cuanto que las Cámaras incorporaban visiones políticas separadas y enfrentadas en dos concepciones diferentes y opuestas. La función de control se prestaba a su desnaturalización, a la institucionalización de la inestabilidad gubernamental, e incluso a la aparición de serios conflictos de legitimidad cuando el gobierno obtenía la confianza sólo en una de las dos Cámaras. En fin, el diseño bicameral del liberalismo mal se podía desenvolver en una estructura que respondía cada día más a los principios propios de una sociedad que se afirmaba y se quería democrática. La estructura bicameral intentaba seguir actuando en un medio notoriamente hostil.

Por ello el bicameralismo en una serie de supuestos históricos optó por intentar adecuarse a los nuevos principios políticos, adecuación que no logró hacerle escapar de la crisis. La introducción del principio democrático en ambas Cámaras lógicamente instrumentada a través de los partidos políticos organizados supuso para las primeras Cámaras que así lo hicieron un inmediato proceso de homogeneización con las Cámaras Bajas; a pesar de los esfuerzos de las normativas electorales por fabricar mayorías distintas a través de técnicas más o menos sofisticadas. Esta armonización política acabó haciendo del bicameralismo algo puramente formal afectando inmediatamente a la función de control extraordinario en donde la Cámara Alta se vio rápidamente ensombrecida y después despojada de tan esencial quehacer. Armonización que además se vio en general fuertemente favorecida por los partidos políticos como controladores del trabajo en las Cámaras a través de los grupos parlamentarios y mediante el ejercicio de la doble mayoría que no

(10) WEBER, Y., *op. cit.*, p. 576.

sólo minimizaba el papel de la Cámara Alta sino que además reforzaba en general la posición del ejecutivo.

A su vez los partidos políticos organizados parlamentariamente han procedido *last but not least* a alinear políticamente a las pequeñas fracciones de cooptados que todavía pervivían cerrando así cualquier esperanza de no alineación para una Cámara Alta democráticamente integrada (11).

Este proceso de adecuación de la Cámara Alta y del bicameralismo en general a los principios democráticos ha llegado para las últimas décadas al extremo de que son las propias Cámaras Altas las que lo persiguen conscientes colectivamente del tono subordinado de su papel. Así ha resultado en la actualidad una gran preocupación de las Cámaras Altas por guardar discreción cuando no silencio en los asuntos parlamentarios esenciales (potestad legislativa y control), derivando a tratar temas secundarios en donde el coeficiente de riesgo institucional es notóriamente menor por cuanto que son funciones que no suponen enfrentamientos con la prepotente Cámara Baja. Este sería hoy el supuesto paradigmático que ofrece el caso inglés, pero también, aunque en menor medida, el italiano o el francés.

PIERO AIMO ha señalado lo peligroso de la desviación de las segundas Cámaras hacia actividades secundarias o residuales como medio de supervivencia. La justificación de una segunda Cámara no puede derivarse de la realización de una serie de hechos, las Cámaras no se justifican por hechos sino por funciones. Evidentemente una Cámara puede servir para muchas cosas pero su existencia no depende de aquellas cosas sino del cumplimiento de una serie de funciones establecidas con carácter previo en la distribución de funciones que todo documento constitucional conlleva. Son las funciones y no los puros hechos los que justifican los órganos constitucionales (12). En este mismo capítulo debería de incluirse la alusión que hace FINER al trabajo de desahogo de la Cámara Alta, especie de «cementerio de los elefantes» no sólo en asuntos sino también en lo que a personas se refiere (13).

El bicameralismo ha sufrido todavía más recientemente el impacto de un fenómeno generalizado en las modernas sociedades desarrolladas que ha acabado por alterar todavía más su originaria naturaleza. Me refiero al *décalage* producido en el instituto del Parlamento entre las posibilidades técnicas modernas y el conjunto de los sistemas tradicionales de referencia en el orden político. Situación que ha puesto a prueba la capacidad y la eficacia de todo el edificio representativo y por ello las relaciones entre liberalismo y democracia que constituyen la esencia del principio bicameral. La profundización de la libertad y la democracia han de cohonestarse con la exigencia de

(11) PIZZORUSSO, A.: «Las regiones italianas como sujetos de la vida constitucional del Estado». *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 6, 1982, p. 36. También WEBER, *op. cit.*, p. 596.

(12) AIMO, P.: *Bicameralismo e Regioni*, p. 14, Milán, 1977.

(13) FINER, H.: *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, pp. 534 y ss., en donde llega a hablar de la segunda Cámara como realizadora de los trabajos sucios o Cámara-basurero.

eficacia que el moderno parlamentarismo racionalizado conlleva. Téngase en cuenta además la exigencia continua que se demanda del Parlamento para afrontar lo que GARCÍA PELAYO ha denominado la complejidad organizada de las modernas sociedades industriales (14). De modo que también desde estos parámetros el bicameralismo contemporáneo se ve sometido a presiones encontradas al registrar en su seno exigencias contradictorias.

3. EL BICAMERALISMO, HOY

Ha sido el profesor YVES WEBER quien ha denominado las alteraciones experimentadas en el moderno bicameralismo con el término especialmente acertado de *novación*. En efecto, la superación del esquema constitucional liberal clásico no ha significado la desaparición del principio bicameral en los ordenamientos constitucionales, aunque sí una modificación de su naturaleza esencial. Y ello como resultado de las exigencias del principio de eficacia en las modernas sociedades que garantizan a un tiempo democracia y libertad. Pero también se ha modificado profundamente la idea de división de poderes. Hoy la dinámica de equilibrio no se obtiene como resultante del binomio *faculté d'étatuer-faculté d'empêcher* sino como producto del poder de impulso del gobierno sometido a una actividad de control que tiene como sujeto al Parlamento (15). En este nuevo esquema la posición del principio bicameral e incluso su naturaleza sufre importantes modificaciones hasta el punto de que hay datos más que suficientes como veremos para afirmar que los sistemas constitucionales más recientes aunque ofrecen una estructura bicameral sólo en ciertos casos, reflejan lo que podríamos denominar «valores bicamerales». Porque el bicameralismo no es una estructura o artificio, sino un conjunto de valores que encuentran expresión institucional. Justamente esta naturaleza profunda del bicameralismo como expresión de una serie de valores demoliberales plenamente vigentes es la que ha permitido el singular fenómeno de su *novación*. Proceso éste que en algunos casos se ha producido mediante la asunción por el bicameralismo de los nuevos valores del sistema político pero que en otras ocasiones ha significado la desaparición legal o meramente política de la segunda Cámara por cuanto que los fines valorativos a los que aquélla respondía han sido logrados a través de otras figuras o técnicas constitucionales.

(14) *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. C. V., *El crecimiento de la complejidad estatal. Only variety candelstroy variety*, en ASHBY, W. R.: *An Introduction to Cybernetics*, pp. 206 y ss. A ello atribuye el profesor GARCÍA PELAYO la resurrección de la propuesta polisindial que formulara el abate de Saint-Pierre para afrontar las complejidades sociales. También sobre el mismo tema LUHMANN: *Instrucción sociológica y otros ensayos*, pp. 113 y ss., Buenos Aires, 1973.

(15) El *pouvoir d'action* del ejecutivo contrapuesto al *pouvoir de contrôle* del legislativo según tesis desarrollada por GAUDEMET, P. M.: *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, página 19. Del mismo autor, *La séparation des pouvoirs. Mythe et Réalité*, p. 124.

En el primero de los supuestos el sistema bicameral permanece justamente porque altera sensiblemente su contenido en el nuevo marco de relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, única forma de pervivencia posible. La segunda Cámara no es el contrapeso de la Cámara Baja sino su complemento en el marco histórico del proceso de racionalización de la institución parlamentaria; no un correctivo a la posible prepotencia de la Cámara Baja sino un elemento integrante de un órgano unitario de estructura compleja: el Parlamento. Este planteamiento presupone la afirmación explícita previa de que el sistema político concreto requiere, para integrar eficacia y representatividad, articular la representación de una serie de grupos intermedios entre individuo y Estado que han adquirido en las sociedades contemporáneas gran relevancia en el proceso de toma de decisiones. Y simultáneamente la afirmación de la insuficiencia de la representación democrática integral para la formación de criterios necesaria a cualquier órgano colegiado ante una decisión compleja. Es ésta una idea renovada pero muy antigua en sus primeras formulaciones. Se trata de la adecuación a los sistemas políticos contemporáneos de algo que se encuentra ya en el trabajo de BAGEHOT sobre la constitución inglesa con el término de «democracia diferencial», aludiendo a la competencia cualificada de una segunda Cámara en aquellos temas respecto de los que se considera particularmente representativa e interesada. También en CONSTANT cuando establece una relación entre el grado de discriminación representativa que toda segunda Cámara conlleva y su traducción en términos de competencia (16). El bicameralismo se justifica como una estructura necesaria de recepción de una serie de representaciones cuyo aseguramiento es imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema político. Lo variable es siempre el objeto de esta discriminación representativa en cuanto reflejo de unas afirmaciones políticas previas. En unos casos el diseño constitucional exigirá la expresión de una serie de intereses socioeconómicos, en otros se tratará de privilegiar la expresión política de colectividades descentralizadas en sus más variadas formas. Siempre, en todo caso, permanecerá implícita una afirmación básica sin la que el bicameralismo actual no puede ser entendido: esta expresión de la racionalización parlamentaria en términos de bicameralismo descansa siempre en la afirmación políticamente explícita de que el valor electivo no puede llegar, por su carácter general y universal, a una representación de tipo categorial exigida por cuerpos intermedios situados entre individuo y Estado. Del mismo modo que una Cámara así discriminada va a encontrar coherentemente su participación en la función legislativa sustancialmente reducida a los dominios que se entienden especialmente acordes con su representatividad. Este esquema del moderno bicameralismo tiene también lógicamente una consecuencia inmediata en el terreno de las relaciones orgánicas intra-parlamentarias haciendo relativamente fácil la solución de uno de los más agudos problemas de política constitucional del bicameralismo clásico. Anulada no solamente la

(16) CONSTANT, B., *op. cit.*, pp. 61 y ss., 84, 113...

equipotencia de las Cámaras, sino lo que es mucho más importante la misma idea de enfrentamiento como supuesto necesario para la obtención de una decisión moderada, se simplifican sensiblemente los mecanismos de resolución de conflictos entre las mismas.

Hay también, como ya dijimos anteriormente, una segunda forma de *novación* del principio bicameral que presupone la desaparición política e incluso formal de la estructura bicameral, pero no del bicameralismo en lo que a su carga valorativa se refiere. En efecto, en el interior del sistema político crecen y se desarrollan una serie de funciones que unas veces tienen plasmación normativa y otras son meras prácticas políticas o usos y costumbres constitucionales que intentan asegurar por vías diferentes y normalmente más eficaces auténticos *valores* bicamerales indicándonos así su pervivencia en el Parlamento, en el propio sistema de partidos y en general en el régimen constitucional.

Sin intentar llegar a una relación exhaustiva sí que se puede aludir a algunos de los mecanismos al uso, advirtiendo que a veces éstos coexisten con una estructura parlamentaria bicameral; reflejando así su mayor virtualidad como expresión de los valores que históricamente justificaron el bicameralismo. Uno de los instrumentos que por su versatilidad utilizan los modernos parlamentos como forma de potenciación del valor bicameral son sin duda las comisiones, a través de la ampliación de su número y atendiendo a la especial adecuación que su dimensión y composición ofrecen de cara a la potenciación de los aspectos más tecnificados del quehacer legislativo. Estructura que además permite en algunos ordenamientos constitucionales la presencia no sólo de especialistas del poder ejecutivo sino también la de grupos de presión o interés. En este mismo orden de cosas debe de citarse la existencia de comisiones con competencia legislativa plena (17). Hay otra serie de prácticas constitucionales ligadas a la creación de un tipo de órgano en el marco unicameral consistente en el establecimiento de grandes comisiones de naturaleza distinta a las comisiones clásicas que tienen por objeto activar una auténtica *faculté d'empêcher* (18).

Otras veces nos encontramos ante prácticas políticas que tiene un *efecto* bicameral y que a veces tienen un respaldo legal e incluso constitucional. Este

(17) Cap. II, Secc. 5.ª, arts. 148 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y capítulo II, sección 2.ª, artículos 130 y ss. del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982. Sólo Italia parece establecer un régimen similar en el artículo 72 de la Constitución de 1947. Sí que hay en cambio en los parlamentos figuras de efectos similares aunque de distinta conformación y naturaleza. Cfr. *Informations Constitutionnelles et Parlementaires* núm. 93, 1973.

(18) Son los casos de Noruega, artículo 66 de la Ley Orgánica del Parlamento en el que se contempla el papel legislativo de la comisión Mayor (*Grand Committee*); Islandia, donde el Parlamento se divide en dos Cámaras con *navette* indefinida, artículos 35 y ss. de la Constitución de 16 de junio de 1944. Similar figura original de donde la copió Islandia ofrece el *Storting* noruego que, con arreglo a la Constitución de 17 de mayo de 1814, una vez constituido se escinde en dos secciones a efectos funcionales, artículo 49.

es el caso de la constitución sueca que al suprimir el bicameralismo en la reforma de 1971 no sólo incrementó el número y eficacia de las comisiones como sustituto de la desaparecida primera Cámara sino que estableció un curioso mecanismo de efecto netamente bicameral: las elecciones al *Riksdag* se realizarán el mismo día que las provinciales y locales (19).

Hay sin duda muchos más mecanismos que reflejan la necesidad que los sistemas políticos experimentan de insertar prácticas que produzcan efectos bicamerales. No se puede obviar en este sentido el abigarrado conjunto de medidas que a lo largo del entramado constitucional traducen el valor bicameral en reglas que institucionalizan una cierta forma de producirse en la relación parlamentaria entre mayoría y minoría. Junto a los instrumentos de protección genéricos de ésta frente a aquélla, debe de mencionarse especialmente la capacidad reglamentariamente establecida que la minoría tenga para ralentizar un proyecto de ley. Pero también el sistema de mayorías calificadas —recuérdese al respecto la aprobación de leyes orgánicas en nuestra vigente constitución, por no hablar del voto de censura constructivo o del mecanismo del referéndum. Son todos ellos sistemas que, no guardando orgánicamente ninguna relación con la estructura bicameral, realizan los valores que han justificado durante muchos años la existencia de dos Cámaras.

Resultado de todas estas innovaciones y adecuaciones de las estructuras constitucionales contemporáneas es, sin duda, el nuevo marco en el que se desenvuelve el valor bicameral algunas de cuyas coordenadas quisiera ahora resaltar:

1. La tendencia generalizada, expresamente formulada o no en los ordenamientos constitucionales vigentes, hacia la afirmación de que sólo los procedimientos electorales pueden suministrar carácter representativo a los órganos constitucionales. Sólo la Cámara que es expresión de la voluntad popular puede activar el poder de dirección política. Todo el sistema constitucional debe descansar sobre el principio de soberanía popular.

2. El modelo complejo de elaboración legislativa que todo bicameralismo significa ha contribuido en menor medida de la esperada a la mejora técnica de las disposiciones legales. Bien que, como ha señalado MANZELLA para el caso italiano, ha suministrado al Parlamento un plus de legitimidad respecto del resto de las instituciones políticas, pues al devenir un órgano réceptivo a las presiones de los grupos de intereses ha posibilitado que las fuerzas políticas retomen en las Cámaras la función de integrarlos (20). Pero el argumento clásico del bicameralismo como instrumento de *mejora técnica* al modo en que lo formulan DUGUIT y otros autores, no parece que sea argumento decisivo en el presente como función justificativa de la existencia

(19) *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 94, p. 119.

(20) MANZELLA, A.; *Il Parlamento*, p. 74, Bolonia, 1977.

de una segunda Cámara (21). Otro tanto cabría afirmar del clásico argumento de la *reflexión* como producto necesariamente derivado del trasiego legislativo entre dos Cámaras; modernamente la reflexión ha conseguido obtenerse a través de otros mecanismos constitucionales menos costosos y probablemente harto más rentables. Sobre todo si se tiene en cuenta que la idea de Cámara de reflexión se predica de una institución que generalmente es menos numerosa que la Cámara a la que debe de hacer reflexionar, menos cualificada políticamente, poco afamada técnicamente, y que sin embargo está reclutada no menos políticamente que la Cámara Baja (22).

3. Los Parlamentos contemporáneos dedican gran parte de sus esfuerzos a la fijación de las directivas políticas que deben guiar la actividad del ejecutivo, lo que hace que por tratarse de una actividad intensa y complicada repercuta negativamente en las demás actividades parlamentarias. Fenómeno éste especialmente significativo para el desarrollo de la función legislativa cuando ésta debe de sustentarse en una sola Cámara. Téngase en cuenta además el carácter tremendamente complejo y delicado que exige el desarrollo normativo para satisfacer las necesidades incesantes que la moderna vida social demanda. Ciertamente los Parlamentos han fletado a tal efecto el mecanismo de las comisiones legislativas con potestad plena. Pero éstas presentan la dificultad y la limitación de carecer de una visión de conjunto de la política legislativa que reduce en mucho su capacidad de simplificación de un trabajo legislativo que pocas veces permite ser aislado del múltiple conjunto de intereses afectados si se conviene que la ley ha de satisfacer los intereses generales. A tal efecto una segunda Cámara puede encontrar justificación de modo creciente en atención a la complejidad, la intensificación y la variación del moderno quehacer legislativo.

En algunos sistemas bicamerales se va abriendo paso una práctica que ya propuso el profesor TESAURO en la década de los cincuenta y que puede recargar las pilas de legitimidad del instituto aportando un incremento de eficacia al trabajo legislativo, práctica consistente en dividir el trabajo asumiendo la primera Cámara depositaria de la función política el diseño legislativo a niveles de grandes principios que luego son particularizados y concretados por la segunda (23).

4. Los ensayos de bicameralismo regionalista en los sistemas políticos europeos contemporáneos, singularmente Italia y España, deberían ser considerados en cierta medida como ensayos en falso. En ambos casos la región viene a ser una mera circunscripción electoral evitándose con el mayor de los cuidados que la segunda Cámara aparezca como ente exponencial de las

(21) DUGUIT, L.: *Traité...*, t. II, pp. 691 y ss., 3.^o ed., París, 1928.

(22) BON VALSASINA, *op. cit.*, p. 316.

(23) TESAURO, A.: «Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale», pp. 14 y ss., *Rassegna di Diritto Pubblico*, I, 1, 1951.

comunidades regionales (24). Sin perjuicio de que volvamos sobre ello al tratar nuestro actual sistema político, en los dos supuestos citados hay un evidente deseo de no llevar más allá de cierto punto concreto la representación regional en la segunda Cámara. Significativo fenómeno que a nuestro modo de ver debe de ser puesto en relación con la observación de TRIVELLI en el sentido de que las segundas Cámaras federales no se han mostrado especialmente defensoras de la estructura federal con relación a la Cámara de representación popular. Y ello porque la garantía de los intereses de los Estados miembros tiende a articularse modernamente a través de otros mecanismos (25).

5. El bicameralismo se desenvuelve hoy en los sistemas democráticos intentando sobrevivir frente a la afirmación tajante de la imposibilidad de una doble expresión de la unitaria voluntad popular, lo que ha supuesto sin duda una progresiva disminución del papel de la segunda Cámara. Sin

(24) Así lo sostienen entre otros últimamente AIMO, *op. cit.*, ROTELLI en *Introducción a Bicameralismo e Regioni*, p. 13, PIZZORUSSO, *Las regiones italianas...*, y otros para Italia. En España es doctrina dominante que nuestro Senado incorpora una representación territorial casi simbólica en términos de Comunidades Autónomas. PORTERO MOLINA, J. A.: «El Senado en la Constitución Española», en *Estudios sobre la Constitución Española*, pp. 217 y ss., Ed. de Manuel Ramírez; AJA-ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las autonomías», *REP*, núm. 17, páginas 27 y ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales», en *Parlamento y sociedad civil*, Univ. de Barcelona, 1980; también en el mismo volumen puede consultarse CAPO GIOL, J.: *El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial*; ELIZALDE, J.: «El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada», *Revista de Política Comparada* núm. 6, pp. 195 y ss.; opinión más matizada sostiene MANZELLA, A.: *Las Cortes en el sistema constitucional español*, en GARCÍA DE ENTERRÍA-PREDIERI: *La Constitución española de 1978*, pp. 459 y ss.; FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho comparado», *Revista de Derecho Público* núm. 76-77, pp. 621 y ss. Del mismo autor, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 6, pp. 61 y ss.; PUNSET ha publicado dos artículos que, a los efectos que nos ocupan, componen una cierta unidad. «El Senado en la nueva Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 57, pp. 137 y ss., y «El concepto de representación territorial en la Constitución Española de 1978», *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED* núm. 7, pp. 105 y ss. También *La estructura bicameral de las Cortes Generales*, en BASTIDA, F. J.; PUNSET, R., y OTTO, I., DE, en *Lecciones de Derecho Constitucional. Organos Constitucionales*, I. Oviedo, 1980. Recientemente el profesor PUNSET ha sistematizado, ampliado y revisado estas aportaciones en *La estructura bicameral de las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983. En prensa este artículo, ha aparecido un *Comentario* del mismo autor a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 acerca de la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi», que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, pp. 161 y ss.

(25) Lo que está muy en relación con el sentido en el que ha evolucionado la idea y la práctica del federalismo que políticamente ha terminado siendo uno de los mecanismos más unificadores de los que ha dispuesto el Estado. Ideológicamente, el federalismo como protección o defensa frente al poder del Estado federal parece que hoy responde a una coyuntura histórica sobrepasada en más de un extremo. TRIVELLI, L.: *Le bicameralisme*, p. 123, Lausanne, 1975.

embargo, esta tendencia tiene una intensidad similar a otra no menos moderna dirigida a neutralizar la omnipotencia de la Cámara Baja. Dos tendencias de contraria trayectoria que han dado lugar a una concepción *unitaria* de los parlamentos bicamerales expuesta por MANZELLA para el caso italiano. Ya DUGUIT afirmó que la estructura parlamentaria permanecía una en los sistemas bicamerales a pesar de la complejidad de su estructura. Del mismo modo —argüía el constitucionalista francés— que la representación es dividida entre tantos individuos como miembros tiene el Parlamento, no se puede decir que la representación esté escindida en dos partes porque existan dos Cámaras, se trata simplemente de dotar a un único órgano de una estructura interna que le permite realizar su función más adecuadamente (26). Pero ha sido el italiano quien ha avanzado más en esta línea al subrayar cómo la introducción de la concepción unitaria del Parlamento no alude sólo a la estructura sino que al crear un término común a las dos Cámaras y sobre todo al dotar a las mismas de una continuidad orgánica y funcional, se puede concluir para el caso italiano, y no sólo para él, que el bicameralismo contemporáneo se ha desplazado en los últimos textos constitucionales desde un concepto estructural hacia otro procedimental. En efecto, los modernos textos constitucionales han abandonado la preocupación por profundizar las diferencias estructurales entre las dos Cámaras sustituyéndola por una tendencia que apunta a la obtención de procedimientos unitarios que obvian las contradicciones y disfunciones de una concepción estructural y promuevan elementos de cooperación funcional (27).

Este desplazamiento del sentido del bicameralismo depende muy en primer lugar del tipo de vínculo, es decir, de la naturaleza de la representación. PUNSET ha demostrado recientemente la relevancia del carácter de la representación. Si el Parlamento se integra en su totalidad en términos de representación *política* aquella concepción unitaria del Parlamento será posible, entre otras razones, porque como ha señalado LIBERTINI, en el caso de una representación íntegramente política los resultados electorales finales son similares en ambas Cámaras con independencia del método de escrutinio (28). Pero es que incluso en sistemas bicamerales integrados en parte mediante representaciones *especiales* resulta producirse por vías alternativas una homogeneización similar a la que resulta de una representación íntegramente política. A ello se refiere PIZZORUSSO cuando alude al fenómeno que se produce en el Senado italiano en el que los grupos parlamentarios mayoritarios destruyen por su propia dinámica la representación especial articulada a través de un grupo reducido de senadores incapaces de sustraerse a la *vis atractiva* de la dinámica de mayorías. Se produce así la alteración de una función simbólica a cuyo efecto la constitución italiana había consagrado

(26) DUGUIT: *Traité...*, p. 707.

(27) MANZELLA: *Il parlamento*, pp. 75 y ss.

(28) Para el concepto de representación especial, PUNSET: *El concepto de representación territorial*, *op. cit.*, p. 109.

una serie de escaños en una serie de normas que formalmente siguen vigentes por más que políticamente nulas. Esta es la moderna tendencia si acaso con una excepción notoria, el Bundesrat alemán. Por algo se le denominó desde su origen *Eine nichtparlamentarische zweite Kammer* (29).

4. EL MODELO BICAMERAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ACTUAL

No es nuestro ánimo dar cuenta aquí de los ya históricos avatares por los que las constituyentes atravesaron a la hora del diseño bicameral recogido en nuestra vigente Constitución. Pero sí parece necesario recordar una serie de elementos contextuales en la medida en que ellos nos dan razón de alguna de sus características.

Cualquier enumeración de este tipo debe comenzar recordando en parte lo ya afirmado: la ruptura de las bases teóricas clásicas sobre las que se construyeron los sistemas bicamerales clásicos y consecuentemente un desplazamiento conceptual sólo parcialmente percibido por los constituyentes. En efecto, la pérdida de vigencia de una parte significativa del dogma liberal de la limitación del poder en su formulación original a la que ya aludimos significó la pérdida de significación parcial de una concepción estructural del bicameralismo, cuya justificación se desplaza así a un terreno más fluido y discutible, pero de no menor relevancia. El principio bicameral se va a definir, no tanto por elementos estructurales derivados de unos principios teóricos, cuanto por criterios funcionales.

El sistema español presenta además cierto aire de experimento teórico y práctico. Y ello porque un Estado de autonomías, aun demandando en buena lógica una estructura representativa de las diferentes comunidades, no disponía de un apoyo teórico ni de una experiencia práctica propia ni ajena que rindiera especial utilidad. Incluso el punto de referencia teórico con más solidez, el de la distinción entre Estado unitario y Estado federal, ha quedado hoy día netamente desfasado si se atiende a las realidades políticas contemporáneas. Y las elaboraciones existentes no aportan mucho más que tipologías formalizadas que no pocas veces la tozuda realidad se encarga de poner en evidencia.

Un tercer factor que enmarca este proceso es el de la tendencia, ya aludida con carácter general, de los partidos políticos a neutralizar cualquier tipo de representación especial, es decir, que ofrezca una naturaleza representativa diferente a la que se deriva *directamente* de la voluntad general. Factor que en nuestro país estaba agudizado por las experiencias políticas inmediatamente anteriores pero también por el tenor de nuestro tradicional bicameralismo. PUNSET ha recordado cómo la idea de moderar y compensar «la

(29) Representación especial de tipo territorial no se da en el régimen italiano actual, según se desprende de la imprecisa redacción del artículo 57 de la Constitución y sobre todo de la práctica política. El único residuo de representación especial —no territorial— se recoge en el artículo 59. Cfr. además PIZZORUSSO: *Las regiones...*, *op. cit.*, p. 37.

pura representación popular directa» está en la base del Senado de la Reforma (30).

El punto de partida de nuestro actual sistema bicameral es sin duda preconstituyente. La existencia de un Senado durante el proceso de la reforma política supuso un elemento importante de inercia institucional a la hora de definir las líneas básicas del sistema parlamentario. No se quiere decir con ello que los constituyentes carecieran de la legitimidad necesaria para tornar a un sistema unicameral, sino que razones de oportunidad, distinta en cada formación política, aconsejaron la no desaparición de la segunda Cámara. Ello, unido al axioma de que es políticamente menos costoso mantener que suprimir un órgano constitucional, debió llevar a las diferentes fuerzas políticas a un esfuerzo de adecuación que trajo como consecuencia que cada una de ellas quisiera mantener la existencia de una segunda Cámara, bien que por muy distintas razones como parece querer decir HERRERO DE MIÑÓN (31).

Para unos, el Senado respondía a la necesidad de una Cámara de *enfriamiento* en coherencia con una trasnochada visión que remitía a una composición implícitamente diferenciada de la que resultare del sufragio universal, igual y directo; en la creencia de que la exigencia de una representación diferente equivalía a conservadora, indirecta, mediada. Recuérdese a estos efectos que originalmente el proyecto mantenía incluso una serie de senadores cooptados en la línea más pura y tradicional de Cámara Alta. La idea de Senado clásica, la de la Reforma, era la de un bicameralismo que no eral mal visto por una parte no pequeña de la Cámara. De un lado, pues, el Senado como «contrapeso» de la Cámara Baja y como lugar donde se «reconsideran» las tareas legislativas (32).

Para otros, el mantenimiento del Senado se explicaba por lo que podríamos llamar la coartada territorial. Según este criterio una segunda Cámara se justificaba por los datos políticos que el propio país ofrecía, como expresión de una serie de fenómenos regionales en función de los cuales se había diseñado el Estado que ya se comenzaba a llamar de las autonomías. El Senado debía responder a la nueva concepción del Estado y reflejar por tanto la división en Comunidades autónomas en términos representativos. Una especie de segunda Cámara federal sin encontrarnos ante un sistema federal, lo que hacía lógicamente discutibles los términos concretos de la representación; así como problemática, pues en no pequeña parte el diseño autonómico estaba por hacer y por tanto había ya una limitación técnica:

(30) Del «Informe de la Ponencia de la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes», cit. por PUNSET, *op. cit.*, *El concepto...*

(31) HERRERO Y R. DE MIÑÓN, M.: *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, pp. 75 y ss. Algo similar ocurrió ya en las constituyentes italianas a partir del Senado del Estatuto albertino según refieren AIMO, *op. cit.*, p. 9, y TESAURO, *op. cit.*, p. 7, entre otros.

(32) A este respecto y por todas véase la intervención de OSCAR ALZAGA por el grupo parlamentario centrista, *DSC*, núm. 93, p. 3527.

representar algo inexistente en unos casos y en consolidación en otros. Pero había también algo de coartada. En efecto, la insistencia en una definición territorial de la segunda Cámara en términos *cuasi* federales era problemática por varias razones. En primer lugar nos encontrábamos ante un modelo fluyente no consolidado, en donde no se sabía exactamente qué y quiénes debían ser representados. En segundo lugar, los criterios territoriales se hacían a un lado cuando los partidarios de un Senado conservador querían hacer valer el criterio de igualdad entre los entes representados propio de las segundas Cámaras federales. La izquierda y los nacionalistas planteaban pues un Senado territorial pero que a la hora de su composición debía de ofrecer una representación desigual en atención a la población. Las razones eran obvias. Los partidos de izquierda y los partidos nacionalistas deseaban obtener unos criterios correctores de población para amplificar su representación en una segunda Cámara, habida cuenta de que su posición electoral era mayoritaria en los territorios más poblados. El tema era especialmente grave para los partidos nacionalistas, dada su limitación geográfica, pues sólo una fuerte prima a la población les podía hacer parlamentariamente significativos (33). De modo que por este lado, y sin dudar de la sinceridad de intenciones, hay que afirmar que la preocupación territorial iba intensamente vinculada al reparto de poder resultante dentro del Parlamento. Como prueba, por lo demás, la propia discusión en las constituyentes, en donde no es casual que se «aparque» para el final en el Congreso la discusión *conjunta* de los artículos 63 y 64 (68 y 69 en la redacción final), que justamente versan sobre la composición y sistema electoral para Congreso y Senado.

Esta inversión de la metodología, diseñando primero un órgano constitucional con sus correspondientes competencias y estableciendo después su composición, es lo que a nuestro juicio legitima hablar de coartada territorial. En efecto, cuando se llegue a la discusión parlamentaria sobre la composición de las Cámaras, lo que se va a producir va a ser un acuerdo sobre el instrumento electoral, incluso un acuerdo equilibrado si se quiere. Y sin embargo justamente ese equilibrio va a ser el que va a difuminar en el texto constitucional las aspiraciones de cada fuerza política acerca del bicameralismo (34).

Cada bloque constituyente resultó así víctima de sus propias contradicciones internas. Unos querían la justificación territorial que diera pie a una segunda Cámara ralentizadora de la Cámara Baja, pero sin que tal territorialidad fuera excesivamente lejos. Otros eran radicalmente territorialistas, sal-

(33) Una buena síntesis en CAPO GIOL, *op. cit.*, y otros. Cfr. nota 24.

(34) Propuesta del señor MARTÍN TOVAL de aplazar hasta el final la discusión de los artículos que se refieren a la composición del Congreso y del Senado. *DSC*, pp. 1259 y ss. Las posiciones de los diferentes grupos en la explicación de voto en *DSC*, pp. 1787 y ss. Para el Pleno, *DSC*, núm. 108, pp. 2241 y ss. En el Senado el debate en Comisión, *DSS*, núm. 49, páginas 2236 y ss. El debate en Pleno, *DSS*, núm. 62, pp. 3113 y ss. Especialmente interesante el del Senado por la presencia del grupo de progresistas y socialistas independientes, genuinos portavoces del fiasco territorial.

vo cuando se llegaba a la petición de correctivos en donde se reiteraban una y otra vez las desigualdades de población (35).

Por eso, el Parlamento resultante, siendo bicameral, era producto de diversos bicameralismos y por tanto esencialmente híbrido. El principio conservador deducible del posible desacuerdo entre las dos Cámaras quedaba desnaturalizado por un sistema electoral que hacía prácticamente imposible la distorsión entre la composición de ambas Cámaras. Y, aun en el caso de que ésta se llegara a producir, el texto constitucional establecía a título preventivo la exclusividad de la Cámara Baja en el tema del control extraordinario y su preeminencia en el procedimiento legislativo para el caso de desacuerdo (36). Aunque en menor medida, también el principio de representación territorial quedaba capitidismuido. Y digo en menor medida porque, según ya hemos visto, sus propios propagadores le aplicaban el correctivo de población. Pero, además, la obtención de una representación territorial resultaba profundamente falsada porque, con las excepciones formales que veremos, lo que se representaba, y ni aun siquiera eso, era la provincia, no la Comunidad autónoma. La provincia incluso no era sino mera circunscripción electoral, en ningún caso ente representado (37).

No se crea por ello que el Senado y en definitiva el Parlamento resultante obedecía al producto final de las transacciones constituyentes. Más bien da la impresión de inevitable resultado de una discusión henchida de anacronismos. Anacronismo en intentar plantear un bicameralismo intencionalmente conservador como resultado de un enfrentamiento entre Cámaras estructuralmente diferentes, práctica política palmariamente sobrepasada por la teoría y la práctica constitucionales. Anacronismo también en una idea de representación territorial fuertemente influida por una concepción federal en franca crisis. Anacronismo, en fin, por la insistencia en obtener garantías de los derechos de las comunidades a través de una segunda Cámara en la etapa histórica en que la práctica política general atribuye tal papel a otros órganos e institutos (38).

Todos estos factores son elementos que contribuyeron a la definición de la estructura bicameral. Pero debe entenderse bien que la relación no es de determinación. El hecho de que ninguna de las fuerzas políticas pudiera imponer en su integridad su particular concepción significa que la aceptación de algunos de los elementos de cada una de aquéllas sólo en parte definió el Senado resultante. En otros casos la decisión reprodujo una segunda Cámara que no respondía a los criterios de ningún grupo político específico. En la mayoría de los puntos conflictivos el diseño resultante fue impreciso y fluido y, en cierto sentido, imprevisible; sujeto por tanto al resultado derivado de su

(35) Fenómeno similar se apreció también en las constituyentes italianas para este extremo, en AIMO, *op. cit.*, p. 8.

(36) Artículos 81, 90, 99 y 112 y ss. de la Constitución entre otros.

(37) Véase al respecto PORTERO MOLINA, *op. cit.*, p. 220. PUNSET: *El concepto...*, p. 117.

(38) TRIVELLI, L., *op. cit.*, p. 123.

integración política práctica como en su momento veremos. De ahí que las conclusiones en base al análisis global del modelo jurídico-político plasmado en el texto constitucional, e incluso en el Reglamento de la Cámara, deban de ser completadas por el papel político que realmente el Senado ha jugado en sus cuatro años de vida parlamentaria. Es evidente que para muchos de sus aspectos el tiempo transcurrido no permite juicios definitivos, pero sí la formulación de tendencias y líneas que en algunos casos se asientan sobre usos y prácticas constitucionales. De todo lo dicho pues resulta a nuestro modo de ver un modelo bicameral caracterizado por los siguientes extremos:

1. El Parlamento español se concibe como un órgano unitario de estructura compleja. Unitariedad que se predica en base a la integración funcional de ambas cámaras jurídicamente plasmada. La imputación es a las Cortes Generales incluso en aquellos casos en que la aprobación no se produce en sesión conjunta (39). Cada segmento dentro de la estructura policéntrica de las Cortes actúa en una fase distinta con arreglo a sus propios poderes, pero este conjunto de actuaciones está siempre coordinado en orden al desarrollo de una misma función (40).

La diferenciación entre las Cámaras no se produce tanto en niveles estructurales cuanto en procedimentales. Por ello, y al nivel estrictamente funcional, no es aplicable la calificación general de bicameralismo imperfecto o limitado pues, como ha señalado COTTA, tal apreciación no encuentra adecuación a este nivel de análisis. Antes bien parece más acertado señalar que, en razón de la función, en unos casos nos encontraremos ante un bicameralismo imperfecto, como es el caso del control extraordinario en donde el Congreso tiene una posición de primacía indiscutida. Pero esta relación también presenta el caso inverso en el supuesto del artículo 155, 1, donde la posición ventajosa corresponde al Senado. Caben a su vez supuestos de bicameralismo perfecto, como el supuesto de designación de Defensor del Pueblo, etc. (41).

El principio de primacía del criterio funcional o de coordinación sobre el estructural o de enfrentamiento tiene su expresión política en la atribución de competencias entre las cámaras en el tema del control político del ejecutivo. Así resulta que el Senado, que no conoce el programa del gobierno, dispone en cambio de la posibilidad de especificarlo e integrarlo a través del control ordinario e incluso mediante la elaboración y aprobación de textos no legislativos, cuya virtualidad en último extremo sólo el Congreso podrá sustanciar, al ser la única cámara que posee los medios necesarios para ello.

(39) A título de ejemplo, artículos 82, 94, 145, 158... Estatuto común de personal, artículo 72, 1. C. E.

(40) Este carácter unitario del órgano se refleja en las Comisiones mixtas paritarias del artículo 74.2 y 177.1 C. E. El Congreso es además el único centro de recepción y registro de proyectos y proposiciones de ley. En MANZELLA, *op. cit.*, p. 465.

(41) COTTA, MAURIZIO. «Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del parlamento», *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, p. 591.

De ahí que desde esta perspectiva sea perfectamente comprensible el supuesto de disolución del artículo 99, 5, pues la concepción del control del ejecutivo tiene en nuestra Constitución un notorio carácter cumulativo. No se trata de que cada cámara practique el suyo, sino de que las dos de consuno logren una mayor eficacia en tan primordial actividad, que se ve potenciada por el efecto duplicador del tipo de representación política mediante el que se integra la mayor parte del Senado. Las posibilidades de coordinación y amplificación del control del ejecutivo son por este capítulo sustancialmente más amplias (42).

Idéntico criterio funcional explicará el supuesto que posibilita la disolución del Senado y no del Congreso en casos de excepcionalidad de los contemplados en el artículo 116, en especial en su párrafo 5.º, atendiendo al hipotético caso de un estado de sitio por causa de riesgo grave para la integridad territorial. En tal supuesto es el Congreso la Cámara que no se puede disolver como titular del control extraordinario, mientras que se entiende que el Senado podría ser la Cámara en cuyo seno pudieran encontrar apoyo tal tipo de tensiones (43).

2. En nuestra vigente Constitución el Senado está configurado en términos jurídico-positivos como instrumento de articulación de una representación especial de carácter territorial en las condiciones y con las limitaciones que posteriormente veremos. Pero la función de una segunda Cámara no se agota en la actuación de este tipo de representación. Se extiende también a su actuación como instrumento de integración en la estructura política global.

A tal efecto nuestro texto constitucional establece, al menos, dos mecanismos. Por el primero de ellos el Senado se constituye como titular de una genuina *faculté d'empêcher* en aquella área que el artículo 69, 1, de la C. E.

(42) Lo que LUCAS VERDÚ, P., ha denominado «semirresponsabilidad del Gobierno ante el Senado», «El control por el Senado de la política gubernamental (¿Responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Manuel Ramírez (ed.), p. 378, Barcelona, 1978. Véase también MANZELLA: *Las Cortes...*, *op. cit.*, p. 482. La práctica constitucional ha reforzado esta interpretación al extenderse las consultas del artículo 99, 1 C. E. al Senado.

Hay que decir sin embargo en honor a la verdad que los instrumentos de control recogidos en el vigente Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 están regulados con una intención notoriamente limitadora de la función. Las mociones contempladas en el título VII carecen de una trascendencia jurídica definida, artículo 174 RS y parecen más bien una vía de escape para un ejecutivo en apuros. Las interpelaciones tienen carácter únicamente individual, con lo que ello supone de debilitación de la figura, artículo 170; «Cualquier senador...». En fin la obtención de una respuesta a una pregunta parlamentaria exige o puede exigir del senador una voluntad casi férrea y en el mejor de los casos deberá contentarse con una respuesta en Comisión que ni siquiera se publica en los Diarios de la Cámara. Tit. VI, C. I, arts. 160 y ss. RS

Y, sin embargo, esta preocupación por reducir los efectos políticos del control ordinario en el Senado es justamente reveladora de las potencialidades que se intentan limitar.

(43) «Art. 32. Uno. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional...», L. O. 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, de 1 de junio de 1981.

le atribuye en cuanto que Cámara de representación territorial. En efecto el artículo 155, 1, establece una conexión de capital importancia al investir al Senado como la Cámara única competente en aquellos supuestos de «estado de excepción» autonómico, supuesto éste de excepcional importancia de cara a la protección del valor constitucional del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones ... y la solidaridad entre todas ellas» recogido en el artículo 2.º de la C. E.

El segundo de los mecanismos alude al supuesto de reforma del artículo 167 en donde junto a las mayorías cualificadas —absoluta en el mejor de los casos en el Senado— se posibilita la vía del referéndum de ratificación cuando así lo solicitare la décima parte de los miembros del Senado.

3. El Senado es un órgano de composición mixta y más compleja de lo que aparece a primera vista (44). Una parte del mismo está integrado con criterios de representación *política*, pues no son *las provincias* (69,2) las que eligen a los senadores, sino el cuerpo electoral nacional dividido en provincias a efectos de circunscripción (45). Junto a las 4/5 partes de la Cámara así integrada se alinea un grupo minoritario reclutado con arreglo a criterios de representación *especial* porque lo que representan en términos jurídico-positivos no es al electorado sino la Comunidad autónoma (69,5 C. E.). La favorable correlación representativa hacia el grupo de senadores provinciales frente a los provenientes de las Comunidades autónomas atenúa ya de por sí cualquier intento de diferenciación estructural entre Congreso y Senado, extremo éste que no parece vaya a alterarse cuando todas las Comunidades alcancen a investir a sus senadores representantes (46).

Sin embargo, no está en ello la causa más importante de entre las que prácticamente neutralizan el efecto de distinción estructural entre las Cámaras que la figura de los senadores de las Comunidades pretendió. El motivo que la hace imposible está ya prefigurado en el propio diseño de la segunda Cámara por nuestros constituyentes. La figura de una representación territorial especial supone un vínculo cuya naturaleza dé razón de esa especialidad, en nuestro caso su *designación* por la Comunidad autónoma, designación que nada habría impedido que fuese una pura cooptación. Sin embargo, al pretenderse al mismo tiempo la aplicación de unos correctivos de población necesariamente se abocaba a un tipo de designación *representativa* que, si legitimaba a los representantes, privaba a este tipo de representación de su carácter *especial* en no pequeña medida. El resto es lógica política. Si las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas *designan*, según criterios proporcionales, a sus representantes senadores con arreglo a las fuerzas

(44) Los senadores se eligen *en* provincias, islas o agrupaciones de islas. Otros en cambio *representan* a las Comunidades autónomas.

(45) PUNSET: *El concepto...*, p. 117 y nota.

(46) Los cálculos parecen dar una relación de 1 a 5. Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA y FERNÁNDEZ SEGADO, *ops. cit.*

políticas presentes en las mismas, parece obvio que tales senadores se alinearán en el Senado en su grupo parlamentario a escala nacional..., como así ha ocurrido hasta el presente.

En la práctica, por tanto, todo parece indicar una fuerte amortiguación de la distinción estructural entre las dos Cámaras a causa de la práctica desaparición, en términos políticos, de la naturaleza *especial* del vínculo representativo de los senadores elegidos por las Asambleas de las Comunidades autónomas. El Senado deviene así una Cámara cuyo único papel político-constitucional específico consiste en la defensa del orden autonómico establecido por nuestra Constitución. Y ello más por principio de especialización derivado de la distribución parlamentaria de funciones reflejada en el texto constitucional que por correspondencia con su composición. Resultado que podrá no guardar relación con la voluntad de los constituyentes, pero para el que las fuerzas políticas concurrentes en la elaboración de la Constitución sentaron sobradamente las bases.

De hecho se produce así una traslación al Estado autonómico del fenómeno que ya se ha apreciado en las segundas Cámaras federales, donde éstas poseen una función de integración política simbólica unida al control de reparto constitucional de funciones, pasando al sistema de partidos nacionales la responsabilidad política que se deriva de atender, en términos de Estado, a las concretas reivindicaciones que los distintos territorios plantean. TRIVELLI ha señalado cómo los principios federales no son mejor defendidos en la Cámara Alta que en la Baja (47).

No se quiere afirmar con ello que el Senado carezca de eficacia en cuanto Cámara de representación de los intereses territoriales, sino más sencillamente que no es ésta una labor exclusivamente suya, porque no hay elementos estructurales en su composición que refuercen su legitimidad específica hasta tal extremo. Alternativamente ello significa que en la práctica parlamentaria el Senado, sin renunciar a la sustanciación, en términos territoriales, de los problemas que las fuerzas políticas susciten, dispone a cambio de la posibilidad funcional de acometer temas y áreas que, por razones de intensificación del trabajo, le están vedados a la Cámara Baja.

El tipo de composición resultante en la Cámara que la Constitución denomina de representación territorial ciertamente dificulta en alguna medida la receptividad de los intereses territorialmente formalizados, pero ofrece a cambio una ventaja que no parece oportuno omitir. Dada la homogeneidad en términos de fuerzas políticas que se produce entre Congreso y Senado se refuerza en la práctica la idea de distinción procedimental o funcional entre las mismas; sin embargo, este rasgo proporciona una funcionalidad implícita: favorece y potencia la coherencia del poder ejecutivo en la medida en que la coordinación entre ambas Cámaras reside, por omisión del constituyente y por práctica política, en las fuerzas políticas mayoritarias, al no existir

(47) Cfr. nota 38.

ningún tipo de oposición estructural entre las mismas. En cambio, nuestra Constitución favorece los supuestos de las comisiones mixtas en términos funcionales e incluso establece un único registro de proyectos y proposiciones de ley, con la evidente intención de sustanciar funcionalmente cualquier amago de colisión entre ambas Cámaras, dejando en cambio la coordinación en manos del libre juego de las fuerzas políticas en todo aquello que la Constitución no establece taxativamente. Parece claro a estas alturas que nuestro texto constitucional entiende que no cabe oposición entre representación política y representación especial-territorial y que caso de darse éstas son las propias fuerzas políticas las que deben asumir tal tipo de dialéctica. En ningún caso las instituciones parlamentarias como tales (48).

4. La valoración de la función legislativa de la segunda Cámara requiere alguna consideración previa. Habida cuenta de la concepción funcional de nuestro bicameralismo el tipo de relación entre Cámaras en lo que a la tarea legislativa se refiere ofrece más de una posibilidad dentro del marco relacional de primacía de la Cámara Baja que refleja nuestro ordenamiento constitucional (art. 90 C. E.) (49). Cabe un principio de división del trabajo con criterio funcional o por razón de la materia que tiene como efecto más positivo el de la ampliación de la capacidad del subsistema parlamentario para asumir mayor volumen de trabajo legislativo. Cabe también la posibilidad de una mera cooperación y, en tercer lugar, no es imposible el supuesto de contraposición entre Cámaras. Para este tercer supuesto la propia Constitución establece un sistema de solución en favor de la Cámara de representación política, el Congreso de los Diputados (90, 2, C. E.). La ventaja de nuestro bicameralismo estriba en que en un mismo proyecto de ley pueden darse, incluso se han dado, los tres supuestos de alineamiento reflejados. Sin embargo, es no menos necesario insistir en que el juicio sobre el papel de la segunda Cámara en tan trascendental actividad no se puede hacer en términos de una segunda «primera Cámara», sino con arreglo a las exigencias que de sus funciones constitucionales se derivan.

Sentado esto hay que afirmar que la función legislativa del Senado ha ofrecido durante su primera legislatura ordinaria un índice de eficacia más que aceptable con arreglo a su papel de segunda Cámara. Juicio éste sin duda que hay que tomar con reservas, pues sólo contempla una legislatura y además con una determinada y particular composición y correlación de fuerzas; a lo que hay que añadir además la advertencia de que prácticamente la incorporación de los senadores de las Comunidades autónomas se realizó sólo para cuatro de ellas y al final del período contemplado. Con todo, y a pesar de estas salvedades, la apreciación descansa ya sobre una práctica política de ciertas dimensiones aunque lógicamente las líneas de tendencia

(48) De interés al respecto, GARCÍA HERRERA, M. A.: «La Comisión mixta Congreso-Senado». *REP* núm. 4, pp. 67 y ss.

(49) Véase por todos el análisis del profesor PORTERO MOLINA, *op. cit.*, pp. 227 y ss.

resultantes están sujetas a las modificaciones y alteraciones futuras. En especial aquéllas que incidan sobre la alteración en la correlación de fuerzas políticas de la propia Cámara y la que se desprenda de su comparación con la del Congreso de los Diputados. En cuanto Cámara de repercusión legislativa —en términos de PUNSET— el Senado ha propiciado una ampliación de la capacidad global de asunción de demandas sociales, pero sobre todo ha propiciado el incremento del espacio de oposición, función ésta que deberá verse potenciada todavía más en el futuro, en función de la asincronía de una serie de procesos electorales en las Comunidades autónomas (50).

No es arriesgado suponer que, una vez alcanzada su composición final, el Senado pueda asumir una función política de especial importancia, particularmente en el terreno autonómico, pero sin exclusión de otros, como es la de corregir aquellos textos legislativos de dudosa constitucionalidad, como ha señalado el profesor CRUZ VILLALÓN (51). Pero éste es ya terreno de futuribles, que no tiene, por tanto, más límite que el de la capacidad de imaginación constitucional de cada cual, y, sin embargo, pone en evidencia cómo el diseño bicameral español, por ser en no pequeña medida abierto, permite una serie de rentabilidades en el trabajo legislativo cuya explotación descansa fundamentalmente en las necesidades experimentadas por las fuerzas políticas mayoritarias presentes en las dos Cámaras.

Sí parece excesivamente categórico, en cambio, afirmar que la segunda Cámara opera prácticamente como órgano consultivo en el proceso legislativo. Desde luego que su regulación constitucional posibilita que sea reducida a función tan insignificante, pero también hace posible —o no imposibilita— un digno y eficaz papel en los trabajos legislativos. Y la tendencia parece ser más bien ésta. A la espera de estadísticas más minuciosas y atendiendo a los proyectos presentados en la primera legislatura, las cifras son más bien alentadoras. Sobre una muestra de 280 proyectos de ley, entre los que lógicamente los hay de todo calibre, el Senado no ha propuesto ninguna modificación en 179 (64 por 100) (52). Modificaciones de escasa relevancia en cuanto al fondo, pero de cierta entidad desde un punto de vista técnico —terminología, correcciones de estilo, tecnicismos, etc.—, sufrieron un total de 41 proyectos de ley (15 por 100) (53). Un último apartado lo integran

(50) COITA, M., *op. cit.*, p. 592. La calificación del Senado como Cámara de repercusión en PUNSET, *El Senado...*, p. 159. Asincronía que se confirma atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional que desestima el recurso de la Presidencia del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco sobre designación de Senadores.

(51) CRUZ VILLALÓN, P.: «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico núm. 4. 1981.

(52) En buen criterio debe advertirse que una significativa parte de ellos eran proyectos de ley de autorización de créditos extraordinarios para gastos en muchos casos ya realizados que tampoco suscitaron grandes objeciones en el Congreso de los Diputados.

(53) Este criterio de clasificación es desde luego discutible, casi tanto como necesario. Se quiere aludir a aquellos proyectos que, aceptándose en cuanto a los criterios de fondo y a la regulación propuesta, suscitaban en los Senadores intenciones perfectivas para mejor determinación de criterios y regulaciones.

aquellos proyectos de ley en los que se introdujeron modificaciones trascendentales de fondo. Lo que sucedió en 43 proyectos que suponen el 21 por 100 del trabajo legislativo que entró en la Cámara.

Estas cifras sugieren varias consideraciones y algunas hipótesis.

El alto número de proyectos que no han suscitado modificaciones se explica, junto a la ya aludida de la intrascendencia práctica de muchos de ellos, por ser resultado de acuerdos políticos fraguados en su lugar natural: el Congreso de los Diputados en tanto que Cámara de representación política, en donde se sustancia el control extraordinario del Gobierno. A este respecto no deja de llamar la atención que, de nueve Estatutos de Autonomía tramitados por la vía del artículo 143 C. E., sólo cuatro hayan sufrido alteraciones. Pero todavía es más llamativo que disposiciones como la que regula el Fondo de Compensación Interterritorial no hayan merecido del Senado perfeccionamiento alguno. Se trata, pues, de una evidencia clara: las líneas básicas del diseño autonómico se han pergeñado en la Cámara de los grandes acuerdos políticos, el Congreso de los Diputados. Confirmándose así la tesis de que las Cámaras Bajas son, en general, más capaces y adecuadas para un tratamiento equilibrado de las grandes cuestiones, incluidas las territoriales, como ya vimos que ocurría en los sistemas federales.

El supuesto anterior no es sino uno más de entre los que avalan la eficacia de la función de coordinación de las fuerzas políticas mayoritarias presentes en ambas Cámaras a través de sus respectivos grupos parlamentarios. Fenómeno respaldado por el alto porcentaje de proyectos de ley que no sufrieron modificación.

Germinalmente se aprecia en nuestra práctica legislativa bicameral la presencia de un principio de división del trabajo entre las Cámaras. Unas veces los proyectos de ley han pasado a la segunda Cámara en estado de semielaboración, reflejando los principios básicos que daban razón de la ley, aunque con notorias insuficiencias, y en ella han sido objeto de un proceso de depuración francamente encomiable. Ya es más discutible si tal práctica ha sido consecuencia de una intención política o inevitable resultado del atasco legislativo del Congreso, acosado por el cúmulo de debates y prácticas parlamentarias. Este supuesto se ha reiterado con machacona insistencia en una serie de proyectos que afectaban al ordenamiento jurídico en extremos especialmente relevantes y que requerían una cierta depuración técnica especialmente delicada y trascendente. Por este extremo se puede hablar de un Senado con cierta especialización funcional (54).

(54) A efectos puramente indicativos, y desde luego sin pretensiones de exhaustividad, cabría citar: Impuesto sobre transmisiones y actos jurídicos documentados, Reforma del Código Penal en materia de libertad de expresión, reunión y asociación, Autopsias, Modificación del Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas, Orgánica de delitos dolosos, menos graves y flagrantes, regulación del mercado hipotecario, de modificación del Código Civil en materia de familia, de modificación y adición de artículos al Código Penal y al Código de Justicia Militar, de protección civil del derecho al honor, de reforma de los artículos 17 a 26 del Código Civil, de Contrabando, etc.

En otros casos se trataba de proyectos trascendentes en cuanto al fondo, pero necesitados de un tratamiento que se derivara de un debate de cierta especialización. A este respecto cabe citar, entre otros posibles, el caso de la legislación salida del Senado sobre espacios naturales protegidos, donde quizá se puede comenzar ya a hablar de una división del trabajo por razón de la materia (55).

No parece demasiado arriesgado avanzar la hipótesis para nuestro Senado de lo ocurrido en otras segundas Cámaras. La progresiva especialización derivada del principio de división del trabajo puede desembocar a largo plazo en la definición de un tipo de parlamentario propio especialmente adecuado para un tipo de trabajo no sólo legislativo que requiere características diferentes al de la primera (56).

5. La práctica electoral ofrece ya una serie de líneas de tendencia relativamente claras.

El sistema de provisión del Senado es, en primer lugar, más complejo de lo que a primera vista parece. Descansa sobre tres tipos de circunscripciones de naturaleza heterogénea: provincias, cabildos y Comunidades autónomas. Y aunque con arreglo al mandato constitucional se inspira en criterios de escrutinio mayoritario, se puede afirmar que en los casos de las agrupaciones de islas, Ceuta y Melilla, se introducen criterios de proporcionalidad encubierta.

La primera característica notoria del sistema, como se deduce de los gráficos I, II y III, consiste en que tras tres procesos electorales cabe afirmar que prácticamente la distorsión entre Congreso y Senado es mínima *en escaños* en términos absolutos, cumpliéndose así una de las intenciones básicas de los constituyentes, que en ningún caso desearon el supuesto de dos Cámaras estructuralmente enfrentadas por causa de su composición, en la medida en que ello hubiese subvertido el marco de distribución de funciones establecido en el texto constitucional. Esta identificación relativa en escaños se aprecia además a otro nivel, resultado lógico del anterior: el votante cada día disciplina más su voto para el Senado con relación a la lista que vota para el Congreso de los Diputados, lo que refleja un proceso de conversión progresiva del sistema plurinominal en otro de lista formalmente abierta. Hay excepciones, pero es ésta una tendencia ya constatada claramente en las últimas legislativas.

Un proceso de desplazamiento de similar etiología se aprecia en los senadores elegidos por las Comunidades autónomas recogido en el artículo 69, 5, C. E. Estos senadores, que como vimos incorporan un tipo de representación especial territorial, constituyen en la práctica y hasta el pre-

(55) A este respecto hay que citar el proyecto de ley referente a Las Tablas de Daimiel y los correspondientes a los Parques Nacionales del Teide, Garajonay, Taburiente, Timanfaya...

(56) En lo que parecen coincidir los más modernos expertos en bicameralismo como uno de los rasgos comunes de las segundas Cámaras contemporáneas, BON VALSASINA y TESAURÓ, entre otros.

sente un supuesto más de representación política por su adscripción al grupo parlamentario del partido político o coalición electoral por el que se presentaron a las respectivas elecciones regionales: La única relevancia de la territorialidad se produce dentro de cada grupo parlamentario a través de la posibilidad de creación, dentro de la disciplina del mismo, de los llamados grupos territoriales, según establecen los artículos 32 y 33 del vigente Reglamento. Grupos que por de pronto actúan como difuminadores de la territorialidad de aquellos grupos parlamentarios que pudieran formarse por un

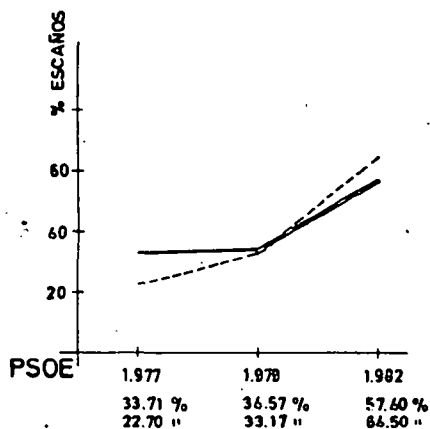


Gráfico I

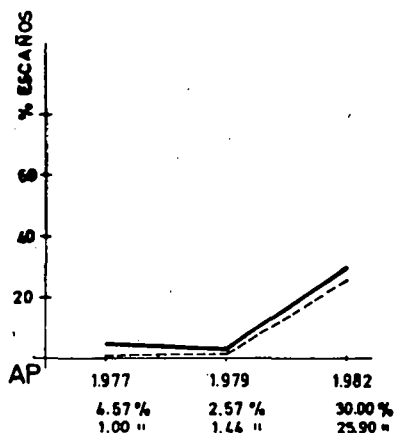


Gráfico II

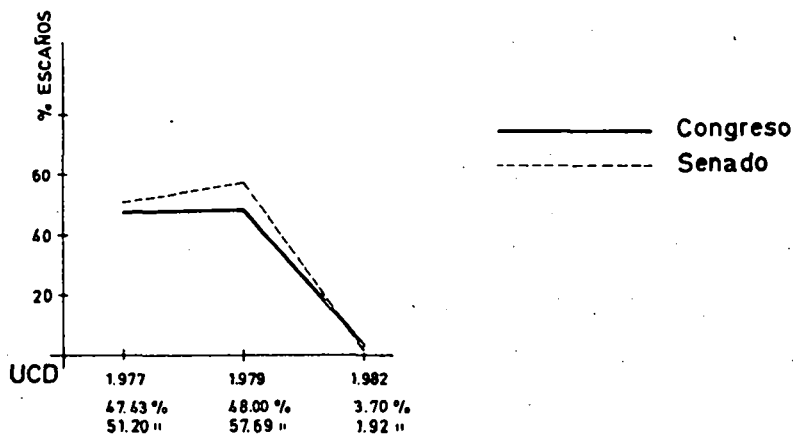
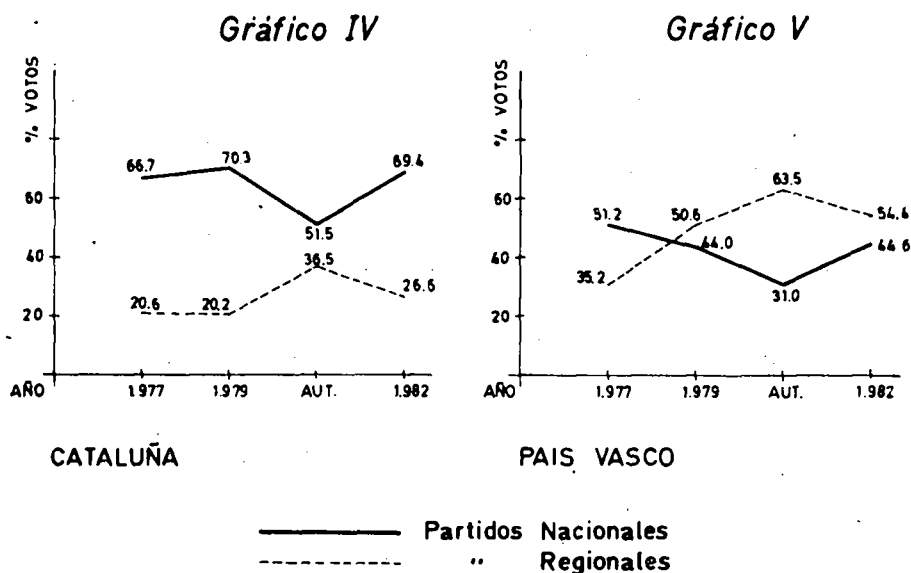


Gráfico III

partido regional en el caso de que alcanzara la cifra de senadores exigida para ello, diez según el artículo 27, 1, del Reglamento de la Cámara.

Aunque la práctica política parece indicar otra cosa, no cabe duda de que los constituyentes acometieron el diseño de la segunda Cámara con no escaso temor motivado por dos supuestos inevitables cuya trascendencia era en aquel momento imprevisible. De un lado, la composición del Senado pendía del propio diseño territorial del estado autonómico —sólo esbozado entonces— que, a través del mecanismo del artículo 69, 5, podía alumbrar una Cámara de composición aleatoria. De otro, esta aleatoriedad podría resultar fuertemente amplificadas según evolucionara el proceso de consolidación del sistema de partidos y hacia qué rutas lo hiciera. Si efectivamente en el Senado y en el propio sistema de partidos predominaban partidos nacionales fuertes, el Senado ofrecería una composición coherente: ahora bien, si el sistema de partidos acusaba una regionalización intensa, el esquema representativo, pero sobre todo funcional, de la segunda Cámara, se vendría abajo para tomar rumbos mejores o peores, en todo caso no previstos (57).

Sin embargo, la práctica ha resultado en este extremo bastante tranquilizadora. Como se aprecia en los gráficos IV y V para los dos casos de



(57) Este tipo de consideración no sólo es aplicable al Senado. Dada la escasa distorsión en resultados entre Congreso y Senado parece que lo que resultaría casi imposible sería la obtención de mayorías estables en ambas Cámaras.

subsistemas regionales de partidos, el voto se concentra en los partidos de ámbito nacional para las elecciones legislativas nacionales en términos que casan casi a la perfección con la intención de voto a los partidos o coaliciones que tienen como ámbito la Comunidad autónoma para las elecciones regionales, garantizando así un significativo margen de coherencia acorde con el diseño constitucional que fortalece la estabilidad de sus criterios básicos.

En fin, y para terminar, quedarían más que justificadas estas páginas si se conviniera en que la opción bicameral debe ser evaluada en el marco más amplio posible evitando valorarla, en defecto o en exceso, en base a juicios excesivamente tajantes que —como ha escrito MAURIZIO COTTA— omiten el fenómeno de cómo el factor bicameral se combina con otros varios (58).

(58) COTTA, M., *op. cit.*, p. 594.