Vicente Antonio Sanjurjo Rivo

Tese de doutoramento

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y BICAMERALISMO: UN ESTUDIO COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS CONSTITUYENTES ESPAÑOLA E ITALIANA

Dereito Público e Teoría do Dereito
Facultade de Dereito

ISBN 978-84-9750-166-8
Santiago de Compostela
2002

Universidad de Santiago de Compostela
Facultad de Derecho
2002

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y BICAMERALISMO: UN ESTUDIO COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS CONSTITUYENTES ESPAÑOLA E ITALIANA

Tesis que para la obtención del título de Doctor presenta el licenciado con grado en Derecho D. Vicente A. Sanjurjo Rivo

VºBº
El director

Fdo.: Prof. Dr. D. Roberto L. Blanco Valdés

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

A mis padres… por todo.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ÍNDICE

I- Introducción: Transición política, proceso constituyente y derecho constitucional 5

II- La experiencia constituyente italiana 17

1- Del fascismo a la Constituyente 17

1.1- Indicios de la conformación del futuro Senado 17

1.2- La opinión de los partidos políticos frente al Senado 24

1.2.1- Los partidos del centro-derecha 26

1.2.1.1- El Partido Republicano (PRI) 26

1.2.1.2- La Democracia Cristiana (DC) 28

1.2.1.3- El Partido Liberal (PLI) 30

1.2.1.4- El punto de confluencia de todos ellos 32

1.2.2- Los partidos de la izquierda 33

1.2.2.1- El Partido *d'Azione* (Pd'A) 35

1.2.2.2- El Partido Socialista (PSIUP) 38

1.2.2.3- El Partido Comunista (PCI) 39

1.3- La «Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato» 41

1.3.1- Introducción 41

1.3.2- Los trabajos de la I Subcomisión sobre «problemas constitucionales» relativos a la Segunda Cámara 43

1.3.2.1- Las deliberaciones en el seno del Comité de estudio sobre «órganos y funciones legislativos» 43

1.3.2.1.a) - La aceptación unánime del principio bicameral 43

1.3.2.1.b) - Análisis de las distintas modalidades estructurales de segundas cámaras 44

1.3.2.1.c) - La posición del Senado respecto a la Cámara Baja y los distintos mecanismos de resolución de conflictos 48

1.3.2.2- El desarrollo de los debates en Subcomisión 50

1.3.2.2.a) - La acogida mayoritaria del sistema bicameral 50

1.3.2.2.b) - El diseño orgánico: los diversos modos de composición de la Segunda Cámara 52

1.3.2.2.b.i) - La representación de los intereses de categoría 52

1.3.2.2.b.ii) - La representación territorial: en especial, la regional 65

1.3.2.2.c) - El diseño funcional: ausencia de especialización y sistemas de relación entre ambas Cámaras 68

2- Los trabajos de la Asamblea Constituyente 70

2.1- Constitución y organización interna 70

2.2- Los primeros debates: la II Subcomisión 72

2.2.1- Inadecuada, aunque a la vez interesada, ordenación de la discusión 72

2.2.2- El predominio de las tesis conservadoras: la adopción del bicameralismo 75

2.2.3- Nueva victoria del centro-derecha: la aprobación del bicameralismo perfecto 81

2.2.4- El modo de composición del Senado: una difícil elección 83

2.2.4.1- Se resquebraja la unidad de acción de las fuerzas conservadoras 83

2.2.4.2- En busca de un punto de encuentro 84

2.2.4.3- ... pero el mosaico de iniciativas dificulta la marcha 86

2.2.4.4- La imposibilidad del acuerdo: el colegio electoral indiferenciado y las condiciones de elegibilidad 90

2.2.4.5- El acuerdo fallido: el proyecto Perassi 95

2.3- «La Comisión de los 75»: el golpe de efecto de los comunistas (que siembran el desconcierto al aliarse con la derecha) 103

2.4- La Constituyente en sesión plenaria 107

2.4.1- Y vuelta a empezar: una nueva reposición de los planteamientos de partida 108

2.4.2- El definitivo aislamiento de católicos y republicanos: los socialistas se suman al pacto con la derecha 110

2.5- Unas breves consideraciones finales 116

III- La experiencia constituyente española 121

1- Del franquismo a las Cortes constituyentes 121

1.1- El tránsito a la transición: el gobierno de Arias Navarro 121

1.2- El inicio de la transición política: *la Ley de reforma para la ruptura política* y el desmantelamiento del régimen franquista 136

1.3- La posición de los cuatro grandes partidos estatales en relación con la Segunda Cámara y el modelo de organización territorial de cara al inminente arranque del proceso constituyente 180

1.3.1- Alianza Popular (AP) 182

1.3.2- La Unión de Centro Democrático (UCD) 187

1.3.3- El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) 193

1.3.4- El Partido Comunista de España (PCE) 201

2- Los trabajos de las Cortes constituyentes 214

2.1- El inicio del proceso constituyente: del *Borrador constitucional* al *Anteproyecto.* El triunfo de la tendencia generalizadora-igualadora y la implantación de un Senado de marcado perfil autonómico 214

2.2- El punto de inflexión del proceso: el *Informe de la Ponencia.* La aparición en escena de la tendencia generalizadora-diferenciadora y la desconstitucionalización de la composición del Senado. 254

2.3- La confirmación de la tendencia generalizadora-diferenciadora y el desvanecimiento del carácter autonómico del Senado: tramitación en la Comisión y el Pleno del Congreso 286

2.4- La tramitación en la Comisión y el Pleno del Senado: un esfuerzo por resaltar el desdibujado contorno autonómico de la Segunda Cámara 329

2.5- A modo de resumen: en torno a la *rigidez* del derecho y la *flexibilidad* de la política 346

IV- Conclusiones. Derecho constitucional e historia del derecho: el Senado en los procesos constituyentes español e italiano 373

BIBLIOGRAFÍA 386

ÍNDICE DE NOMBRES 408

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

I- INTRODUCCIÓN: TRANSICIÓN POLÍTICA, PROCESO CONSTITUYENTE Y DERECHO CONSTITUCIONAL

Transcurridos más de cincuenta años desde la aprobación de la Constitución italiana todavía se sigue hablando de la conveniencia de acometer una reforma del Senado de aquel país, tema que ha quedado pendiente tras la reciente reforma constitucional, y pese a que la misma ha afectado a la estructura territorial del Estado[1]. Otro tanto sucede en España después de que hayan pasado ya más de veinte años desde la aprobación de nuestro texto fundamental. Pues bien, la tesis que pretendemos demostrar es que esta coincidencia no es casual.

En efecto, son muchos los puntos de conexión que podrían encontrarse entre ambos países y posiblemente uno de los que no pasaría fácilmente desapercibido sería el hecho de que en ellos se

---

[1] Cfr., por todos, sobre esta reforma, M. Olivetti y T. Groppi, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V,* G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

operó una transición de un régimen dictatorial a otro democrático a partir de una pretensión de continuidad jurídica que ordenase dicho tránsito[2]. De ese modo, derribado el fascismo, el primer gobierno del mariscal Badoglio fue sin duda un gobierno del Rey, como también el de Arias Navarro constituido tras la muerte de Franco era formalmente el gobierno del proclamado nuevo Rey según las previsiones sucesorias del ordenamiento franquista. Sin embargo, había una importante diferencia que, como veremos, tendrá algunas consecuencias: mientras en Italia el propósito de continuidad formal lo había con relación a la tradición liberal del Estatuto albertino (monarquía constitucional), en el caso de España tal empeño se traducía en la búsqueda de continuidad entre el régimen franquista y la futura monarquía que, según las previsiones legales, debía sucederle (monarquía autoritaria).

Tan dispares procedencias podrían explicar que en Italia los partidos prefascistas asumieran desde muy pronto gran protagonismo en detrimento del Monarca, que se vería obligado a renunciar a la Corona y aceptar el nombramiento de su hijo como lugarteniente general del Reino, mientras que en España, en cambio, don Juan Carlos, que contaba con la legitimidad que le proporcionaba la legalidad franquista, desempeñaría un papel de

---

[2] Esa continuidad formal había llevado en Italia a algún autor a sostener que después del 25 de julio de 1943 y la separación de Mussolini de su cargo por el Rey no se había consumado una revolución, sino más bien una transmisión de los poderes supremos del Estado sin fractura desde el punto de vista formal. (*Vid.* F. Pergolesi, *Diritto costituzionale* (parte generale), 5.ª edic., U.P.E.B. del Dott. Cesare Zuffi, Bologna, 1948, pp. 21-23). Defenderían lo contrario, en cambio, entre otros, G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione),* Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1949, pp. 111 y ss., y M. Bon Valsassina, *La decadenza dell'ordinamento statutario,* Edizioni della Bussola, Roma, 1949, pp. 165 y ss. Para el caso de España, véase, por ejemplo, P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* Tecnos, Madrid, 1976 y R. Morodo, *La transición política,* Tecnos, Madrid, 1984.

primerísimo orden en ese proceso de transición, revelándose como uno de sus principales impulsores y ganando de ese modo para sí y la Monarquía la legitimidad democrática que no tenía.

Tan inmediata irrupción de los distintos partidos políticos justificaría que el Decreto legislativo de 25 de junio de 1944, número 151, verdadera norma-puente hacia la democracia, fuese obra de las principales formaciones políticas. En España, donde esa aparición en escena fue sin embargo algo más tardía, la norma jurídica equivalente, esto es, la Ley para la Reforma Política, que había sido aprobada siguiendo escrupulosamente el procedimiento marcado por la legalidad franquista, resultó en cambio ser obra de los exponentes de la clase política del régimen anterior. Por ello, aun respetando esa presunta continuidad jurídica, el Decreto legislativo núm. 151 apuntaba inequívocamente hacia la ruptura, al hacer referencia a la formación de una nueva Asamblea constituyente; la Ley para la Reforma Política, sin embargo, no fue tan terminante y únicamente posibilitó la constitución de unas nuevas Cortes sin hacer al respecto mayores aclaraciones: que al final devinieran constituyentes fue algo puramente fáctico, que dependió de los resultados electorales del 15 de junio de 1977 y de la voluntad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria de que aquellas Cortes formalmente reformadoras se volviesen materialmente constituyentes. En este sentido, la menor ambigüedad del proceso de transición italiano permitiría que incluso antes de la elección de la Asamblea constituyente se crease un Ministerio para la Constituyente en el que se organizaron varias comisiones de estudio sobre aspectos que ineludiblemente debería después abordar el constituyente, o que se sometiese a referéndum la cuestión institucional de la monarquía o la república con victoria de esta segunda opción. En el caso de España, por el contrario, la convivencia entre reforma y ruptura sería mucho más sutil, en un

permanente juego de equilibrios imposibles, y por lo mismo también mayores las contradicciones, de entre las cuales no sería la más pequeña el establecimiento de unas Cortes *bicamerales* finalmente constituyentes. Podría decirse, por tanto, que en ambos países se caminó hacia la ruptura, aunque en Italia se hiciese de un modo más explícito.

Así pues —antes, en el caso de Italia, o después, una vez aprobada la Ley para la Reforma Política, en el caso de España— en ambos países los partidos políticos desempeñaron un papel muy destacado en el período de tránsito hacia los trabajos constituyentes, y naturalmente también y muy especialmente, una vez se iniciaron éstos. Y tanto en uno como en otro, salvando claro está las evidentes distancias espaciales y temporales, debían afrontar problemas similares. Uno muy evidente era desde luego el de la reorganización territorial del Estado. Y al respecto, así en un país como en el otro, una buena parte de las fuerzas políticas y sectores muy destacados, aunque quizá no muy numerosos, de la sociedad civil compartían el mismo diagnóstico: era indispensable llevar a cabo una nueva ordenación de la distribución territorial del poder. En el caso de Italia no sólo como reacción al centralismo del régimen fascista, sino también como superación de las deficiencias que había mostrado la estructura fuertemente centralizada del Estado liberal prefascista durante la vigencia del Estatuto albertino. En España, por su parte, el proceso de descentralización aparecía como inevitable a la vista del grado de parálisis que había alcanzado la administración centralizada del Estado franquista y, sobre todo, como vehículo, si no de solución definitiva, sí al menos de suavización de las tensiones nacionalistas en el País Vasco y Cataluña. Tanto era así que, como señalara Javier Pérez Royo, «sin democracia no habría descentralización política, pero sin

descentralización política tampoco habría democracia»[3]. Y durante esta fase de transición asomarán, como veremos, en ambos países signos que parecían apuntar a la autonomía regional como instrumento idóneo a partir del cual iniciar la completa y total reestructuración de los respectivos Estados. Se diría, pues, que en materia de organización territorial había entre las principales fuerzas políticas de ambos países un general acuerdo en torno al *qué*, aunque no así en cuanto al *cómo.*

En efecto, entre los partidos italianos del centro-derecha había, con sus distintos matices, una general inclinación favorable al regionalismo, de lo que daba buena muestra el que su fuerza hegemónica, la Democracia Cristiana (DC), viese en la Región un cuerpo intermedio que oponer al *Estado hostil* que había despojado al Pontífice de su poder temporal. Sin embargo, ese regionalismo entusiasta no se traducirá en una propuesta regionalista perfectamente definida. Por el contrario, cuando se trataba de ofrecer modelos operativos que poder contrastar, apenas alcanzaban bosquejos que en absoluto daban la medida exacta y el alcance del proceso de regionalización que patrocinaban. Únicamente el rechazo del Estado federal, que se veía como un factor de disgregación del país, servía como elemento para delimitar negativamente el Estado regional que auspiciaba el centro-derecha. Probablemente por ello, cuando se conectaba la organización territorial con la configuración de la Segunda Cámara ningún grupo ofrecería un modelo de Senado auténticamente regional, de corte federal, sino que a la representación regional se superpondrán otras modalidades de representación, como la corporativa, la de intereses o la de notables y, en todo caso, se le asignarán las funciones

[3] J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional,* 7.ª edic., Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 993.

típicamente conservadoras de Cámara de reflexión, de mejora técnica o de contrapeso de la actividad de la otra Cámara.

La izquierda italiana, en cambio, recelaba del proceso de regionalización del país por cuanto podía tener de dispersión del poder político y de entorpecimiento de la actividad planificadora, y era mayoritariamente unicameralista. En este sentido, el único punto de encuentro que mantenía con el centro-derecha sería su frontal oposición al federalismo. No obstante, socialistas y comunistas, llegado el caso —y como finalmente sucedió—, estuvieron dispuestos a aceptar el establecimiento de una Segunda Cámara, siempre que fuese elegida por procedimientos democráticos y estuviese desprovista de funciones conservadoras y, a cambio, en lo que constituiría una inversión de las pautas de funcionamiento de un Senado regional al uso y una muestra más de la desconfianza que el movimiento regionalista despertaba en unos y otros, sirviese de instrumento de control de las Regiones en manos del poder central del Estado.

En España, por el contrario, será el centro-derecha el más reticente respecto al proceso de descentralización que asumía más por resignación que por convicción. Promoverá un regionalismo de contenidos imprecisos, más preocupado en salvaguardar la unidad y ofrecer algún tipo de respuesta a las reivindicaciones nacionalistas vascas y catalanas que en articular un modelo general de organización territorial perfectamente definido y delimitado. En consecuencia, tampoco presentará una Segunda Cámara perfectamente estructurada, sino que remitirá a un genérico Senado regional al que, junto con la representación propiamente regional, algunos yuxtaponían otras modalidades de representación, como la corporativa o la de notables, y al que además se le asignaban las funciones clásicas del bicameralismo conservador (segunda lectura, reflexión o enfriamiento). Con relación a este último punto, sin

embargo, debe matizarse que mientras en Italia la atribución al Senado de funciones típicamente conservadoras por los partidos de centro-derecha se insertaba en la más pura tradición del Estado liberal del que traía causa su proceso de transición, en España, al menos en su primera fase de tránsito a la democracia, se utilizará la Segunda Cámara como medio de colocación de la clase política procedente del franquismo y como instrumento a su servicio para frenar o atemperar los proyectos de cambio que eventualmente intentase acometer la Cámara Baja, de lo que será buen reflejo el Senado diseñado en la seudo-reforma proyectada por Arias Navarro y, en menor medida, en la Ley para la Reforma Política.

Por su parte, las fuerzas políticas de la izquierda española, que como en Italia se habían ocupado más de crear mecanismos de lucha contra el régimen anterior que de elaborar aquilatadas líneas programáticas de orden institucional, eran en cambio, a diferencia de lo que sucedía en Italia, fervientes partidarias de la descentralización territorial. Y todavía habrá una circunstancia adicional que distinguirá a la izquierda española de sus compañeros italianos: tanto socialistas como comunistas terminarán por asumir como propio buena parte del ideario nacionalista vasco y catalán, al menos en sus aspectos semántico-simbólicos más significativos. De hecho, cuando se aproximaron a la cuestión territorial lo hicieron con la intención de brindar soluciones a las reclamaciones nacionalistas, y a partir de ahí acabaron ofreciendo un modelo global de organización territorial del Estado de tipo federal. No obstante, el Estado federal que propugnaban (y aquí estriba otra diferencia sustancial respecto a sus correligionarios italianos que eran, como ya se ha dicho, convencidos antifederalistas) no era de aplicación inmediata, sino más bien una aspiración de futuro. Esta imposibilidad de realización inminente debido a los condicionamientos políticos y limitaciones del momento

proporcionaría a la estructura territorial un cierto carácter provisional o transitorio hasta tanto no se alcanzase el ideal federal. Quizá por ello el tipo de Senado que iban a promocionar tuviese un carácter sólo parcialmente federal, concretamente en lo concerniente a su modo de composición, porque en el aspecto funcional, exceptuando las propuestas comunistas, se presentaba una Segunda Cámara desprovista prácticamente de cualquier indicio de especialización acorde con su naturaleza de Cámara territorial de corte federal.

Pues bien, la situación de partida con la que iniciaba en el verano de 1946 el constituyente italiano sus tareas era ligeramente más desventajosa que la que, apenas treinta años después, se encontró el constituyente español. Y no sólo, como es obvio, por la perspectiva histórica que a este último le proporcionaba el tiempo transcurrido y la posibilidad de volver la mirada a la experiencia constituyente y constitucional italiana, sino también porque efectivamente en ambos casos concurrían circunstancias objetivas que así lo indicaban. En efecto, como ya se ha señalado, tanto en Italia como en España existía el convencimiento generalizado de que sus respectivas tradiciones centralistas estaban agotadas y periclitadas y, en consecuencia, debían ser superadas. Pero mientras en España todas las fuerzas políticas, o al menos las más señaladas que habían obtenido representación en las Cortes constituyentes, asumirán, ya fuese con alborozo o con resignación, la inminente descentralización territorial, en Italia, en cambio, la izquierda en líneas generales sería sumamente reacia a la descentralización regional. De ahí que, más allá de inercias históricas (la Ley para la Reforma Política), la adopción del bicameralismo contase con el general asenso del constituyente español, en tanto que en Italia, socialistas y comunistas se declaraban unicameralistas convencidos que, como mal menor,

solamente aceptarían bajo determinadas condiciones y premisas el establecimiento de una Segunda Cámara.

A pesar de ello, sin embargo, el constituyente italiano lograría alcanzar una decisión de compromiso respecto a la organización territorial sobre la base de la generalización y la diferenciación regionales (regiones de estatuto especial y regiones de estatuto ordinario). Pero las contradicciones que escondía aquel acuerdo aflorarán al hilo del debate constituyente sobre el Senado: ni todos eran regionalistas, ni quienes lo eran participaban del espíritu regionalista con el mismo fragor e intensidad. Cada grupo entonces intentará utilizar el Senado y el ordenamiento regional para sus propios fines políticos o prejuicios ideológicos. El centro-derecha conseguirá enseguida la aprobación del bicameralismo y la igualdad de funciones y de posición jurídica de ambas Cámaras (bicameralismo perfecto). Y a partir de ese momento se desencadenaría una cascada de propuestas relativas al modo de composición del Senado que, a fin de arrojar un poco de luz sobre tan enmarañado debate, podría ordenarse a partir de los ejes complementarios derecha-izquierda (o heterogeneidad-uniformidad ideológica de la Segunda Cámara con relación a la Cámara de los Diputados) y territorialidad-no territorialidad (según se proyectase un Senado más o menos ligado a la representación de las Regiones y de los entes locales dependiendo del ideario regionalista o antirregionalista de los proponentes). Sobre ambos ejes se irían ubicando las distintas iniciativas de configuración del Senado y también las diversas, y en ocasiones sorprendentes, alianzas que se irían alternando según fuese el eje que primase en cada momento, desembocando tan confuso proceso, como veremos, en un Senado de circunstancias.

Si el constituyente italiano, como acabamos de señalar, había llegado a una decisión de compromiso respecto a la estructura

territorial del Estado, el español, en cambio, no pasaría de un compromiso apócrifo[4]: ciertamente tomaría la determinación de posibilitar la descentralización (acuerdo político sobre *el qué*), pero a la hora de establecer el modo de articularla no conseguiría más que conciliar principios (de generalización y no-generalización autonómica; de igualación y diferenciación entre autonomías) irreconciliables entre sí (desacuerdo político sobre *el cómo*). Principios que se sucederán a lo largo del *iter* constituyente informando la organización territorial y despuntando, según los momentos, unos sobre los otros, pero sin llegar en ningún caso a neutralizarse o anularse por completo: convivirán ininterrumpidamente a lo largo de todo el debate constituyente y según cuáles fuesen los que imperasen en cada tramo del mismo terminarían encontrando su adecuado correlato en la configuración orgánica del Senado. Únicamente en su vertiente estructural, pues en los distintos textos que se siguieron a lo largo de todo el proceso constituyente, el diseño funcional de la Segunda Cámara se corresponderá ineludiblemente, con pequeñas variaciones, con el ya clásico de una Cámara de segunda lectura o reflexión, prácticamente desguarnecida de funciones especializadas en orden a lo territorial: posiblemente las dudas y vacilaciones mostradas por el constituyente en cuanto al modo de articular territorialmente el Estado, junto con otras circunstancias que, como veremos, concurrirán en el proceso de elaboración de la Constitución, explicarían la constante configuración de un Senado funcionalmente *menesteroso* y desasistido de funciones especializadas. Así las cosas, el Senado finalmente recogido en la Constitución obedecería a los principios preponderantes que inspiraban el modo de distribución territorial del poder en el momento de aprobarse el texto

---

[4] *Vid.* C. Schmitt, *Teoría de la Constitución,* (traducción de F. Ayala), Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 54-57.

constitucional. Pero, según ya se ha indicado, tales principios no excluían a sus contrarios, y nada impediría, como finalmente sucedió, que con el tiempo se invirtiese el orden de prelación de los mismos, haciéndose entonces más evidente todavía el desajuste del Senado en el entramado constitucional.

En definitiva, pues, tanto en Italia como en España, sus respectivas Constituyentes no conseguirían superar el desencuentro político de partida sobre el específico modo de articular la inexorable descentralización territorial de ambos Estados, lo que, a su vez, tendría una influencia decisiva en la disfuncional configuración de sus Segundas Cámaras. A intentar constatarlo se dedicarán las páginas que siguen.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

II- LA EXPERIENCIA CONSTITUYENTE ITALIANA

1- DEL FASCISMO A *LA CONSTITUYENTE*

1.1- Indicios de la conformación del futuro Senado

La noche del 24 al 25 de julio de 1943, cuando ya la guerra comenzaba a darse por perdida tras el desembarco aliado en Sicilia y los primeros bombardeos sobre Roma, el Gran Consejo del fascismo, órgano supremo del régimen mussoliniano, en un afán de supervivencia de la propia clase política fascista, adoptó una resolución que supondría la quiebra del ya por entonces resquebrajado sistema fascista. En efecto, en el transcurso de aquella trascendental sesión se aprueba la célebre propuesta Grandi que comportaba la supresión de facto del régimen fascista y el intento de restablecer el Estatuto albertino otorgando, con tal fin, todo el protagonismo al Rey[1].

---

[1] Entre la abundantísima bibliografía, concerniente tanto a la literatura historiográfica como —más específicamente— a la jurídica, referida al período

Victor Manuel III —sabedor de que también estaba en juego la propia supervivencia de la Corona que podía verse arrastrada en su caída libre por el fascismo, con el que había mantenido, cuando menos, una cierta complicidad— asume el protagonismo demandado forzando la dimisión de Mussolini y nombrando un nuevo Gobierno que confía al mariscal Badoglio[2].

Pero el primer gobierno Badoglio (25 de julio de 1943-22 de abril de 1944) no procedió a ninguna reforma constitucional. Y las razones eran evidentes: tras el anuncio del armisticio con los angloamericanos el ocho de septiembre de 1943 y la ocupación alemana de la zona central y septentrional de la península —lo que había obligado al Rey y a su Gobierno a abandonar Roma y trasladarse a Brindisi— el país se había escindido en dos partes[3].

---

histórico que entonces se iniciaba, puede resultar de gran utilidad la consulta, entre otros, de A. C. Jemolo, «Continuità e discontinuità costituzionale nelle vicende italiane del 25 luglio 1943», en *Atti Accademia Nazionale Lincei,* Roma, 1947; V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio,* Roma, 1950; P. Calamandrei, «Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori», en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana,* dirigido por P. Calamandrei y A. Levi, G. Barbera, Firenze, 1950, pp. 89-140; A. Amorth, *Problemi costituzionali: dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica,* Milano, 1951; V. Onida, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana (testi e documenti),* Bologna, 1976; AAVV., *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente,* dirigido por E. Cheli, Società editrice Il Mulino, Bologna, 1979; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale,* Il Mulino, Bologna, 1989; Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica,* Roma, 1993; Negri, *Storia politica italiana,* Milano, 1994, y AAVV., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi,* dirigido por R. Romanelli, Donzellli Editore, Roma, 1995.

[2] Cfr. Bonomi, *Diario di un anno (2 giugno 1943-10 giugno 1944),* Garzanti, Milano, 1947; Catalano, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia,* Milano, 1962, y L. Piccardi, «I quarantacinque giorni del Governo Badoglio», en *Trent'anni di storia italiana 1915-1945,* Torino, 1975.

[3] La parte tomada por los alemanes, sólo nominalmente bajo el control de Mussolini que había sido liberado por los nazis de su encarcelamiento en Roma, se constituyó en la «República social italiana», mientras en la zona

Además, en la parte liberada —donde se había dispuesto junto al Gobierno una Comisión aliada de control, encargada de vigilar el efectivo cumplimiento de las condiciones del armisticio— los poderes del Monarca eran muy limitados al estar aquélla bajo el directo control de las fuerzas aliadas. Huelga decir que en situación tan excepcional cualquier intento de reforma constitucional estaba condenado irremediablemente al fracaso. No obstante, ya en estos momentos incipientes existía la percepción de que las reformas que habrían de llevarse a cabo rebasarían, sin duda, el marco estatutario[4].

Esta previsión se vio confirmada por el acuerdo, conocido como el compromiso De Nicola, al que llegaron los partidos políticos, que vendrían a ocupar un primerísimo plano en la escena política, y la Corona. En virtud de dicho acuerdo, hecho público el 12 de abril de 1944, el Rey renunciaba a la Corona y accedía al nombramiento de su hijo Humberto como lugarteniente general del Reino[5]. Este pacto, sin embargo, no sería operativo hasta el momento en que se produjese la liberación de Roma, allá por el 5 de junio de 1944[6] y representaba el punto de inflexión de la pérdida de la posición hegemónica del Rey en favor de los partidos políticos.

---

meridional, administrada por el gobierno Badoglio bajo supervisión aliada, se erigió lo que los historiadores han dado en llamar «el Reino del Sur». [Cfr. M. S. Giannini, «La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano», en *Rivista italiana per le scienze giuridiche,* (1951), pp. 330 y ss., y A. Degli Espinosa, *Il Regno del Sud,* Roma, 1946].

[4] *Vid.* C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948,* 6.ª edic., Editori Laterza, Bari, 1987, pp. 393-394.

[5] Sobre esta designación, que no coincidía exactamente con el instituto de la lugartenencia previsto en el Estatuto albertino, véase G. De Cesare, «Enrico De Nicola e la questione istituzionale», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* vol. I, Firenze, 1969, pp. 155 y ss.

[6] Cfr. G. Guarino, «La luogotenenza costituita con il r.d. 5 giugno 1944, n. 140», en *Annali,* Napoli, 1946.

Así, tras la formación del segundo gobierno Badoglio se acordaba con el lugarteniente, con el preceptivo consentimiento de los aliados, que la cuestión institucional, esto es, si monarquía o república, se resolvería a través del voto popular y una vez se hubiese producido la total liberación del territorio nacional (como puede apreciarse, es recurrente la coletilla de la liberación del territorio, lo cual da una idea de lo absolutamente excepcional de la situación) y que una nueva Constitución habría de elaborarse. Era, en definitiva, una apelación a un nuevo poder constituyente y el acta de defunción del Estatuto albertino. Ya nada podría ser lo mismo a partir de entonces. Las pretensiones de prolongar artificial y artificiosamente la vida del viejo Estatuto en la nueva etapa se desvanecieron por completo[7].

El 18 de junio de 1944 se constituía el nuevo gobierno Bonomi que sustituía al de Badoglio. Y se confirmaba en forma de Decreto legislativo de 25 de junio de 1944, número 151, lo anteriormente apuntado[8]. El solo título de esta disposición era sumamente revelador: «Asamblea para la nueva Constitución del Estado, juramento de los miembros del Gobierno y facultad del Gobierno de emanar normas jurídicas». Pues bien, en su artículo seis se preveía que el citado Decreto debería ser presentado a *las Asambleas legislativas* para su conversión en ley. Con independencia de las controversias que pudiese suscitar este precepto[9] o de que incluso no hubiese tales Cámaras, era muy significativa la alusión a las dos

---

[7] Con relación a los decisivos acontecimientos que se desencadenaron en este período histórico, véase AAVV., *La Politica di Salerno (aprile-dicembre 1944),* dirigido por A. Lepre, Roma, 1969.

[8] Sobre esta modalidad de fuente normativa generalizada en la época, véase G. Ferrari, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo,* Milano, 1948.

[9] *Vid.* al respecto S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, pp. 290-291.

Cámaras, ya que confirmaba el enorme peso que aún tenía en aquel momento la tradición bicameral del Estado liberal y que, sin duda, aún tendrá posteriormente en sede constituyente.

Por otra parte, en el espinoso tema de la cuestión institucional, es decir, si se optaba finalmente por la monarquía o bien por la república, los grandes partidos se decantaban claramente por la forma republicana. No eran, en cambio, tan evidentes las preferencias del pueblo, sobre las que se cernía cierta incertidumbre. Prueba de ello es que mientras la Democracia Cristiana se había pronunciado a favor de la república, su electorado, en cambio, era, en gran medida, monárquico, sobre todo en las provincias del sur. Las dudas se disiparon con el referéndum celebrado el dos de junio de 1946 al tiempo que se elegían los diputados de la Asamblea Constituyente, tal y como disponía el Decreto legislativo de la lugartenencia de 16 de marzo de 1946, número 98[10]. En él venció la opción republicana y fue derrotada la alternativa conservadora filomonárquica[11]. Este ambiente pro-republicano, que, como se acaba de señalar, estaba muy presente entre los partidos mayoritarios, se tradujo desde muy

---

[10] Pocos días antes, concretamente el 9 de mayo, el Rey, violando el compromiso De Nicola en virtud del cual —recuérdese— abandonaba definitivamente la vida pública y su hijo Humberto era designado lugarteniente general del Reino, abdicaba a favor de su hijo, y éste, a su vez, rompiendo la «tregua institucional», aceptaba la Corona con el nombre de Humberto II. El propósito de esta maniobra no era otro que el de ofrecer al cuerpo electoral una nueva Corona, actualizada y prestigiada, ante la inminente celebración de la consulta popular. (Cfr. L. Romita, *Dalla monarchia alla Repubblica,* Milano, 1966). Con relación a los problemas, tanto de carácter técnico-jurídico como político, que planteaba esta convocatoria simultánea, a través del decreto de la lugartenencia, del referéndum institucional y de elecciones constituyentes, véase P. Calamandrei, «Strategia del referendum», en *Il Ponte,* núm. 4 (1946), pp. 303-310.

[11] Con relación al referéndum y a los no pocos problemas técnicos que plantearon sus resultados, véase C. Esposito, «La maggioranza nel referendum», en *Giurisprudenza italiana,* 1/1946, pp. 385 y ss.

pronto en el rechazo del senado de tipo hereditario al estilo de los Lores de la monarquía británica. La república evidentemente era incompatible con una cámara aristocrática. Sin embargo, tal como se verá más adelante, no lo era con la posibilidad de que el Jefe del Estado designase una cuota de senadores.

Por entonces había ya una serie de señales que permitían vislumbrar el relevante papel que desempeñaría la Región en el futuro ordenamiento constitucional, lo cual, a su vez, podría tener, como finalmente sucedió, repercusión en el modo de composición de una hipotética segunda cámara. Entre ellas, el Decreto legislativo de 7 de septiembre de 1945, número 545, relativo a la región del Valle *d'Aosta* o el Real Decreto legislativo de 15 de mayo de 1946, número 455, de aprobación del Estatuto de Sicilia. Si bien es cierto que el alumbramiento del Estatuto siciliano se debió, en realidad, al intento de frenar el creciente movimiento separatista en la isla[12], no lo es menos que marcó una tendencia (a éste siguieron otros, una vez que la Constitución ya había entrado en vigor, como los aprobados por la Ley constitucional de 26 de febrero de 1948, número 3, relativa al Estatuto especial para la región de Cerdeña; la de 26 de febrero de 1948, número 5, que aprobaba con modificaciones el proyecto de Estatuto especial para la región *Trentino Alto Adige*, además de las Leyes constitucionales de la misma fecha números 2 y 4 que, respectivamente, adoptaban el ya vigente Estatuto de Sicilia y aprobaban el Estatuto especial para el Valle *d'Aosta* para el que ya se había establecido, como se ha señalado, una disposición instituente) que desembocaría en una nueva organización territorial en la que la Región ocupará, sin lugar a dudas, un lugar principal.

---

[12] C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948,* cit., p. 426.

Por otra parte, uno de los criterios utilizados para reclutar los miembros de la Consulta Nacional del Reino[13] había sido precisamente su procedencia regional. El artículo 6.º del Decreto instituente disponía que la Consulta se irá integrando «a medida que *las regiones* ahora ocupadas sean restituidas a la administración del Gobierno italiano» (cursivas nuestras). Desde luego, era muy significativo que se utilizase el criterio regional para surtir de miembros a un órgano central del Estado que, sin serlo, era lo que en aquel momento más se asemejaba a un parlamento. ¿Por qué no se utilizó como criterio determinante la Provincia en

---

[13] Órgano instituido por el segundo gobierno Bonomi a través del Decreto legislativo de la lugartenencia de 5 de abril de 1945, número 146, y regulado por diversas disposiciones posteriores. No era un órgano autónomo. Prueba de ello es que el Gobierno podía determinar el secreto o publicidad de las sesiones plenarias o en comisión, o bien dirigir discrecionalmente su consulta a la Asamblea plenaria o a una o varias comisiones de las diez que integraban la Consulta. Sus funciones eran eminentemente consultivas con relación a la función legislativa desarrollada por el Gobierno, aunque también llevó a cabo una función de control sobre el Ejecutivo y la Administración. Con relación a la primera de ellas —la función consultiva— a su vez, podía ser facultativa, respecto de las disposiciones legislativas en general, o preceptiva, cuando se tratase de proyectos de tipo presupuestario, impuestos, salvo casos de urgencia, o materia electoral, en cuyo caso era obligatorio la solicitud por parte del Gobierno de su parecer. Sus miembros los nombraba el Gobierno a propuesta de los partidos políticos de entre exparlamentarios antifascistas, representantes de los partidos y de las organizaciones sindicales y culturales, así como repatriados y partisanos. Su actividad efectiva fue breve pues solamente comprendió el período que abarca del 25 de septiembre de 1945 al 9 de marzo del siguiente año. Sin embargo, fue muy intensa y valiosa: aunque no era, desde luego, una Cámara representativa *sensu stricto*, sí era lo que más se le parecía en aquel momento; constituyó una referencia dentro del andamiaje institucional de entonces por tratarse de una asamblea política en la que se debatían y discutían libremente y con criterios políticos los diversos temas que le planteaba el Gobierno y por haber participado, aunque lastrada por su carácter puramente consultivo, en la elaboración de importantes proyectos de ley, como fue el caso de los que disciplinaban el sistema electoral para la Constituyente y sus facultades, o las modalidades del referéndum institucional. (Cfr. Pallotta, *La consulta nazionale: 25 settembre 1945-1 giugno 1946: funzioni, sviluppi e limiti,* Roma, 1963).

lugar de la Región? Hubiese sido incluso más pertinente a la luz de la falta de tradición que aquejaba a ésta, la cual había sido completamente ignorada por un Estado liberal de sesgo marcadamente centralista, a pesar de algunos tímidos experimentos descentralizadores que alcanzan, incluso, el período fascista. Sin embargo no se hizo porque las nuevas circunstancias (entre otras, los movimientos autonomistas y hasta separatistas en diversas partes del territorio; la organización regional de los Comités de Liberación Nacional[14]) aconsejaban privilegiar la Región como ente territorial. Y en el caso de la Consulta Nacional supuso un precedente que desbrozaba el camino hacia el Senado regional. No en vano los que defendían con mayor ahínco la autonomía regional —como era el caso de los republicanos— serán los más fervientes defensores del Senado de las Regiones.

1.2- La opinión de los partidos políticos frente al Senado

Los distintos partidos políticos se agruparon y coordinaron en los Comités de Liberación Nacional (CLN en la zona liberada y CLNAI en el área aún bajo ocupación alemana) y asumieron un cada vez mayor protagonismo. En efecto, aunque el primer gobierno Badoglio había sido sin duda un Gobierno del Rey, al más puro estilo de una monarquía constitucional, ya en los albores de esta nueva andadura, concretamente el 16 de noviembre de 1943, se había producido la inclusión de algunos subsecretarios, que pertenecían a distintos partidos políticos, en el Gobierno (Gobierno de los subsecretarios), lo cual supuso una primera toma de contacto de aquéllos con las instituciones. Esta tendencia se acentúa en febrero

[14] *Vid.* C. Lavagna, «Comitati di liberazione», en *Enciclopedia del diritto,* vol. VII, Milano, 1960, pp. 778 y ss.; también, P. Calamandrei, «Funzione rivoluzionaria dei comitati di liberazione», en *Il Ponte*, núm. 2 (1945), pp. 138-140, y G. Grassi y M. Legnani, «Il governo dei CLN», en *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione,* dirigido por M. Legnani, Bologna, 1975.

del siguiente año al ser nombrados ministros los subsecretarios y se confirma el 22 de abril de ese mismo año con la formación del segundo gobierno Badoglio, en el que se asignan prácticamente todos los ministerios a los representantes de los partidos. Esta evolución culminará con la formación del primer gobierno Bonomi (18 de junio de 1944) que ya fue nombrado directamente por el Comité de Liberación Nacional que había impuesto sus criterios al lugarteniente. Así pues, el creciente protagonismo de los partidos se hizo cada vez más evidente, hasta el punto que los distintos Comités de Liberación Nacional llegaron a «configurarse de facto como órganos del Estado»[15] y que «el gobierno Bonomi pareciese casi el órgano ejecutivo de éste [el Comité de Liberación Nacional], considerándose sólo formalmente ligado a la Monarquía que había aceptado nombrarlo otorgándole un *crisma* de legalidad»[16].

Debe tenerse presente que, habida cuenta de lo excepcional de la situación, el Gobierno, integrado —tal como se ha señalado— por representantes de los distintos partidos políticos, acumulaba el poder legislativo y el ejecutivo. Todo el entramado jurídico de este período, la denominada Constitución material, fue obra de los sucesivos gobiernos, o lo que es lo mismo, de los partidos políticos. Éstos fueron los constituyentes de la Constitución material. Y no podrían comprenderse acontecimientos de tanta relevancia como la renuncia del Rey y la institucionalización de la lugartenencia o el modo finalmente adoptado para resolver la cuestión institucional sin tener en cuenta los distintos partidos y la relación de fuerzas entre éstos. En realidad, nada se entendería de esta etapa si prescindiésemos de ellos.

---

[15] S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana,* cit., p. 282.
[16] C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948,* cit., p. 397 (cursivas nuestras).

Por todo ello resulta obligado el estudio de las distintas propuestas o grandes líneas programáticas que, con relación al Senado, planteaban los distintos partidos en este momento previo a la Constituyente. Aparte del valor que puedan tener en sí mismas, constituyen el bagaje fundamental con el que los diversos partidos acometerán la labor constituyente. Representan, en fin, puntos de partida que no deben ser soslayados en la medida en que tendrán su continuidad y concreción definitiva en sede constituyente[17].

1.2.1- Los partidos del centro-derecha

1.2.1.1- El Partido Republicano (PRI)

A diferencia de otros partidos, en especial los de izquierdas, se apreciaba en el republicano (PRI) una notable preocupación por los temas institucionales. Buena prueba de ello son los *Lineamenti costituzionali della Repubblica italiana* elaborados en septiembre de 1943, en plena ocupación de la capital. Se apoyaba decididamente el sistema bicameral, pero lo realmente relevante es que se hacía ligándolo al ordenamiento regional. Los republicanos se significaban por su decidida voluntad regionalista. Concebían la Región como un ente de Derecho público dotado de poderes legislativos y administrativos en el marco de la Constitución y las leyes del Estado. Sin embargo, ello no se traducía en un senado *exclusivamente* regional. Junto a las asambleas regionales, otros entes u organizaciones como los sindicatos o las universidades concurrían en la elección de senadores. Se admitía además que un número reducido de senadores fuese elegido con carácter vitalicio por el propio Senado o por el Jefe del Estado. Incluso en

[17] Respecto a la actividad desarrollada por los distintos partidos políticos y a su creciente protagonismo en esta época, cfr. AAVV., *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente,* t. I: «L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana», y t. II: «L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano», dirigido por R. Ruffilli, Società editrice Il Mulino, Bologna, 1979.

contribuciones posteriores esta base electoral del Senado se extendía a los ayuntamientos, organizaciones profesionales, agrícolas, industriales, comerciales y a asociaciones culturales. Era, sí, un senado regional, pero no sólo: la Región confluía con un abigarrado conjunto de entes y organizaciones sociales para la composición del Senado.

Por otra parte, la justificación última del Senado era del todo convencional: servir a la mayor ponderación en la elaboración de las leyes y al mejor y más efectivo ejercicio de la función de control. El cometido de este Senado sería entonces complementario respecto al de la Cámara de Diputados y su naturaleza, al objeto precisamente de llevar a cabo tal cometido, eminentemente técnica.

Por tanto, la virtualidad práctica de la Región era menor de lo que *prima facie* pudiese parecer. No sólo porque la Región debiese competir, aunque sin aclarar todavía en qué condiciones, con otros entes u organizaciones sociales para integrar el Senado, sino también porque al conferirle a éste un carácter técnico, podría parecer que se devaluaba un tanto la Región como ente territorial dotado de poder no sólo administrativo sino también político. Y ello, claro está, con independencia de que luego las relaciones entre ambas Cámaras pudiesen ser paritarias. En fin, todos estos postulados relativos al Senado se verían confirmados poco tiempo después, en 1946, con ocasión del XVII Congreso Nacional del Partido Republicano[18].

---

[18] Resulta pertinente hacer referencia a algunos trabajos que versaban sobre el tema en cuestión y que fueron apareciendo en esta época en diversas revistas ligadas al partido. Y en particular a dos de ellos. En primer lugar, el de Bortolotti que, aparte de atribuir a ambas Cámaras idéntico número de miembros y facultades, confeccionaba un senado exclusivamente regional. Será, pues, la Región la que monopolice la elección de senadores sin necesidad, por tanto, de concurrir con otras instituciones territoriales u organizaciones sociales. En

1.2.1.2- La Democracia Cristiana (DC)

Un primer esbozo del pensamiento democristiano al respecto en este período se encontraba en las *Idee ricostruttive* de julio de 1943. En perfecta sintonía con su tradición, se ponía especial énfasis en las estructuras u organizaciones de la sociedad civil: la familia, organizaciones profesionales, sindicatos, la Iglesia... Serían todas ellas células básicas e imprescindibles para la propia supervivencia de la comunidad. El Estado debería únicamente garantizar su pleno desarrollo armónico. De este magma ideológico emergía el principio de la representación profesional o de intereses que acompañará pertinazmente —casi de forma obsesiva— a esta formación, como más adelante se podrá constatar en sede constituyente.

Por ello se defendía en este documento programático que junto a la Asamblea expresión del sufragio universal debería crearse una Asamblea Nacional elegida por las organizaciones profesionales radicadas en cada región. La DC no perseguía un Senado regional sino otro bien distinto, de carácter corporativo. El Senado sería el foro de representación de estos grupos intermedios y la Región, reducida a simple circunscripción electoral[19], no sería otra cosa más que un instrumento a su servicio.

---

segundo lugar, Zuccarini abogaba por la creación de un Alto Consejo Regional, especie de tercera Cámara integrada por aquellos miembros del Senado de procedencia regional y con la específica tarea de velar y tutelar las autonomías locales menores. Al margen de la extraordinaria complejidad introducida en el sistema por esta sobresaturación de Cámaras (por si dos fuesen pocas, ahora se proponen ¡hasta tres!), incluía el autor la novedad de asignar a este Alto Consejo Regional una función especializada, cual es, como se acaba de señalar, la de garantizar el respeto a la autonomía de los entes locales menores. (*Vid.* P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* Edizioni di Comunità, Milano, 1977, pp. 81-83).

[19] Incluso hay en esta época trabajos de católicos relativos al Senado que omitían toda referencia a la Región, sin atribuirle siquiera el papel menor de circunscripción electoral. (*Vid.* P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., p. 84).

Más adelante, en los años 1945 y 1946 se suceden los trabajos de militantes cualificados relativos a este tema. En todos ellos parecía seguirse la senda iniciada por las *Idee ricostruttive:* la del Senado de representación de intereses corporativos. Pero mientras en alguno de ellos lo era con carácter exclusivo, quedando la Región relegada a mera circunscripción electoral, en otros, en cambio, la base electoral del Senado se extendía también a las Regiones o a los Entes Locales e, incluso, al Jefe del Estado, al que alguno de estos escritos le otorgaba la capacidad de nombrar una cuota de senadores, que deberían cumplir determinados requisitos de elegibilidad.

El concepto de la representación de intereses encontrará un soporte teórico en el informe presentado por Guido Gonella al I Congreso Nacional de la Democracia Cristiana, que había tenido lugar en abril de 1946 en Roma. Se introducía en él el término de la «doble representación». Quiere esto decir que en el conjunto de la sociedad habría dos planos yuxtapuestos: el del sujeto individualmente considerado y el del sujeto que se asocia sobre la base de intereses comunes, ya sean éstos económicos, morales o territoriales, constituyéndose así distintas organizaciones que obedecen a intereses diversos. Las instituciones representativas deberían, pues, reproducir esta dualidad de planos: mientras una Cámara deberá reflejar el cuerpo electoral en su versión atomizada, la otra dará buena cuenta de ese mismo cuerpo electoral pero esta vez bajo los ropajes de las distintas estructuras —ya sean éstas territoriales, económicas o culturales— que lo vertebran. Todo se explica y tiene sentido a partir de este enfoque. La Región, por ejemplo, con relación al modo de composición del Senado, ya no sería un ente de Derecho público al que se privilegia, sino una comunión de intereses *territoriales* que concurre con otras organizaciones que representan intereses de naturaleza distinta.

Esta propuesta, sin embargo, planteaba indudables problemas tanto de índole teórico como práctico: ¿hay bisturí capaz de diseccionar el cuerpo electoral de modo que podamos detectar todos esos intereses, separándolos y delimitándolos perfectamente unos de los otros?; ¿qué son, por ejemplo, exactamente los intereses territoriales?; ¿acaso éstos no incluyen los económicos o culturales o, al revés, estos últimos no son también intereses territoriales, en cuanto referidos a un determinado territorio? Y aun todavía: ¿no son todos ellos intereses políticos? Lo cierto es que el principio de la representación de intereses, producto de la aquilatada tradición del pensamiento cristiano de las comunidades intermedias, conducía —como se verá más adelante— inevitablemente a resultados inequívocamente conservadores.

1.2.1.3- El Partido Liberal (PLI)

El Partido Liberal en un primer momento apoya —aunque más adelante se desmarcará de esta postura inicial— la distribución regional del territorio y conecta el nuevo Estado regional a la Segunda Cámara. El Senado habría de ser, pues, regional. Las diferencias surgen cuando se establecen los mecanismos para hacerlo efectivo: o bien son las Asambleas regionales las que elegirían a los miembros del Senado entre personas ajenas a la propia Asamblea y dentro de ciertas categorías, o, por contra, lo harían directamente las asociaciones profesionales, económicas y culturales con implantación en las distintas regiones. Debe advertirse que, sea cual fuere la opción que se siga, el resultado final será un Senado no tan regional como podría parecer a simple vista. Y es que ambas alternativas conducían irremediablemente al mismo sitio: un Senado de composición eminentemente técnica. Porque tanto si se utilizaban las Asambleas regionales como las

asociaciones de diverso tipo asentadas en las distintas regiones, el desenlace final vendría marcado por las condiciones de elegibilidad (pertenencia a determinadas categorías). Esto será lo verdaderamente relevante y lo que equiparará sustancialmente ambas posibilidades (que,en realidad, ya no son tales). Así pues, la Región se supeditaba a un fin ulterior, que es, en definitiva, el que en realidad se perseguía: conseguir un Senado de carácter técnico y de querencia conservadora. Y éste será precisamente el común denominador de las propuestas que, con relación a este tema, presentaban el Partido Republicano, la Democracia Cristiana y los liberales. Todos ellos combinaban el ordenamiento regional y la representación de intereses o, en su caso, ponían aquél al servicio de ésta, con la finalidad de limitar la soberanía popular.

En los años 1945-1946 se prodigan las opiniones sobre el Senado, que a menudo son discordantes entre sí. Así, unos proponían la representación de intereses sin la menor referencia al ordenamiento regional; otros, en cambio, enlazaban ambas variables; los hay, como era el caso de los demolaboristas, que demandan un Senado representativo de los intereses económicos y culturales y los hay, en fin, que criticaban con dureza el concepto de representación orgánica o de intereses y preconizaban la representación exclusivamente política para la Segunda Cámara[20]. Pero todos ellos compartían la misma idea de otorgar al Senado una posición de contrapeso para neutralizar los hipotéticos excesos de la Cámara Baja.

Con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente, los liberales, los demolaboristas y los de la Unión de Reconstrucción fundan una nueva organización: la Unión Democrática Nacional

[20] *Vid.* P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., pp. 89-90.

(UDN). Su programa, con relación al tema del Senado, era el resultado del compromiso entre los que, como los demolaboristas, propugnaban una representación de intereses exclusivamente económica y los que, además, defendían una representación institucional-territorial, que era el caso de los liberales o, al menos, de una parte de ellos.

La izquierda liberal, en fin, segregada del partido, se une, también con ocasión de las elecciones constituyentes, al Movimiento de la Democracia Republicana, integrado, a su vez, por miembros procedentes del ala derecha del Partido *d'Azione,* dando lugar así a la Concentración Democrática Republicana. En su programa se abogaba por las elecciones de segundo grado para el Senado, que se efectuarían por las Regiones y los Ayuntamientos, conforme a la nueva distribución territorial del Estado.

1.2.1.4- El punto de confluencia de todos ellos

Así pues, en esta etapa previa a la Constituyente se constata la existencia de un amplio sector del espectro político, que abarcaba todo el centro-derecha e incluso algunos grupos de izquierda, favorable al bicameralismo. Y en concreto, este amplio conglomerado de fuerzas respaldaba —con sus respectivos matices, claro está— un tipo de bicameralismo basado en la representación de intereses territoriales y económico-profesionales a fin de limitar la capacidad de acción de la Cámara Baja. Porque, en realidad, es de eso de lo que se trataba: de frenar los excesos que presuntamente podría cometer una Cámara de Diputados *de tendencia progresista.* Y por ello se disponía toda esta surtida gama de mecanismos de representación que irremisiblemente conducirían a una Segunda Cámara de sesgo conservador. Y entonces: ¿qué impulsos nocivos debería refrenar cuando la otra Cámara resultase, por obra y gracia del sufragio universal, también conservadora?

Evidentemente ninguno. Este modelo de bicameralismo, por tanto, únicamente sería operativo cuando las fuerzas políticas mayoritarias en la Cámara Baja no fuesen de corte conservador. De lo contrario, sencillamente resultará redundante y prácticamente innecesario, con la salvedad de la mejora técnica de la labor parlamentaria. De la misma manera que durante la vida de las monarquías constitucionales europeas las segundas cámaras representaron un auténtico contrapoder en manos del monarca y de las fuerzas vivas de los *Anciens Régimes* frente al empuje democrático, el tipo de bicameralismo que propugnaban estas fuerzas políticas pretendía servir de bastión frente a la creciente fuerza que por aquellos momentos cobraban las fuerzas políticas de izquierdas. Y tampoco es casual —con relación a lo anteriormente apuntado respecto al bicameralismo en el marco de las monarquías constitucionales— que fuesen precisamente estos partidos políticos los que promoviesen que una determinada cuota de senadores fuese elegida directamente por el Jefe del Estado, sobre todo si se tiene en cuenta que por entonces todavía no se había resuelto la llamada cuestión institucional y cabía, por tanto, la posibilidad de que finalmente venciese la opción monárquica.

1.2.2- Los partidos de la izquierda

En este período de la Resistencia los partidos de izquierdas aparecían como un grupo bastante compacto integrado por el Partido *d'Azione,* el PSIUP y el PCI. No obstante, el mayor protagonismo correspondía y de hecho fue asumido por los comunistas. Esta unidad de acción trae causa del período inmediatamente anterior: el de la clandestinidad[21]. Fue

[21] Para esta etapa, y con relación a los partidos de izquierdas, resulta de gran utilidad el manejo del libro de P. Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974),* Savelli, Roma, 1975, pp. 53-74.

concretamente en 1935, con ocasión del VII Congreso de la Internacional Comunista, cuando se decidió adoptar una política frentista o de «democracia progresiva». Es decir, se abandonaban, al menos temporalmente, los postulados y aspiraciones más radicales en favor de la acción conjunta contra el fascismo y por el restablecimiento de la democracia liberal-burguesa para, así, poder alcanzar metas mayores. Pero ello se tradujo en la preocupación por crear un movimiento de masas lo suficientemente sólido como para llevar a buen término tales objetivos y, paralelamente, en la escasa atención por las cuestiones institucionales. En efecto, en el documento firmado en Lyón en marzo de 1943 por comunistas, socialistas y el movimiento Justicia y Libertad[22], se declaraba que «el Estado fascista deberá ser destruido totalmente en su estructura militar-policial, política y social», pero al abordar los temas institucionales simplemente se apunta que el futuro Estado será laico y republicano[23]. De manera que, cuando es derrotado el fascismo y se inicia la carrera hacia la Constituyente, las fuerzas progresistas estaban aquejadas de un deficiente desarrollo teórico relativo a las cuestiones institucionales, a lo que, por otra parte, obligaba el pacto de unidad de acción. Para su supervivencia era vital dirigir la atención sobre lo que les unía y desatender los posibles puntos de conflicto. Y uno de ellos era, desde luego, el marco institucional. A esta consciente despreocupación no fue en absoluto ajena la cuestión de la Segunda Cámara. Será Togliatti el que, en perfecta síntesis, pronuncie estas clarificadoras palabras

---

[22] Movimiento que aglutinó y lideró la izquierda no comunista en el período de la clandestinidad. Su nacimiento se debió a Carlo Roselli, que era de orientación social-liberal. En 1932, este grupo cobra plena autonomía, llegando incluso a publicar su propio programa. En su seno se irá paulatinamente abriendo paso una sólida orientación socialista federalista, cuyos máximos exponentes serán Lussu y Trentin.

[23] P. Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974),* cit., p. 76.

hacia 1944: «Recordad siempre que la insurrección que nosotros queremos no tiene como fin imponer transformaciones sociales y políticas de orientación socialista o comunista sino que tiene como fin la liberación nacional y la destrucción del fascismo. Todos los demás problemas vendrán resueltos por el pueblo, mañana, una vez liberada toda Italia, a través de una consulta popular libre y la elección de una Asamblea Constituyente»[24]. O aquellas otras que, en el transcurso de una conferencia en 1946, manifestó Giannini cuando dijo que «para nosotros socialistas [...] es más importante la ley de los sindicatos, de la industria, de los consejos de gestión, que la Constitución»[25]. Así pues, las propuestas de estos partidos sobre los temas institucionales —y, por ende, sobre un hipotético Senado— eran escasas e imprecisas, al remitirse a la Constituyente el estudio en profundidad sobre los mismos. Sus auténticas preocupaciones en aquel momento eran otras. Debemos, por tanto, deducir sus planteamientos sobre el tema que nos ocupa a partir de algunos elementos que indirectamente inciden sobre él. Tales podrían ser la afirmación plena de la soberanía popular, la cual no es susceptible de ser expresada o plasmada de formas diversas, puesto que la voluntad popular se expresa inequívocamente a través del sufragio universal; o sus posiciones con relación a la distribución territorial del poder en la medida en que este asunto pudiese incidir en el modo de composición de una eventual Segunda Cámara.

1.2.2.1- El Partido *d'Azione* (Pd'A)

En el Partido *d'Azione* coexistían tendencias de signo diverso. Quizá un elemento común a todas ellas sea el reconocimiento de una autonomía de orden territorial y social. A la primera de ellas se

---

[24] P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., p. 103.
[25] P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., p. 102.

referían los «dieciséis puntos» de julio de 1944. En este documento se disponía, entre otras cosas, que la autonomía territorial iría orientada hacia las Regiones y los ayuntamientos. De la misma forma se dejaba traslucir esta sensibilidad autonomista al proponer el partido, a medida que se hacía efectiva la liberación de la Italia septentrional, una suerte de descentralización de los poderes que hubiese asumido el CLNAI en favor de los distintos CLN regionales. La otra cara de la autonomía —la social— dirigía su atención hacia las muy diversas asociaciones e instituciones presentes en la sociedad, ya fuesen de carácter económico, profesional o cultural. Y este autonomismo a discreción cobraba forma definida en las *Linee programmatiche del Partito d'Azione* de abril de 1945 que, en realidad, no era un auténtico programa oficial como tal reconocido por el partido, sino un desarrollo de las bases y principios contenidos en «el programa en siete puntos» de enero de 1943. En efecto, en aquel documento se declaraba que el futuro Parlamento habría de ser bicameral. Una Cámara sería elegida por sufragio universal; la otra, en cambio, estaría compuesta en un tercio por miembros de derecho y para los dos tercios restantes vendrían representadas distintas organizaciones sociales, tales como asociaciones regionales, la Confederación General del Trabajo, asociaciones profesionales y culturales o las universidades. Parece claro que se trataba de un modelo de representación corporativa, similar al que patrocinaba la Democracia Cristiana. Al igual que ella, parte de una concepción orgánica de la sociedad en virtud de la cual ésta se podría trocear en grupos de intereses que, a su vez, se dotarían de organizaciones propias y a las que el Estado debería habilitar un foro institucional donde estuviesen representadas. Y ahí radican precisamente las dificultades de orden práctico que aquejan a este sistema. Porque el problema no estriba, como es obvio, en el reconocimiento de autonomía a todo un mosaico de organizaciones sociales sino que, por el contrario, aquél aparece en toda su

extensión cuando se pretende que *todas ellas* encuentren justa representación en un órgano central del Estado.

No obstante, esta tendencia corporativa tuvo en general una buena acogida en el seno del partido[26]. Sin embargo, hubo también voces de desaprobación. Una de ellas fue la de Boneschi. Este destacado miembro del partido rechazaba la representación orgánica ya que suponía la exclusión de los partidos políticos de la lucha política cuando, en realidad, son un miembro vital del organismo democrático. No se podría prescindir de ellos sin riesgo para éste. Y además, caso de que finalmente se accediese a tal forma de representación, se asumiría aquel riesgo a cambio de facilitar la representación de una serie de grupos u organizaciones heterogéneos entre sí, cuya única virtud sería añadir más confusión en el entramado institucional. Tampoco aceptaba Boneschi la representación de las Regiones por entender que ello sólo era propio de los Estados federales. Propone, en cambio, que el Senado venga elegido en segundo grado por un colegio electoral restringido e integrado por personas de notoriedad, de manera que se convierta al Senado en expresión de las clases dirigentes del país. Más adelante, no obstante, defenderá, desdiciéndose un tanto, que en aquel selecto cuerpo electoral se diese también cabida a los representantes de la distintas Regiones. Se rechaza, pues, el Senado corporativo pero a cambio se propone una especie de Cámara de notables.

Aunque el partido con el tiempo se orientará hacia el monocameralismo[27], se confirmaba, una vez más, la enorme influencia que, desde luego, ejercía por entonces el principio

---

[26] *Vid.* las aportaciones en esta línea de Jemolo y de Galimberti y Rèpaci en P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., pp. 94-95.
[27] *Vid.* P. Aimo, *Bicameralismo e Regioni,* cit., pp. 98-99.

bicameral y, muy en particular, su versión corporativa, al punto que se extendía a partidos que, como el *d'Azione,* se ubicaban en el centro-izquierda.

1.2.2.2- El Partido Socialista (PSIUP)

Los socialistas estaban divididos. En su seno convivían distintas corrientes que iban desde posiciones revolucionarias cuyo objetivo era lisa y llanamente la supresión del Estado liberal-burgués, hasta opciones mucho más moderadas que únicamente ambicionaban restablecer —aunque también revisar— los principios constitucionales tradicionales. E inevitablemente ello tuvo su reflejo en la cuestión que nos ocupa. La línea dominante era sin duda contraria al bicameralismo y así quedó evidenciado en las *Direttive politiche* de enero de 1944. Pero había también otras facciones dentro del partido que abogaban por la creación de una Segunda Cámara de naturaleza técnica y corporativa[28]. Aun así había una diferencia —y desde luego sustancial— entre estas propuestas y las, en apariencia tan similares, planteadas por los partidos de centro-derecha: la Segunda Cámara socialista estaba supeditada a la Cámara Baja; su composición técnica estaba al servicio de una función pura y simplemente consultiva, cuyo objeto último era

[28] En esta línea se encuentra, por ejemplo, D'Aragona o aquellos militantes que, como Massarani, Maglione o Turcato, estaban influenciados por el socialismo francés, el cual, pese a su frontal oposición al bicameralismo, se avino a aceptar una Segunda Cámara con funciones consultivas y de control. La moción presentada por Giannini sobre el «Estado republicano» y aprobada por el XXIV Congreso del partido contemplaba la creación de una sola Cámara, pero al tiempo defendía la creación de una serie de Consejos técnicos electivos que estarían en los principales Ministerios desempeñando funciones consultivas. Y será Levi el que, retomando la propuesta de Giannini, proponga que el conjunto de esos Consejos técnicos constituya la Segunda Cámara del Parlamento. A las mismas directrices responden, en fin, trabajos que, como los de Alati o Preti, aparecieron por aquella época en la revista *Critica Sociale*, ligada a la corriente de derecha del partido.

coadyuvar en la mejora de la producción legislativa. Porque lo que le proporcionaba su carácter técnico no era única y exclusivamente su composición, sino también —y de manera muy especial— el valor de sus decisiones. Cuando éstas están en todo equiparadas a las de la Cámara Baja, por muy técnica que sea su composición, ese hipotético Senado resultará inevitablemente un órgano de naturaleza sencillamente política, con capacidad para promover o, por el contrario obstaculizar, la línea *política* de la otra Cámara. Y será precisamente esta mutación encubierta de la Segunda Cámara lo que en realidad persigan los partidos de centro-derecha a diferencia de los partidos de izquierdas, en concreto de los socialistas, que como mucho reducían *verdaderamente* el Senado a una Cámara meramente técnica. En cambio, aquéllos —los partidos de centro-derecha— bajo el disfraz de la Cámara de naturaleza técnica en realidad ocultaban una Cámara con plenos poderes y capacidad *política* para placar la *impulsiva* e *irreflexiva* actuación de la otra Cámara. La diferencia entre ambos planteamientos, pues, en contra de lo que a primera vista pudiese parecer, no era, en absoluto, baladí.

1.2.2.3- El Partido Comunista (PCI)

Como ya ha tenido ocasión de señalarse, los partidos de izquierdas en general y, en lo que ahora interesa, el Partido Comunista muy en particular, carecieron de líneas programáticas definidas en materia institucional. Sus preocupaciones por entonces eran otras. El único modelo jurídico de referencia en aquel momento era la Constitución staliniana de 1936. El monocameralismo era la alternativa a seguir. La recepción del bicameralismo en la Constitución soviética se conectaba con lo que eran las necesidades propias de un Estado plurinacional. Pero ese no era, desde luego, el caso de Italia.

Buena prueba de este mutismo institucional la da el que, ya en vísperas de las elecciones a la Asamblea Constituyente, más concretamente en mayo de 1946, el programa del Partido Comunista contuviera simplemente una genérica referencia en esta materia. En él se decía que la futura República democrática de los trabajadores tendría carácter parlamentario, reconociendo al pueblo la titularidad exclusiva de la soberanía. De aquí se infiere que la legitimación de la institución representativa por excelencia —el Parlamento— debía emanar *directamente* del pueblo, en donde reside la soberanía, sin mediación posible de grupos intermedios. Aunque enmascarada, representaba una decidida apuesta por el monocameralismo y, en su defecto, caso de que esta opción resultase minoritaria en la nueva relación de fuerzas resultante de las elecciones constituyentes, por una Segunda Cámara democrática, elegida por sufragio universal.

No obstante, Crisafulli, el constitucionalista del partido, no se oponía radicalmente al bicameralismo. Aunque sólo lo aceptaba bajo condiciones. Una —que ya se ha apuntado como característica de los partidos de izquierda— sería que la Segunda Cámara respondiese a necesidades prácticas; no a la antidemocrática intención de corregir los presuntos *desmanes* y *tropelías* de la Cámara Baja. La otra condición irrenunciable sería que en todo caso el Senado fuese una Cámara democrática. En cumplimiento de ambas, el autor no descartaba el apoyo a un futuro Senado de las Regiones. En parecida dirección van las opiniones de Terracini, otro eminente jurista del partido, que concibía el Senado como Cámara de las Regiones y al servicio del control por parte del Estado del ordenamiento regional.

En todo caso, no debe perderse de vista que la gran *baza* era, sin duda, el monocameralismo; lo otro, en realidad, no era más que un

repliegue táctico caso de que aquélla fuese derrotada en el campo de batalla político.

1.3- La «Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato»

1.3.1- Introducción

En el otoño de 1945, Nenni, a la sazón Ministro para la Constituyente, crea —en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto de la lugartenencia de 31 de julio de 1945, número 435, que instituía el Ministerio para la Constituyente— dos comisiones de estudio. Una de ellas tenía por objeto las cuestiones económicas; la otra, en cambio, debía analizar los problemas relativos a la reorganización del Estado. A éstas se añade, a comienzos del siguiente año, una tercera comisión relativa a los «problemas del trabajo».

La «Comisión para los Estudios relativos a la Reorganización del Estado» tenía su antecedente en la «Comisión para la Reforma de la Administración», creada a través del Decreto de 11 de octubre de 1944 por el anterior gobierno presidido por Bonomi. Dicha Comisión llegó a desarrollar una importante tarea, sobre todo en lo concerniente al tema regional. Se suscitó por entonces una polémica entre los partidarios de trasladar pura y simplemente la antigua Comisión a la de nueva creación y los que, por el contrario, abogaban por un nuevo sistema de selección de los miembros que mitigase el exceso de tecnicismo que, según ellos, padecía la «Comisión para la Reforma de la Administración». Finalmente se optó por efectuar nuevos nombramientos. No obstante, además del Presidente, que en ambos casos resultó ser Forti, muchos miembros de la vieja Comisión repitieron también en la instituida por el Ministerio para la Constituyente. Además, los trabajos de la «Comisión para la Reforma de la Administración» no fueron en

absoluto ignorados por la nueva Comisión, como lo prueba el que en el informe final presentado por ésta se hubiese tenido en cuenta, sobre todo con relación a cuestiones relativas a la autonomía local, lo realizado por aquélla.

Por otra parte, no estaban perfectamente delimitados los límites de su actuación. Mientras una parte considerable de sus miembros propugnaba que se confiriese a la Comisión la capacidad de elaborar un proyecto embrionario de Constitución, otros, en cambio, seguramente más comedidos, defendían que su actuación debía circunscribirse al estudio de aquellos temas que por su especial entidad serían tratados por los constituyentes. De lo contrario —decían estos últimos— se estarían usurpando funciones y condicionando la actividad de la futura Asamblea Constituyente. Será el Ministro el que finalmente zanje la disputa pronunciándose a favor de estos últimos.

También a instancias del Ministro, la Comisión decidió subdividirse en cuatro Subcomisiones de trabajo relativas a los problemas constitucionales, la organización del Estado, las autonomías locales y los entes públicos no territoriales respectivamente. A éstas se añadiría, en febrero de 1946, una quinta Subcomisión encargada de la organización sanitaria.

Una vez que las distintas Subcomisiones hubiesen concluido el trabajo que les había sido encomendado, la Comisión en sesión plenaria procedería a su coordinación. Sin embargo, ello no fue posible: el 2 de junio de 1946 — fecha de la celebración de elecciones a la Asamblea Constituyente que entrañaba la disolución del propio Ministerio para la Constituyente— las distintas Subcomisiones aún no habían finalizado sus respectivas tareas. Se decidió entonces prolongar su actividad hasta el 30 de junio de 1946 y limitar la labor de coordinación a la que se hubiese podido

hacer en el seno de cada una de ellas. Con todo, la «Comisión para la Reorganización del Estado» presentó a la Asamblea Constituyente un Informe en tres volúmenes que contenía los trabajos desarrollados por las distintas Subcomisiones.

Respecto a la influencia que haya podido ejercer el trabajo desarrollado por esta Comisión en sede constituyente, hay datos de signo diverso. Así, si por una parte es cierto que apenas hubo en las distintas fases de los trabajos llevados a cabo por la Constituyente referencias expresas a la Comisión para la Reorganización del Estado; por otra, también lo es que se produjeron significativas coincidencias entre el modo de abordar y resolver determinados temas, entre otros el del bicameralismo, y la solución finalmente adoptada en el texto constitucional. Y tampoco debe pasarse por alto que muchos de los miembros de la Comisión resultaron luego elegidos para la Constituyente, en la que, además, tuvieron un considerable protagonismo.

1.3.2- Los trabajos de la I Subcomisión sobre «problemas constitucionales» relativos a la Segunda Cámara

1.3.2.1- Las deliberaciones en el seno del Comité de estudio sobre «órganos y funciones legislativos»

1.3.2.1.a) - La aceptación unánime del principio bicameral

Será la primera de las Subcomisiones relativa a los «Problemas constitucionales»[29] la que afronte la cuestión de la organización y funciones del Parlamento y, en consecuencia, del bicameralismo. En su seno se constituyó, siguiendo el método de trabajo

[29] La documentación existente sobre la primera y segunda Subcomisión de la «Comisión para los Estudios relativos a la Reorganización del Estado» está recogida en G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato» (1945-1946),* Società editrice il Mulino, Bologna, 1979.

establecido, el Comité para el estudio del problema «Órganos y funciones legislativos». Dicho Comité debía elaborar un informe preliminar que se sometería a discusión por la Subcomisión. Pues bien, todos los integrantes del referido Comité se declararon partidarios del sistema bicameral. Pero no todos de igual manera. Mientras unos —y esto, como ya se ha tenido oportunidad de señalar, era una constante— reclamaban el bicameralismo como único medio para *exorcizar* la *endemoniada* Cámara Baja, otros, en cambio, le encomendaban la más modesta tarea de contribuir a la mejora técnica de la producción legislativa. Y por ello, mientras para los primeros el concurso de la Segunda Cámara era absolutamente indeclinable, so pena de sumirse en el caos, para los otros, sin embargo, sólo era admisible bajo ciertas condiciones, tales como cumplir escrupulosamente con las exigencias democráticas o no ser una réplica exacta de la Cámara Baja.

1.3.2.1.b) - Análisis de las distintas modalidades estructurales de segundas cámaras

El Comité estudió y sopesó distintos sistemas de composición de la Segunda Cámara. Entre ellos —y como anticipo de lo que luego sucederá en sede constituyente— prestó particular atención al de la Cámara de representación de intereses de categoría y al del Senado regional[30]. Con relación a este último resulta chocante que al tiempo que se proponía como posible modelo de Segunda Cámara, el mismo Comité estimase que la autonomía de la que

[30] Otras alternativas analizadas fueron la Cámara vitalicia que se descartó ya desde el primer momento; la Segunda Cámara elegida por los representantes de los entes locales o el Senado elegido a través de elecciones de segundo grado. (*Vid.* sobre el particular el Informe preliminar del Comité, pp. 460-463). Igualmente se conservan resúmenes de las sesiones de este Comité de estudio sobre «Órganos y funciones legislativos» en los que figuran las distintas propuestas de composición del Senado que se iban planteando al hilo del debate, pp. 475-477 y 481-482.

gozaría la Región no sería sustancialmente distinta a la de cualquier otro ente público. Su poder se reduciría al ámbito de lo administrativo-reglamentario, negándosele en cualquier caso capacidad legislativa[31]. ¿Por qué, entonces, se privilegiaba a la Región con su representación en un órgano del Estado de singular importancia? o ¿por qué no se habilitaba el Senado como foro de representación de todos esos entes dotados de idéntico grado de autonomía y no sólo de uno de ellos? Quizá porque la implantación del regionalismo respondía en buena medida al intento de atacar el mal endémico que se extendía por el *Mezzogiorno* y de aplacar los movimientos separatistas que por entonces comenzaban a emerger con fuerza en algunas zonas del país, como era el caso de Sicilia o Cerdeña. Pero al mismo tiempo se temía que el regionalismo provocase justo aquello que se quería evitar: la disgregación del país. Por ello el Comité no reconoce a la Región auténtico poder político, rebajándolo al puramente administrativo. Y también es por eso (aunque también, en especial para las fuerzas de izquierda, por cuanto suponía de sobrerrepresentación de las zonas rurales de tendencia conservadora) que se rechaza la representación regional paritaria, ya que ésta acercaría peligrosamente el nuevo diseño al modelo federal. En cambio, el Comité se mostraría más receptivo ante la propuesta de una representación regional ponderada, que evitaría una abismal diferencia de representación en favor del Norte que indefectiblemente se seguiría de una aplicación de criterios estrictamente proporcionales. Se trataba, en definitiva, de un difícil juego de intereses. Había que suministrar autonomía en pequeñas dosis al nuevo ente regional. Su aplicación debía ser suficiente para provocar algún tibio efecto regionalista. Pero existía el temor de que un pequeño incremento de la dosis provocase la muerte del

[31] *Vid.* el Informe preliminar del Comité, pp. 473-474 y su sesión de 20 de febrero de 1946, p. 485.

paciente por sobredosis: la fragmentación del país. Este arriesgado equilibrio producía desajustes y contradicciones. De este modo, a la Región se le negaba poder legislativo y, al mismo tiempo, se le permitiría —caso de que se acogiese el modelo del Senado regional y con independencia de cuál fuese finalmente el método de selección de sus representantes— nada menos que participar a través del Parlamento en el ejercicio de la función legislativa del Estado. Lo que por un lado se quitaba se daba multiplicado por otro. Pero, lógicamente, ello restaba coherencia al sistema.

De otra parte, la exposición de Zanobini[32] era un claro ejemplo de cómo sobre los cimientos conservadores de la Segunda Cámara de freno o contrapeso se podía construir todo el edificio bicameral. Para alcanzar con plenas garantías esa función de contención propondrá que los criterios para la composición del Senado nada tengan que ver con la representación de partidos que invade la Cámara de Diputados. Se desconfía de los partidos políticos, a los que se le niega la condición de únicos elementos vertebradores del sistema de representación en un Estado democrático. Para conseguir esa neta distinción entre ambas Cámaras defenderá el sistema de representación de los intereses económicos, culturales y morales. Solamente así, según este insigne comisario, se podría alcanzar un Senado estructuralmente diferenciado. Resultaba de ese modo la representación de intereses el mejor sistema posible de constitución de la Segunda Cámara porque garantizaba una composición distinta —en realidad conservadora— respecto a la Primera. Y además optimizaba las funciones de contrapeso y mejora técnica asignadas a la Cámara Alta. Esta Cámara así concebida debería tutelar la acción de la Cámara Baja deshaciendo

[32] *Vid.* las sesiones del Comité de estudio relativo a los «Órganos y funciones legislativos» de 27 de diciembre de 1945 y de 2 de enero de 1946, pp. 478-480.

sus posibles entuertos. Se convertiría de esta forma —aun sin saber en realidad muy bien por qué— en garante y perfeccionadora del sistema. Estaríamos, pues, ante un dechado de virtudes. Tanto que, si no fuese por la función complementaria que se le atribuye, cabría preguntarse por qué no se suprimía directamente la Cámara Baja, fuente de tantos problemas, en favor de la Segunda —y única— Cámara. Sin embargo, aquella exclusión de los partidos políticos para la composición del Senado no se verá luego ratificada por las propias palabras del autor. Será éste quien, frente al inconveniente que representaba la existencia de varios sindicatos por cada categoría económica en orden a la aplicación práctica del propio sistema, proponga «fijar el principio del sindicato único, representante de toda una categoría, aunque enteramente compuesto de elementos *políticos* diversos»[33]. Aquí precisamente estribaba, a nuestro juicio, una de las carencias de la doctrina de la representación de intereses: pretender prescindir de lo imprescindible. Eso era, en realidad, el intento de crear, a partir de esta modalidad de representación, una Cámara desprovista de los clásicos referentes ideológico-partidistas. Se creía —o se fingía creer— en el interés de categoría en estado puro, no contaminado de impurezas partidistas. Pero el interés de categoría o, por mejor decir, los distintos intereses presentes en cada categoría, eran ya en sí mismos intereses políticos que, en última instancia, se dirigían por derroteros político-partidistas. Además, difícilmente se podría prescindir, tal como se pretendía, de lo ideológico-partidista en el marco de un órgano fundamental del Estado al que se le quería otorgar plena capacidad de decisión política. Y, en fin, la paridad de atribuciones entre ambas Cámaras propuesta por Zanobini no era

[33] Consúltense las sesiones de 27 de diciembre de 1945 y de 2 de enero de 1946 del Comité de estudio sobre «Órganos y funciones legislativas», p. 479 (cursivas nuestras).

otra cosa que un instrumento al servicio de aquella función primigenia: ser *efectivamente* un freno o contrapeso frente a la *voluble* e *irreflexiva* voluntad de la Cámara Baja.

1.3.2.1.c) - La posición del Senado respecto a la Cámara Baja y los distintos mecanismos de resolución de conflictos

En cuanto a las relaciones entre ambas Cámaras se aprecian inicialmente en el seno del Comité tres posturas: subordinación de la Segunda Cámara respecto a la Cámara Baja; equiparación entre ambas aunque limitada a determinadas materias y, por último, plena igualación de las dos Cámaras[34]. Será ésta la que, tras varios debates[35], finalmente acabe por imponerse. Entendía el Comité que, tratándose ambas de Cámaras electivas y con funciones representativas propias y bien diferenciadas, no había razón alguna para someter una a la otra. Ambas debían gozar de idéntica posición jurídica. Se quería evitar como fuese un modelo de Segunda Cámara políticamente devaluada, tal como había sucedido con la Cámara de los Lores británica tras la *Parliament Act* de 1911[36]. A ello sólo se opuso un comisario que entendía que la representación política fundamental residía en la Cámara de Diputados. A la otra Cámara correspondería únicamente —tal como por otra parte defendían los democratacristianos al secundar la

---

[34] De nuevo, sesiones de 27 de diciembre de 1945 y de 2 de enero de 1946 del Comité para el estudio del problema «Órganos y funciones legislativos», p. 477. El Comité, además, encargará al comisario Rizzo la elaboración de un informe en el que se analice en detalle las posibles relaciones entre ambas Cámaras y sus consecuencias. (Dicho informe está publicado en G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana...,* cit., pp. 503-509).

[35] *Vid.* las sesiones del Comité para el estudio del problema «Órganos y funciones legislativos» de 27 de diciembre de 1945 y de 2 de enero de 1946; de 25 de enero de 1946; de 4 de febrero de 1946 y de 28 de febrero de 1946, pp. 477; 482-483; 484 y 498-500.

[36] *Vid.* el informe de Rizzo sobre el tema «Las relaciones entre las dos Cámaras», p. 504.

representación de intereses— integrarla o complementarla. Este carácter suplementario de la Cámara Alta no se compadecía, según el comisario, con la atribución de las mismas facultades que a la Cámara Baja. Bien al contrario, el Senado debería desempeñar un papel secundario en el ejercicio de la función legislativa y quedar al margen de las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento[37]. Afirmada sin embargo la absoluta igualdad jurídico-política de ambas Cámaras, había que disponer los mecanismos de resolución de los conflictos que eventualmente pudiesen producirse entre ellas. En el informe preliminar del Comité, que a su vez se inspiraba en el informe Rizzo, se apuntaban algunos de ellos: la fuerza política que emana de la opinión pública y que obligaría a la Cámara que no se sintiese respaldada por ella a plegarse a la voluntad de la otra; el referéndum; la disolución de una de las dos Cámaras o de ambas a la vez, o la creación de una Comisión mixta, opción, esta última, a la que se prestó particular atención[38]. Resulta curioso que en este elenco no haya figurado e, incluso, se hubiese rechazado por engorrosa[39], la que había de ser la solución finalmente adoptada por el constituyente: el envío del proyecto de una Cámara a otra hasta consensuar un texto único. En cualquier caso —y teniendo presente que en el seno del Comité la línea dominante era la del Senado como freno o contrapeso— el triunfo de las tesis paritarias lo fue también de las ideas más conservadoras, al poner en manos de la Segunda Cámara la posibilidad de hacer realmente efectivo aquel principio general, es

---

[37] *Vid.* el informe preliminar sobre el tema «Órganos y funciones legislativos» elaborado por el Comité, p. 463.

[38] *Vid.* el informe preliminar del Comité y el informe Rizzo sobre «Las relaciones entre las dos Cámaras», pp. 463-464 y 503-509 respectivamente. Igualmente, el tema en cuestión fue objeto de debate en el transcurso de varias sesiones del Comité; en concreto, de las sesiones de 25 de enero de 1946, de 4 de febrero de 1946 y de 28 de febrero de 1946, pp. 482-483; 484 y 498-500.

[39] Informe Rizzo sobre «Las relaciones entre las dos Cámaras», p. 508.

decir, el de Cámara de freno o contrapeso. El Senado, llegado el caso, podría convertirse en un auténtico muro de contención frente a las *peligrosas* y *alocadas* embestidas de la Cámara de Diputados.

1.3.2.2- El desarrollo de los debates en Subcomisión

1.3.2.2.a) - La acogida mayoritaria del sistema bicameral

Ya en Subcomisión, y teniendo el informe preliminar del Comité como referente, se sometió a votación la propuesta de adopción del sistema bicameral. Fue aprobada casi por unanimidad: once votos a favor, dos en contra y dos abstenciones[40]. Lo cual era sintomático del predicamento de que gozaba por entonces el bicameralismo.

Giannini se declaró partidario del sistema unicameral. No encontraba razón alguna para apoyar la causa bicameral. Y condujo su razonamiento en dos direcciones: una, que se orientaba hacia aspectos estructurales; la otra, en cambio, se dirigía hacia los elementos funcionales de una hipotética Segunda Cámara. Siguiendo la vía estructural no veía posible —partiendo de los distintos modelos de segundas cámaras descritos por el Comité— alcanzar un Senado lo suficientemente representativo y que no fuese al mismo tiempo un remedo de la Cámara Baja. Sólo en un caso no se daría esta circunstancia: el del Senado de representación regional paritaria. Sin embargo, no estimaba oportuna su creación. Al prestar atención, en cambio, a lo funcional, considera que sólo la Cámara Baja tenía cabida en la relación de confianza que se establece en un régimen parlamentario entre Gobierno y Parlamento. La Segunda Cámara quedaría, pues, excluida de la misma. Y en cuanto a la función de mejora técnica de

[40] Votaron a favor: Azzariti, Forti, Galanti, Morelli, Piga, Orrei, Selvaggi, Severi, Sorrentino, Stolfi y Zanobini; en contra: Giannini y Spatafora, y se abstuvieron Mortati y Piccardi.

la producción legislativa, entiende —tal como venía defendiendo por entonces[41], y como de hecho defendió en el XXIV Congreso de los socialistas (*vid. supra*)— que mejor sería asignar esa función a unos Consejos creados ad hoc en los distintos Ministerios y a las distintas comisiones de la Cámara Baja. Así pues, no habría, según él, lugar para una Segunda Cámara.

Spatafora, por su parte, repara en que en un régimen de Constitución rígida no eran necesarias tantas cautelas para garantizar el efecto equilibrador que proporcionaría una eventual Segunda Cámara y que, en todo caso, podría conseguir el Jefe del Estado en sus relaciones con la Cámara Baja.

Pero lo realmente importante, por lo que tienen de reveladores, son los argumentos que se esgrimieron en la Subcomisión en favor del bicameralismo. En general todos ellos tenían un común denominador: la desconfianza hacia los partidos políticos como únicos catalizadores de la soberanía popular. Se hacía necesario, entonces, oponer a la representación político-partidista de la Cámara Baja otra de distinta naturaleza que albergaría una Segunda Cámara. Ésta se convertía así en garante del sistema: frente a los *bandazos* provocados por las cambiantes mayorías partidistas en la Cámara Baja, la *sensatez* y *mesura* de la Cámara Alta que le proporcionaba su composición y la mayor duración de su mandato; frente a los defectos de elaboración técnica en que constantemente incurrirían los *torpes* diputados, la *pericia* propia de un colegio selecto; y, en fin, frente al peligro de la dictadura de partido[42], el adalid antitotalitario en forma de Segunda Cámara. Este

---

[41] M.S. Giannini, «Lo Stato democratico repubblicano», en *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti,* (1946), pp. 1 y ss.

[42] Expresión ésta que utilizan en sus respectivas intervenciones Selvaggi y Forti. *Vid.* también las intervenciones de Gueli, Zanobini y Mortati. Todas ellas están recogidas en la acta núm. 26 de la primera Subcomisión, pp. 454-455.

recelo hacia la representación político-partidista en el fondo encerraba un cierto desdén hacia la soberanía popular. Así se desprende de las palabras de Piga cuando, tratando de justificar el sistema bicameral, sostenía que la Segunda Cámara era «necesaria para asegurar el equilibrio político, es decir, para templar eventuales excesos de la Cámara Baja, la cual, en cuanto expresión inmediata y directa de las distintas corrientes populares, puede, a veces, sobrevalorar episodios de escasa relevancia práctica y política»[43].

1.3.2.2.b) - El diseño orgánico: los diversos modos de composición de la Segunda Cámara

En la Subcomisión se discutió también con cierta profusión el tipo de representación que debería cubrir el Senado. Las principales opciones fueron la representación regional —con la variante de la representación adicional de los entes locales— y la representación de intereses profesionales. Incluso hubo intentos de combinar ambos tipos de representación. En buena medida constituyó un banco de pruebas premonitorio de lo que más adelante sucedería en sede constituyente.

1.3.2.2.b.i) -La representación de los intereses de categoría

Será Mortati el que, con gran habilidad, reconduzca la polémica sobre la necesidad del bicameralismo del límite de acción de la Cámara Baja al perfeccionamiento del sistema representativo. Según este prestigioso constitucionalista, la Segunda Cámara no tendría vocación de apaciguar el arrebatado e irreflexivo carácter de la otra Cámara. Esta función bien podría llevarla a cabo el Jefe del Estado o el pueblo, a los que atribuye una función equilibradora de la actividad de los órganos legislativos. En cambio, sí respondería

[43] Acta núm. 26 de la primera Subcomisión, p. 457.

—la Segunda Cámara— a la necesidad de completar el tipo de representación acogido en la Primera. Mientras que ésta está tomada por los partidos que representan intereses colectivos y políticos, y, por ello, abstractos y genéricos, la Segunda Cámara vendría a servir de caja de resonancia de aquellos intereses más concretos y particulares. Con este carácter complementario y en nada vigilante de la soberanía popular vendría a justificarse la representación de intereses de categoría para la Segunda Cámara[44]. De este modo, carecerían de fundamento las suspicacias levantadas sobre las supuestas intenciones conservadoras —contrarrestar la acción de la Cámara Baja— que presuntamente se ocultaban tras las loas al sistema bicameral. Sin embargo, había una serie de aspectos en toda esta argumentación que quizá no estuviesen suficientemente explicados o desarrollados. Por ejemplo, no se entiende bien del todo por qué los partidos políticos no estaban capacitados para representar convenientemente intereses particulares, estándolo, en cambio, únicamente con relación a aquellos intereses abstractos, vagos e indeterminados que parecen flotar en la sociedad. Lo cierto es que, sin embargo, los partidos presentes en el Parlamento deben continuamente tomar decisiones que afectan a intereses concretos y determinados. Otra cosa es que no se les juzgue aptos para hacerlo. Tras el binomio intereses particulares e intereses globales se ocultaba el escepticismo sobre la capacidad de los partidos de aglutinar y dar respuesta a las crecientes y cada vez más complejas demandas sociales. Por ello se necesitaba del *complemento* de la representación orgánica para poder dar adecuada respuesta a las mismas. Sin embargo, la solicitud de Mortati de otorgar al Senado idéntica posición y facultades que a la Cámara de Diputados —y no sólo en el ámbito legislativo sino también en el del control político del Gobierno— no

[44] Acta núm. 27 de la primera Subcomisión, pp. 515-516.

casaba del todo con aquella naturaleza *complementaria*. Porque esto último suponía, en realidad, convertir lo complementario en principal. Tan principal, por lo menos, como la Cámara de Diputados con la que compartiría atribuciones y cuya actividad estaría en condiciones, por tanto, de contrapesar. Emergía, pues, una vez más, la vena conservadora presente en este tipo de propuestas de Segunda Cámara, a pesar de los intentos, más o menos disimulados, de ocultarla. Otros, en cambio, aun estando en la línea de Mortati, no tendrían el menor reparo en reconocer que, en realidad, la representación orgánica era el perfecto antídoto contra la omnipotencia de la Cámara Baja[45]. El propio Mortati matizará el concepto de representación orgánica: no se trataría exclusivamente de una representación de tipo sindical; no se quedaría en lo puramente económico y por ello junto a los grupos de esta naturaleza estarían representados otros de carácter cultural, entre los que se incluirían las profesiones liberales. Unos y otros, además, serían representados por igual[46].

Se plantean entonces en la Subcomisión varias críticas a este modelo de representación pretendido para la Segunda Cámara. Así, se sostendrá por algunos la imposibilidad de ponerla en práctica ante el aspecto embrionario que por entonces presentaba el ordenamiento sindical[47]. Otros, como Orrei[48], entienden que la representación de intereses ya encontraba justo acomodo en la Cámara Baja. La pretensión de crear una Segunda Cámara rigurosamente técnica y apolítica resultaba para algunos

---

[45] *Vid.* las intervenciones de Azzariti y Sorrentino en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 534 y 536.
[46] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 527-528.
[47] *Vid.* las intervenciones de Piccardi y Forti contenidas en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, pp. 514 y 518-519 respectivamente.
[48] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 530.

desaconsejable o sencillamente ilusoria[49]. Desaconsejable, según Orrei, desde el momento en que a la Segunda Cámara se le conferían idénticos poderes que a la Primera y porque, en cualquier caso, era preciso «distinguir una Asamblea política de una Academia»[50]; en todo caso ilusoria, porque, como atinadamente sostendría Stolfi, los intereses económicos quedarían en la práctica subordinados a los políticos y a los grandes partidos.

Ante las críticas vertidas replicará Mortati que en la Cámara Baja se representan los intereses de grupo de un modo indirecto e incidental. No habría en ella una adecuada y específica técnica representativa capaz de hacer valer dichos intereses. Por otra parte, desmiente que la representación de intereses sea exclusivamente técnica y descontaminada de la política. Al contrario, sería también una Cámara política. En ello radicaba precisamente la diferencia, según este eminente jurista, entre la Cámara de intereses y la Cámara orgánica por él auspiciada: en esta última las distintas categorías presentes en ella no se limitarían a defender sus propios intereses, sino que además deberían atender al interés político general[51]. Resultaba innegable, por tanto, su naturaleza política. Y no podía ser de otro modo. El propio Mortati se había señalado por solicitar para la Segunda Cámara idénticas atribuciones que para la Cámara Baja, incluyendo entre ellas no sólo las de orden legislativo,

---

[49] Esa era el caso por ejemplo de Stolfi y de Orrei en sendas intervenciones de las que dan constancia las actas núm. 27 y 28 de la primera Subcomisión, pp. 516-517; 530 y 531, respectivamente.

[50] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 533.

[51] *Vid.* las intervenciones de Mortati en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 532 y 533. Azzariti sintetizará ambas cuestiones (la posible representación de intereses también por la Cámara Baja y el también carácter político de la Segunda Cámara) cuando dice: «La Cámara que es expresión del sufragio universal es también una Cámara que representa los intereses. La otra que se querría constituir, por otra parte, es igualmente una Cámara política». (Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 534).

sino también las relativas al control político del Ejecutivo. Entonces, ¿cómo se llegaría a medir *lo técnico* en la decisión de plantear una moción de censura? Lo cierto era que una Segunda Cámara de esas características sería más o menos técnica, pero de lo que no cabía duda es de que sería política, porque la sede —un órgano legislativo del Estado— lo es por su propia naturaleza. En consecuencia, su actividad y sus decisiones serán, en todo caso, susceptibles de ser reconducidas al plano político-ideológico y, por extensión, al político-partidista que era precisamente —recuérdese— lo que supuestamente se quería sortear con la implantación de la representación orgánica.

Otras valoraciones críticas sobre este modelo de representación orgánica se dirigieron hacia la dificultad para unos, e imposibilidad para otros[52], de determinar con exactitud la cuota de participación que a cada categoría le correspondería en la Segunda Cámara. Sobre todo porque además primaban los criterios cualitativos sobre los cuantitativos, como por ejemplo la productividad del trabajo[53], o la mayor o menor entidad o proyección de un determinado sector productivo. En definitiva, eran todos ellos criterios flexibles y un tanto vaporosos. Y por ello quedaban reducidos al final a una pura y simple decisión política. Habría, pues, que anticipar los criterios y determinar la sede en la que éstos debieran figurar. Al respecto, se barajaron fundamentalmente dos alternativas, aunque ambas tenían

[52] Entre los primeros se encontraba Sorrentino; Piccardi, en cambio, figuraba entre los que veía en esta cuestión un obstáculo insalvable. Ambas intervenciones constan en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, pp. 517 y 514 respectivamente.

[53] Así por ejemplo Mortati en su intervención recogida en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 528. No obstante, tampoco creía oportuno que la Comisión entrase en cuestiones de tanto detalle.

sus inconvenientes: o bien se establecían en sede constitucional[54], en cuyo caso la relación de fuerzas entre las distintas categorías se haría depender de una situación política absolutamente contingente, cual sería el concreto reparto de escaños de la Constituyente entre los distintos partidos políticos; o bien se fijaban a través de la legislación ordinaria, en cuyo caso el mayor o menor peso de las distintas categorías quedaría al albur de las cambiantes mayorías políticas. En el primer caso, se convertía en perdurable lo que por su propia naturaleza era sustancialmente mudable; en el segundo, por el contrario, fluctuaría en exceso la composición de esta Cámara, sobre todo si se tiene presente que sus principales impulsores le asignaban una función equilibradora, llegando a solicitar incluso a tal fin una mayor duración de su mandato[55]. Y en ambos supuestos se hacía patente —una vez más— que la representación orgánica no era en absoluto inmune a las decisiones partidistas. Bien al contrario, le afectaban, y mucho. De ahí que resultase falaz la pretensión de crear una Segunda Cámara que estuviese por encima de las *bagatelas* partidistas, cuando la decisión respecto a su propia composición era un acto sustancialmente político-partidista. En otras palabras, esta Segunda Cámara, frente a lo que sostenían sus promotores, no se podía sustraer a la dinámica de partidos, pues ésta estaba en el germen de su creación. No podría no ser lo que en realidad era en esencia. Con relación a los criterios que se debían seguir en el reparto de escaños entre las distintas categorías, algún comisario, como Sorrentino[56], alertaba del peligro que existía de incurrir en cierta

---

[54] Así lo mantenían, entre otros, Mortati y Sorrentino en sendas intervenciones reflejadas en las actas núm. 27 y 28 de la primera Subcomisión, pp. 518 y 529 respectivamente.

[55] Así por ejemplo Astuti y Stolfi, tal como acredita la acta núm. 29 de la primera Subcomisión, p. 546.

[56] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 529.

arbitrariedad. Otros, caso de Zanobini[57], postulaban la representación paritaria de las categorías o clases con intereses antagónicos. Todo ello podría conducir a privilegiar sin justificación suficiente unas categorías sobre otras, e inevitablemente provocaría la sobrerrepresentación de unas clases sociales respecto de otras, al tratar por igual, a efectos de su representación, a grupos sociales cuantitativamente muy distintos. En consecuencia, se estaría, a su vez, vulnerando el principio de igualdad de voto cuando, caso de que se hiciese arbitrariamente, se favoreciese a unas categorías a costa de otras y al beneficiar, en todo caso, a unas clases sobre otras. De ahí que Piccardi[58] denunciase que con estas premisas el color político de la Segunda Cámara (de nuevo la inevitable referencia a lo político-ideológico) sería indefectiblemente distinto al de la Cámara Baja. Sin embargo, lo que para Piccardi era sin duda un inconveniente, seguramente para los impulsores de este modelo de representación era su principal virtud, en la medida en que permitía corregir o modular el sufragio universal en que se funda la Cámara Baja. Aunque de lo que se trataba fundamentalmente era de que la Segunda Cámara tuviese no tanto otro color político cuanto un color de *tonalidad* conservadora. Además de señalarse algunos otros problemas de índole práctica, como la determinación de la circunscripción electoral para las distintas categorías[59], un comisario[60] apuntó además que la representación orgánica en absoluto garantizaba una exacta correspondencia con la realidad social a la que pretendía representar, e incluso, Piccardi, la

[57] Acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 514.
[58] Acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 515.
[59] *Vid.* Piccardi en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 531-532.
[60] *Vid.* la intervención de Astuti en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 533.

reduciría al ámbito de lo puramente sociológico[61]. A lo cual replicaría Piga que cierta dosis de arbitrariedad tampoco era extraña al sufragio universal y al sistema proporcional que, por otra parte, no ofrecían un cuadro social completo sino que simplemente acertaban a precisar la tendencia prevalente en el conjunto de la sociedad en un determinado momento[62].

Por fin se sometió a votación la propuesta Mortati y fue rechazada por un estrecho margen: seis votos a favor frente a siete en contra y una abstención[63].

Descartada la iniciativa de Mortati, Azzariti[64] defenderá un modelo alternativo para la Segunda Cámara sobre la base de unos principios claros y nada ambiguos. En primer lugar, afirmaría sin ambages que la Segunda era también una Cámara política; y además, que ésta nacía para paliar los eventuales peligros que de la existencia de una sola Cámara se pudiesen derivar. Parece claro, pues, que la motivación que explicaría la necesidad de una Segunda Cámara rezuma valores conservadores, pero, al menos, no trataba este comisario de ocultarlos o disfrazarlos bajo subterfugios más o menos elaborados. Por ello —porque la Segunda Cámara nace para neutralizar las posibles *imprudencias*

---

[61] Tal como reza la acta núm. 28 de la primera Subcomisión (p. 531), al Presidente (Piccardi) se le atribuye lo que sigue: «Si se quiere, mediante el sistema propuesto [la representación orgánica], respetar la estructura social del país [...], no se alcanza a hacer otra cosa que una simple fotografía de carácter sociológico que podría ser también suministrada por una común investigación estadística del tipo de las realizadas por el Instituto "Gallup" en América o "Doxa" en Italia».

[62] *Vid.* la intervención de Piga en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 535.

[63] Los votos favorables fueron de Ambrosino, Azzariti, Mortati, Orrei, Piga y Zanobini; la abstención correspondió a Selvaggi.

[64] *Vid.* sus intervenciones en las actas núm. 27 y 28 de la primera Subcomisión, pp. 520-521 y 534-535.

de la otra Cámara— no podía ser una copia exacta de la Cámara Baja. Se hacía indispensable, por tanto, recurrir a mecanismos que permitiesen diferenciar una de la otra. Aun considerando que la Comisión no podía entrar a tratar en detalle el procedimiento de composición del Senado dada la incertidumbre que respecto a demasiadas cosas había en aquel momento, sí podía, cuando menos, disponer algunas directrices o principios básicos. Es entonces cuando, a tal fin, propondría especiales requisitos tanto para los electores como para los elegidos. Con relación a lo segundo, es decir, a los requisitos de elegibilidad, entendía Azzariti que se podrían tomar como referencia las categorías recogidas en el Estatuto albertino, de modo que serían susceptibles de ser elegidas aquellas personas que reuniesen especiales méritos en el campo económico, cultural o político. También sufriría mengua el cuerpo electoral. En efecto, solamente tendrían derecho de sufragio activo para la Segunda Cámara aquellas personas supuestamente mejor preparadas y con participación en instituciones que interviniesen activamente en la vida nacional. Se trataba, pues, de crear una Segunda Cámara selectiva o de notables. Resultaba evidente la desconfianza hacia el sufragio universal que debía complementarse con un procedimiento de elección restringido a las elites del país. Sin embargo, implícitamente se admite que la soberanía popular, residenciada en la Cámara Baja, podía ser corregida pero en ningún caso desautorizada. De ahí que, según la propuesta defendida por Azzariti, la tendencia política de la Segunda Cámara (ya no había reparo en referirse a ella en términos político-ideológicos) no pudiese estar en los antípodas de la otra, sino que, a lo sumo, debía matizarla y atemperarla. Debía ser distinta, pero no tanto como para entrar en conflicto directo con la Cámara Baja. No podrán, en consecuencia, los miembros de esta proyectada Segunda Cámara contradecir abiertamente las directrices políticas básicas trazadas por la otra Cámara, lo que

recordaba bastante a la Cámara de los Lores británica tras la *Parliament Act* de 1911 y, de manera muy especial, a la situación en la que ésta quedaría tras la *Parliament Act* de 1949. Y por ello, habida cuenta de la asintonía entre las clases dirigentes y las demandas sociales del momento, propone que para la primera elección, y con carácter excepcional, fuese la Cámara Baja la que eligiese los miembros de la Segunda. No parece, sin embargo, que ello resolviese el problema que se planteaba. Y es que no acaba de entenderse muy bien cómo se podía salvar este escollo remitiendo simplemente a la Primera Cámara la elección de ese hipotético Senado. Si las elites estaban al margen de la orientación general del país, lo seguirían estando con independencia del órgano que las eligiese y de su legitimidad. Más bien semeja que esta situación abocaría, tal como apuntaba Piccardi, «a una vida política hipócrita por parte de los elegibles que, para ser elegidos, deberían asumir un color no acorde a sus propias tendencias»[65].

El propio Piccardi y Forti[66] equiparan el modelo diseñado por Azzariti con el de la representación profesional y, en consecuencia, le achacarían las mismas dificultades en orden a su aplicación práctica. Para solventar el problema antes indicado de la incompatibilidad entre los grupos dirigentes de aquel momento y el cuerpo electoral, Boeri, que presidía la sesión de la Subcomisión, propuso que se ampliase el elenco de categorías que podrían concurrir a la elección de la Segunda Cámara, de manera que se pudiese dar así cabida a las distintas corrientes políticas presentes en la sociedad[67]. A lo que Sorrentino replicaría que ello tendría el pernicioso efecto de uniformar políticamente ambas Cámaras «ya

---

[65] *Vid.* la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 521.
[66] *Vid.* sendas intervenciones en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 521.
[67] *Vid.* su intervención en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 521.

que cada partido tendría la posibilidad de encontrar en su seno aquellas personas consideradas idóneas para ser elegidas»[68]. Encierran estas palabras la orientación inequívocamente conservadora de este tipo de segundas cámaras. Cuando este comisario afirmaba que la ampliación de categorías traía consigo el que prácticamente todos los partidos pudiesen encontrar entre sus filas candidatos adecuados y que, a su vez, ello tendría el efecto indeseable de neutralizar toda diferencia política entre ambas Cámaras, lo que de verdad estaba proponiendo era que algunos de esos partidos fuesen excluidos al objeto de poder preservar así la sacrosanta diversidad política entre las dos Cámaras. Cabría preguntarse entonces qué partidos y con qué criterios debían ser excluidos. Si tenemos en cuenta que la Segunda Cámara, precisamente por su composición, debía atemperar o moderar la tendencia política dominante en la otra Cámara, la respuesta no ofrecía demasiadas dudas: deberían ser discriminados aquellos partidos que no sirviesen a tales fines de mesura y templanza, o lo que es lo mismo, aquellos de corte más avanzado o vanguardista. Así pues, si resulta, como parece, que la Segunda Cámara no podía sustraerse a la dinámica de partidos y la orientación política se superponía al voto corporativo, para qué entonces las categorías. Parece que tal cuestión sólo admita una respuesta plausible: para actuar, en realidad, como auténticos filtros al servicio de los valores (y de los partidos) conservadores.

En la misma línea marcada por Azzariti, sugiere Astuti[69] que la Constitución debiera fijar un determinado número de categorías sin entrar, no obstante, en el reparto de escaños entre ellas. De este modo se facilitaría la presencia de *los mejores* en la vida política a

---

[68] Acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 521.
[69] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 539 y 540.

través de una Cámara que tendría en la mejora técnica su función principal.

Se suscitaría, con relación a este modelo, una primera disputa entre aquellos que, como Piccardi[70], sostenían la inoportunidad de establecer cuotas por categoría, sin asegurar siquiera un mínimo de participación a cada una de ellas, y los que defendían justamente lo contrario[71], pues de otro modo, es decir, dejándolo todo al libre albedrío de los electores se correría el riesgo de que algunas categorías fuesen excluidas de toda representación y no se garantizaría, por consiguiente, la presencia de todas ellas.

Por otra parte, algún comisario[72] mantendrá que si de lo que se trataba era de garantizar la presencia de las mentes más preclaras en la Segunda Cámara, había que contar con que muchas de ellas son reacias a participar en una campaña electoral para promocionar su candidatura. Aun sin llegarse a comprender del todo bien que esto tenga necesariamente que ser así, ya que, de admitirse, se estaría aceptando un prejuicio ideológico típico de una sociedad aristocrática, se propondría, a fin de evitar tan insólito efecto, que un determinado porcentaje de cada categoría se reservase para su elección por los miembros de la categoría respectiva, excluyendo, por tanto, al conjunto del cuerpo electoral. Stolfi[73] promovería algo parecido pero por motivaciones distintas. En efecto, para evitar la nada deseable politización de determinadas categorías como la magistratura o el ejército[74], planteaba este comisario que sus

---

[70] Acta núm. 29 de la primera Subcomisión, pp. 543-544.
[71] *Vid.,* por ejemplo, las intervenciones de Zanobini y Piga en la acta núm. 29 de la primera Subcomisión, p. 544.
[72] *Vid.* Piga en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 540-541.
[73] *Vid.* su intervención en la acta núm. 29 de la primera Subcomisión, p. 544.
[74] Precisamente ahí radicaba, según Mortati, la más importante deficiencia de la propuesta Astuti. *Vid.* la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 541.

representantes fuesen elegidos por ellas mismas sin interferencia alguna del electorado. El propio Astuti[75], en aras de esa apoliticidad, solicitaría que los representantes de estas categorías fuesen designados por el Jefe del Estado. Al margen de que ninguna de las soluciones propuestas eliminaba por completo la politización de estos miembros, sino que, más bien, únicamente la atenuaban, tal como acertadamente señalara Piccardi[76] en referencia a lo defendido por Stolfi (y que también se podría hacer extensible a lo expuesto por Piga), la elección de sus representantes en el seno de las propias categorías allanaría el camino a la presencia de miembros de derecho en la Segunda Cámara, ya que éstos vendrían a ser designados directamente en razón del escalafón que ocuparan en cada una de ellas.

Finalmente se sometía a votación el sistema de elección por categorías. Antes de proceder a la misma, Astuti solicitó que se añadiese la coletilla «al fin de asegurar una mayor competencia técnica»[77]. Este aditamento tenía más importancia de la que a simple vista pudiese parecer, pues, de hecho, marcaba una diferencia sustancial —al menos desde un punto de vista teórico— con la propuesta de representación por categorías formulada por Azzariti, propuesta que, como ya se ha tenido ocasión de señalar, tenía una finalidad bien distinta a la apuntada por Astuti: la de templar *los encrespados ánimos* de la Cámara Baja. Con todas estas matizaciones previas, la Subcomisión, al fin, se declaraba favorable por ocho votos contra cuatro; con una abstención (Piga) y una ausencia (Sorrentino).

---

[75] Acta núm. 29 de la primera Subcomisión, p. 544.
[76] Acta núm. 29 de la primera Subcomisión, p. 544.
[77] *Vid.* acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 541.

1.3.2.2.b.ii) -La representación territorial: en especial, la regional

Orrei[78], por su parte, sostendría que la Segunda Cámara viniese elegida por los Consejos regionales y provinciales, así como por las Academias. Sin embargo, no constituía, frente a lo que pudiese parecer, un modelo de representación de los entes locales. Un hipotético Senado así configurado no vendría, en realidad, a dar cobertura a tales entes locales; por el contrario, se trataría de utilizar los Consejos regionales y provinciales como colegios electorales cualificados que asegurasen la selecta composición del mismo. A ello obedecía, por ejemplo, la inclusión de las Academias en el cuerpo electoral. Desde esta perspectiva no había gran diferencia entre esta fórmula y la representación de categorías avalada por Azzariti o Astuti: todas ellas pretendían dar paso a un Senado de escogidos a partir de especiales requisitos exigidos tanto a electores como elegidos. Y tampoco era extraña a las tesis de Orrei la concepción de la Segunda Cámara como componedora de los desarreglos provocados por el sufragio universal. Sin embargo, no creía este comisario que se pudiese trazar una clara línea divisoria entre los intereses de categoría y lo político, pues ambos conceptos estarían íntimamente intrincados, entrelazándose mutuamente. De este modo, la Segunda Cámara debería elegirse aplicando criterios exclusivamente políticos. En esto, claro está, se alejaba de la representación de intereses de categoría abanderada por Mortati. Se trataba, en definitiva, la propuesta Orrei de una fórmula híbrida, a medio camino entre la representación de categorías y de entes locales y regionales.

---

[78] *Vid.* sus intervenciones en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 530 y 536. En la misma línea *vid.* Stolfi en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, pp. 516-517.

Las objeciones al modelo expuesto fueron variadas, aunque, en general, ponían el punto de mira en los problemas que suscitaban las elecciones de segundo grado. De este modo, Sorrentino[79] se apresuró a comentar que este tipo de elecciones no gozaban del mismo prestigio que las de primer grado, lo cual inevitablemente redundaría en detrimento del que pudiese tener la Segunda Cámara y aún a pesar de su composición supuestamente más distinguida.

Por otra parte, Sorrentino y Piccardi coincidían en señalar que las elecciones de segundo grado en el ámbito municipal vendrían a primar al mundo rural sobre el urbano. Al ser mucho más numerosos los pequeños que los grandes municipios, aquellos resultarían claramente beneficiados respecto a éstos tanto si el voto se concedía por concejal como por ayuntamiento[80]. Ambos comisarios entraron también a analizar los problemas que se derivaban de la duración del mandato de los colegios que integran el cuerpo electoral con relación al de la Segunda Cámara. Si aquél resultase tener distinta duración, sucedería entonces, por ejemplo, que cesaría el mandato de los electores manteniéndose, en cambio, en el cargo los elegidos. En este hipotético caso era evidente que el Senado quedaría desprovisto de base política. Si, por el contrario, se igualaba la duración del mandato del Senado con la de los colegios que forman el cuerpo electoral se solventaría efectivamente el problema recién apuntado pero a costa de obviar otro de no menos calado. En efecto, en ese caso se privaría al Senado de un mecanismo esencial —la mayor duración de su mandato o la renovación parcial de sus miembros— para llevar a buen término la que pasaba por ser una de sus funciones

[79] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 537.
[80] *Vid.* Sorrentino y Piccardi en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 537 y 538 respectivamente.

principales: compensar las excesivas oscilaciones de la Cámara Baja[81].

Otros comisarios, en cambio, estimaban que una representación de ámbito local como era ésta debía apoyarse en el sufragio universal y desechar cualquier intermediación[82], o que la elección de segundo grado a través de los ayuntamientos no garantizaba como debiera una cuidada selección de los miembros de la Segunda Cámara[83].

Por último, en el seno de la Subcomisión se debatió también la posible implantación de un Senado de representación regional ponderada[84], de manera que a cada Región se le asignaría un determinado número de representantes en proporción a su población, aunque matizado por elementos correctores. Algunos desestimaron tal propuesta por virtual o engañosa, ya que la Región devendría simplemente en circunscripción electoral en tanto no se la reconociese como ente de Derecho público de relevancia constitucional. En consecuencia, las elecciones a la Segunda Cámara, según estos comisarios, vendrían a reproducir miméticamente los resultados obtenidos para la Cámara Baja[85]. Se llegó incluso a proponer por algún miembro de la Subcomisión[86] la combinación de la representación regional y de categorías que

---

[81] Acta núm. 28 de la primera Subcomisión, pp. 537-538 y 538-539 respectivamente.

[82] Así por ejemplo Mortati en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 538.

[83] *Vid.* la intervención de Ambrosino en la acta núm. 28 de la primera Subcomisión, p. 540.

[84] *Vid.* Piccardi en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 513.

[85] Intervención de Morelli en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión. *Vid.* también en parecida línea argumental y en la misma acta la intervención de Zanobini, pp. 513 y 514 respectivamente.

[86] Así por ejemplo Forti en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión o Piccardi en la núm. 29 también de la primera Subcomisión, pp. 519 y 543 respectivamente.

habían constituido, sin lugar a dudas, los dos grandes modelos en contraste a lo largo del debate desarrollado en el seno de la Subcomisión.

Así pues, si hubiese que plasmar en grandes trazos la discusión habida en el seno de la Subcomisión sobre el modo de composición del Senado, dos serían los arquetipos objeto de controversia: la representación de categorías y la representación regional. No obstante, una visión del cuadro más detallada desvelaría que la primera de las dos grandes opciones, esto es, la representación de categorías, se ramifica en diversas modalidades. Entre ellas la conocida por representación orgánica, cuyo máximo exponente será Mortati, trataría teóricamente de completar la insuficiente representación político-partidista de la Cámara Baja a través de las distintas organizaciones presentes en la sociedad y supuestamente fuera de las coordenadas políticas; la representación de categorías propuesta por Azzariti o Astuti que compartían la misma preocupación por alcanzar una Segunda Cámara de composición particularmente cualificada, a través de especiales requisitos exigidos tanto a electores como a elegidos y en la que ya se difumina la distinción entre lo político y los intereses de categoría y, por último, la fórmula un tanto híbrida de Orrei que estaba a caballo entre la representación de categorías y la representación de entes locales y regionales.

1.3.2.2.c) - El diseño funcional: ausencia de especialización y sistemas de relación entre ambas Cámaras

No se aprecia, por otra parte, en los debates de la Subcomisión ningún intento de proveer a la Segunda Cámara de algún tipo de

especialización funcional[87]. Seguramente ello era coherente con la atribución a la misma de funciones tan genéricas e imprecisas como la de integrar la representación o contrapesar la actividad de la Cámara Baja. La única duda que se plantea es si el Senado debía asumir o no funciones de control político del Gobierno. Al respecto, las posturas van desde los que consideraban que tales funciones debían entrar a formar parte del repertorio de facultades de la Segunda Cámara[88], hasta los que defendían todo lo contrario, bien por cuestiones de principio que restarían legitimidad al Senado para poder ejercerlas[89], bien por razones de pura viabilidad del sistema[90].

De forma análoga, en materia de relaciones entre las dos Cámaras las preferencias de los comisarios iban desde la igualdad más absoluta[91] hasta los que propugnaban la primacía de la Cámara Baja. Entre estos últimos, también los hay que solicitaban aquella superioridad con base en consideraciones de orden jurídico-político[92] y los que, en cambio, se dirigían por móviles prácticos o de

---

[87] Un mínimo atisbo de especialización puede vislumbrarse en la pretensión de Piga de que la Segunda Cámara, al estilo del Senado norteamericano, efectuase el nombramiento de los más altos cargos del Estado. *Vid.* su intervención en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 524.

[88] *Vid.* por ejemplo las intervenciones de Mortati en las actas núm. 27 y 28 de la primera Subcomisión, pp. 523 y 532 respectivamente.

[89] *Vid.* Piccardi en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 522.

[90] Así, Sorrentino estima que la asignación al Parlamento (por tanto, a ambas Cámaras y no únicamente a la Segunda) de funciones de orientación política, en conexión con la paridad intercameral, plantearía serias dificultades de funcionamiento. *Vid.* su intervención en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 523.

[91] Así por ejemplo Zanobini o Mortati en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, pp. 515 y 522 respectivamente.

[92] Así Piccardi —aunque también alude en alguna de sus intervenciones a razones de orden práctico— en las actas núm. 27 y 28 o Pepe en la acta núm. 27, pp. 513; 522; 524-525; 531 y 523 respectivamente.

mecánica constitucional[93]. Para los primeros, la hegemonía de la Cámara Baja era una exigencia indeclinable que se derivaba de que en ella, a través del sufragio universal, residía la soberanía popular; para los segundos, sin embargo, la dependencia de la Segunda Cámara respecto de la Primera era un requisito indispensable para el buen funcionamiento del modelo, ya que, de lo contrario, éste podría encontrarse con serios problemas de articulación en el caso de que surgiese algún conflicto entre ambas Cámaras. Finalmente se sometió a votación la propuesta de dotar a ambas Cámaras de idéntica posición jurídica, si bien circunscrita al ámbito de la función legislativa, y la Subcomisión se declaró favorable por ocho votos contra cinco[94]. Pero lo más significativo era, sin duda, que los que más porfiaron por la igualdad entre ambas Cámaras eran, en general, los que concebían la Segunda Cámara fundamentalmente como medio para aliviar las *cuitas conservadoras*. No en vano Mortati supeditará la aceptación misma del bicameralismo a la igualdad jurídica entre ambas Cámaras[95]. En realidad, pues, la paridad entre ambas Cámaras no era más que un instrumento al servicio de las ideas más tradicionales: el bicameralismo apellidado *perfecto* hacía realmente efectivas las intenciones conservadoras del bicameralismo *a secas.*

2- LOS TRABAJOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2.1- Constitución y organización interna

Las elecciones a la Constituyente se celebraron el 2 de junio de 1946, el mismo día que tuvo lugar el referéndum sobre la «cuestión

---

[93] *Vid.* Boeri, que a la sazón presidía la Subcomisión, en la acta núm. 27 de la primera Subcomisión, p. 523.

[94] Los votos a favor correspondieron a Azzariti, Galanti, Morelli, Mortati, Piga, Stolfi, Zanobini y Ambrosino; en contra votaron Boeri, Ago, Piccardi, Spatafora y Pepe.

[95] Acta núm. 26 de la primera Subcomisión, p. 455.

institucional». La Asamblea Constituyente se reunió por vez primera apenas tres semanas después, concretamente el 25 del mismo mes. La Asamblea plenaria encomendó la elaboración de la Constitución a una Comisión constitucional, más conocida como la «Comisión de los 75», cuya primera sesión se produjo el 20 de julio de ese mismo año. Presidida por Ruini, esta Comisión, que como tal no era más que una articulación interna de la propia Asamblea Constituyente, se organizó a su vez en tres subcomisiones, siendo la segunda de ellas, bajo la presidencia de Terracini, la que se encargará finalmente de la organización constitucional del Estado, y, por ende, del tema que nos ocupa[96].

No obstante, antes de emprender el estudio de los trabajos realizados por la Constituyente, no debe perderse de vista que, aunque rara vez se hiciese explícita mención a ella, lo cierto es que la labor desarrollada en esta materia por la primera Subcomisión sobre «problemas constitucionales» de la «Comisión para los Estudios relativos a la Reorganización del Estado» representó un verdadero antecedente y todo un referente para los constituyentes. El curso de la discusión sobre el bicameralismo transcurrió en ambos casos por cauces muy parecidos. Incluso los distintos modelos de Segunda Cámara que se plantearon y las controversias que suscitaron en sede constituyente representaron prácticamente un calco de los que con anterioridad se habían planteado en la primera Subcomisión de la citada Comisión[97].

---

[96] Por lo que se refiere a las dos restantes, la primera se ocupaba de los derechos y deberes de los ciudadanos, mientras que la tercera lo hacía de los derechos y deberes económico-sociales.

[97] Con relación a la Constituyente y a los trabajos por ella desarrollados, así como a las diversas cuestiones que éstos suscitaron en sus variadas facetas, véase V. Falzone y P. F. Grossi, «Assemblea costituente italiana», en *Enciclopedia del diritto,* vol. III, Milano, 1960, pp. 370 y ss.; V. Falzone, F.

2.2- Los primeros debates: la II Subcomisión

2.2.1- Inadecuada, aunque a la vez interesada, ordenación de la discusión

Será, como ya se ha apuntado, la segunda Subcomisión sobre la organización constitucional del Estado la que abordará la cuestión del bicameralismo. Y lo hará, como también sucediera en la Comisión instituida por el Ministerio para la Constituyente, de una forma escalonada. De este modo, se diseccionó el bicameralismo en sus distintas vertientes controvertibles con el fin de pronunciarse por separado sobre cada una de ellas. Sin embargo, tal y como se puso de manifiesto en numerosas intervenciones[98], ello, en realidad, resultaba forzado, al tratarse de variables todas ellas íntimamente conectadas entre sí. De hecho, plantear la conveniencia del bicameralismo sin más, al margen de cualquier consideración sobre su composición o funciones o, más genéricamente, sobre su sentido último, no parece, en principio, muy razonable. Sería tanto como tratar de instituir un órgano del Estado sin indicar *expresamente* razón o función alguna que lo justifique. Desde luego no era lo

---

Palermo y F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti,* 4.ª edic., Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1980; AAVV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* t. II: «Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale», dirigido por U. De Siervo, Societá editrice il Mulino, Bologna, 1980, y AAVV., *Fausto Gullo fra costituente e governo,* dirigido por C. Amirante y V. Atripaldi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997.

[98] *Vid.* así las de Mortati, Castiglia, La Rocca, Lussu, Lami Starnuti, Mannironi, Perassi, Bulloni, Finocchiaro Aprile, Tosato, Bozzi, Fabri, Porzio y Terracini en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente,* vol. VII: «Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione», Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, 1971, pp. 901-904; 947-948; 949; 949-950; 950-951; 952-954; 955 y 1100; 956-957; 967-969; 1097-1099; 1100-1101; 1101-1102; 1102-1103 y 1104-1107 respectivamente. Todas ellas tienen en común el afrontar el tema del bicameralismo en toda su extensión y de un modo unitario, haciendo referencia a los aspectos funcionales y estructurales que indefectiblemente de él se derivan.

mismo una Segunda Cámara con la finalidad de *torpedear* la soberanía popular que aquélla que se establecía, pongamos por caso, para mejorar técnicamente la producción legislativa. Y ello, además, ineludiblemente condicionaría la composición y funciones de esa hipotética Segunda Cámara que, coherentemente, estarán al servicio de la intención primigenia que hubiese inspirado su establecimiento. Así pues, proclamar la necesidad del bicameralismo en abstracto y sin ninguna concreción ulterior era más bien decir poco o prácticamente nada. Por esta razón algunos diputados constituyentes no pudieron evitar, al referirse a la oportunidad o, por el contrario, a la improcedencia de acoger el sistema bicameral, aludir a la que sería la pretensión última a la que respondía su implantación[99].

Por lo mismo que se ha dicho hasta ahora, tampoco resultaba lógico someter a aprobación en la Subcomisión la cuestión de la

---

[99] De este modo, Mortati presenta una propuesta en virtud de la cual la segunda Subcomisión, con carácter previo y sin entrar en las cuestiones de detalle, vendría a defender la necesidad de una Segunda Cámara con el fin de «dar a la representación política plena expresión, conectándola más intimamente con el conjunto de la estructura social». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 955). Igualmente, aunque en un sentido radicalmente opuesto, Lami Starnuti presentará una propuesta suscrita también por Paolo Rossi, Bocconi, La Rocca, Ravagnan, Grieco, Calamandrei y Lussu por la que la segunda Subcomisión aceptaría también el sistema bicameral pero «a condición que la Segunda Cámara no sea constituida en modo que pudiese alterar la fisonomía política del país, tal cual ha quedado reflejada en la composición de la Primera Cámara». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 957). O cuando Porzio presenta una propuesta que literalmente establecía que «la segunda Subcomisión aprueba el sistema bicameral» sin mayores aditamentos, no había podido evitar durante la misma intervención referirse al Senado «como freno, como moderación, como nuevo examen; como, en definitiva, una cosa útil y eficaz en el mecanismo del Estado». De modo similar Bozzi y Einaudi proponen que la Subcomisión admita el sistema bicameral en la medida en que «expresa la representación de todas las fuerzas vivas de la sociedad nacional». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 960).

uniformidad o heterogeneidad de funciones y la posición jurídica de ambas Cámaras sin hacer la menor referencia al mismo tiempo a su posible composición. Ambos aspectos —el funcional y el estructural— operan como auténticos vasos comunicantes y no se pueden en absoluto disociar. En efecto, si se atribuía a la Segunda Cámara una serie de funciones especializadas, normalmente ello tendría su lógico correlato en el modo de composición (aunque no siempre, como sucede en el caso del Senado norteamericano) y viceversa; por otra parte, aun en el supuesto de que no hubiese tal especialización sino que, por el contrario, lo que se pretendiese, como finalmente sucedió en Italia, fuese conferir idénticas funciones a ambas Cámaras sobre la base de la misma posición jurídica, por supuesto no sería lo mismo que tal pretensión se materializase a partir de una composición eminentemente democrática y sustancialmente equivalente entre el Senado y la Cámara Baja, que desde una estructura que respondiese a postulados completamente distintos en una y otra Cámara. En ambos casos, los principios que los inspiran y las consecuencias que de ellos se derivan son diametralmente distintos. Así lo vieron algunos comisarios como Lussu cuando, con relación a las atribuciones de la Segunda Cámara, manifestaba que «si esta Cámara tiene un poder amplio, su composición deberá resultar de un modo determinado, y si tiene un poder mucho menor, aquélla resultará de modo distinto»[100]; o La Rocca que descartaba la posibilidad de otorgar a ambas Cámaras la misma posición jurídica precisamente en virtud de su composición, pues mientras la Segunda representaba intereses parciales, concretamente, y según el modelo por él patrocinado,

[100] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 949.

«intereses de los entes regionales», la Cámara Baja era «la expresión integral de la voluntad de la nación»[101].

Sin embargo, a pesar de todo lo hasta aquí dicho, la Subcomisión procedió a valorar por separado la cuestión del bicameralismo y de la igualación de funciones y de posición jurídica de ambas Cámaras antes de abordar la composición de la Segunda Cámara, pronunciándose en ambos casos favorablemente. Seguramente ello obedecía a la necesidad de ordenar el debate, sobre todo ante la certeza de que con relación a la composición de la eventual Segunda Cámara concurría todo un mosaico de fórmulas contrapuestas entre los mismos bicameralistas convencidos (partidos de centro-derecha) al que, además, se sumarían las propuestas que al respecto defenderían los bicameralistas reconvertidos por razones estratégicas (partidos de izquierda). Se trataba, pues, de hacer aflorar los puntos de encuentro *entre los partidos de centro-derecha* que eran mayoría en la Asamblea y aplazar el espinoso tema de la composición. Pero al tiempo ello suponía una victoria táctica del centro-derecha ya que el debate posterior quedaba muy condicionado con la aprobación de estas premisas. Si se nos permite un símil ajedrecístico, podría decirse que en la disputada partida del bicameralismo no cabe duda que la apertura del centro-derecha le proporcionó una posición claramente dominante sobre el tablero de la Constituyente.

2.2.2- El predominio de las tesis conservadoras: la adopción del bicameralismo

En efecto, como ya se ha apuntado, los partidos que ocupaban el espectro de centro-derecha eran favorables al bicameralismo. Así, la DC lo defendía sobre todo como medio para completar la

---

[101] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1099.

representación de la Cámara Baja —que, por tanto, debe entenderse resultaba a su juicio insuficiente— a través de la representación de intereses de categoría que en absoluto hacía incompatible con la representación regional, de manera que ambas podrían yuxtaponerse, aunque, en realidad, prefería subordinarla a la representación orgánica, relegando la Región a mera circunscripción electoral[102]. Además del que ya reportaba en sí mismo, este modelo de representación, según los democristianos, podía producir algún otro efecto colateral beneficioso como garantizar la presencia de los más preparados en la vida pública lo que, a su vez, redundaría en una más acendrada y reflexiva discusión de los problemas y en la mejora técnica de los trabajos parlamentarios[103]. De todo ello se desprende que los católicos estimaban deficiente la representación política obtenida exclusivamente a través de los partidos políticos y que recelaban del sufragio universal como mecanismo de selección de los órganos representativos del Estado. Los republicanos, por su parte, entendían que la ley debía ser el resultado de conjugar los múltiples intereses presentes en la sociedad. Consecuentemente, debería garantizarse la presencia de dichos intereses en el proceso de formación de la ley, para lo cual se hacía imprescindible la implantación del sistema bicameral. Éste posibilitaría una mejor y más eficaz producción legislativa y, además, con él se perfeccionaría también la función de control del Parlamento[104]. La derecha era también firme partidaria del establecimiento de una

---

[102] *Vid.* Mortati en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit. p. 902.

[103] *Vid.* las intervenciones de Ambrosini, Mannironi y, en especial, de Mortati, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 951; 952, y 901-903.

[104] *Vid.* Conti y Perassi en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 912 y 955 respectivamente.

Segunda Cámara. Castiglia[105], uno de los representantes de la Unión Democrática Nacional (UDN) en la Subcomisión, además de en las manidas razones históricas en favor del bicameralismo y de su efecto benéfico sobre la función representativa y legislativa del Parlamento, en el que, además, aseguraba la presencia de *los mejores,* incide en el argumento de que favorece la estabilidad del ejecutivo, lo cual era fundamental para superar la por entonces endémica crisis de la democracia.

La izquierda socialista y comunista era, como sabemos, de convicciones unicameralistas[106], aunque, debido a su situación de desventaja en la Asamblea, se mostraría dispuesta a negociar con relación al tema que nos ocupa a fin de alcanzar algún tipo de compromiso[107]. Puestos a tener que aceptar una institución que despertaba tan pocas simpatías como el Senado, no lo harían sin condiciones. Tales condiciones, en realidad, se reducían a una esencial: que la tendencia política de la Segunda Cámara fuese sustancialmente la misma que la de la Cámara Baja. El Senado no podía actuar como un espejo que distorsionase la soberanía popular representada en la Cámara de Diputados, sino que, al contrario, debía ser su fiel reflejo, sobre todo si finalmente se reconocía para ambas Cámaras idéntica posición jurídica. Asumida

---

[105] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 947-948.

[106] A modo de ejemplo, *vid.* las razones aducidas por Nobile en favor de la causa unicameral en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 960-961.

[107] Palabra que incluso llegó a ser utilizada expresamente por algún comisario. *Vid.* la intervención de Lussu en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 949. Mannironi reprochará a la izquierda justamente que, a sabiendas de que sus tesis unicameralistas estaban abocadas al fracaso, pretendiese llegar a una solución de compromiso con relación al Senado, ya que de ese modo (y tal como luego realmente sucedería) se comenzaría a minar su crédito incluso antes de su alumbramiento definitivo. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 952).

dicha igualdad, la homogeneidad política de ambas Cámaras, más allá de consideraciones de principio, se convertía en una necesidad práctica: impedir la obturación y consiguiente parálisis del sistema. Y para alcanzar dicho objetivo se expondrían distintos mecanismos que iban desde el sufragio universal hasta la elección del Senado por la Cámara Baja, pasando por la que llevarían a cabo las Asambleas regionales, siempre que el sistema electoral que las rigiese fuese exactamente el mismo que el utilizado para el Parlamento nacional[108].

Sea como fuere, en el seno de la Subcomisión se presentaron varias propuestas de resolución con relación a la adopción del bicameralismo. Éstas bien podrían sistematizarse en tres grandes grupos. En primer lugar, la resolución introducida por Porzio, la cual se limitaba exclusivamente a solicitar de la Subcomisión la aprobación pura y simple del sistema bicameral[109]. Arguye con el no muy consistente argumento de que, una vez aprobada la República parlamentaria, se hacía ineludible pronunciarse sobre si el futuro Parlamento encargado de elegir a su Presidente habría de ser unicameral o bicameral[110]. Con ello, en realidad, se apremiaba a la Subcomisión para que se decantase por el sistema bicameral sobre la base de una función que, con ser importante, no era, ni mucho menos, la más relevante, ni la que, llegado el caso, podría justificar la asunción del principio bicameral. En el segundo grupo se incluyen las propuestas de Mortati, de Bozzi y Einaudi y de Castiglia[111], que

---

[108] *Vid.* las intervenciones de La Rocca (PCI) y de Lami Starnuti (PSIUP/PSLI) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 949 y 950-951 respectivamente.

[109] Literalmente dispone: «La segunda Subcomisión aprueba el sistema bicameral». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 960).

[110] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 963.

[111] La resolución presentada por Mortati era del siguiente tenor: «La segunda Subcomisión afirma que la institución de una Segunda Cámara es necesaria

tenían en común el requerir el bicameralismo como medio idóneo para integrar la representación política de la Cámara Baja. Por último, la resolución Lami Starnuti, suscrita además por otros comisarios como ya se ha tenido ocasión de señalar, admitía la adopción del bicameralismo bajo la condición *sine qua non* de que no alterase la distribución de fuerzas resultante en la Cámara Baja[112].

El presidente Terracini estimó entonces conveniente reducir a dos todas las propuestas para proceder así con mayor facilidad a su votación. A tal fin, suspendió la reunión de la Subcomisión instando a los comisarios Porzio, Mortati, Bozzi, Einaudi y Castiglia a redactar un texto único a partir de sus respectivas propuestas y a

---

para dar a la representación política plena expresión, conectándola más íntimamente con el conjunto de la estructura social, y pasa al examen del problema de las relaciones entre las dos Cámaras y a la forma de composición de las mismas». La que plantearon Bozzi y Einaudi disponía: «La segunda Subcomisión reconoce la utilidad del sistema bicameral, que expresa la representación de todas las fuerzas vivas de la sociedad nacional». En fin, la expuesta por Castiglia era como sigue: «La segunda Subcomisión: considerando que el sistema bicameral resulta el más idóneo para asegurar la integración de la representación según el criterio de los intereses sociales regionales; [...] hace votos para que la nueva Constitución de la República italiana adopte el sistema bicameral, instituyendo junto a la Cámara de Diputados, expresión de la voluntad política del pueblo, el Senado, expresión además de la misma voluntad política, de los intereses sociales y regionales del país, en cuya síntesis y armonía se reconocen los medios más idóneos para una legislación verdaderamente conforme con las aspiraciones de la Nación». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 955; 960 y 948 respectivamente).

[112] Tal resolución dice así: «La segunda Subcomisión expresa opinión favorable al sistema bicameral, a condición que la Segunda Cámara no sea constituida en modo que pudiese alterar la fisonomía política del país, tal cual ha quedado reflejada en la composición de la Primera Cámara». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 957).

los firmantes de la resolución Lami Starnuti a introducir, caso de que fuese posible, alguna modificación[113].

Tras ello resultarán finalmente dos propuestas: una hacía hincapié en el valor de la Segunda Cámara como justo complemento de la representación política de la Cámara Baja (la de Mortati[114]); la otra, en cambio, sólo se avendría a aceptar el sistema bicameral en caso de que no alterase «sustancialmente»[115] el mapa político de la Cámara de Diputados (la de Lami Starnuti).

Ambas se sometieron a votación y salía aprobada la propuesta Mortati por 17 votos a favor frente a los 12 que obtuvo la de Lami Starnuti y una abstención[116]. Con ello la Subcomisión acogía el principio bicameral sin mayores especificaciones. Incluso la única referencia que la propuesta de Mortati hacía a un hipotético modelo de representación al que la Segunda Cámara debería responder, no era más que una fórmula intencionadamente ambigua y genérica

---

[113] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 967.

[114] La fórmula consensuada por Mortati, Bozzi, Einaudi y Castiglia quedaba como sigue: «La segunda Subcomisión, reconocida la necesidad de la institución de una Segunda Cámara, al objeto de dar una expresión política plena a todas las fuerzas vivas de la sociedad nacional, pasa al examen del sistema de relaciones entre ambas Cámaras y al modo de composición de cada una de ellas». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 967).

[115] Única adición introducida en la resolución Lami Starnuti. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 967). En realidad, tan leve modificación traía causa de las observaciones efectuadas por Mortati, en el sentido de que el establecimiento de una Segunda Cámara comportaba en sí mismo una variación, por sutil que ésta fuese, de la representación política. (*Vid.* la intervención de Mortati en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 963).

[116] Votaron a favor de la propuesta Mortati: Ambrosini, Bozzi, Bulloni, Cappi, Codacci Pisanelli, De Michele, Einaudi, Fabbri, Fuschini, Mannironi, Mortati, Patricolo, Perassi, Piccioni, Tosato, Uberti y Vanoni. A favor, en cambio, de la propuesta Lami Starnuti votaron: Bordon, Calamandrei, Finocchiaro Aprile, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Nobile, Ravagnan, Paolo Rossi, Targetti y Terracini. Se abstuvo Porzio y Bocconi y Castiglia se ausentaron.

que ocultaba el desacuerdo de fondo sobre la cuestión. De hecho, la interpretación que la derecha —que apoyó la propuesta Mortati— hacía de «las fuerzas vivas de la sociedad nacional» nada tenía que ver con la idea de representación orgánica patrocinada por la democracia cristiana. Pero, al menos, era un modo de ir avanzando, poniendo el acento en lo que unía y evitando el desacuerdo, antes de adentrarse en los puntos conflictivos en los que posiblemente (y como finalmente se vería confirmado) se separarían sus caminos.

2.2.3- Nueva victoria del centro-derecha: la aprobación del bicameralismo perfecto

Aprobado el principio bicameral, la Subcomisión debía entrar a debatir las funciones y composición de la futura Segunda Cámara y sus relaciones con la Cámara Baja. La DC expresó desde el principio su interés en que se discutiese en primer término los aspectos funcionales de la Segunda Cámara y su posición con relación a la Cámara de Diputados. La izquierda, por su parte, tampoco se oponía a que se siguiese un determinado orden en aras a la buena marcha del debate[117], si bien no tendría que ser necesariamente el apuntado por la democracia cristiana, pudiendo perfectamente utilizarse el orden inverso: en primer lugar, establecer el modo de composición para luego, y en íntima conexión con lo anterior, detenerse en los aspectos funcionales del futuro Senado. En cualquier caso, ambas cuestiones estaban muy imbricadas y, de hecho, se simultaneó su discusión en el seno de la Subcomisión.

---

[117] Así por ejemplo Lussu (Partido Sardo *d'Azione*) entiende que «antes de entrar en relación con la composición de la Segunda Cámara, [...] sería útil conocer qué poderes se le quieren atribuir ya que, si esta Cámara tiene un poder amplio, su composición deberá resultar de un modo determinado, y si tiene un poder mucho menor, aquélla resultará de modo distinto». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 949).

El centro-derecha defendía la plena equiparación funcional entre ambas Cámaras y que, además, gozasen del mismo *status* jurídico. Y era lógico que así fuese. Si de lo que se trataba era de limitar la soberanía popular, la igualación a todos los efectos de ambas Cámaras era sin duda el primer paso hacia la consecución de aquel objetivo[118]. Precisamente por ello, la izquierda se opuso frontalmente a tal posibilidad y propugnó la exclusión de importantes materias de las competencias del Senado[119], las cuales quedaban en gran

---

[118] Entre los democristianos los hay, como Mortati, que solicitan la plena igualación de ambas Cámaras tanto en el ámbito legislativo como en el de la relación de confianza con el Gobierno, aunque con algún leve matiz en el segundo caso, mientras que otros, como Tosato, a fin de evitar «un absolutismo democrático», abogan por una absoluta paridad sin gradación alguna. Sin embargo, Bulloni, también católico, sólo hace referencia expresa a la homologación de ambas Cámaras en el plano legislativo, omitiendo cualquier alusión al control político sobre el ejecutivo y Mannironi, desviándose de la línea dominante en el partido democristiano, excluye expresamente a la Segunda Cámara de la relación de confianza con el ejecutivo, reduciendo la igualdad entre ambas Cámaras a la función legislativa. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 903-904; 1097; 956 y 953 respectivamente). Los republicanos, por su parte, respaldan incondicionalmente la equiparación de ambas Cámaras en el ámbito de la función legislativa. (*Vid.,* por ejemplo, las intervenciones de Conti y Perassi en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 912; 955 y 1100 respectivamente). En cambio, albergan más dudas en lo que a la función de control se refiere. En concreto, Perassi sostiene que dicha paridad no plantea problema alguno con relación a las preguntas e interpelaciones. Mayores problemas, sin embargo, suscitan los instrumentos de control-sanción del ejecutivo. Según este destacado republicano situado, en cierto modo, en línea con Mortati, se podría, al menos formalmente, reconocer idéntica posición jurídica a ambas Cámaras también en este ámbito material, aunque luego, en la práctica política aquélla podría modularse. (*La Costituzione della Repubbica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1100). Por último, los comisarios de la UDN se declaran inequívocamente partidarios de la absoluta igualdad entre ambas Cámaras. (*Vid.* las intervenciones de Castiglia, Bozzi y Porzio en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 948; 1100, y 1103 respectivamente).

[119] *Vid.* al respecto la prolija y detallada intervención del Presidente de la Subcomisión, el comunista Terracini, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1104-1105.

medida reducidas a las puramente legislativas[120], para las que, no obstante, algunos, como Terracini[121], solicitaban la plena igualdad con relación a la otra Cámara. Otros, en cambio, como el también comunista La Rocca[122], expresaban sin el menor reparo sus preferencias por un Senado de carácter meramente consultivo[123].

Con este enfrentamiento como telón de fondo, la propuesta del democristiano Leone, que, como era de suponer, proclamaba la plena equiparación funcional de ambas Cámaras[124], resultó ser aprobada por la Subcomisión con 18 votos favorables frente a 11 en contra[125]. Una vez más se imponían los criterios del centro-derecha, y en particular, de la democracia cristiana.

2.2.4- El modo de composición del Senado: una difícil elección

2.2.4.1- Se resquebraja la unidad de acción de las fuerzas conservadoras

Pero, sin duda, el auténtico nudo gordiano del debate sobre la Segunda Cámara lo constituyó su composición. El centro-derecha anhelaba un Senado estructuralmente distinto a la Cámara de Diputados y tendencialmente conservador. Sólo así cobraría auténtico sentido la opción por el bicameralismo perfecto. La

---

120 *Vid.,* por ejemplo, la intervención del socialista Lami Starnuti en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 950.

121 *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1105.

122 *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1100.

123 En el ámbito de la izquierda, más allá de las opiniones vertidas por socialistas y comunistas, pueden verse las intervenciones de Lussu (Partido Sardo *d'Azione*) y Finocchiaro Aprile (Movimiento Independentista Siciliano) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit. pp. 950, 1110 y 968 respectivamente.

124 En su literalidad establecía: «La segunda Subcomisión, establecida la paridad de las atribuciones entre las dos Cámaras, pasa al estudio del nombramiento y composición de la Segunda Cámara». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1109).

125 *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1112.

izquierda, en cambio, por idéntica razón (la asunción del bicameralismo perfecto) pretendía a toda costa que su composición política fuese lo más parecida posible a la de la Cámara Baja[126].

Cada partido político tenía su propio modelo de composición del futuro Senado. Por vez primera se rompe la alianza del centro-derecha que, a diferencia de lo que sucediera hasta ese momento, no tenía un proyecto común con relación al proceso de formación de la Segunda Cámara: la representación orgánica era el estandarte de la DC; el PRI defendía la representación regional, y la derecha se oponía a la representación orgánica y era, en general, antirregionalista. La izquierda, por su parte, apelaba al sufragio universal y a la proporcionalidad como los instrumentos idóneos para la configuración de la Segunda Cámara. Eran muchos, pues, los planteamientos en presencia, aunque no absolutamente incompatibles entre sí: los democristianos admitían la representación regional y los republicanos a través de los requisitos de elegibilidad se aproximaban de algún modo a los postulados de la representación orgánica; la derecha con ser antirregionalista, no lo era toda ella[127] y los partidos de izquierda llegaron a admitir, en mayor o menor medida, la representación regional y de los entes locales así como ciertos requisitos de elegibilidad para acceder a la condición de senador.

2.2.4.2- En busca de un punto de encuentro

En este ambiente de incertidumbre y de cierta indefinición, el autonomista Emilio Lussu presentaba una propuesta, suscrita también por Nobile (PCI) y Patricolo (UQ/UDN), en virtud de la cual «la

---

[126] En este sentido resulta sumamente ilustrativa la intervención de La Rocca en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1122-1123.

[127] *Vid.* la intervención de Castiglia (UDN) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 948.

Segunda Cámara es la Cámara de las Regiones». Dicha propuesta se convirtió en blanco de las críticas de casi todos los grupos[128]. Con ser genérica (y así lo señalaron algunos de sus detractores) lo cierto es que, en aquellas circunstancias, aún no lo era lo bastante como para atraer la aprobación de la mayoría. En efecto, tras aquella aparentemente inocua declaración, se escondía una cierta tendencia federalizante que inquietaba a algunos al tiempo que, de algún modo, desbarataba sus propios proyectos. Tal como señalaría, con gran acierto, Vanoni, «cuando se dice que la Segunda Cámara es la Cámara de las Regiones, o no se dice nada o se dice demasiado»[129]. Como era de esperar, la propuesta no contó con el respaldo de la mayoría y fue rechazada por la Subcomisión[130]. Por entonces, se precisaba una fórmula de contornos poco definidos, aséptica y, si acaso, un tanto insustancial, en la que pudiesen convivir los proyectos que para la Segunda Cámara tenían los distintos partidos políticos. A esta necesidad respondía la propuesta Tosato, según cuyo tenor literal «la Segunda Cámara es elegida sobre base regional» y que, a la postre, sería la que contase con el beneplácito de la Subcomisión, mientras otras iniciativas, como las del también democristiano Bulloni, Patricolo (UQ/UDN) o Laconi (PCI), ni siquiera fueron sometidas a votación[131].

La propuesta Tosato simbolizaba el primer paso en el tortuoso camino hacia un modelo definido de composición de la Segunda Cámara. Sin embargo, como ya se ha apuntado, las referencias en

---

[128] *Vid.* las réplicas de los democristianos Vanoni (pp. 1112-1113) y Mannironi (p. 1115); del republicano Perassi (p. 1113); de Laconi (pp. 1113 y 1115) y Terracini (pp. 1113 y 1115) como exponentes del Partido Comunista; del conservador Porzio (UDN) (p. 1114), y de Fabbri, adscrito al Grupo parlamentario mixto, (p. 1114) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit..

[129] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1112.

[130] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1115.

[131] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1115.

el seno de la Subcomisión al proceso de formación del Senado habían tenido lugar con anterioridad, incluso desde el inicio mismo del debate sobre el bicameralismo[132].

2.2.4.3- ... pero el mosaico de iniciativas dificulta la marcha

Con la propuesta del representante democristiano como marco de referencia se suceden una serie de proyectos relativos al tema que nos ocupa. Los católicos presentarán varios: unos constituían auténticos *guiños* a la izquierda (aunque paradójicamente coincidían sustancialmente con los planteamientos de un sector de la derecha), mientras otros, en cambio, se empapaban de regionalismo en busca del apoyo de los republicanos y de un sector de la derecha (aunque también de una parte de la izquierda). En el primer grupo se englobarían los de Mortati[133] y Fuschini[134]. Ambos reducían la Región a mera circunscripción electoral y utilizaban la población como único criterio de asignación de escaños a cada una de ellas, aunque con algunos criterios correctores que de algún modo amortiguaban la proporcionalidad[135]. Tanto el uno como el otro recurrían al sufragio universal directo, ya fuese para cubrir la mitad

---

[132] *Vid.,* a título ejemplificativo, las intervenciones de Mortati (pp. 901-904 y 1082-1084), Ambrosini (pp. 951-952; 957-958; 961-962; 1087 y 1103), Mannironi (pp. 952-954), Bulloni (956-957) y Tosato (pp. 1097-1099) entre los democristianos; de los republicanos Conti (pp. 912-913; 915-916 y 1090-1091), Perassi (pp. 955 y 1100) y Zuccarini (pp. 1085-1087); de Castiglia (pp. 947-948), Einaudi (pp. 1084-1085), Bozzi (pp. 1100-1101) y Porzio (pp. 1102-1103) como miembros señalados de la conservadora Unión Democrática Nacional (UDN); de Fabbri, miembro del Grupo parlamentario mixto, (pp. 1101-1102); del representante del Movimiento Independentista Siciliano, Finocchiaro Aprile (pp. 967-969); de Lussu, exponente del Partido Sardo *d'Azione,* (pp. 969-970 y 1087-1088); del socialista Lami Starnuti (pp. 950-951 y 960) y de los comunistas Ravagnan (pp. 962 y 1103-1104), Laconi (pp. 1088-1089), La Rocca (pp. 1099-1100) y Terracini (pp. 1104-1107) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit..

[133] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1118.

[134] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1128.

[135] *Vid.* el artículo 3.º del proyecto Mortati y el 1.º del proyecto Fuschini.

de los escaños que en cada caso correspondiesen a una Región (Mortati), o bien para la totalidad de los mismos (Fuschini). Como no podía ser de otro modo, ninguno de ellos renunciaría a la representación orgánica. Pero mientras Mortati, como su principal valedor, la reclamaba en todos sus extremos para la otra mitad de escaños[136], Fuschini la difuminaba al reducirla a simples requisitos de elegibilidad. Al segundo grupo de proyectos (que se escoran hacia los republicanos y una facción de la derecha, pero también de la izquierda) pertenecerían los de Mannironi[137] y Ambrosini[138]. Los dos acentuaban la vertiente regionalista de la Segunda Cámara al otorgar un número fijo de senadores a cada región, con independencia de los que además le correspondiesen aplicando el criterio poblacional, y al confiar a las Asambleas legislativas regionales la elección de todos los senadores (Mannironi) o la mayor parte de ellos, aunque también en concurrencia con otros entes locales (Ambrosini).

Tampoco había en la derecha una posición única e inequívoca. Así, mientras unos, como Einaudi[139], incidían en el aspecto territorial del

---

[136] De ahí que su propuesta fuese duramente criticada por un amplio número de fuerzas políticas que ocupaban todo el abanico parlamentario: desde los conservadores, como Einaudi (p. 1119), hasta los comunistas, como Nobile (p. 1119), Laconi (p. 1119) y La Rocca (pp. 1122-1123), pasando por el republicano Zuccarini (pp. 1118-1119), el socialista Lami Starnuti (pp. 1119-1120) o el autonomista Lussu (pp. 1124-1125). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit.). Únicamente Uberti, que pertenecía a su grupo, reconocería sus concesiones con vistas a alcanzar algún tipo de compromiso. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1125). El propio Mortati, ante el aluvión de críticas, intervendrá para hacer una defensa cerrada de la representación orgánica, subrayando la necesidad, oportunidad y viabilidad de este modelo de representación. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1120-1122).

[137] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1122 y 1125-1126.

[138] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1127.

[139] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1123-1124.

Senado, atribuyendo la elección de sus miembros a las asambleas regionales y a los municipios y sin atender al criterio poblacional, otros, caso de Bozzi[140], alertaban precisamente de los riesgos que para la unidad del país comportaba una estructuración semejante de la Segunda Cámara y auspiciaban la utilización, en el ámbito regional, del sufragio universal directo, valiéndose, como criterios diferenciadores, de una ley electoral especial y de una descafeinada representación de categorías. Los republicanos, por su parte, hacían gala de su tradicional regionalismo respaldando un Senado de representación exclusivamente regional[141].

En el seno de la izquierda, y concretamente del PCI, coexistían también diversos modelos de Segunda Cámara. El planteamiento más decididamente regionalista era el defendido por Nobile[142], que además de residenciar en las asambleas legislativas regionales la elección de todos los miembros del Senado, atribuía a todas las regiones un número fijo e igual de escaños en detrimento de la proporcionalidad. Una cierta atenuación del carácter territorial podía apreciarse en la propuesta presentada por Laconi, Farini, Ravagnan y La Rocca[143], la cual, sobre la base de un escrupuloso respeto del criterio poblacional (que favorecía la proporcionalidad pero indudablemente mermaba la territorialidad), confiaba al total de concejales de cada región la elección de los miembros de la Segunda Cámara. Y con la propuesta Grieco[144] (a la que se sumarán Laconi y los demás firmantes de la anterior iniciativa que, en consecuencia, es retirada), el principio territorial se diluía

---

[140] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1100-1101 y 1125.

[141] *Vid.* la intervención de Zuccarini en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1118-1119.

[142] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1119.

[143] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1127.

[144] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1133-1134.

prácticamente por completo, al acudir, con idéntico sistema electoral que el empleado para la Cámara Baja, aunque sobre base regional, al sufragio universal directo para integrar la Segunda Cámara.

Todas estas propuestas presentadas por los distintos partidos políticos podrían explicarse a partir de dos coordenadas. La primera, la más clara, sería la constituida por los puntos derecha-izquierda. La segunda, menos evidente, pero no menos necesaria para localizar la situación exacta en que se encuentra cada una de las propuestas, vendría definida por la variable territorialidad-no territorialidad. Esta última es la que vendría a explicar que propuestas como las de Einaudi y Nobile (Senados de corte federal) o las de Bozzi y Grieco (mengua del elemento territorial), que pertenecían a universos ideológicos antagónicos, coincidan sustancialmente. La otra (derecha-izquierda) daría cuenta de como aunque, por ejemplo, tanto Bozzi como Grieco se pronunciasen en favor del sufragio universal para la elección de los miembros de la Segunda Cámara, el primero abogaría por la adopción de un sistema electoral diametralmente opuesto al empleado para la Cámara Baja, a fin de constituir un Senado *ideológicamente* distinto o, por mejor decir, conservador, mientras que el segundo, en cambio, justamente para evitarlo, reclamaría la utilización del mismo sistema electoral que el empleado para la otra Cámara. Así pues, ambos planos deben tenerse bien presentes a la hora de valorar las distintas propuestas, pues ninguno de ellos por sí solo podría ofrecernos un cuadro de situación completo.

2.2.4.4- La imposibilidad del acuerdo: el colegio electoral indiferenciado y las condiciones de elegibilidad

En un denodado esfuerzo por aproximarse a los planteamientos de la izquierda, dos conspicuos democristianos, Fuschini y Mortati[145], reconocían la imposibilidad real de llevar a cabo en toda su extensión la representación orgánica, debido a la, por entonces, inexistente organización de las distintas categorías, y expresaban (aunque Fuschini ya lo había hecho con anterioridad[146]) la necesidad de recurrir a un colegio electoral idéntico al utilizado para la Cámara Baja y, consiguientemente, al sufragio universal, utilizando las condiciones de elegibilidad como elemento de diferenciación de ambas Cámaras. No obstante, Mortati, que veía como su modelo inicial se iba desdibujando progresivamente (de los colegios profesionales a la duplicidad de colegios, para terminar ahora en el colegio indiferenciado), señalaba de forma explícita la conveniencia de asignar una determinada cuota de representación a cada una de las distintas categorías previamente establecidas, lo cual dificultaba las negociaciones con la izquierda, que veía en ello una intolerable limitación de la soberanía popular[147]. Pero además, aquella propuesta tendría una buena acogida en un sector de la derecha[148],

---

[145] *Vid.* sendas intervenciones en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1134.

[146] *Vid. supra* p. 81.

[147] *Vid.* la intervención de Laconi (p. 1135) que, además de Nobile (p. 1135), se había adherido a la propuesta Grieco (lo cual prueba que la mayor o menor *sensibilidad territorial* de los comunistas era, en general, más coyuntural que real), así como la de La Rocca (pp. 1136-1137), en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit..

[148] *Vid.* las intervenciones de Bozzi y Einaudi que ahora se aviene al colegio indiferenciado, siempre que con ello no se prejuzgue «la cuestión del sufragio directo o indirecto». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1134-1135 y 1136 respectivamente).

aunque tampoco le faltarían sus detractores[149]. Tampoco conseguiría el respaldo unánime entre los propios democristianos que, como Uberti o Ambrosini, eran de marcada orientación regionalista, aunque también más decididos a aplicar en toda su extensión la representación orgánica que el mismo Mortati, y por ello apelaban a la legislación transitoria como medio para sortear los obstáculos que impedían inicialmente su puesta en práctica[150]. Sí se ganó, en cambio, el rechazo unánime de los republicanos, que reconocían en la elección a través de las asambleas regionales el medio idóneo para garantizar la unidad nacional y proveer a la Segunda Cámara de miembros capacitados para abordar la tarea de mejora técnica que, según ellos, le estaba encomendada con carácter principal[151].

El rechazo o recelo de los regionalistas convencidos hacia el colegio indiferenciado obedecía, tal como había puesto de manifiesto Piccioni[152], a que, habida cuenta del estado embrionario del ordenamiento regional (entonces no se sabía la posición jurídica que la Constitución le atribuiría al ente regional, ni cuál sería su organización institucional en general ni, por descontado, la de las asambleas regionales —caso que finalmente las hubiese— en particular), lo lógico hubiera sido que aquél (el colegio indiferenciado) se tradujese en un sufragio directo, en menoscabo del indirecto, vía asambleas regionales, con la consiguiente disipación del papel de la Región en la conformación del Senado. Por todo ello, el mencionado comisario democristiano solicitaba la

---

[149] *Vid.* la intervención de Patricolo (UQ/UDN) en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1135.

[150] *Vid.* las intervenciones de ambos en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1135 y 1136 respectivamente.

[151] *Vid.* la intervención de Conti en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1136.

[152] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1137.

suspensión de la votación sobre la base electoral en tanto la Subcomisión no contase con un esbozo, al menos, de la que sería la futura organización regional[153].

Tras un breve debate[154], la Subcomisión acepta, a propuesta de Fabbri[155], a la que se sumaría el propio Piccioni, aplazar la discusión sobre el colegio electoral y el tipo de sufragio para acometer el análisis con profundidad de los requisitos de elegibilidad de los miembros de la Segunda Cámara[156]. Ante la falta de acuerdo y, lo

---

[153] La misma cuestión será planteada en parecidos términos tres sesiones después, concretamente en la que tuvo lugar el 10 de octubre de 1946. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1163-1164).

[154] En el transcurso del mismo quedó evidenciado que los más comprometidos con la causa regional, como los católicos Tosato y Uberti, el republicano Zuccarini o el conservador Castiglia, secundaban la demanda de Piccioni frente a Laconi, el Presidente Terracini, Einaudi (que precisamente había condicionado su voto favorable al colegio indiferenciado a que no se excluyese el sufragio indirecto) o el propio Lussu que la rechazaban por inoportuna e improcedente. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1137-1139).

[155] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1139-1140.

[156] Al respecto, se hizo patente la división entre la izquierda, que entendía los requisitos de elegibilidad como simples condiciones personales, tales como la de ser alcalde, concejal o haber ejercido una determinada profesión, y el centro-derecha que, aparte de defender la asignación de una determinada cuota de representación a cada una de las distintas categorías (a lo que la izquierda se oponía abiertamente), reconocía como único título que permitía el acceso a la Segunda Cámara la pertenencia a una determinada categoría. Resulta evidente que, en este caso, intervendría el eje izquierda-derecha, pues mientras aquélla perseguía un Senado políticamente equivalente a la Cámara Baja, ésta pretendía, a través de las categorías y la asignación de cuotas, una Segunda Cámara de orientación conservadora o que, cuando menos, contrarrestase la eventual tendencia progresista de la Cámara de Diputados. [*Vid.,* de una parte, las intervenciones de los socialistas Lami Starnuti (pp. 1145-1146), Paolo Rossi (pp. 1153-1155) y el comunista Grieco (pp. 1155-1156) que, además, instaban a los demás grupos, y en particular a los democristianos, a utilizar el proyecto Fuschini (*vid. supra* pp. 81- 82 y 84) como base para alcanzar un acuerdo, así como la de los también comunistas La Rocca (pp. 1142-1143) y Laconi (p. 1143); y de otra, las de los católicos Tosato (pp. 1141-1142) y Mortati (pp. 1157-1158), la de Fabbri, del Grupo mixto, (p.

que aún era peor, de expectativas de poder alcanzarlo en breve, el Presidente Terracini manifestará que se había llegado al «momento más desagradable del largo período de trabajo hasta ahora transcurrido en el seno de la Subcomisión»[157], lo cual revela hasta qué punto fue controvertido el tema de la composición de la Segunda Cámara.

En un nuevo intento de consensuar un texto que sirviese de base para proseguir el debate y alcanzar finalmente algún tipo de acuerdo concreto, el socialista Paolo Rossi[158] presentará una propuesta elaborada por el profesor Luzzatto, la cual, a partir del sufragio universal directo sobre base regional y la estricta aplicación del sistema proporcional dentro de cada categoría (condiciones por lo demás innegociables), admitía cinco categorías de elegibles y el establecimiento de cuotas para cada una de ellas. Sin embargo, esta propuesta se malograría al no conseguir atraer hacia sí los apoyos necesarios, en especial de la democracia cristiana que, curiosamente, adoptó una actitud ambigua y reticente[159].

1144) y la del conservador Bozzi (pp. 1146-1147), en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit.]. Y por si el acuerdo sobre el particular no estuviese ya lo suficientemente difícil, Piccioni (DC) se desmarcaría con una intervención, duramente criticada por Grieco, en la que vendría a reivindicar de nuevo la representación orgánica al menos para una fracción del total de miembros del Senado y a desaprobar los requisitos de elegibilidad, tal y como los concebía la izquierda, como instrumentos válidos para diferenciar ambas Cámaras. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1147-1149 y 1155-1156).

[157] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1158.

[158] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1161.

[159] Así, Mortati, en un intento de profundizar en la representación orgánica, sugiere que sean las propias categorías las que seleccionen con carácter previo a los candidatos y, por otra parte, se manifiesta de modo poco esclarecedor con relación a la exigencia indeclinable de parte socialista de utilización del sistema proporcional. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1161-1162).

En realidad, ninguna iniciativa podía concitar entonces el apoyo mayoritario de la Subcomisión. Las posiciones iniciales de los distintos grupos (no siempre exentas de matices), a pesar de los esfuerzos de aproximación, se mantenían aún con firmeza y ninguna de ellas tenía la capacidad de imponerse sobre las otras. La DC estaba sola en su apuesta por la representación orgánica. Al aproximarse a la izquierda, los comunistas desnaturalizaron aquel modelo de representación hasta extremos inaceptables para aquélla, al sustituir los colegios electorales corporativos por uno indiferenciado (que algunos católicos, como Fuschini, ya habían admitido) y desplazar la *componente orgánica* hacia los requisitos de elegibilidad (que, además, tenían un carácter estrictamente personal y no de pertenencia a una categoría determinada). La oferta socialista, que sin duda hacía importantes concesiones a las pretensiones católicas (implantación de cinco categorías y fijación de cuotas de representación para cada una de ellas), recogía, en cambio, como cláusula innegociable, el sufragio universal directo, lo que provocaba un fuerte rechazo en los sectores más regionalistas de la propia DC. La alternativa de acomodar la representación de intereses de categoría a los requisitos de elegibilidad y la aplicación del sufragio indirecto, dispensando todo el protagonismo a las asambleas regionales (y, en su caso, también a los municipios), podría seducir a un sector, aunque marginal, de la izquierda (Lussu) y a los republicanos, pero, en cambio, se ganaría la animadversión del ala antirregionalista de la derecha (Bozzi). En este ambiente de absoluto marasmo se explica que se hubiese aprobado, incluso en contra de la opinión del Presidente Terracini, la propuesta de suspensión de los trabajos de la Subcomisión presentada por Piccioni en nombre del grupo democristiano, a fin de facilitar un acercamiento de posturas entre las distintas fuerzas políticas[160].

[160] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1164-1165.

2.2.4.5- El acuerdo fallido: el proyecto Perassi

Tras la reanudación de las sesiones, enseguida se puso de manifiesto que persistía el desencuentro sobre el tema que nos ocupa entre los distintos grupos, incapaces de pergeñar un diseño que recibiese el apoyo —si no unánime, sí al menos mayoritario— de la Subcomisión. Con el fin de abrirse paso y superar aquella situación de estancamiento, el grupo democristiano, por boca de Piccioni[161], accede a discutir el proyecto del republicano Perassi[162], cuya principal virtud radicaba en no satisfacer a nadie o en insatisfacer a todos por igual. Dicho proyecto, tras establecer que la

---

[161] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1171.

[162] Literalmente establecía: «La segunda Subcomisión [...] decide proceder a la formulación de las normas relativas a la formación de la Segunda Cámara según los siguientes criterios:
1.º) la Segunda Cámara será totalmente electiva;
2.º) se excluye la elección, también parcial, de los miembros de la Segunda Cámara por parte de distintos colegios electorales constituidos sobre base profesional o de categoría;
3.º) la Segunda Cámara estará compuesta de 315 miembros, de los cuales 300 elegidos por la Región y 15 por la Cámara de los Diputados (o bien Asamblea Nacional);
4.º) los escaños atribuidos a las regiones se repartirán en proporción a la población respectiva, previa asignación de cinco escaños a cada región;
5.º) en cada región los miembros de la Segunda Cámara serán elegidos:
a) un tercio por la asamblea regional, con libre elección entre ciudadanos que tengan uno de los requisitos de capacidad y experiencia en los distintos sectores de la actividad productiva que se establecerán por la ley relativa a la elección de la Segunda Cámara;
b) el resto por delegados de los consejos municipales; cada uno de los cuales elegirá un número de delegados que será determinado en relación con el número de los electores inscritos en el ayuntamiento. Las modalidades de aplicación vendrán determinadas por la citada ley especial;
6.º) el requisito de la edad se fijará en 35 años cumplidos para todas las categorías de miembros de la Segunda Cámara;
7.º) para los miembros de la Segunda Cámara de elección regional será requisito de elegibilidad haber nacido en la región o tener la residencia desde al menos cinco años;
8º) nadie podrá ser simultáneamente miembro de las dos Cámaras». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1172).

Segunda Cámara tendría un carácter exclusivamente electivo y que, por consiguiente, se excluía la posibilidad de cualquier designación por parte del Presidente de la República (lo cual agradaba a la izquierda) y descartar los colegios electorales profesionales (que, en realidad, contentaba a todos menos a los católicos), recogía una serie de disposiciones (la asignación de un número fijo de escaños por región; la elección de la casi totalidad de los miembros del Senado por las regiones y municipios e incluso algunos requisitos de elegibilidad referidos al nacimiento o a la residencia durante un período mínimo de tiempo en la región por la que se pretendía salir elegido) que confería a aquel hipotético Senado un marcado carácter territorial.

La Subcomisión analizó en detalle los distintos puntos del citado proyecto, prolongándose los debates sobre el mismo del 15 de octubre al 5 de noviembre de 1946. Una vez más, en el transcurso de tales debates se puso de manifiesto la simultánea puesta en escena de los binomios izquierda-derecha y territorialidad-no territorialidad. De este modo, la democracia cristiana, a través de Piccioni[163], remite a la propuesta Mortati que propugnaba la utilización de colegios electorales de tipo profesional (representación orgánica) para la elección de la mitad de los escaños que, según un criterio proporcional a la población aunque con elementos correctores, correspondiesen en su caso a cada región, a fin de conseguir una *auténtica* diferenciación de ambas Cámaras (eje derecha-izquierda). Sin embargo, la iniciativa no prosperó al ser aprobado, por 17 votos contra 10[164], el segundo punto del proyecto Perassi que descartaba la utilización de los colegios especiales para la elección de senadores. Contra lo

[163] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1172-1173.
[164] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1173.

defendido en el proyecto Perassi, la Subcomisión aprobaba la fórmula Fuschini[165], en virtud de la cual el Senado tendría un número variable de miembros en función de la población, a la que se le aplicaría un determinado coeficiente, de manera que, y ante la expectativa de fuerte crecimiento demográfico, se favorecería la proporcionalidad. Justamente por lesionarla, la izquierda se opondría radicalmente al contenido del apartado cuarto del proyecto Perassi[166] que asignaba un número fijo de senadores a cada región con independencia de cuál fuese su población, favoreciendo, al sobrerrepresentarlas, a las regiones menos pobladas, con la consiguiente deformación (probablemente en sentido conservador) de los resultados obtenidos en la Cámara Baja con el sistema proporcional. Y por eso mismo, en la medida que aquella atribución fija de escaños por región rompía la proporcionalidad y propiciaba un sesgo conservador a los resultados, el centro-derecha apoyó con entusiasmo la medida (eje izquierda-derecha)[167]. Las fuerzas progresistas, a través de la propuesta Laconi[168], hicieron un último esfuerzo por preservar lo más posible la proporcionalidad, al plantear que aquel número fijo sólo tuviese virtualidad práctica caso de que, una vez aplicado el criterio poblacional, no se alcanzase dicha cifra, en cuyo caso se adicionarían los escaños necesarios para cubrirla, lo que, en la práctica, solamente sucedería en un par de regiones, de modo que, el sistema para la Segunda Cámara, de facto, sería prácticamente proporcional. Sin embargo, sería la

---

[165] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1174.

[166] *Vid.,* por ejemplo, la intervención de Paolo Rossi en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1175.

[167] *Vid.,* así, las intervenciones de los democristianos Cappi y Mannironi, que incluso propone elevar esa cuota fija a seis escaños por región, propuesta a la que se suma Mortati y el republicano Conti. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1175).

[168] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1176 y 1177.

fórmula Cappi[169], que reservaba ese fijo a todas las regiones al margen de los escaños que, a mayores, les correspondiesen por la aplicación del criterio poblacional, la que finalmente se impondría en la Subcomisión[170].

No obstante, como ya se ha tenido ocasión de señalar, el posicionamiento de las distintas fuerzas políticas no puede explicarse exclusivamente desde la dualidad derecha-izquierda o diversidad-uniformidad política de ambas Cámaras. A ésta se superponía el plano de lo territorial (regional)-no territorial (antirregional). En efecto, la contundente oposición de la izquierda al establecimiento de un número fijo de escaños por región ciertamente pretendía impedir la quiebra de la regla proporcional y la sobrevaloración del voto rural (de tendencia conservadora), pero también, y en cuanto que dicha medida confería al ente Región una mayor entidad y protagonismo, respondía a un, salvo excepciones, generalizado sentimiento antirregionalista de la izquierda. De forma análoga, el centro-derecha veía en la implantación de aquel mínimo de senadores por región un instrumento idóneo para diferenciar —en sentido conservador, claro está— la Segunda Cámara, pero también un medio para satisfacer las pretensiones regionalistas de los republicanos y de un sector de la derecha y de la democracia cristiana.

Tal diversidad de planos se reconoce también cuando la Subcomisión entró a debatir el quinto punto del proyecto Perassi, el

---

[169] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1176.

[170] Tras su aprobación por 14 votos frente a 11, se sometió a votación un anexo presentado por Lussu, finalmente rechazado, según el cual, en cada región el número de senadores no podría en ningún caso superar al de diputados. No obstante, dicha propuesta vendría a ser aprobada más adelante, concretamente en la sesión de 5 de noviembre de 1946. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1177 y 1263 respectivamente).

cual, por cierto, se había apresurado a modificar su propuesta inicial al sustituir la elección de tercer grado (delegados elegidos por los ayuntamientos) por la de segundo grado (delegados elegidos en cada ayuntamiento por sufragio universal en proporción al número de electores censados en cada uno de ellos). Así, mientras la casi totalidad de la izquierda se opuso al modelo de composición de la Segunda Cámara patrocinado por Perassi[171], en la medida que posibilitaba la *adulteración* de los resultados obtenidos para la Primera (además de las dificultades técnicas que entrañaba compatibilizar el sistema proporcional con la participación de los ayuntamientos, la propia división en dos colegios electorales, que inevitablemente reducía el número de escaños para cada uno de ellos, suponía una clara merma de la proporcionalidad), una minoría (prácticamente residual) de tendencia autonomista, sin embargo, asumía sustancialmente el proyecto republicano[172]. En el otro extremo del arco parlamentario, aunque era evidente que la derecha veía en la elección de segundo grado (pero también en los requisitos de elegibilidad) un medio de diferenciación de la Segunda Cámara, no toda ella lo hacía del mismo modo: mientras unos, reacios al regionalismo, como era el caso de Bozzi[173], rebatían la participación de los ayuntamientos en el mecanismo de formación del Senado y la posibilidad de que éste se redujese simplemente a la intervención de las distintas asambleas legislativas regionales, otros, en cambio, caso de Patricolo[174], de orientación regionalista,

---

[171] *Vid.* las intervenciones del socialista Targetti y del comunista Laconi en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1180 y 1181-1182 respectivamente.

[172] *Vid.* Lussu en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1182.

[173] *Vid.* sus intervenciones en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1179-1180 y 1181.

[174] *Vid.* su propuesta y la justificación de la misma en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1182 y 1183.

otorgaban precisamente a aquéllas el protagonismo exclusivo en el procedimiento de elección de los miembros de la Segunda Cámara. O cuando la DC defendía a ultranza la elección de segundo grado a través de los ayuntamientos de cada región y sus respectivas asambleas legislativas, ciertamente lo hacía para asegurarse un reducto conservador en la Segunda Cámara[175], pero también para canalizar las demandas de territorialización del Senado formuladas por algunos de sus miembros.

Sin embargo, al discutirse pormenorizadamente los requisitos de elegibilidad elaborados por el proyecto Perassi (apartados 6.º y 7.º), el eje regionalismo-antirregionalismo se desvanece, al coincidir todos los grupos en la necesidad de establecer algún nexo entre los candidatos y la región por la que pretendían ser elegidos[176], y asume todo el protagonismo la dinámica derecha-izquierda. En efecto, mientras la democracia cristiana trataba de introducir un nuevo elemento de diferenciación de la Segunda Cámara por medio de la relación exhaustiva de categorías y el establecimiento de cuotas para cada una de ellas, amén de estrictas condiciones de elegibilidad ligadas a la pertenencia a alguna de aquellas

[175] Especialmente evidente en iniciativas como las de Fuschini y Cappi, que primaban sin el menor reparo a los ayuntamientos más pequeños (rurales y de tradición conservadora), o, aunque con algunos matices, en la de Piccioni. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1180-1181 y 1182-1183).

[176] Incluso este nexo se atenúa, ya que si bien inicialmente el proyecto exigía el nacimiento o la residencia durante al menos cinco años en la región por la que se presentase cada candidato, finalmente se aprobaría la simple acreditación, en defecto del nacimiento, del domicilio en la región correspondiente sin límite alguno de tiempo. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1189).

categorías[177] (el enésimo intento de *colar* la representación orgánica), la izquierda se oponía en bloque a tal eventualidad[178].

Finalmente, y después de tan prolijas deliberaciones, la Subcomisión se decantó por la elección de segundo grado en favor de las asambleas regionales, para un tercio de los elegibles, y de los concejales de todos los ayuntamientos de la región, para el resto, según un sistema (aún por determinar) que garantizase la proporcionalidad con relación al cuerpo electoral de primer grado de cada municipio[179], y a partir de una nómina de categorías establecida constitucionalmente e idéntica para ambos colegios electorales[180]. Parecía, después de haberse pronunciado la Subcomisión favorablemente y sin apenas introducir modificaciones sobre los artículos relativos al poder legislativo elaborados por el Comité de coordinación[181], que esta configuración de la Segunda Cámara acabaría por imponerse. Sin embargo, en la sesión de 22 de enero de 1947, el Comité de redacción introducía una nueva modificación, motivada por los inconvenientes que suscitaba la

---

[177] *Vid.* las intervenciones de Mannironi y, muy especialmente, la de Mortati, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1183 y 1189-1190 respectivamente.

[178] *Vid.* las intervenciones de los socialistas Targetti (p. 1189), el cual, no obstante, acabó por aceptar, en nombre de su grupo y a fin de facilitar la consecución de algún tipo de acuerdo, el establecimiento de un elenco de categorías (pp. 1193-1194) y Lami Starnuti (pp. 1191-1192) y de los comunistas Laconi (pp. 1190-1191), La Rocca (p. 1191) y Ravagnan (p. 1193), en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit..

[179] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1184-1186.

[180] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1194-1195.

[181] Así, la Subcomisión cambió la redacción del artículo 6.º del texto del Comité que disponía que «los senadores son elegidos en un tercio por los miembros de la asamblea regional, y el resto por los concejales de la región» por otra, según cuyo tenor literal «los senadores son elegidos en dos tercios por los concejales de la región, y el resto por los miembros de la asamblea regional», a fin de aprovechar los posibles restos en favor del cupo correspondiente a las asambleas regionales. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1602).

participación directa de los ayuntamientos[182], al atribuir a delegados elegidos por sufragio universal la elección de dos tercios de los miembros que correspondiesen a cada región[183]. Tras el debate[184] que provocó esta nueva enmienda, Perassi presentaría una fórmula distinta, que circunscribía la elección de aquellos delegados al ámbito municipal[185]. Sin embargo, tal fórmula sería insuficiente para ganarse el apoyo de la democracia cristiana, que deseaba a toda costa la participación directa de los ayuntamientos. El, hasta aquel

---

[182] *Vid.* la intervención de Perassi justificando la decisión adoptada por el Comité de redacción, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1685-1686.

[183] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1682.

[184] En el desarrollo del mismo se hizo patente el empeño que la democracia cristiana había puesto en la intervención directa de los ayuntamientos en la formación del Senado, reclamando, a fin de superar los obstáculos que dificultaban su puesta en práctica, la agrupación de aquellos según su población, lo cual privilegiaba los núcleos rurales (presumiblemente de tendencia conservadora) sobre los urbanos. (*Vid.* las intervenciones de Fuschini y Ambrosini, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1687-1688 y 1688-1689 respectivamente). Igualmente, se comenzó a vislumbrar una cierta sintonía, aunque por motivaciones bien distintas, entre algunos representantes de la derecha y un sector de la izquierda (paradójicamente el menos transigente en sus reivindicaciones genuinamente de izquierdas) al requerir ambos el recurso al sufragio universal directo, si bien mientras la derecha lo compatibilizaba con la elección de segundo grado a través de las asambleas regionales para un tercio de los miembros (Einaudi), la izquierda solicitaba su utilización para la elección de la totalidad de los miembros de la Segunda Cámara (Nobile). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1687 y 1690-1691). A su vez, en el seno de la izquierda se plantearon soluciones intermedias, más templadas, que tenían en común la reducción a un único colegio electoral con la consiguiente mejora de la proporcionalidad, en el que o bien coexistían los miembros de la asamblea regional correspondiente y el doble de delegados elegidos por sufragio universal (Paolo Rossi), o bien se integraba exclusivamente por este segundo tipo de miembros (Laconi). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., pp. 1688 y 1693-1694).

[185] Concretamente establecía: «Los senadores se eligen en un tercio por el consejo regional y el resto por delegados *municipales* elegidos por sufragio universal». (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1697, cursivas nuestras).

momento, posible acuerdo se truncó completamente cuando la Subcomisión, a petición de Nobile[186], se pronunció acerca de la oportunidad de la participación de los concejales en la elección de senadores y lo hizo negativamente[187]. La obstinación de la democracia cristiana (sobre todo si se tiene en cuenta que el Proyecto Perassi no era abiertamente contrario a sus postulados) motivó que fuese Piccioni el que, en nombre de su grupo, declarase que se abstendría en las votaciones sucesivas que eventualmente tuviesen lugar y remitiese a la Comisión plenaria el momento de reabrir el debate sobre el tema en cuestión[188]. Por ello, la aprobación de la propuesta Laconi[189], que acogía la elección de segundo grado y reducía la Región a mera circunscripción electoral, no era, en realidad, más que un espejismo que ocultaba la ausencia real de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas y su firme determinación de aplazar la discusión en toda su dimensión hasta tanto no se constituyese la Comisión en sesión plenaria.

2.3- «La Comisión de los 75»: el golpe de efecto de los comunistas (que siembran el desconcierto al aliarse con la derecha)

Una vez reunida la Comisión en sesión plenaria (Comisión de los 75), y tras una breve discusión sobre las finalmente fallidas propuestas de nombramiento de un reducido número de senadores

---

[186] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1703.

[187] Por un estrecho margen de 14 votos contra 13. Votaron a favor de aquella participación municipal: Ambrosini, Bulloni, Cappi, Codacci Pisanelli, De Michele, Einaudi, Fabbri, Fuschini, Mannironi, Mortati, Piccioni, Tosato y Uberti (todos ellos, excepto Einaudi y Fabbri, del grupo democristiano); en contra, en cambio, votaron: Bocconi, Conti, Farini, Finocchiaro Aprile, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Nobile, Perassi, Ravagnan, Paolo Rossi y Terracini.

[188] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1703.

[189] Por 12 votos a favor (la izquierda), 2 en contra (republicanos) y 14 abstenciones (los democristianos, la derecha y Lussu). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VII, cit., p. 1704).

(en torno a 30) por el Presidente de la República[190] y supresión de los requisitos de nacimiento o domiciliación en la región respectiva para determinadas categorías de elegibles[191], se confirmaron las previsiones más belicosas al reabrirse las hostilidades entre los distintos grupos con ocasión del debate relativo al procedimiento de constitución de la Segunda Cámara.

Sintéticamente podría decirse que mientras socialistas, comunistas y, paradójicamente, la derecha defendían la utilización del sufragio universal directo, aunque canalizado a través de mecanismos distintos y aun opuestos, los católicos y republicanos, por su parte, avalaban la elección de segundo grado, aunque también por procedimientos diversos[192]. Sin embargo, el único punto de

---

[190] *Vid.* la intervención en contra de Terracini y la muy significativa de Conti descartando dicha propuesta, cuando habían sido precisamente los republicanos sus principales impulsores. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., pp. 196-197 y 197 respectivamente).

[191] Propuesta presentada por el democratacristiano Tupini (p. 197). Una vez más entraba en escena la dialéctica regionalización-no regionalización de la Segunda Cámara que explicaba la disparidad de criterios que con relación a la antedicha propuesta sostuvieron miembros del mismo partido, como los comunistas Terracini, que se pronunció en contra (p. 197) y Nobile que, en cambio, se mostró favorable a la misma (p. 198); o la opinión expresada por Mannironi (p. 198) en frontal oposición a la de su compañero de filas Tupini. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit.).

[192] Más concretamente, socialistas y comunistas respaldarían de entrada el sufragio universal directo en el diseño del proyecto Nobile (pp. 196 y 216) y, subsidiariamente, se plegarían a la propuesta Laconi (pp. 196 y 217-218) que recogía el sufragio universal indirecto sobre la base de colegios regionales, tal y como se desprende de las intervenciones del propio Laconi (pp. 217-218), Terracini (pp. 225-226) y del socialista Lami Starnuti (pp. 223-224). Entre los democristianos no había unanimidad: mientras Mortati (pp. 221-222 y 228) insistía en la representación de categorías a partir del recurso al sufragio universal directo (lo que, en cierto modo, lo aproximaba a la propuesta del comunista Nobile), Fuschini y Ambrosini renegaban de la representación profesional y patrocinaban el sufragio indirecto a través del conjunto de concejales de cada región y distintas medidas para paliar la falta de correlación entre el número de éstos y la población a la que representan (pp. 216-217 y 222-223 respectivamente). El republicano Perassi, por su parte, amplía en su

desencuentro entre la izquierda y los liberales (mientras la primera era tradicionalmente proporcionalista, los segundos abogaban por el sistema mayoritario) se deshizo con la sorprendente declaración del histórico dirigente comunista Palmiro Togliatti[193] por la que se sumaba a la propuesta Grassi (que incluía el colegio uninominal) en todos sus extremos. Ello provocó un considerable revuelo en el seno de la Comisión tanto por lo inesperado de la intervención, como —y sobre todo— por la posibilidad real de que, si el conjunto de la izquierda finalmente accedía a tales postulados, se alcanzase una mayoría suficiente capaz de sacar adelante dicha propuesta. De ahí que las reacciones no se hiciesen esperar: la democracia cristiana, por una parte, estimaría incongruente que se hiciese mención constitucional expresa a un determinado sistema electoral para una de las Cámaras, mientras para la otra se omitía

---

nueva propuesta (pp. 196 y 218-220) el colegio electoral de primer grado del ámbito municipal al de una nueva circunscripción: el partido judicial (*il mandamento*), con el fin de no perjudicar la proporcionalidad en la elección de los delegados (cuerpo electoral de segundo grado) que, según esta nueva iniciativa, deberán estar inscritos como electores en cualquiera de los ayuntamientos que integran el partido judicial, y los cuales finalmente serán los encargados de seleccionar dos tercios del total de senadores que correspondan a cada región. Y la intervención, en fin, de Einaudi (pp. 220-221) desde las filas conservadoras, refleja la multiplicidad de posibles acuerdos cruzados entre las distintas fuerzas políticas: de una parte, reprueba la elección de senadores a través de delegados (propuestas Laconi y Perassi) por cuanto que éstos se ceñirían exclusivamente a la lógica partidista y, en cambio, elogia la participación de los ayuntamientos en el procedimiento de elección de los senadores (propuesta católica) al punto que considera incluso conveniente la sobrevaloración que esta opción otorga a los ayuntamientos más pequeños (de carácter rural y conservador), pero, en su defecto, no tiene el menor reparo en acoger en todos sus extremos la propuesta del comunista Nobile de elección por sufragio universal directo. Precisamente será esta última la que acabe por imponerse en el seno de la derecha cuando, poco después, el propio Einaudi, Grassi (primer firmante), Bozzi, Marinaro, Cevolotto y Molé (p. 228) suscriben una propuesta en virtud de la cual dos tercios de los senadores serán elegidos por sufragio universal directo y sistema uninominal. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit.).

[193] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., pp. 229 y 249.

intencionadamente y, por otra, juzgaría incompatible la confluencia de dos sistemas tan antitéticos (se presumía que para la Cámara Baja sería proporcional) para la elección de ambas Cámaras del Parlamento[194]; los republicanos, y en particular Perassi[195], ante las críticas de Togliatti sobre la imposibilidad de actuación del principio proporcional en los distintos mecanismos de elección de segundo grado presentados a la Comisión, le reprocharán que el sufragio indirecto tomando como circunscripción electoral el partido judicial (propuesta Perassi) era perfectamente compatible con el sistema proporcional, y, en fin, un sector de la izquierda alertaría del riesgo al retorno de prácticas clientelares que para el *Mezzogiorno* llevaría aparejado la adopción del colegio uninominal[196]. Pero, a pesar de todo, el anuncio de Togliatti era menos desconcertante de lo que aparentemente pudiese parecer. En efecto, aunque en la izquierda pervivía una arraigada tendencia proporcionalista, lo cierto es que, de llevarse a cabo, el sistema mayoritario tampoco sería letal para el Partido Comunista, que estaba bien organizado y tenía una fuerte implantación e, incluso, podría beneficiarle, ya que presumiblemente vendría a liderar la política de alianzas a la que irremisiblemente abocaría el colegio uninominal. Y, por otra parte, si finalmente conseguía atraer en torno a esta propuesta a toda la izquierda, los católicos y republicanos quedarían aislados y en minoría en su pretensión de establecer el sufragio indirecto (aunque, recuérdese, por procedimientos distintos). Más que una apuesta temeraria, era, pues, una hábil maniobra táctica.

---

[194] *Vid.* las intervenciones de Fuschini (pp. 229 y 248), Piccioni (pp. 229 y 248-249) y Dossetti (p. 249). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit.).

[195] *Vid.* su intervención en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., pp. 249-250.

[196] *Vid.* la intervención de Lussu, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., pp. 229-230.

Una vez debatidas las distintas propuestas, se llegó al momento de su votación por la Comisión. Ésta aprobó por unanimidad la elección de un tercio de los senadores por las distintas asambleas regionales[197], con lo que se aseguraba una ligazón entre el futuro Senado y el ordenamiento regional. Tras rechazar varias de las iniciativas presentadas[198], la Comisión se decantó finalmente —por un estrecho margen (29 votos a favor y 28 en contra) y con la oposición de republicanos y católicos— por la propuesta Nobile que, como ya se ha apuntado, incluía, para los dos tercios restantes, la elección por sufragio universal directo y atribuía, a modo de elemento de diferenciación del procedimiento de elección de ambas Cámaras, el derecho de sufragio activo exclusivamente a los mayores de 25 años[199]. Sin embargo, al margen de que no contase esta propuesta con un alto grado de consenso (fue aprobada por un solo voto de diferencia) tampoco estaba exenta de sombras para las distintas fuerzas políticas (por lo demás, ideológicamente contrapuestas) que la apoyaron. Una vez más, se cerraba en falso el debate sobre la Segunda Cámara con una solución de compromiso cuyas contradicciones internas sin duda emergerían en sede de Asamblea constituyente; momento ulterior y definitivo de revisión del proyecto de Constitución.

2.4- La Constituyente en sesión plenaria

---

[197] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., p. 248.

[198] Como la de Mortati (p. 248) o Grassi (pp. 248 y 250-251) que no obtuvo los votos suficientes al no concitar el apoyo de los socialistas (intervención de Paolo Rossi, p. 249) que, desde luego, nada aprovechaban con la adopción del sistema electoral mayoritario. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit.).

[199] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. VI, cit., p. 251.

2.4.1- Y vuelta a empezar: una nueva reposición de los planteamientos de partida

Así fue: cuando, a partir del 10 de septiembre de 1947, la Asamblea entra en el examen y aprobación de los tres primeros Títulos —entre los que se encontraba el relativo al Parlamento— de la segunda parte del proyecto de Constitución, se confirmaron los augurios y enseguida se puso de manifiesto que aquél, en realidad, no convencía a nadie. Una vez más, los planteamientos de las distintas fuerzas políticas en presencia podrían explicarse desde las parejas de opuestos izquierda-derecha y regionalización-no regionalización: el primero aglutinaría a los partidos de centro-derecha frente a los de izquierdas en atención a la mayor o menor diferenciación estructural de ambas Cámaras; el segundo, en cambio, agruparía a sendos extremos del arco parlamentario en su afán antirregionalista (que se traduciría en cortar cualquier cabo entre el futuro Senado y el ordenamiento regional) frente a republicanos y democratacristianos. Además, aquellos planteamientos se radicalizaron aún más, como si se volviese a desandar lo andado para retrotraerse al punto de partida del que procedían los distintos partidos, sabedores de que se jugaban mucho y que se encontraban ya en la última instancia de revisión del texto constitucional.

Así, los democratacristianos persistían machaconamente en su modelo genuino de representación de categorías sobre base regional, lo que proporcionaría a la Segunda Cámara una configuración propia y distinta a la de la Cámara Baja, con la que compartiría idénticas funciones y posición jurídica[200], sin admitir, en

[200] Sin embargo, con relación a esto último Fuschini introdujo una variación al reconocer —dejando, no obstante, a salvo el recurso al referéndum— cierta preeminencia de la Cámara de Diputados sobre el Senado. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2894-2898).

cambio, el sistema electoral (colegio uninominal) como posible elemento de diferenciación de ambas Cámaras[201].

Los republicanos, por su parte, se reafirmaban en su propuesta de un Senado esencialmente regional y plenamente equiparado en sus funciones a la Cámara Baja[202].

Siguiendo sus postulados tradicionales, los comunistas declararían sin reservas sus preferencias monocamerales, admitiendo sólo de un modo condicionado la adopción del bicameralismo. Rebatían la equiparación de ambas Cámaras a todos los efectos, así como las modalidades del Senado corporativo y regional. Ahora bien, si con relación a la primera (la corporativa) la oposición comunista había sido contumaz y desde el inicio mismo del debate constituyente sobre la materia, no había sucedido lo mismo, en cambio, en lo referente a la segunda (senado regional). De hecho, poco tiempo antes, en Comisión, no habían tenido el menor reparo en votar a favor del nombramiento de una cuota de senadores por las respectivas asambleas regionales. El giro copernicano que ahora, en Asamblea, supuso el rechazo del modelo regional[203] desvelaba que aquel sentimiento *moderadamente* regional no era, desde luego, sincero. Aquella pose regionalista, por el contrario, pretendía atraer hacia sí a los republicanos a la vez que tampoco desagradaba a los católicos para, de ese modo, arrinconar las

---

[201] *Vid.* las intervenciones de Codacci Pisanelli, pp. 2768-2774, en particular, pp. 2768-2770; Ambrosini, pp. 2855-2864, en especial pp. 2856-2862; Piccioni, pp. 2891-2894, y Mortati, pp. 2917-2931, en concreto, pp. 2917-2925, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit..

[202] *Vid.* la intervención de Macrelli, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2881-2884.

[203] V*id.* la intervención de Giolitti, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2898-2903.

ambiciones corporativas de estos últimos. Una vez conseguido el objetivo, se imponía entonces desprenderse del *disfraz regional* para concurrir con la derecha (abrumadoramente antirregionalista) en la defensa del colegio uninominal (lo cual los apartaba de los socialdemócratas y parte de los socialistas, con los que coincidían sustancialmente en todo lo demás) y de ese modo alcanzar la que era su verdadera meta final: un Senado estructuralmente lo más similar posible a la Cámara de Diputados[204].

Finalmente, también la derecha se ratificaba en sus convicciones: desaprobación de los senados regional y corporativo y apoyo al sufragio directo con circunscripción uninominal, al nombramiento por el Presidente de la República de una parte de senadores y al bicameralismo perfecto[205]. Sin embargo, una facción dentro de la misma se decantaba inequívocamente (eje regionalismo-antirregionalismo) a favor de la creación de un Senado regional[206].

2.4.2- El definitivo aislamiento de católicos y republicanos: los socialistas se suman al pacto con la derecha

En ese ambiente de radicalismo y cierta vuelta a las esencias, los distintos grupos presentan, en las sesiones que van del 23 al 25 de septiembre, sus distintas enmiendas y *ordini del giorno*.

De este modo, los católicos, por medio del *ordine del giorno* de Piccioni y Moro, volvían a la carga con la representación de

---

[204] *Vid.* las intervenciones de La Rocca, pp. 2816-2834, en especial, pp. 2821-2829; Corbi, pp. 2903-2907, y entre los socialistas, Jacometti, pp. 2802-2804, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit..

[205] *Vid.* las intervenciones de Rubilli, pp. 2805-2816, en concreto, pp. 2809-2815; Russo Perez, pp. 2842-2845, y Nitti, pp. 2864-2874, en especial, pp. 2865-2871, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit..

[206] *Vid.* la intervención de Condorelli, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2884-2890.

intereses sobre base regional y, como en las anteriores ocasiones, sufrieron una nueva derrota[207].

Por su parte, dos de los exponentes del grupo republicano, Perassi y Zuccarini, presentaron sendas enmiendas, sustancialmente coincidentes, que confiaban la elección de los miembros del futuro Senado a las asambleas regionales y a un cuerpo electoral integrado por delegados elegidos en el ámbito municipal; defendían, en definitiva, en sintonía con la acendrada cultura regionalista republicana, un Senado de naturaleza regional y local[208].

Los comunistas persistían en alinearse con la derecha en la defensa del colegio uninominal y el rechazo de la participación regional (y local) en la configuración del nuevo Senado[209]. En similar dirección parecían dirigirse los socialistas que, con la enmienda Targetti (primer firmante), se decantarían por el sufragio universal directo con circunscripción regional, pero sin hacer la menor referencia —lo cual era muy significativo— al sistema electoral, cuya determinación debía quedar, en todo caso, pospuesta a una específica ley electoral. Subsidiariamente, el también socialista Nobili Tito Oro presentaba una enmienda en virtud de la cual la mitad de los senadores serían elegidos por sufragio universal, mientras que la otra mitad, y a partes iguales, por las asambleas legislativas regionales y los ayuntamientos correspondientes. El propio enmendador se encargaría de aclarar que dicha propuesta no obedecía a ninguna supuesta querencia regionalista de la que en

---

[207] *Vid. La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2977 y 2982-2984.

[208] *Vid. La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3013-3017.

[209] *Vid.* la enmienda Laconi, Grieco y Fausto Gullo y la defensa que de ella hizo el primero, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3007-3009.

absoluto participaba, sino que su finalidad estribaba únicamente en ofrecer una alternativa (que paradójicamente otorgaba una mayor cuota de participación a las asambleas regionales y ayuntamientos que el proyecto de Constitución) en caso de que el principio del sufragio universal directo finalmente no prosperase[210].

A diferencia del grupo socialista, que especulaba con el espinoso tema del método electoral, los socialdemócratas, urgidos por las graves consecuencias que para ellos tendría la adopción del colegio uninominal, explicitaron desde el inicio, a través de la enmienda Lami Starnuti (primer firmante) —que posteriormente se transformaría en *ordine del giorno*— su predilección por el sistema proporcional, expresamente recogido también en la enmieda que, subordinada a ésta, habían presentado Preti, Ruggiero y Persico y que encomendaba la elección del Senado a la Cámara de Diputados[211].

De otra parte, las distintas enmiendas presentadas por los representantes de la derecha ponían de manifiesto el general acuerdo que el colegio uninominal concitaba entre sus filas, a partir del cual, además, las diversas propuestas introducían leves variaciones, tales como el establecimiento de un fijo de tres senadores por región (enmienda Nitti) o la designación directa por el Presidente de la República de una determinada fracción de senadores (enmiendas Rubilli y Russo Perez)[212]. Finalmente el punto de encuentro de la derecha y los comunistas en torno al sistema mayoritario desembocaría en la firma conjunta, a la que se

---

[210] *Vid. La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3006-3007 y 3011-3013 respectivamente.
[211] *Vid. La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3004-3006 y 3026.
[212] *Vid. La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 2998-3004; 3017-3019, y 3020 respectivamente.

sumó algún socialista, del *ordine del giorno* Nitti, que vendría a fortalecer el pacto ya fraguado por ambas formaciones en Comisión[213].

Se abría entonces una discusión de procedimiento sobre la precedencia en la votación de los *ordini del giorno* respecto a las enmiendas y la posibilidad de presentar aquellos aun cuando se hubiese cerrado la fase de discusión general, lo que, a su vez, propiciará la transformación en *ordine del giorno* de la enmienda Perassi[214], que, sin embargo, tras una accidentada (por irregular) votación, no prosperaría[215], confirmándose, una vez más, el aislamiento que católicos y republicanos padecieron también en Asamblea. Así pues, desterrada la amenaza corporativa (*ordine del giorno* Piccioni y Moro) y descartada la participación regional y local a través del sufragio indirecto (*ordine del giorno* Perassi), restaba sólo por dilucidar el mecanismo electoral que actuase el sufragio universal directo. Conscientes del riesgo que para ellos supondría la adopción del sistema mayoritario en cuanto a la propia supervivencia, los socialdemócratas postularon el sistema proporcional (*ordine del giorno* Lami Starnuti); los socialistas, en cambio, que hasta el momento habían mantenido una actitud un tanto ambigua al respecto, acabaron votando a favor del *ordine del giorno* Nitti, que finalmente obtuvo, aunque por estrecho margen (190 votos a favor frente a 181 en contra), el respaldo de la Asamblea[216]. Pero el empecinamiento, en especial de los republicanos, por preservar la participación regional en el mecanismo de integración del Senado, desencadenó un nuevo debate sobre las posibles consecuencias que se derivaban de la

---

[213] *La Costituzione della Repubbica nei lavori...,* vol. IV, cit., p. 3032.
[214] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3037-3042.
[215] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3044-3053.
[216] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3086-3087.

exclusión del *ordine del giorno* Perassi y los efectos preclusivos que la aprobación del *ordine del giorno* Nitti podría tener a la hora de entrar en el examen detallado del artículo 55 del proyecto presentado por la Comisión[217]. Zanjada —aunque momentáneamente— la polémica, y antes de abordar precisamente el peliagudo tema del modo de elección de los senadores, la Asamblea aprobó con holgura[218], gracias al apoyo comunista[219], la primera parte de la enmienda Mortati que establecía la elección del Senado sobre base regional[220]. Igualmente aprobó, aunque con leves modificaciones, la segunda parte de la misma enmienda, al quedar definitivamente fijado en 200.000 el cociente electoral[221] y un mínimo de seis senadores por región[222].

Pero cuando se afrontó la cuestión del modo de composición del futuro Senado, los constituyentes eran conscientes que se

---

[217] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3088-3103. Particular interés tienen las intervenciones de Perassi (pp. 3088 y 3090-3091); Conti (pp. 3092-3094); Mortati (pp. 3095-3096); Laconi (p. 3098) y la del Presidente Terracini (pp. 3102-3103).

[218] Más concretamente, por 294 votos a favor frente a 86 en contra. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3113-3114).

[219] *Vid.* la intervención de Togliatti, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3111-3112. Por el contrario, tuvo enfrente a socialistas, socialdemócratas y a los representantes de la derecha. En este sentido, son ilustrativas las intervenciones de Bozzi, Nitti, Badini Confalonieri y Targetti, que pueden verse en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3108; 3108-3109; 3112, y 3108, 3112 respectivamente.

[220] *Vid.* la aguda intervención de Mortati justificando la inclusión de la cláusula de la «base regional», en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3109-3110.

[221] El propio Mortati retiró su propuesta de 250.000 y se avino a la de 200.000 planteada por la Comisión. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., p. 3118).

[222] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3116-3119. Además, se aprobó también la asignación de un único senador para *La Valle d'Aosta* y se suprimió, al ser rechazado, el inciso que impedía que hubiese un mayor número de senadores que diputados por región. (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3119-3120).

enfrentaban a uno de los temas menos pacíficos y más controvertidos de cuantos había con relación a la Segunda Cámara. En efecto, el sufragio universal directo prescrito por el *ordine del giorno* Nitti era del todo incompatible con el sufragio indirecto vía asambleas regionales que estipulaba el proyecto de Constitución remitido por la Comisión. Fue entonces cuando se reemprendió la polémica sobre el valor jurídico de los *ordini del giorno* y la oportunidad de incluir en el texto constitucional el sistema electoral[223]. Sería el Presidente Terracini[224] el que cerrase —y esta vez de modo definitivo— la disputa, al acordar incorporar en la versión definitiva únicamente el sufragio universal directo y descabalgar el sistema mayoritario, que de ese modo quedaba como principio que vincularía al Gobierno y a la propia Asamblea en el momento de elaboración y aprobación de la futura ley electoral del Senado[225].

Por otra parte, la creciente *desrregionalización* del Senado, así como la ineficiencia y vulnerabilidad de la propia cláusula que imponía como requisito de elegibilidad el nacimiento o la domiciliación en la región correspondiente, motivó finalmente su supresión en Asamblea[226], la cual, tras elevar de 35 a 40 la edad

---

[223] El desarrollo de la misma puede seguirse en detalle en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3120-3133.

[224] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3128-3130.

[225] Sin embargo, cuando la Asamblea, en virtud de la disposición transitoria XVII de la Constitución, hubo de aprobar el régimen electoral del Senado, se produjo, como consecuencia del pacto entre la DC y los comunistas y la aprobación de la enmienda Dossetti, una desfiguración del sistema uninominal, cuya aplicación quedaba entonces circunscrita únicamente a aquellos colegios en que uno de los candidatos hubiese franqueado la barrera del 65% de los votos, utilizándose para los restantes un sistema plurinominal similar al empleado para la Cámara de Diputados.

[226] Incluso algunos representantes de la DC como Bastianetto (p. 3164) o Codacci Pisanelli (pp. 3163-3164) se sumaron a la petición de supresión. Igualmente la secundaron el demolaborista Donati (p. 3163) y los socialistas

mínima exigida para presentar candidatura al Senado[227], decidió, con el aval del Comité de redacción[228], la supresión de las categorías de elegibles[229], que pasaba por ser uno de los rasgos católicos más característicos de la fisonomía del nuevo Senado, al constatarse que la diferenciación entre ambas Cámaras se hacía pivotar ahora sobre sus respectivos sistemas electorales.

2.5- Unas breves consideraciones finales

Podría decirse, pues, tal y como hemos venido señalando, que las líneas de confrontación derecha-izquierda y regionalismo-antirregionalismo explicarían por sí solas los cruces de pactos que caracterizaron el proceso constituyente italiano en esta materia y que conducirían al Senado en su configuración definitiva. De hecho, la primera de ellas (derecha-izquierda) impregnó en un primer momento el *iter* constituyente, lo que se tradujo en la aprobación del bicameralismo y en la equiparación funcional de ambas Cámaras (bicameralismo perfecto).

Targetti (p. 3159) y Nobili Tito Oro (pp. 3159-3163). En cambio, se opusieron a la medida sectores minoritarios de la Asamblea, como los representados por Lussu (p. 3167) o el socialdemócrata Angelo Carboni (p. 3159). (*La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit.).

[227] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., p. 3167.

[228] *Vid.* la intervención de Ruini (*in fine*), en *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., p. 3166.

[229] *La Costituzione della Repubblica nei lavori...,* vol. IV, cit., pp. 3167-3169.
Después de tan intensos y prolijos debates, la redacción definitiva de los artículos relativos al Senado quedaría como sigue:
El artículo 57, dispondrá: «El Senado de la República se elige sobre base regional. A cada región se le atribuye un senador por cada doscientos mil habitantes o fracción superior a cien mil. Ninguna región podrá tener un número de senadores inferior a seis. *La Valle d'Aosta* tendrá un solo senador».
El artículo 58, por su parte, establecerá: «Los senadores son elegidos por sufragio universal directo por los electores que hayan superado los 25 años de edad. Son elegibles a senador los electores que hayan cumplido los 40 años de edad».

En un momento posterior, sería, en cambio, el segundo eje (regionalismo-antirregionalismo) el que (además del anticorporativismo) justificase el pacto —en cierto modo *contra natura*— entre los comunistas y la derecha, para de ese modo aislar a republicanos y católicos, sensibles a los postulados autonomistas. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que también en esta fase del proceso intervino el primero de los ejes (derecha-izquierda), de manera que ambos se simultanearon y entrelazaron en una suerte de intereses comunes y a la vez profundamente contradictorios. Así, mientras el binomio regionalismo-antirregionalismo conciliaba ambos extremos del arco parlamentario en torno al colegio uninominal, el eje derecha-izquierda emergía para poner al descubierto las distintas motivaciones que inspiraban a ambos grupos: mientras la derecha patrocinaba el sistema mayoritario a fin de alumbrar un Senado estructuralmente distinto a la Cámara Baja y en todo equiparado a ella, la izquierda lo hacía justamente por lo contrario. Y por ello algunos conspicuos representantes de la derecha apoyaron decididamente el nombramiento de una cuota de senadores directamente por el Presidente de la República, mientras la izquierda, en cambio, una vez conquistado el sufragio universal directo, pactaría con la DC el régimen electoral del Senado, desvirtuando el sistema uninominal para, de facto, asimilarlo al de la Cámara de Diputados y acortar así —aún más si cabe— las posibles diferencias entre ambas.

Sin duda, en todo este recorrido hasta alcanzar el Senado en su conformación definitiva, el papel desempeñado por el PCI como fuerza hegemónica y aglutinante de la izquierda fue absolutamente decisivo. Su trayectoria con relación al tema que nos ocupa no fue, desde luego, lineal, sino que más bien se caracterizó por una suerte de zigzag permanente, *sólo en apariencia* aturullado e incoherente. Así, si en un primer momento el Senado regional contó con los

parabienes de los comunistas, que pretendían con ello aislar al Senado corporativo de corte católico, luego resultó para los mismos inadmisible, en cuanto que aquél (el Senado regional) era ahora, según ellos, propio de una estructura federal en absoluto trasladable, en virtud de lo dispuesto por el nuevo texto constitucional, al caso italiano. Fue entonces cuando orientaron sus preferencias, en sintonía con la derecha, hacia el colegio uninominal. Con esta alianza táctica (por otra parte, como todas las demás), los comunistas perseguían asegurarse la aprobación del sufragio universal directo frente al sufragio indirecto que patrocinaban republicanos y democratacristianos y, conseguido el objetivo, no tuvieron entonces el menor reparo en pactar con la DC el sistema electoral del Senado que, curiosamente, vino a desvirtuar el sistema uninominal para aproximarlo al proporcional aprobado para la Cámara de Diputados.

Pues bien, decíamos *sólo en apariencia,* porque tras este continuo serpenteo, no exento de ciertas dosis de cinismo (como cuando justificaron su *nueva apuesta* por el colegio uninominal con el argumento de que con él se garantizaba la diferenciación de ambas Cámaras, cuando, en realidad, ansiaban justamente lo contrario), se escondía una ruta bien definida, cuyo trazado, perfectamente lineal, tenía un punto de destino perfectamente preestablecido: la mayor homogeneidad posible de la composición de ambas Cámaras. Y tampoco le quedaban al PCI y a la izquierda en general muchas más alternativas: aprobado el bicameralismo y la identidad de funciones entre ambas Cámaras (binomio derecha-izquierda), el único modo de neutralizar una Segunda Cámara de tamaña potencialidad era acercar lo más posible su modo de composición al de la otra Cámara. Y ello no sólo (aunque muy principalmente para la izquierda) porque los elementos de diferenciación que pretendían introducirse para la Segunda Cámara tenían un *tufo* ciertamente

conservador, sino también porque dos Cámaras estructuralmente distintas pero con idénticos poderes conducirían muy probablemente a la parálisis del sistema. La izquierda, en general, y los comunistas, en particular, eran conscientes de que el juego de contrapesos no debía situarse en la confrontación entre la Cámara de Diputados y el Senado, el cual, en todo caso, sería un contrapeso conservador y, en consecuencia, sólo operativo como tal cuando la otra Cámara fuese de signo progresista, sino en la dialéctica Gobierno central y ordenamiento regional. Así pues, podría decirse que en la asunción misma del bicameralismo perfecto está el germen de un bicameralismo redundante que, además, necesitaba serlo para su propia viabilidad, aun a costa, claro está, de su funcionalidad. Pero aun con no ser útil tampoco representa —y no es poca cosa—, justamente por su carácter repetitivo, un escollo que pueda poner en jaque el funcionamiento mismo del entramado institucional. En pocas palabras, podría decirse que esta especie de *clon* de la Cámara de Diputados, aun estando de más, no molesta del todo o, dicho de otro modo, su presencia es tolerada, eso sí, no sin costes, por la organización institucional surgida del propio texto constitucional.

El resultado final, como no podía ser de otra manera, fue la ausencia de un modelo definido o, por mejor decir, muchos al mismo tiempo que pierden su sustancia y se desnaturalizan en la coctelera del constituyente: quiere ser tantas cosas que al final no es ninguna de ellas. No obedeció, desde luego, su creación a un patrón previamente establecido capaz de explicarlo y darle sentido, sino que, más bien, fue hecho a partir de *retales,* de manera que el producto final difícilmente podría llegar a ser congruente y armónico. De ahí, pues, que desde su nacimiento —e incluso antes— hasta la actualidad, y con varios intentos de reforma a sus

espaldas, este Senado *no deseado* haya sido blanco de las más duras y severas críticas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

III- LA EXPERIENCIA CONSTITUYENTE ESPAÑOLA

1- DEL FRANQUISMO A LAS CORTES CONSTITUYENTES

1.1- El tránsito a la transición: el gobierno de Arias Navarro

El 20 de noviembre de 1975 un quejumbroso y apocado Arias Navarro anunciaba ante las cámaras de televisión la muerte de Franco, tras sufrir una larga agonía que había sido vivida por el país entre la morbosidad, la zozobra y la incertidumbre ante el inmediato futuro.

Tan sólo dos días después, y siguiendo las previsiones incluidas en las Leyes Fundamentales, que según aquel apotegma habían dejado todo «atado y bien atado», tenía lugar la sesión extraordinaria y conjunta de las Cortes españolas con el Consejo del Reino para recibir juramento y proclamar Rey al, por entonces, Príncipe don Juan Carlos de Borbón. Desde luego, la Monarquía proyectada por el ordenamiento franquista no era en absoluto parlamentaria, ni siquiera constitucional; pura y simplemente se

trataba de «una monarquía autoritaria asentada en unas instituciones políticas no democráticas»[1].

Sin embargo, este denodado esfuerzo por asegurar la continuidad del régimen estaba en cierto modo condenado a resultar baldío. Y es que en los últimos años del franquismo habían aparecido ya con toda su crudeza los primeros síntomas de descomposición del sistema. En pocas palabras, se diría que el edificio jurídico-político del franquismo se asentaba sobre una sociedad en constante transformación que, por lo mismo, cada vez se reconocía menos en aquél. Quizá por ello el simple hecho de la sucesión en la jefatura del Estado abría una fisura en la ya de por sí resquebrada obra franquista. Tal como agudamente apuntaba Miguel Herrero, «por sí sola, la monarquía era ya algo distinto del régimen y en cuanto tal, fermento para su transformación»[2]. Claro que si prescindimos del aroma historicista que desprende esta última afirmación, sería quizá más exacto advertir que el único posible elemento de distanciamiento con el pasado no era la Corona en sí, que al fin y al cabo estaba prevista en el propio ordenamiento franquista, sino la voluntad de su titular de transformar la monarquía autoritaria que le había legado el régimen dictatorial en una monarquía parlamentaria. Para ello, es decir, para *convertirse* en un monarca constitucional, don Juan Carlos debía ejercer todo el poder que le otorgaba el régimen justamente para, a la postre, perderlo.

Esa voluntad de cambio se podía columbrar en las palabras del discurso que, con motivo de su proclamación, pronunció don Juan Carlos aquel 22 de noviembre ante las Cortes. El por entonces ya

---

[1] M. Aragón, «La articulación jurídica de la transición», en *Revista de Occidente,* núm. 54 (1985), p. 28.

[2] M. Herrero de Miñón, «Corona antigua y príncipe nuevo», en *Memoria de la Transición,* coordinado por S. Juliá, J. Pradera y J. Prieto, Taurus, Madrid, 1996, p. 109.

Rey anunciaba que «hoy comienza una nueva etapa de la Historia de España»; instaba a la reconciliación y a la superación de las dos Españas cuando afirmaba que «la institución que personifico integra a todos los españoles [...]. Que todos entiendan con generosidad y altura de miras que nuestro futuro se basará en un efectivo consenso de concordia nacional»; reconocía la existencia de una sociedad plural cuando aseguraba que «esta hora dinámica y cambiante exige una capacidad creadora para integrar en objetivos comunes las distintas y deseables opiniones», y desde luego, y por lo que a nosotros interesa, abordaba abiertamente la cuestión regional al manifestar que «un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España»[3].

Ya entonces el Monarca debía saber que si quería evitar pasar a la historia con el apelativo de «El Breve», tal y como había pronosticado el líder comunista Santiago Carrillo, tendría indefectiblemente que transformar la monarquía autoritaria en constitucional y parlamentaria. Para lograrlo habría de ganarse la única fuente de legitimidad que no tenía: la democrática. Es indudable que gozaba de la legitimidad legal que le proporcionaba el ordenamiento franquista (Ley de Sucesión), y de la dinástica (aunque ésta sólo se completaría en mayo de 1977 con la renuncia de su padre, don Juan, a sus derechos sucesorios); pero también lo era que carecía de la única fuente de legitimidad capaz de asegurar la continuidad y consolidación de la Corona: la que emana de la soberanía popular. Y ésta, llegado el momento, únicamente podría alcanzarla si entre tanto se operaba una clara e inequívoca

[3] *Boletín Oficial de las Cortes,* Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 21, pp. 2-6.

«identificación de sus actos con la consecución de un régimen democrático»[4].

Era evidente que, para conseguirlo, necesitaba contar forzosamente con un gobierno de su confianza; y desde luego el de Arias no lo fue. En realidad, ni siquiera fue, materialmente, el primer gobierno de la Monarquía[5]. En aquellas circunstancias prescindir de Arias habría sido sin duda muy arriesgado (no debe perderse de vista que había sido designado presidente del Gobierno por Franco en diciembre de 1973 con un mandato para cinco años), y el Rey prefirió *sacrificar* la Presidencia a cambio del nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. Se trataba de seguir una táctica dilatoria para así ganar tiempo, de manera que don Juan Carlos habría

[4] R. del Águila, «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986),* coordinado por R. Cotarelo, CIS, Madrid, 1992, p. 73.

[5] La falta de empatía entre don Juan Carlos y Arias Navarro se remontaba incluso a antes de la muerte del dictador, cuando, pocos días después de haber asumido el entonces Príncipe la jefatura del Estado de forma interina, concretamente el 13 de noviembre de 1975, un ventajista Carlos Arias presentaba su dimisión irrevocable a sabiendas de que en aquel momento era del todo inaceptable, obligando a don Juan Carlos a confirmarlo como presidente del Gobierno antes de cumplirse las previsiones sucesorias, consolidando así de manera notable su posición ante la ya inminente muerte de Franco. La resistencia de Arias a presentar su dimisión tras la muerte de Franco, o el discurso pronunciado por éste el 13 de diciembre de 1975, ya confirmado en su cargo, en el acto de toma de posesión del nuevo gobierno, en el que ignoró por completo la figura del Monarca, no hicieron más que aumentar la distancia que separaba a ambos. Sobre las dificultades por las que atravesaron las relaciones entre el Rey y el presidente del Gobierno a la muerte de Franco, son muy ilustrativos los distintos episodios contenidos en el libro de P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* Plaza & Janés Editores, S.A., Barcelona, 1996, pp. 139-148.

«confirmado en su cargo a Arias sólo con la idea de buscarle sucesor a corto plazo»[6].

Pero si no fue —en este sentido amplio y en absoluto formalista— el primer gobierno de la monarquía, tampoco fue el segundo de Arias. Paradójicamente, el mismo que se había mostrado huidizo, ambiguo y hasta esquivo en orden a su confirmación en el cargo por el Rey, al considerarse plenamente legitimado en tanto que designado por Franco, resultó en cambio complaciente cuando para formar el nuevo gobierno hubo de prescindir de sus más estrechos colaboradores e incorporar, a instancias del Rey, a destacados reformistas como Manuel Fraga, José María de Areilza o Antonio Garrigues, así como a distintos representantes de la denominada generación del príncipe, tales como Alfonso Osorio, Rodolfo Martín Villa o Adolfo Suárez[7].

Y tampoco fue un gobierno auténticamente reformador; lo suyo fue más bien una seudo-reforma que, en realidad, pretendía hacer buena la máxima *lampedusiana* de «cambiar algo para que todo siga igual».

En efecto, las ya de por sí escasas expectativas que el nuevo gobierno podría levantar se desvanecieron enseguida, cuando el 28 de enero de 1976 Carlos Arias, que entonces lo presidía, compareció ante las Cortes franquistas para presentar su plan de

---

[6] J. Pradera, «El despegue de la reforma», en *Memoria de la Transición,* cit., p. 151.

[7] *Vid.* Ch. T. Powell, «La reforma que no fue», en *Memoria de la Transición,* cit., p. 138. Sobre el proceso de gestación de aquel gobierno, se relatan algunos pasajes anecdóticos en P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 144-148.

reformas[8], que conduciría, según sus propias palabras, a una «democracia a la española»; expresión que, en boca del presidente, no podía por menos que producir cierta inquietud y desasosiego, cuando no alarma. La obra reformadora que el nuevo gabinete se proponía llevar a cabo tendría dos grandes pilares: de una parte, la modificación de la legislación fundamental, en especial de la Ley de Cortes, con el fin de hacerlas bicamerales, y de la Ley de Sucesión; de otra, el reemplazo de la legislación ordinaria relativa al derecho de reunión y de asociación política. Pero más allá de las fundadas dudas que el plan de reformas suscitaba, de las omisiones flagrantes (nada dijo de libertades sindicales, ni de autonomías, o de suprimir el ominoso Tribunal de Orden Público), lo más decepcionante resultó ser un estilo preñado de giros y expresiones inequívocamente franquistas con el que construyó toda su intervención.

Para sacar adelante las reformas el gobierno prefirió contar con las Cortes, y con tal fin prorrogó la legislatura de las que, a la postre, serían las últimas Cortes franquistas. Decidió también la creación de una Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento que, presidida por Arias Navarro y cuya vicepresidencia ocuparía Adolfo Suárez, a la sazón, ministro secretario general del Movimiento, debía analizar y debatir los posibles contenidos de la reforma sobre la base del programa perfilado por el presidente en su discurso de 28 de enero. Esta Comisión inició sus trabajos pocos días después, concretamente el 11 de febrero de 1976, y, tras nueve reuniones en poco más de dos meses, puso fin a los mismos, apremiada por el propio Arias, el 21 de abril de aquel mismo año. En pocas palabras, podría decirse que este órgano creado

[8] La transcripción íntegra de su discurso puede obtenerse en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 23 (1976), pp. 2-15.

expresamente para abordar las reformas fracasó en su cometido: deambuló y se perdió en su dispersión, incapaz de ofrecer un proyecto coherente y factible[9].

Pero por entonces —y de manera muy acusada en los primeros meses de aquel incierto y problemático año— la proliferación de huelgas y manifestaciones elevó el nivel de conflictividad social a cotas insospechadas y desconocidas durante el franquismo[10]. Justamente fue esta circunstancia la que puso en entredicho la que

---

[9] Sobre alguno de los avatares y el quehacer de esta Comisión, *vid.*, por ejemplo, P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 184-193.

[10] A modo de ejemplo, sirva el dato de que «entre el 10 y el 19 de enero pararon sólo en Madrid más de 200.000 trabajadores», o de que «el 26 de febrero había huelgas en 2.377 empresas de veinte provincias». (R. Carr, J. P. Fusi, *España, de la dictadura a la democracia,* Editorial Planeta, Barcelona, 1979, p. 273). A la huelga convocada en vísperas del día de Reyes por los trabajadores del metro de Madrid, le siguieron la de la Telefónica o la de la RENFE, así como otras que afectaron a las más importantes empresas del país. No eran, en sentido estricto, huelgas políticas; tenían, por el contrario, un marcado carácter laboral, aunque en aquel contexto su repercusión política era lógicamente innegable. No obstante, hubo también manifestaciones de carácter exclusivamente político: quizá una de las que mayor repercusión tuvieron fue la que, bajo la consigna «el día 20 (de enero) a las 20», se convocó en pleno centro de Madrid y abortó un extraordinario despliegue policial; aunque se organizaron otras muchas, en especial en el País Vasco y en Cataluña, donde se multiplicaron las manifestaciones a favor de la amnistía y el estatuto de autonomía. Pero, sin duda, los sucesos del 3 de marzo en Vitoria marcaron un punto de inflexión en todo este goteo de conflictos y alteraciones: la policía mató a cuatro trabajadores tras desalojar violentamente a otros muchos encerrados en una parroquia. Pocos días después la policía mataba a un huelguista en Basauri (Vizcaya). La respuesta no se hizo esperar y la huelga general fue declarada en el País Vasco. La tragedia de Vitoria socavó la ya de por sí escasa credibilidad del gobierno Arias, y, en particular, perjudicó irremisiblemente la fama de reformador de Manuel Fraga, por entonces titular del Ministerio de la Gobernación. Sobre las distintas movilizaciones y el grado de movilización social en este período, consúltese el interesante trabajo monográfico de C. Sastre García, *Transición y desmovilización política en España (1975-1978),* Secretariado de publicaciones e intercambio científico. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.

era la principal baza legitimadora de la política gubernamental: la legalidad y el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad[11]. Quizá por ello, y ante la unidad de la oposición democrática (el 26 de marzo, y a raíz de los acontecimientos de Vitoria, la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática se fusionaron en la llamada Coordinación Democrática, más conocida por Platajunta, que agrupaba a la casi totalidad de las fuerzas de oposición), el gobierno trató de tomar la iniciativa y mostrar su hasta entonces casi inadvertido perfil reformador: aquel mismo mes de marzo decidió remitir a las Cortes un proyecto de ley sobre el Derecho de Asociación Política, que introducía cambios apreciables respecto del todavía en vigor Estatuto de Asociaciones de diciembre de 1974; y tras urgir a la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional a que pusiera fin a sus trabajos, decidió el 7 de mayo en Consejo de Ministros aprobar el texto definitivo de la reforma de la Ley de Sucesión y de la Ley de Cortes y otras leyes fundamentales.

El proyecto reformador contemplaba la institucionalización de unas Cortes bicamerales, lo cual resultaba ya en sí mismo novedoso por cuanto las Cortes franquistas habían tenido hasta entonces una composición unicameral. El Congreso de los Diputados alojaría nada menos que a 300 «representantes de la familia», si bien, «elegidos en virtud de sufragio universal» (art. 2.º del anteproyecto); el Senado, por su parte, vendría a integrarse por cuatro senadores por provincia elegidos por sufragio universal: dos de ellos, de entre los candidatos propuestos por las Diputaciones provinciales y los ayuntamientos, y los dos restantes, de entre los designados por los órganos sindicales de los trabajadores y empresarios. Además, también serviría este Senado para *dar cobijo* a 40 representantes

[11] *Vid.* R. del Águila, «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», cit., pp. 56-57.

permanentes (los miembros del Consejo Nacional del Movimiento, más conocidos por los 40 de Ayete), a 25 senadores de designación real y a 20 senadores más en representación de diversas corporaciones públicas.

De lo anterior se colige sin demasiado esfuerzo que en esta Segunda Cámara se entrecruzaban varios tipos de representación: la territorial, la corporativa (típicamente fascista) y la de notables. El propio Arias Navarro había justificado su implantación como Cámara de reflexión, particularmente oportuna, según él, en períodos de reforma como el que estaba a punto de inaugurarse. Sin embargo, detrás de este disfraz —ya recurrente por otra parte entre los planteamientos conservadores— se ocultaba la verdadera cara de este Senado: la de garantizar un *colchón salvavidas* para aquellos elementos más recalcitrantes del régimen que eventualmente podrían *perecer* en las siempre procelosas e imprevisibles aguas del sufragio universal[12].

En realidad, este proyecto de ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y de otras Leyes Fundamentales pretendía cerrar el ordenamiento fundamental y, con ello, toda posibilidad de transformación profunda del mismo. Como su propio nombre indica, el proyecto de reforma afectaba no sólo al legislativo, sino que además contenía, de forma inconexa e incongruente, disposiciones relativas al sistema sucesorio y a la Corona. La finalidad no era otra que la de acomodar las instituciones franquistas a la nueva

[12] Muy reveladora resulta la anécdota contada por Miguel Herrero con motivo de un almuerzo que tuvo lugar en el Instituto de Estudios de Administración Local con el por entonces recientemente nombrado Ministro de la Gobernación. En el transcurso del mismo, y frente a las observaciones y objeciones que Herrero planteaba a su plan de reformas, Fraga «dejó bien claro que su fórmula innegociable consistía en el bicameralismo [y] la composición oligárquica del Senado[...]». (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* 3.ª edic., Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1993, p. 67).

situación; había que reformar para conservar: la reforma dejaba así de ser un medio para convertirse en un fin en sí misma. Por lo mismo, el proyecto de reforma Arias (aunque su autor en la sombra había sido Fraga) obturaba la vía de las Cortes Constituyentes, y justamente para impedir cualquier veleidad en este sentido de la Cámara elegida por sufragio universal, se preveía esta Cámara Alta, a la que se dotaba de idénticos poderes que la Cámara Baja, con un mandato de seis años frente a los cuatro del Congreso y, sobre todo, en la que se centralizaba la incoación de cualquier trámite de reforma constitucional. De este modo, el Senado se convertía en el auténtico custodio del ordenamiento franquista; su función esencial era, pues, la que de ordinario resulta ser en este tipo de segundas cámaras: asegurar a la oligarquía su posición dominante en el presente y garantizar que no la perderá (al menos fácilmente) en el futuro.

A pesar de todo lo dicho, sin embargo, nada impedía, tal y como acabamos de referir, que este Senado se arrogase funciones de representación territorial. En cualquier caso, ésta se ceñía exclusivamente a la representación provincial, y en modo alguno alcanzaba, siquiera tangencialmente, la de tipo regional. Esta omisión, en evidente contradicción con las palabras pronunciadas por el Rey el día de su proclamación en orden a promover la región como ente territorial (*vid. supra.*), resultaba, en cambio, perfectamente coherente con la política que sobre el tema regional se llevó a cabo durante todo el período de vigencia del gobierno Arias. En efecto, durante esta etapa la región fue absolutamente relegada[13], y a lo más se adoptó alguna medida de nula eficacia

[13] No obstante, hubo algún intento de poner encima de la mesa la cuestión regional. Así, Miguel Herrero detalla como, a lo largo del mes de marzo de 1976, participó en la elaboración, primero en el Ministerio de Justicia y después en el de Asuntos Exteriores, de diversos proyectos de bases de reforma que

(como el Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se creaba una Comisión técnica para el estudio de un régimen administrativo especial de las cuatro provincias catalanas). Así pues, era perfectamente previsible, y hasta congruente desde este punto de vista, que la representación de las regiones quedase del todo preterida con relación a la función de representación territorial del Senado perfilado por el proyecto de reforma; función que, como ya hemos apuntado, no era única ni exclusiva, sino compartida con la representación corporativa y de notables que también se le atribuía a esta Segunda Cámara. Pero, no obstante, no debe perderse de vista que todas estas teóricas funciones representativas (la territorial, la corporativa y la de notables) estaban al servicio de una finalidad ulterior, que era, en realidad, su función política primigenia, real y sustantiva: hospedar a los que podrían quedar marginados en el sistema jurídico-político reformado y evitar la drástica transformación de éste. Es esta última función la que realmente lo caracteriza y desvela su auténtica naturaleza: no es siquiera, más que formalmente, un Senado parcialmente territorial; pura y simplemente es un Senado conservador.

La elección del Congreso por sufragio universal exigía la previa legalización de los partidos políticos (aunque aquí se tropezaba con el difícil escollo de la del PCE), para que la reforma tuviese alguna credibilidad. Se hacía necesario, por lo tanto, completar la reforma del ordenamiento fundamental con la de la legislación ordinaria. Por esta razón, la aprobación por las Cortes en mayo de 1976 de la Ley

---

deberían ser sometidos a referéndum, y en los que se incluía, entreverado con otros aspectos constitucionales y siguiendo las conocidas tesis del que luego fue ponente constitucional, el restablecimiento de las autonomías históricas. Pero, como es sabido, la evolución de los acontecimientos fue otra y estas propuestas no pasaron de proyectos. (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp. 67-69).

de Reunión[14] y un mes más tarde de la Ley de Asociación[15] era absolutamente indispensable. La primera fue defendida ante la Cámara por Fraga, mientras Suárez hizo lo propio con la segunda[16]. Ambas se tramitaron por el procedimiento de urgencia que poco tiempo antes se había encargado de diseñar Torcuato Fernández-Miranda, entonces presidente de las Cortes y del Consejo del Reino[17]. Igualmente, ambas leyes regulaban los derechos respectivos de manera restrictiva. No obstante, su aprobación supuso un apreciable avance en algunos aspectos, como el que representó en la nueva Ley de Asociaciones, respecto al Estatuto de 1974, que las competencias sobre el régimen de constitución de aquéllas se trasladasen del Consejo Nacional del Movimiento al Gobierno (a través del Ministerio de la Gobernación), cuyas decisiones, a su vez, podrían ser susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo (arts. 2.º y 8.º).

Pero la nueva Ley de Asociaciones tenía forzosamente que acompañarse por una reforma del Código Penal, ya que en él se estipulaban los supuestos de asociaciones ilícitas. El rechazo en las Cortes a llevarla a cabo en los términos que inicialmente se había propuesto[18], fue la puntilla definitiva al programa de reformas promovido por el gobierno Arias. Entretanto, el proyecto de reforma

---

[14] Ley 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del derecho de reunión (*BOE,* 31 de mayo de 1976).

[15] Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política (*BOE,* 16 de junio de 1976).

[16] El desarrollo de los debates que precedieron a la aprobación de la Ley de Asociación puede seguirse en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 27 (1976), pp. 3-117.

[17] Disposición de la Presidencia de las Cortes que establece el procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley, de 21 de abril de 1976 (*BOC,* de 23 de abril de 1976).

[18] *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 27 (1976), pp. 117-144.

del ordenamiento fundamental que, siguiendo lo dispuesto por el artículo 13 *b*) de la Ley Orgánica del Estado, había sido enviado al Consejo Nacional, no obtenía su informe preceptivo y, tras varios contratiempos (desaprobación en fase de Comisión del informe inicial de la Ponencia y designación de una nueva), sería definitivamente retirado a la vuelta del verano por el nuevo gobierno Suárez. La reforma, pues, —o, más propiamente, la seudo-reforma— había fracasado estrepitosamente.

Por entonces, las relaciones entre el presidente Arias y el Monarca se habían distanciado por completo. Apenas dos meses antes, concretamente el 26 de abril de 1976, había aparecido un artículo del periodista Bochgrave en *Newsweek,* supuestamente basado en una entrevista concedida por don Juan Carlos, en el que el Rey calificaba sin ambages al presidente como «un absoluto desastre». Aunque el ministro de Información, Martín Gamero, se apresuró a desmentir la existencia de aquella entrevista, el Rey guardó un silencio muy elocuente.

Tan sólo dos días después, Arias Navarro daba sobrados argumentos a las declaraciones, apócrifas o auténticas, del Rey. El 28 de abril, exactamente tres meses después de su comparecencia en las Cortes para presentar su reforma, el presidente se dirigió al país en mensaje televisado para explicar los planes de reforma. Aquel discurso (sobre el que guardó un absoluto mutismo, que se volvió en descortesía al mantenerlo también con sus propios ministros e incluso con el Rey) resultó, una vez más, decepcionante. Volvió a emplear las palabras y expresiones manidas por el franquismo para anunciar un plan de reformas difuso y ambiguo. El fin de estas reformas es historia ya conocida. La situación era insostenible. Ya sólo era cuestión de encontrar la ocasión propicia para obligar a Arias a dimitir. Ésta se presentó, tras muchas vacilaciones por el temor del Monarca a que la resistencia

de Arias a dimitir le obligase a destituirlo[19], el 1 de julio de 1976. Ese día, que no por casualidad coincidía con una sesión rutinaria del Consejo del Reino (cuyo informe era preceptivo para aceptar la renuncia del presidente), el Rey pidió la dimisión a Carlos Arias y éste puso el cargo a su disposición.

Con ello se ponía fin a un período repleto de recelos y titubeos, que no eran sino un reflejo de los del propio Arias. Al presidente del Gobierno le habría tocado la difícil papeleta histórica de poner fin al franquismo siendo él un franquista convencido. Ese era, en verdad, el problema de fondo: Carlos Arias era demasiado franquista como para poner en marcha un proceso que, al cabo, liquidaría el franquismo[20]. Esa contradicción insoluble justifica que en sus tímidas reformas hubiese una nada disimulada preocupación por no desagradar al *búnker* (los adictos al régimen), no consiguiendo al final más que la irritación de todos. En realidad, nada de esto debería provocar sorpresa, pues sencillamente, tal y como atinadamente señalaron Jorge de Estaban y Luis López Guerra, «el presidente Arias demostró durante este período que ni se había producido un auténtico milagro de reconversión en su pasado

[19] La difícil maduración por don Juan Carlos de aquella comprometida decisión puede seguirse con detalle en P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 211-223.

[20] «Es cierto. Yo lo que deseo es continuar el franquismo. Y mientras esté aquí o actúe en la vida pública no seré sino un estricto continuador del franquismo en todos sus aspectos y lucharé contra los enemigos de España que han empezado a asomar su cabeza y son una minoría agazapada y clandestina en el país». Estas esclarecedoras palabras, atribuidas al presidente con ocasión de una reunión de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, están recogidas en C. Elordi, «El largo invierno del 76», en *Memoria de la Transición,* cit., p. 125.

reaccionario ni poseía las más elementales cualidades políticas para ser el hombre que debía traer la democracia a España»[21].

Estos siete meses que concluyeron con la dimisión-cese de Arias no fueron más que «un tiempo perdido en el camino hacia la democracia, una prolongación extenuante del pasado, con las mismas caras, las mismas angustias, la misma incertidumbre»[22]; tampoco fueron, por todo lo dicho (el gobierno Arias no ejerció como el primer gobierno de la Monarquía, el desprecio a la oposición, la falsa reforma), el preámbulo de una nueva etapa, sino el epílogo del franquismo y, desde luego, sus protagonistas no fueron los precursores de la democracia, sino los epígonos de la dictadura[23].

La sedicente reforma Arias no pretendía abrir un nuevo proceso; más bien se ocupaba de cerrar el viejo ordenamiento de las leyes fundamentales. No la empujaba una decidida voluntad de articular unas instituciones verdaderamente democráticas que irremisiblemente desembocasen en un auténtico régimen democrático[24]. Buena prueba de ello es justamente el Senado perfilado en el proyecto de reforma: una Cámara que —como ya se ha señalado— tenía como función medular tutelar el proceso de reforma, impidiendo que *degenerase,* vía Cortes Constituyentes, en una total transformación del ordenamiento fundamental. Y es que precisamente esto último era lo que se quería evitar porque, y en

---

[21] J. de Esteban, L. López Guerra, *De la Dictadura a la Democracia. (Diario político de un período constituyente),* Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1979,pp. 24-25.

[22] C. Elordi, «El largo invierno del 76», cit., p. 121.

[23] Raúl Morodo califica esta etapa como la culminación de la pre-transición política y las tentativas reformistas continuistas. (R. Morodo, *La transición política,* cit., pp. 95-98).

[24] Una valoración radicalmente opuesta, y por otra parte predecible teniendo en cuenta que la hace el promotor de la reforma, en M. Fraga Iribarne, *España en la encrucijada,* Ediciones Adra, S.A., Madrid, 1976, pp. 32-38; 65-66; 149-150, y 184.

palabras del propio Arias, «sólo se reforma aquello que se quiere conservar»[25]. Lo que en verdad se pretendía, en definitiva, era implantar una seudo-democracia o, si se quiere, una semi-democracia otorgada, vigilada y alicorta, y a esa tarea se entregaba el Senado de aquella presunta reforma.

1.2- El inicio de la transición política: *la Ley de reforma para la ruptura política* y el desmantelamiento del régimen franquista

Como es bien conocido, la sustitución de Arias requería, siguiendo las prescripciones del ordenamiento franquista, que el rancio Consejo del Reino presentase una terna de candidatos al Rey, de donde éste, a su vez, habría de designar al candidato elegido para el cargo de presidente del Gobierno. En consonancia con el funcionamiento invertido de las instituciones franquistas, en virtud del cual el órgano consultivo (el Consejo del Reino) recibía previamente el asesoramiento del órgano que hacía la consulta (la Monarquía), don Juan Carlos había encomendado a Torcuato Fernández-Miranda —presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, con quien además el Rey había acordado ya el nombre del nuevo presidente— que en la terna propuesta figurase Adolfo Suárez[26].

---

[25] J. Jiménez Campo, «Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)», en *La Constitución española de 1978,* dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1980, p. 64.

[26] Para satisfacer tan comprometido encargo, Fernández-Miranda hubo de desplegar toda su habilidad política y capacidad de maniobra. Por eso, en la sesión celebrada en la mañana del 3 de julio de 1976, y después de que los distintos consejeros hubiesen podido ofrecer su particular criterio en la reunión que había tenido lugar el día anterior, propuso, ante el estupor general, que cada uno de los 17 miembros que integraban el Consejo escribiese tres nombres en una papeleta para así poder comenzar las deliberaciones sobre una lista general de candidatos. Con este singular procedimiento, el astuto presidente del Consejo del Reino pretendía que la terna incluyese a representantes de las tres grandes familias políticas que tradicionalmente

Tras varias votaciones se fueron perfilando los candidatos de las distintas familias hasta que la terna resultante fue la integrada por el democristiano Federico Silva Muñoz, el tecnócrata Gregorio López Bravo y Adolfo Suárez como representante del Movimiento. Este último había obtenido menos votos que sus dos compañeros de lista y ni siquiera era el representante más reputado del sector falangista (quien sí lo era, Rodríguez de Valcárcel, hubo de ser descartado por enfermedad)[27].

Y sin embargo fue Suárez el designado por el Rey para ocupar la Presidencia del Gobierno. Su nombramiento, que se hizo público a última hora de la tarde de aquel tercer día del mes de julio, provocó gran sorpresa y desconcierto, pues muchos daban por hecha la nominación de Areilza, al que sin duda consideraban el candidato más idóneo en aquella situación. Y también causó una gran decepción. Desde luego, no era para menos a juzgar por su trayectoria. Suárez había hecho carrera política al servicio de Carrero Blanco, el álter ego de Franco asesinado por ETA en 1973: gobernador civil de Segovia en 1968, director general de Televisión de 1969 a 1973, vicesecretario general del Movimiento entre marzo y junio de 1975, presidente de la Unión del Pueblo Español (agrupación política surgida por la *gracia* del «espíritu del 12 de febrero» que, *avivado* por Carlos Arias poco más de un año antes de la muerte del dictador, inspiraba el asociacionismo político dentro del Movimiento, y que pretendía ser la continuadora del franquismo después de Franco) y ministro del Movimiento desde diciembre de 1975. Así pues, era de esperar que con semejante carta de

---

habían convivido en el régimen: los católicos colaboracionistas, los tecnócratas y los falangistas. (Sobre los rasgos característicos de cada una de ellas, consúltese R. Morodo, *La transición política,* cit., pp. 103-107).

[27] Sobre los entresijos del nombramiento de Suárez, *vid.* P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 225-261.

presentación su elección fuese recibida con frustración y recelo no ya sólo por la oposición democrática, sino también por los sectores más aperturistas del régimen. Era el «error Suárez», tal y como se había escrito parafraseando el célebre «error Berenguer» con que Ortega definiera el nombramiento del general Berenguer como jefe del gobierno en 1930, tras el desplome de la dictadura de Primo de Rivera; o, en expresión de Ricardo de la Cierva, un «error, [un] inmenso error»[28].

Pero como en otras ocasiones, los más doctos y fundados pronósticos van a ser hechos trizas por la fuerza de los acontecimientos y, al final, la elección de Suárez resultaría ser un acierto, un «inmenso» acierto. De hecho, es justamente su nombramiento como presidente del Gobierno lo que marca el inicio de la transición política[29], rompiendo amarras con la etapa que le precedía (la de Arias tras la muerte de Franco no fue más que un apéndice del franquismo), y abriendo un proceso que afluirá a la elección de unas Cortes Constituyentes que acabarán por elaborar un nuevo texto constitucional.

En efecto, la transición se inició con Suárez. En primer lugar, porque el suyo sí fue el primer gobierno de la Monarquía. Así quedó patente, incluso antes de su designación como presidente, cuando, una vez terminadas las deliberaciones del Consejo del Reino para nominar una terna, Torcuato Fernández-Miranda hizo aquellas controvertidas y reveladoras declaraciones: «Estoy en condiciones

---

[28] «¡Qué error, qué inmenso error!» era la contundente rúbrica del artículo aparecido en *El País,* el 8 de julio de 1976, con la que el conocido historiador calificaba la designación de Adolfo Suárez como nuevo presidente del Gobierno.

[29] Así lo sostiene, por ejemplo, R. Morodo, *La transición política,* cit., p. 101, o R. Gunther, «El proceso constituyente español», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 49 (1986), p. 39.

de ofrecer al Rey lo que el Rey me ha pedido». Y desde luego, ya Suárez ejerciendo como presidente, dio el Monarca sobradas muestras de sentirse plenamente identificado con su nuevo gobierno, que se había formado, no sin dificultades, el 7 de julio, lo que había obligado a Alfonso Osorio, designado vicepresidente segundo del gabinete, a poner a disposición del presidente los servicios de la *Santa Casa* (democristianos más o menos afectos al régimen), y menospreciado en sus inicios al ser etiquetado como «gobierno de *penenes*» o de «segundones». En segundo lugar, por el contenido de las reformas propuestas. El 6 de julio, en su primera intervención televisiva, Suárez, al tiempo que unía sus propósitos a los de la Corona, anunciaba que el objetivo último era que «los Gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles»[30]. Tan solo diez días después, en la declaración programática del Gobierno se proclamó sin equívocos la soberanía popular y se declaró la voluntad de emprender el camino hacia un sistema político basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas y en el pluralismo político. Además, Suárez se comprometía a «crear los instrumentos de decisión y representación que propicien una mayor autonomía y en la gestión de sus propios intereses y en desarrollo de los valores peculiares de cada región» por mor de la «diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España»[31], y a convocar elecciones generales libres antes del 30 de junio de 1977. Quedaba clara, por tanto, la determinación de implantar un régimen liberal-democrático (soberanía popular, gobierno representativo) amoldado a las peculiaridades y necesidades propias del país (la cuestión regional).

---

[30] La transcripción completa de este mensaje televisado puede consultarse en Á.J. Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos,* Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 287-289.

[31] Declaraciones recogidas en el diario *El País,* de 17 de julio de 1976.

Y en tercer lugar, porque —y a diferencia de Arias, cuya suficiencia le llevó a ningunear a la oposición— desde los comienzos de su mandato, Suárez hizo gestos y mantuvo contactos con la oposición democrática. Así, el 21 de julio de 1976 entraba en vigor la reforma pendiente del Código Penal que un mes antes había desencadenado la crisis definitiva del gobierno Arias, y que representaba la condición necesaria, aunque no suficiente, para la legalización de los partidos políticos[32], y el día 30 del mismo mes el gobierno aprobó una primera amnistía[33], que excluía a los condenados por delitos de terrorismo (art. 1.º. 1), lo que supuso la excarcelación de un apreciable número de presos políticos del franquismo. En la misma línea, mientras el ministro de Relaciones Sindicales, Enrique de la Mata, iniciaba en agosto los contactos con los sindicatos, Adolfo Suárez hacía lo propio con los dirigentes de los principales partidos de la oposición (aunque con Santiago Carrillo no hubo un encuentro directo, sí se autorizó en cambio una reunión de éste con un representante del presidente, el abogado José Mario Armero).

Había, pues, una resuelta voluntad de cambio e incluso se sabía a qué había que cambiar, pero aún faltaba por determinar el cómo llevar a cabo el cambio. Curiosamente, el nudo gordiano no era el fondo sino la forma; se trataba de una cuestión principalmente procesal: de este modo lo adjetivo se volvía sustantivo y al revés. Al respecto, no debe olvidarse que el Rey había jurado las Leyes Fundamentales y no quería incumplir la palabra dada. Por tanto, se hacía imprescindible dar con la *palanca jurídica* que permitiese transformar el ordenamiento franquista, por sus propios cauces de

---

[32] Ley 23/1976, de 19 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Código Penal, relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo.

[33] Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía.

procedimiento, en una democracia. Naturalmente que eso exigía un difícil juego de equilibrios y, en el fondo, requería de una ficción: la de que la forma vale por el fondo. Sólo así puede entenderse el paso desde un ordenamiento a otro, aun cuando el primero había sido diseñado justamente para evitar esa eventualidad y ambos se sostenían en principios perfectamente antagónicos entre sí. De ahí que todos los encargos de proyectos normativos que, por aquellos primeros días de agosto de 1976, el Gobierno había hecho a varios técnicos tuviesen un denominador común: conseguir transitar de la dictadura a la democracia «de la ley a la ley».

Uno de aquellos expertos era Miguel Herrero, entonces secretario general del Ministerio de Justicia, cuyo titular era Landelino Lavilla. La propuesta que patrocinaba —y que seguía las conocidas tesis desarrolladas en su libro, *El principio monárquico,* publicado en 1971— consistía en que el Rey sometiese al pueblo un referéndum *praeter* constitucional. Este referéndum, posible según la Ley de Referéndum, no tendría *de iure* carácter vinculante, pero sí *de facto,* ya que el representante (las Cortes franquistas) no podría contravenir la voluntad del representado (el pueblo). Celebrada la consulta, se constituiría una Comisión Regia, integrada por los representantes de todas las fuerzas políticas[34], que se encargaría de elaborar un nuevo texto constitucional. Según su artífice, esta modalidad de reforma tenía la virtualidad de permitir la elaboración de una nueva Constitución en un plazo de tiempo relativamente

[34] «[...] en espera de los comunistas, la propuesta manejada era: presidente, el del Gobierno; vocales, ministros de Justicia y de la Presidencia; profesores, Fueyo Álvarez (falangismo), Fraga Iribarne (neo-franquismo), Sánchez Agesta (Asociación de Propagandistas de derechas), Gil Robles y Ruiz Giménez (democratacristianos), Peces-Barba (PSOE), Tierno Galván (PSP), García Pelayo, Ollero, Jiménez de Parga, Castiella Maíz y Eduardo García de Enterría (independientes); secretario, con voz y sin voto, el secretario general técnico del Ministerio de Justicia [o sea, él mismo]». (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp.81-82).

breve, y de abordar apropiadamente, en la medida que el procedimiento de Comisión Regia facilitaba la participación en sus trabajos de los nacionalistas vascos y catalanes, el tema autonómico.

Aunque hacia mediados de agosto parecía que la opción del referéndum prospectivo avalada por Herrero cobraba fuerza y que sería la finalmente utilizada para llevar a cabo la reforma[35], terminaría sin embargo por malograrse cuando, el 24 del mismo mes, Adolfo Suárez presentaba en Consejo de Ministros el borrador de la Ley básica de la reforma política que Torcuato Fernández-Miranda le había entregado el día anterior[36].

Aquel texto elaborado en Navacerrada por el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino constaba de un preámbulo, cuatro artículos y una disposición transitoria. Lo más novedoso de esta nueva propuesta era, sin duda, que desplazaba el centro de gravedad de la reforma hacia el pueblo, al otorgarle respecto de la misma todo el protagonismo. Ya en el preámbulo, cuando, entre otras consideraciones, se disponía que «la Ley de la reforma política debe hacer realidad que la mayoría popular sea la instancia decisoria de la misma reforma», o se apelaba a «la voluntad de establecer una Democracia que en el respeto a la Ley, otorga al pueblo la decisión última», quedaba meridianamente claro que la soberanía popular sería el principio medular de la reforma en ciernes. Lo cual rompía ya la supuesta continuidad con el ordenamiento franquista, pues desde el mismo instante en que el principio quinto del Movimiento establecía que la nación era el

---

[35] *Vid.* M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 81.

[36] Este documento se puede encontrar en P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 445-448, o en Á. J. Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos,* cit., pp. 319-322.

conjunto de «las generaciones pasadas, presentes y futuras», el pueblo no podía ser el titular de la soberanía nacional, al no ser éste más que una ínfima parte de aquélla.

Justamente por ser la soberanía popular el principio rector de esta Ley básica de la reforma política, los miembros del Congreso de los Diputados (concretamente, 350) vendrían elegidos por «sufragio universal igual, directo y secreto» (art. 2.º. 1). Sin embargo, esta relación de causalidad se trunca en el caso del Senado, la otra Cámara que, junto con el Congreso, integra las nuevas Cortes proyectadas en la Ley de reforma (art. 1.º. 3). Ciertamente, de todos los senados que cohabitan en el Senado diseñado por la Ley (art. 2.º. 2): el territorial, en sentido provincial («102 [senadores] elegidos, dos por cada provincia y 1 por Ceuta y otro por Melilla»); el corporativo («40 elegidos por las Universidades y Corporaciones culturales del distrito, según se determine por Ley; 50 elegidos por las Corporaciones profesionales, según se determine por ley»), y el de notables («40 designados por el Rey para cada mandato; 18 designados por el Gobierno para cada mandato, entre los españoles que hayan sido presidentes o vicepresidentes del Gobierno, o hayan prestado señalados servicios al Estado español»), sólo el primero de ellos colmaría —siempre que no se utilizase torticeramente, dada la poca concreción del precepto, como coartada para reconducirlo a cualquiera de los otros dos— las exigencias de la soberanía popular. Estamos, pues, en presencia de un Senado conservador, con las características propias de este tipo de segundas cámaras, como la mayor duración del mandato (cuatro años) respecto a la de la Cámara Baja (tres años) (art. 2.º. 3).

Tanto en el preámbulo como en el articulado (art. 1.º. 1 y 2) se proclama que la supremacía de la ley es la base de la democracia y, por ello, para que efectivamente sea expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, exige que los órganos de representación

encargados de elaborarla y aprobarla (las Cortes) lo sean conforme a «un sistema electoral objetivo y eficaz», y, más concretamente, sobre todo «en su fase primaria e inmediata, [...] aquél que mejor permita la definición operativa de las corrientes de opinión que actúan [...] en nuestro pueblo» (preámbulo). De ahí que para las elecciones al Congreso de los Diputados se establezca el sistema de representación proporcional, por entender que es el que más fielmente refleja aquella diversidad de corrientes de opinión y, por lo mismo, se descarte para las elecciones al Senado ya que, por su propia «naturaleza [...], no permite la estricta proporcionalidad» (disposición transitoria). Una vez más, la Segunda Cámara actuaba como una verdadera excepción a la regla de la soberanía popular.

Aunque el proyecto de Fernández-Miranda dispensaba a ambas Cámaras idéntica capacidad de iniciativa de reforma constitucional [art. 4.º. 1*b*)], en cambio —y a diferencia de lo que hacía el proyecto Arias—, subordinaba, con carácter general, el Senado respecto del Congreso, de modo que si el primero se oponía a una ley (ordinaria o de reforma constitucional) previamente aprobada por el segundo, podía, no obstante, «en ulterior votación, ser aprobada por el solo voto del Congreso de Diputados, si éste equivale a los dos tercios de los miembros del mismo» (art.3.º. 2).

En cualquier caso, y por todo lo hasta aquí apuntado, pareciera que esta Segunda Cámara resultase ser una *malformación* en aquel ordenamiento *embrionario* que pretendía constituir el germen de una nueva organización constitucional: mientras se procuraba que ésta estuviese cimentada sobre el principio de soberanía popular, el nuevo Senado, por el contrario, no actuaría como expresión, sino como límite de la soberanía popular. Aunque, curiosamente, esa *tara* jamás puso en riesgo la *viabilidad* de aquel *engendro;* antes bien, era la fatal consecuencia de la carga genética heredada: el ordenamiento franquista. Tan desdichada génesis marcará sin

duda, como veremos, su sino: el de ser una institución controvertida, desprestigiada y, en algunos casos, denostada.

Durante los últimos días de agosto y principios del mes siguiente, tuvo lugar una proliferación de informes y documentos al objeto de mejorar el texto de Fernández-Miranda antes de su aprobación definitiva en Consejo de Ministros. Miguel Herrero recuerda aquellos efervescentes días sumido en un febril trasiego de reuniones, encuentros y producción de dossieres varios[37]. Y es que el entonces secretario general del Ministerio de Justicia desempeñó por aquellos días un destacado papel de asesoramiento técnico de la Ley básica de la reforma política. Tal y como él mismo relata, algunas de sus recomendaciones no fueron siquiera tenidas en cuenta, como su propuesta de suprimir el bicameralismo o de acometer en la propia Ley la cuestión autonómica, con lo que, según su particular punto de vista, «se perdió una ocasión sumamente propicia para abordar por vía singular, como corresponde, las cuestiones vasca y catalana»[38]; otras, en cambio, que, como la supresión del preámbulo, aunque fueron ignoradas en un primer momento, acabarían por hacer fortuna en trámites sucesivos, y alguna que otra que, en fin, acabaría por incorporarse al proyecto definitivamente aprobado en Consejo de Ministros, como el cambio de denominación de la propia ley, la supresión del perfil corporativo del Senado o, en el ámbito de las relaciones entre ambas Cámaras, la solicitud del ejecutivo a la Cámara Baja de la decisión definitiva, lo que, no obstante, valdría únicamente para el procedimiento legislativo ordinario y no para el de reforma constitucional.

---

[37] M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp. 85-90.
[38] M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 89.

El 8 de septiembre, Suárez, en una hábil y audaz maniobra política, se reunió con todos los altos mandos militares para explicarles la reforma y solicitar su apoyo a la misma. Según parece, la intervención del presidente en aquella reunión fue de una calculada y medida ambigüedad, lo que le valió la anuencia de los militares al proceso de cambios[39], lo cual, a su vez, y sin ningún género de dudas, sería decisivo para salvar la primera crisis de gobierno que pocos días después se plantearía con la dimisión del vicepresidente del Gobierno, el teniente general De Santiago y Díaz de Mendívil, y su sustitución por el también teniente general Gutiérrez Mellado que, al cabo, sería un personaje crucial de la transición política.

Tan sólo dos días después de aquella reunión, el Gobierno aprobaba en Consejo de Ministros el proyecto de Ley para la Reforma Política[40]. El nuevo texto normativo se componía de un preámbulo, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final que le otorgaba rango de Ley Fundamental y, en general, seguía la estela dejada por el documento de Fernández-Miranda.

En el preámbulo apenas sí había novedades con relación al anteproyecto; únicamente varían algunos giros o expresiones, aunque también se incorporaba un añadido que, significativamente, encomendaba a las nuevas Cortes, entre otras tareas ineludibles, «la institucionalización de las peculiaridades regionales como

---

[39] Sobre alguno de los extremos de aquella reunión, *vid.* S. Fernández Campo, «Las Fuerzas Armadas en la transición democrática española», en *Revista de Derecho Político,* núm. 45 (1999), pp. 26-28, o la monografía de J. Fernández López, *El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982),* Editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 91-92.

[40] El contenido del proyecto, tal y como fue aprobado por el Consejo de Ministros de 10 de septiembre de 1976, se puede examinar en P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 448-452.

expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado». En una fase tan incipiente, la cuestión regional y su adecuado encaje en la organización territorial del Estado era ya percibida como un aspecto capital e insoslayable para el nuevo ordenamiento constitucional.

Ya en el articulado, se dispone que los miembros del Congreso «serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad» (art. 2.º. 2), en virtud de criterios de representación proporcional, pero, a diferencia del anteproyecto, la asignación del número de diputados a elegir (que, en este caso, también es de 350) se traslada a la disposición transitoria primera. Afortunadamente, en el nuevo proyecto el Senado pierde su perfil corporativo y se queda en la condición de Cámara territorial y de notables (art. 2.º. 3). En virtud de esta última, «el Rey podrá designar para cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos» (art. 2.º. 3), es decir, de 204, que es el número de miembros que integran el Senado territorial. Este segmento mayoritario de senadores vendrá elegido «a razón de cuatro por provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla», por medio de «sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio» y atendiendo a «criterios de escrutinio mayoritario» (disposición transitoria primera).

Resulta indudable que este Senado, aun a pesar de su querencia inequívocamente conservadora (cámara de notables, igualación de número de senadores por provincia y sistema mayoritario), es sustancialmente más congruente con el principio democrático que el ideado en el anteproyecto por Fernández-Miranda. De una parte, se desprende del funesto lastre corporativo, y de otra, se precisa (cosa que no se hacía en el documento del presidente de las Cortes) que la porción de senadores de extracción territorial será elegida por sufragio universal directo. Además, y frente a lo que disponía el

anteproyecto, se iguala la duración del mandato de ambas Cámaras a cuatro años (art. 2.º. 4).

Pero es que además, con este Senado se tomaban más cautelas democráticas que las que se habían adoptado para la Segunda Cámara diseñada por el anteproyecto. Se diría que justamente por ser más democrática, su posición era de mayor subordinación respecto de la Cámara genuinamente democrática: el Congreso de los Diputados. De este modo, se privaba al Senado de cualquier iniciativa de reforma constitucional (art. 3.º. 1); se puntualizaba el orden de tramitación con prelación del Congreso (art. 3.º. 2), y se preveía que toda reforma constitucional necesitaría de la aprobación por mayoría absoluta de ambas Cámaras, y que las divergencias entre ellas se someterían a una Comisión Mixta de composición paritaria, pero en el supuesto de que «esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara», entonces la decisión definitiva se adoptaría «por la mayoría absoluta de los componentes de las Cortes, en reunión conjunta de ambas Cámaras» (art. 3.º. 2), con evidente ventaja para la Cámara Baja, por su mayor número de miembros; en el caso de la legislación ordinaria, una vez agotada la vía de la Comisión Mixta, bastará simplemente con que el Gobierno solicite al Congreso de los Diputados «que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros» (art. 4.º).

Aquel 10 de septiembre, el mismo día en que el Gobierno había aprobado el proyecto de Ley para la Reforma Política, Adolfo Suárez se dirigía al país en una alocución televisada. A lo largo de toda su intervención asomaba la preocupación por señalar la soberanía popular como el principio vertebral y nuclear de toda la reforma. Tan es así que al comienzo de su discurso afirmaba: «A partir de hoy mismo, [...] creemos haber llegado a la recta final de este proceso iniciado hace tiempo del modo más racional y

congruente con la sinceridad democrática: dar la palabra al pueblo español», para luego recordar que una vez «reconocido en la Declaración Programática del Gobierno el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes», y terminar su intervención justamente con las siguientes palabras: «Y repetir, una vez más, que el futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos para [...] garantizar [...] su soberanía. La soberanía del pueblo español». La proclamación de la soberanía popular como fundamento del nuevo sistema jurídico suponía desligarse del ordenamiento franquista, pero la ambigüedad y el difícil juego de equilibrios a que obligaban las delicadas circunstancias políticas del momento llevaban, en una suerte de conciliación de lo irreconciliable, a subrayar la coherencia del nuevo proyecto de Ley de Reforma con el conjunto de las Leyes Fundamentales y, en consecuencia, su continuidad respecto a éste: «Con este proyecto de ley, la reforma de las Leyes Fundamentales [...] arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos. [...] No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad. [...] En el proyecto de Ley que les anuncio no se pretende hacer borrón y cuenta nueva». La obligada dilogía de la reforma que, por una parte, debía contraponerse a la ruptura, pero que, por otra, debía ir —si finalmente quería triunfar atrayendo hacia sí a la oposición democrática— inevitablemente unida a ella, exigía sustituir los polos reforma-ruptura por los de ruptura-involución, situando a la reforma en la conveniente equidistancia entre ambos. De ahí que el presidente pusiese especial cuidado en recordar que se «ha de evitar caer en cualquiera de estas dos tentaciones: el partir de cero haciendo tabla rasa de lo que constituye nuestra propia historia y el entramado de nuestras mismas vidas, o el confiado “aquí no pasa

nada", que ignora la profunda transformación real que se está operando, en todos los niveles, en la sociedad española»[41].

Siguiendo escrupulosamente los dictados de la legislación vigente [art. 23 *b*) de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967], el Gobierno, aprobado el proyecto, lo remitió al Consejo Nacional del Movimiento para su preceptivo —aunque no vinculante— informe. Desmintiendo los augurios más pesimistas, en menos de un mes (concretamente el 8 de octubre), aquel organismo, que entonces empezaba ya a enmohecer, aprobaba en sesión plenaria por ochenta votos a favor, seis abstenciones y trece votos en contra, el informe relativo al proyecto de Ley para la Reforma Política[42].

Como era de esperar, en el citado informe sobresale la preocupación por recalcar la continuidad que el nuevo proyecto gubernamental debía representar en el aglomerado de Leyes Fundamentales: «El presente proyecto de ley ha de considerarse inserto dentro de un proceso de desarrollo político que, iniciado el 18 de julio, va institucionalizando el poder político [...]. La culminación de este proceso institucionalizador genera una problemática nueva y amplia que, unida a haberse logrado un grado de desarrollo económico, social y cultural [...], han de abrir una nueva etapa en el desarrollo político que Franco iniciara. [...] La estabilidad política [...] no se obtiene exclusivamente en razón de nuevos textos normativos, sino por el alcance y conexión entre los

---

[41] La transcripción completa de las palabras de Adolfo Suárez se encuentra en P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 109-119; también, aunque de forma fragmentaria, en Á. J. Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos,* cit., pp. 307-314.

[42] Puede consultarse en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37105-37112.

existentes y nuevas fórmulas». Parece evidente, pues, que para el extemporáneo Consejo la reforma no debía pasar de ser un mero producto (aunque, eso sí, remozado) del franquismo. De este modo pudo dictaminar sin rubor que «la adopción y conservación de este método [la democracia], que en sí no es un fin, no debe hacer olvidar que hay ideales e intereses supremos en la vida de una nación que, por su trascendencia, la democracia debe garantizar, salvaguardando valores cuya vigencia debe quedar protegida». A la pregunta obligada de quién o quiénes servirían de guardianes de tan supremos valores que hasta la democracia debía subordinarse a ellos, se respondería sin complejos: naturalmente nadie mejor que los franquistas para custodiar los principios que les eran propios. En el fondo, lo que el Consejo Nacional estaba planteando, como acertadamente señalara Raúl Morodo, era una auténtica contrarreforma política[43]: suprimir el preámbulo o refundirlo sobre premisas nuevas e introducir modificaciones sustanciales en el articulado[44]. Entre estas últimas, una fundamental era, sin duda alguna, la del Senado. Y ello porque, en el diseño del informe, la Segunda Cámara era la predestinada para servir de acomodo a aquellos paladines de valores incorruptibles, o sea, a los que provenían del régimen anterior y, entre ellos, claro está, a los muy significados consejeros que, de ese modo, se aseguraban una confortable supervivencia en el *nuevo* entramado institucional. A este fin respondía la solicitud del informe de que «en el proceso legislativo y demás funciones de interés general, se asegure la

---

[43] R. Morodo, *La transición política,* cit., pp. 125-126.

[44] Tal y como recordaba el consejero Gonzalo Fernández de la Mora, «la reforma constitucional que propuso el informe no vinculante del Consejo Nacional coincidía con el proyecto del Gobierno casi en un solo punto: el bicameralismo con un Congreso de sufragio universal. Prácticamente en todo lo demás el Consejo propugnó fórmulas diferentes». (G. Fernández de la Mora, *Los errores del cambio,* Plaza & Janés, Barcelona, 1986, p. 73).

presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales»; el Senado, pues, además de territorial y de notables, debía ser, según el Consejo, corporativo. Pero no bastaba con esto, sino que, además, era preciso que el Senado, aparte de una duración del mandato distinta a la del Congreso, dispusiese de poderes efectivos, de manera que sus facultades fuesen idénticas a las de la Cámara Baja. Sólo así podría alcanzarse el objetivo perseguido: que la reforma estuviese controlada y domesticada por las huestes franquistas. Nadie mejor que éstas para encarnar desde la Segunda Cámara aquellos vaporosos y, sin embargo, tan esenciales principios que hasta la misma democracia debía supeditarse a ellos. Dicho de otro modo, con un Senado de las características que proponía el Consejo Nacional del Movimiento, se acabaría limitando el poder constituyente democrático (el Congreso de los Diputados elegido por sufragio universal) por un poder constituido del ordenamiento franquista (la Segunda Cámara). No en vano este modelo se parecía sospechosamente al arquetipo de Senado que meses antes había propuesto el frustrado proyecto de reforma Arias-Fraga.

Afortunadamente, el Gobierno hizo caso omiso de las indicaciones del Consejo Nacional cuando, el 15 de octubre de 1976, el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes el proyecto de Ley para la Reforma Política en su redacción inicial, es decir, tal y como había sido aprobado en el Consejo de Ministros celebrado el día 10 del mes anterior. Únicamente hizo dos concesiones al *búnker* legislativo: la supresión del preámbulo[45] y la publicación íntegra,

[45] Esta amputación suscitó entonces una considerable polémica. Mientras para algunos la eliminación del preámbulo supuso una gran decepción y sembró la duda sobre las posibilidades reales de la reforma (B. de la Cuadra, «"Concesiones" de Fernández Miranda al "búnker" legislativo», en *El País,* 22 de octubre de 1976), pues en él se condensaba el «techo ideológico» de la

junto al proyecto de Ley, del informe del Consejo Nacional del Movimiento[46]. También se acompañaba en el decreto de publicación el nombre de los ponentes encargados de dictaminar el proyecto[47] y la modificación del procedimiento de urgencia[48].

Fernández-Miranda había diseñado con precisión milimétrica aquel artilugio procesal al servicio de la reforma: con el procedimiento de urgencia se conseguía usurpar la competencia sobre el proyecto de reforma a la nada aperturista Comisión de Leyes Fundamentales; se obligaba al Pleno a que se pronunciara directamente sobre el dictamen de la Ponencia impidiéndole poder disponer previamente sobre las enmiendas presentadas y votar los artículos del proyecto por separado, y, en fin, se evitaba cualquier táctica dilatoria o práctica de filibusterismo parlamentario al dejar en manos de la Presidencia la posibilidad de guillotinar el debate en cualquier momento.

---

reforma y se adivinaba «el propósito constituyente reformista», de modo que con su desaparición la reforma quedaba reducida a unos simples «retoques técnico-jurídicos del sistema institucional» [P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 97-102, en concreto, p. 99, y del mismo autor, «La singularidad del proceso constituyente español», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 1 (1978), p. 14]; para otros, en cambio, su exclusión o era conveniente (G. Fernández de la Mora, «La Reforma», en *ABC,* 16 de octubre de 1976) o sencillamente irrelevante (F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política,* Servicio Central de Publicaciones, Secretaria General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 25-26; o P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 298-299).

[46] *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37104-37112.

[47] *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, p. 37113.

[48] Disposición de la Presidencia de 21 de abril de 1976, relativa al procedimiento de urgencia, reformada por otra de 19 de octubre de 1976 (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37101-37104).

En el decreto de publicación del proyecto se incluía, de conformidad con lo prescrito en el artículo 3.º de la Disposición de la Presidencia relativa al procedimiento de urgencia, el plazo de presentación de enmiendas y observaciones que se extendía hasta el 31 de octubre, y, como ya se ha señalado, el nombre de los ponentes que se encargarían de informar el proyecto de reforma. Según preceptuaba el artículo 41 del Reglamento de las Cortes, la ponencia sería elegida por el presidente de las Cortes a propuesta del presidente de la comisión y de entre sus miembros o de procuradores adscritos a ella. El nombramiento, unos meses antes, de Gregorio López-Bravo como presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales aseguraba al presidente de las Cortes amplio margen de maniobra y acuerdo a la hora de proceder a la designación de la ponencia que debía dictaminar el proyecto de reforma. Para la nominación de los ponentes, Fernández-Miranda se valió de una serie de criterios, tales como la capacidad y el prestigio personal, el talante reformista o el grado de representatividad entre los diversos sectores que convivían en las Cortes[49].

La Ponencia se reunió por vez primera el 3 de noviembre. Su afán principal durante aquellos días había sido llegar a algún acuerdo con AP, grupo que había nacido apenas un mes antes y que controlaba, directa o indirectamente, cerca de 200 procuradores, lo que le proporcionaba un valor estratégico de primer orden de cara a la aprobación de la reforma por la mayoría requerida. Entre las

[49] Los cinco ponentes eran miembros distinguidos de la Cámara y más o menos afectos a algún grupo dentro de ella: Belén Landáburu González y Miguel Primo de Rivera y Urquijo abanderaban los sectores más evolucionados de la Falange; Fernando Suárez, brillante parlamentario que debería hacer uso de sus dotes de persuasión para ganarse el favor de los procuradores más titubeantes y remisos; Lorenzo Olarte Cullen, representante del tercio de representaciones locales, y Noel Zapico Rodríguez, del tercio sindical. Los dos últimos no pertenecían a la Comisión de Leyes Fundamentales, pero fueron adscritos a ella a propósito de la tramitación del proyecto de reforma.

exigencias formuladas por este grupo figuraba la ya recurrente entre las fuerzas conservadoras de igualar la posición del Senado respecto a la del Congreso; la renovación parcial de ambas Cámaras que garantizase cierta estabilidad y continuidad, y la elaboración y aprobación por las Cortes de la normativa electoral que regulase las primeras elecciones[50]. Bajo esta última pretensión se ocultaba la verdadera intención aliancista, a la que, en realidad, no preocupaba tanto quién fuese el encargado de elaborar la normativa electoral siempre que lo hiciese conforme a sus intereses, lo que significaba ampliar también al Congreso el escrutinio mayoritario.

Ninguna de estas demandas, sin embargo, fue atendida por la Ponencia y, en consecuencia, reflejada en su informe, aun a pesar de que el Gobierno estaba dispuesto a blandearse en aspectos concretos, como permitir que el Senado dispusiese de iniciativa en la reforma constitucional; que las Cámaras se renovasen parcialmente en cada elección, o que se estableciese una distinta

---

[50] Así consta en el informe de una de las reuniones previas a la constitución del Partido Acción Regional integrado en el grupo de AP que se conserva en el archivo personal de Torcuato Fernández-Miranda, y del que da cuenta P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 322-323. La pretensión de circunscribir la normativa electoral a una ley de Cortes fue ampliamente secundada, como ponen de manifiesto los escritos firmados en primer lugar por la procuradora Tey Planas y por los señores Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona, Conde Bandrés, Martínez Esteruelas y Serrats Urquiza (don Salvador), (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 2, pp. 13-14; 14-29; 29-32; 34-35; 45-48 y 50-53 respectivamente), asi como las enmiendas formuladas por Plaza de Prado, Primo de Rivera y Sáenz de Heredia, Fernández Sordo, Serrats Urquiza (don José María), Martínez Fuertes, Zamanillo y González-Camino, Pita da Veiga, Rivas Guadilla y Hernández Navarro. (Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 25).

duración del mandato para cada Cámara[51]. La presión de Alianza Popular únicamente consiguió que finalmente se incluyese en el texto presentado por la Ponencia una mención genérica a los dispositivos correctores del sistema de representación proporcional «para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara» (disposición transitoria primera)[52].

La Ponencia terminó de redactar el informe el 10 de noviembre y dos días después apareció publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*[53]. Del total de los 83 escritos que —entre enmiendas a la totalidad (que concretamente fueron tres), observaciones generales y enmiendas al articulado— presentaron los procuradores al proyecto remitido por el Gobierno, casi ninguno obtuvo la recompensa de verse reflejado en el informe de la Ponencia[54].

---

[51] Carta de Gregorio López-Bravo al presidente de las Cortes con fecha de 7 de noviembre de 1976, registrada en el archivo de Torcuato Fernández-Miranda y recogida en P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., p. 323.

[52] El tenor del proyecto de reforma elaborado por la Ponencia puede verse en F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política,* cit., pp. 425-427. También, en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, pp. 31-32.

[53] *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, pp. 1-32.

[54] En realidad, la Ponencia apenas sí introdujo modificaciones significativas en el texto del proyecto. Algunas eran simples mejoras técnicas (como las insertadas en el art. 1.º. 1 y 1.º. 2) o cambios de redacción sin alteración del contenido (art. 4.º); otras, en cambio, acarreaban variaciones más sustanciales, como la adición, a raíz de una enmienda presentada por el señor Meilán Gil, de un nuevo párrafo al artículo 1.º. 1 relativo a la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona, la transformación en preceptivo del referéndum potestativo para las leyes de reforma constitucional (art. 3.º. 3), la concreción en cinco del número de consejeros del Reino que cada Cámara habrá de elegir para cubrir las vacantes producidas por el cese de quienes lo eran en virtud de su condición de procuradores (disposición transitoria segunda 3), o, en fin, la referida inclusión de la cláusula correctora de la proporcionalidad (disposición transitoria primera).

Sin embargo, alguno de aquellos escritos, aun no habiendo sido asumidos por la Ponencia, tenían una especial significación por las propuestas que contenían. Entre ellos figuraba la enmienda a la totalidad presentada por el señor Manuel Escudero Rueda. Junto a otras iniciativas y consideraciones, este procurador de representación familiar por la provincia de Guipúzcoa sostenía en su enmienda que la expresión «entidades territoriales» recogida en el artículo 2.º. 3 del proyecto era demasiado imprecisa, y sugería que se reconociese de forma explícita a las regiones como las entidades territoriales que la Segunda Cámara debía representar. Este propósito, desestimado por la Ponencia[55], tenía el valor indudable de tratarse de una toma de posición clara e inequívoca por un senado regional. Otras enmiendas, por el contrario, iban en dirección opuesta. Es el caso de las presentadas al artículo 2.º. 1 por la procuradora Plaza de Prado y el señor Hernández Navarro solicitando que ambas Cámaras fuesen declaradas cuerpos colegisladores, y que el segundo de los enmendadores se encarga de elucidar al reclamar la igualdad de facultades para ambas Cámaras[56]; o también de algunas de las enmiendas al artículo 2.º. 3 que reclamaban el carácter corporativo del Senado[57], y que la Ponencia rechazó al decantarse por la representación territorial y estimar que no podía simultanearse con la representación

---

[55] Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, pp. 2-3.

[56] *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 11.

[57] Las presentadas por las procuradoras Plaza de Prado, Primo de Rivera y Sáenz de Heredia y Tey Planas, y por los señores Arteaga Padrón, Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona, Reus Cid, Zamanillo y González-Camino, Serrats Urquiza (don José María), Sangrá Bosch, Martínez Fuertes, Rivas Guadilla, Conde Bandrés, Martín Sanz y Hernández Navarro, y Fernández-Cuesta y Merelo. (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 13).

corporativa, aunque atribuyendo a la primera (a la representación territorial) —y aquí estriba una contradicción básica que no desaparecerá en la configuración posterior de nuestra Segunda Cámara— una función inconfundiblemente conservadora[58], o de otras que exigían al electorado pasivo del Senado una edad superior a la simple mayoría de edad en aras a proporcionar a la Cámara una supuesta moderación o mesura[59]. Y las había, en fin, que abordaban problemas específicos, como las que reclamaban una representación directa y propia en el Senado para las islas menores de los archipiélagos canario y balear[60], o para los españoles residentes fuera del país[61].

---

[58] Así, la Ponencia sentenciará en su informe que «en una estructura parlamentaria bicameral, resulta aconsejable compensar, moderar la pura representación popular directa, con la representación territorial» (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 13), y de ahí que se considere que el Congreso de los Diputados deba «representar de alguna forma las corrientes de opinión [de opción en el original] que a corto plazo produce su dinamismo democrático, mientras que el Senado debe atender más a la continuidad y estabilidad política y a la reflexión reposada y perfeccionamiento técnico de los textos legales» (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 18).

[59] De este modo, según una enmienda presentada por el señor Díaz-Llanos, la redacción del artículo 2.º. 3 del proyecto de reforma debía quedar del siguiente tenor: «Los senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales entre españoles mayores de treinta y cinco años, [...]». (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 2, p. 30).

[60] La conveniencia de esta medida fue defendida en las enmiendas de los señores Henríquez Hernández y Buchens Adrover, y en los escritos de los señores Díaz-Llanos y Lecuona, Morrondo García, y Clavijo García, todos ellos presentados a la disposición transitoria primera. Aunque ninguno de ellos fue aceptado por la Ponencia (Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 27), sus requerimientos acabarían por satisfacerse en el texto definitivo aprobado por el Pleno.

[61] Así lo planteó el señor Pérez Puga (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1978, anexo núm. 2, p. 36) y la Ponencia

Una vez publicado el informe de la Ponencia, la reforma aún debía superar el último escollo que a su paso le ponía la legalidad franquista: su discusión en el Pleno de las Cortes[62].

Los debates en el Pleno se sucedieron durante los días 16, 17 y 18 de noviembre[63]. La atención durante aquellas trascendentales jornadas la acaparó la negociación final de los términos de la reforma entre el Gobierno y el entonces pujante grupo de Alianza Popular. Su portavoz, Cruz Martínez Esteruelas, la planteó sobre la base de tres reclamaciones: dos de carácter procesal (la votación de las enmiendas previa a la del dictamen de la Ponencia y la elaboración por las Cortes, y no por el Gobierno, de la normativa electoral), y una de contenido sustancial (la aplicación del sistema mayoritario al Congreso de los Diputados). Después de defender la votación previa de las enmiendas presentadas al proyecto de reforma, amenazando incluso, de no atenderse esta pretensión, con la abstención de su grupo (lo que en la práctica equivalía al voto en contra, al precisarse el voto favorable de los dos tercios de procuradores presentes)[64], Martínez Esteruelas hizo una defensa ardorosa de las ventajas que indefectiblemente el sistema mayoritario llevaba aparejado para la estabilidad y consolidación de la democracia[65]. La solicitud de votación previa de las enmiendas no era, en absoluto, una cuestión baladí: por esa vía podrían llegar a introducirse modificaciones sustanciales (sobre todo si se tiene en

---

prefirió eludirlo remitiéndolo a las disposiciones electorales (*Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1978, anexo núm. 1, p. 15).

[62] La convocatoria del Pleno para discutir y, eventualmente, aprobar el proyecto de reforma, se hizo pública en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, p. 37217.

[63] Pueden seguirse en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 1-207.

[64] *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit., p. 88.

[65] *Vid.* su contundente intervención en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit., pp. 89 y ss.

cuenta que bastaba la mayoría simple para su aprobación) que desnaturalizarían el proyecto del Gobierno y, de otra parte, se neutralizaría la virtualidad del procedimiento de urgencia de obligar a los procuradores a votar en bloque el dictamen de la Ponencia, colocándolos de ese modo en la comprometida disyuntiva de elegir «el todo o nada».

Pero, en realidad, tanto esta demanda como la reclamación en favor de las Cortes de la elaboración de la nueva normativa electoral[66], no constituían más que, y a pesar del énfasis empleado en su defensa, instrumentos al servicio de un único objetivo, que no era otro que la implantación del escrutinio mayoritario también para el Congreso de los Diputados. Sólo así se entiende que el grupo de AP renunciase a ellos nada más haber pactado con el Gobierno el sistema electoral para el Congreso en la reunión que, una vez suspendida la sesión y fuera ya del hemiciclo, tuvo lugar entre el presidente de las Cortes, el presidente del Gobierno, el ministro de la Presidencia, el de Gobernación, el ministro secretario general del Movimiento, el presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, los ponentes y varios letrados. Fue entonces cuando se reveló con toda nitidez su carácter táctico y naturaleza puramente instrumental.

Y fue así como se llegó a la perfecta síntesis de dos estrategias encontradas: la de Fernández-Miranda, que buscaba la votación única del dictamen de la Ponencia, pero que aceptó la votación previa de una enmienda ya pactada; y la de Martínez Esteruelas, que perseguía la votación previa de todas las enmiendas, pero que se conformó con hacerlo con la única que en verdad le interesaba: aquélla que establecía efectivos dispositivos correctores de la proporcionalidad, como la circunscripción provincial, la

[66] Intervención de Martínez Esteruelas en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit., p. 93.

determinación de un número fijo de diputados por provincia previo al reparto proporcional del resto de escaños, o la fijación de un porcentaje mínimo de votos para acceder al Congreso, y que, a la postre, pasará a formar parte de la disposición transitoria primera del texto definitivo del proyecto.

Se respiraba ya una atmósfera distendida y cordial cuando el presidente de las Cortes anunció que se procedería a una doble votación final: en primer lugar, se sometería al Pleno la enmienda asumida por la Ponencia y pactada con Alianza Popular, que de resultar aprobada, se incorporaría al proyecto de ley, el cual, a su vez, se votaría a continuación en su totalidad.

El protagonismo de la Cámara Baja en el debate de la reforma en el Pleno había sido, sin duda alguna, incontestable. El Senado, por el contrario, ocupó un lugar secundario entre las preocupaciones de los procuradores y ello, sin duda también, sería premonitorio de lo que más adelante habría de pasar[67]. Ni tan siquiera se esbozó la posibilidad de instituir un senado regional, ni aun por el denominado Grupo Parlamentario Regionalista, que encabezaba Laureano López Rodó y que a lo largo de todo el debate se alineó con las tesis defendidas por AP, grupo al que, por cierto, pertenecía[68]. La única modificación relativa al Senado que se introdujo en la fase de deliberación y aprobación por el Pleno fue la asignación de un senador más (o sea, cinco) por cada provincia insular, de modo que aquél acrecía en tres su número de miembros (pasaba de 204 a

---

[67] Sobre los cambios ensartados en el proyecto de reforma por el Pleno, véase, por ejemplo, P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 126-128.

[68] L. Aguiló Lúcia, «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en *Parlamento y sociedad civil,* coordinado por M. A. Aparicio, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 175.

207 senadores, al margen de los de designación real). Ciertamente, esta novedad (que se incorporaría a la disposición transitoria primera del texto definitivo de la Ley) había sido fruto de la contumacia de los procuradores isleños, y sobre todo canarios, que obligó a Fernando Suárez, en nombre de la Ponencia, a proponer aquella solución.[69]

Pero tal vez sean las palabras pronunciadas por Gabriel Cisneros el más claro síntoma de la postración a la que inevitablemente se verá abocado el Senado. Dirá el futuro ponente constitucional: «[...] España tiene pendiente ante sí el gran debate de las autonomías regionales. La adopción del sistema mayoritario puede conducir a arrojar del Congreso la representación de los partidos de ámbito exclusivamente regional»[70]. Esto que al parecer valía para el Congreso no valía, en cambio, para la Cámara llamada a ser representativa de las entidades territoriales, a la que justamente se le aplicaba el escrutinio mayoritario. Con independencia de que ese sistema electoral pudiera producir el efecto inverso al apuntado por Cisneros (es decir, una sobre-representación de los partidos de corte regional), o de que la idéntica distribución territorial de escaños en el Senado (cuatro por provincia, con excepción de las provincias insulares y Ceuta y Melilla) sin duda amortiguara un tanto los efectos perversos de la posible exclusión de grupos nacionalistas con arraigo en zonas densamente pobladas, lo cierto es que aquellas palabras escondían una premisa que luego se hará aún más evidente en fase constituyente: lo importante era asegurar la representación en el Congreso de los Diputados. Y si esa era la principal preocupación primero de los procuradores y después de los constituyentes, huelga decir el lugar que unos y otros le tenían

---

[69] *Vid.* su intervención en *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit., p. 166.

[70] *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit, p. 126.

reservado a la Segunda Cámara. Como también resultaba sumamente esclarecedor que el Gobierno considerase innegociable la representación proporcional para el Congreso, pues su preservación se tenía por imprescindible para, una vez aprobada la Ley para la Reforma Política, poder integrar a la oposición democrática, sin que, por el contrario, el mantenimiento de un sistema electoral diametralmente opuesto para el Senado dificultase siquiera dicha integración: ambos, Gobierno y oposición, sabían que lo esencial e irrenunciable de la negociación era el sistema electoral de la Cámara Baja, porque era el acceso a ella (y únicamente a ella), más allá de cualquier otra consideración, lo que había que afianzar y apuntalar a toda costa.

La decisión definitiva sobre el proyecto de reforma se tomó, como ya se ha indicado, por medio de dos votaciones sucesivas: en votación ordinaria se aprobó la nueva modificación negociada con AP por 438 votos a favor, 2 en contra y 57 abstenciones. A continuación, la procuradora Belén Landáburu dio lectura al nuevo texto legal y sin solución de continuidad se procedió a la votación final, que sería nominal. El proyecto de Ley para la Reforma Política era aprobado por 425 votos afirmativos, 59 votos negativos y 13 abstenciones[71].

La aprobación del proyecto de reforma por aquellas Cortes representaba la desaparición del régimen franquista y de buena parte de su clase política. Muchas son las claves y motivaciones que se han dado para explicar el comportamiento de aquellos procuradores que semejaban actuar como verdaderos samuráis

---

[71] *Cortes Españolas,* Diario de las Sesiones del Pleno, cit., pp. 199 y ss. Sobre el análisis de las ausencias (que fueron 34), las abstenciones y los votos en contra de la Ley, consúltese Á. J. Sánchez Navarro, *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976),* Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1990, pp. 22-23.

haciéndose lo que desde entonces se acuñó como el haraquiri[72]. Probablemente no les quedaba más alternativa dado el agotamiento del franquismo y de su entramado institucional, y aun sin descartar (al menos en algunos casos) cierto sentido de lealtad y de responsabilidad histórica, no debe perderse de vista que aquella inmolación se hizo con la expectativa de que los sacrificados pudiesen llegar a integrarse en el nuevo régimen político; la *muerte* se dulcificaba así con la esperanza (y por supuesto con la fe) en una próxima *resurrección* en forma de cargos varios, lo que

---

[72] Muchas fueron las artimañas utilizadas para conseguir la mayoría cualificada de dos tercios de los procuradores asistentes y la mayoría absoluta de la Cámara que el artículo 15 de la Ley de Sucesión exigía para que la reforma prosperase: Fernando Abril Martorell recordaba que «durante varias semanas los ministros desayunaron, tomaron el aperitivo, almorzaron y cenaron con todo procurador tibio o renuente que se pusiera a tiro» (J. Pradera, «El despegue de la reforma», cit., p. 154), y Rodolfo Martín Villa diría gráficamente: «Menos acostarnos con ellos, hicimos de todo» (Ch. T. Powell, «The Tácito Group and the Transition to Democracy, 1973-1977», en *Elites and Power in Twentieth-Century Spain,* editado por P. Preston y F. Lannon, Londres, 1990, p. 200); incluso el propio presidente de las Cortes llegaría a amenazar con la suspensión de la prórroga de la que disponían las Cortes hasta el 30 de junio de 1977 y que se había decidido unos meses antes, si la reforma no era aprobada. Y muchos fueron también los argumentos utilizados para desentrañar el arcano de tan insólito comportamiento: Raúl Morodo emplea cinco, al referirse al decisivo papel del Rey; la creciente presión de la opinión pública; la toma de conciencia por el mundo franquista de lo inexorable de la reforma; la presión exterior, y, por último, el diseño del proyecto de reforma y la inteligencia política de Suárez que supo liderar y encauzar el proceso de transición (R. Morodo, *La transición política,* cit., pp. 110-116); Óscar Alzaga apunta al «principio de seguridad mutua» como una suerte de blindaje, tanto para la oposición democrática, que tendría asegurada su participación en el nuevo sistema institucional a través del Congreso, como para la añeja clase política del régimen que encontraría en el Senado su mejor refugio (Ó. Alzaga, «El actual proceso constituyente español», en *Revista de Derecho Público,* núms. 68 y 69 (1977), pp. 669-671), y, desde una perspectiva más formalista, Manuel Aragón atribuye a la falta de legitimidad del ordenamiento jurídico franquista en general, y de las Cortes en particular, la escasa resistencia que éstas opusieron a la reforma (M. Aragón, «La articulación jurídica de la transición», cit., p. 36).

permitiría a tan abnegados servidores de la patria *sobrevivir* en un nuevo medio que, por su propia naturaleza, habría de serle hostil[73].

Una vez aprobado por las Cortes, el proyecto debía someterse a referéndum y a tal efecto se convocó para el 15 de diciembre de ese año[74]. El resultado que arrojó la consulta supuso un buen espaldarazo a la acción de gobierno: con una participación del 77,7 por ciento, hubo un 94,1 por ciento de votos afirmativos; tan solo un 2,5 por ciento de votos negativos (que correspondían al franquismo más impenitente); la abstención que promovía la oposición democrática no pasó del 22,2 por ciento[75], y los votos nulos y en blanco representaron el 3,2 por ciento del total[76]. Tras el referéndum, con el Gobierno notablemente reforzado y la oposición visiblemente debilitada, el proyecto acabaría por promulgarse el 4

---

[73] Como muy bien advierte Pablo Oñate, citando a Julián Santamaría, «si se analizara la provisión de cargos públicos en la Administración y en los consejos de dirección de las empresas públicas desde aquellas fechas, se comprendería mejor por qué se consiguió la aprobación de la LRP en la Cortes» (P. Oñate Rubalcaba, *Consenso e ideología en la transición política española,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 143).

[74] Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, por el que se somete a referéndum de la nación el proyecto de ley para la Reforma Política.

[75] La Plataforma de Organismos Democráticos, que se había constituido apenas un mes antes con la finalidad de aunar aún más a las distintas fuerzas de oposición, dirigía, a través de su Comisión Permanente, una declaración a la opinión pública en la que se decantaba ante el inminente referéndum por la fórmula un tanto forzada y artificiosa de la «abstención activa» (*El País,* 19 de noviembre de 1976, p. 9). Una valoración de la abstención en aquel referéndum puede verse en L. López Nieto, «Las elecciones de la transición», en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986),* cit., p. 88.

[76] Sobre el referéndum y sus resultados, véase, por ejemplo, P. Pérez Tremps, «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense,* núm. 54 (1978), pp. 145-149.

de enero de 1977 y al día siguiente aparecería publicado en el *Boletín Oficial del Estado*[77].

La nueva Ley estaba imbuida de principios novedosos para el ordenamiento jurídico entonces vigente y completamente ajenos al mismo. En efecto, ya en su primer artículo recogía la vigencia nada menos que del Estado democrático (soberanía popular, art. 1.º. 1) y del Estado de Derecho (inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona, art. 1.º. 1 párrafo 2; y separación-colaboración entre poderes, art. 1.º. 2). Ambos se proyectarán —aunque no siempre con la misma intensidad y, desde luego, como veremos, en ocasiones de manera manifiestamente insuficiente— sobre el resto de disposiciones que componen la Ley y, en particular, sobre la que era su parte más sustancial: la convocatoria de unas nuevas Cortes cuya función primordial sería la de llevar a término la reforma constitucional.

Así, tras la determinación de elección por sufragio universal directo tanto del Congreso como del Senado (art. 2.º. 2 y disposición transitoria primera respectivamente), había una evidente asunción del principio democrático. Este principio, no obstante, junto con el de separación de poderes, se resquebraja algo al admitirse la posibilidad de que hasta la quinta parte del número de senadores elegidos lo fueran por designación real (art. 2.º. 3), aunque cierto es que aquel principio irrumpía una vez más al fijarse en cuatro años el mandato de diputados y senadores (art. 2.º. 4), y, por consiguiente, también el de los senadores regios, excluyendo de este modo el carácter vitalicio que habitualmente acompaña a esta modalidad de miembros de las segundas cámaras. Ambas Cámaras gozaban también de autonomía reglamentaria (art. 2.º. 5) que, como la

[77] Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (*BOE,* de 5 de enero de 1977).

separación de poderes, resultaba agredida al atribuir al Rey el nombramiento del presidente de las Cortes (art. 2.º. 6). No es ésta una cuestión del todo menor, si se tiene en cuenta que el presidente de las Cortes interviene en el procedimiento de reforma constitucional y en el legislativo ordinario ocupando la presidencia de la Comisión Mixta paritaria que trata de conciliar las diferencias que eventualmente se susciten entre ambas Cámaras (arts. 3.º. 2 y 4.º), así como la de la Comisión bicameral encargada de informar sobre la urgencia de los proyectos de Decreto-ley (disposición transitoria segunda, 1).

El principio democrático preside también las relaciones entre ambas Cámaras (arts. 3.º y 4.º): tanto en el fundamental procedimiento de reforma como en el procedimiento legislativo ordinario, la Cámara genuinamente democrática, o sea, el Congreso de los Diputados, tenía una posición dominante con relación a la Cámara Alta, igual en el *iter* del procedimiento (en el de reforma el Senado carecía de iniciativa y en ambos deliberaba tras el Congreso) que en su resolución (en caso de que fallasen los mecanismos previstos para salvar las diferencias entre ambas Cámaras, prevalecía siempre el criterio del Congreso). Pero una vez más se producía una injerencia del ejecutivo en el trabajo de las Cortes cuando, habiendo fracasado la Comisión Mixta en el procedimiento ordinario, se dejaba en manos del Gobierno la intervención por mayoría absoluta del Congreso para zanjar definitivamente la disparidad de criterios entre las dos Cámaras (art. 4.º), lo cual, además, resultaba particularmente grave si se tiene en cuenta que no se trataba de un gobierno parlamentario que emanaba de la voluntad de las Cámaras.

Pero posiblemente sea la facultad que el artículo 5.º de la Ley atribuía al Rey de «someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional,

para que decida mediante referéndum», lo que más alejaba a la nueva Ley del principio de separación de poderes y de una Monarquía propia de un régimen democrático. No obstante, y en aquellas circunstancias, este precepto bien pudiera considerarse como una bala en la recámara destinada a ejecutar al viejo régimen en el caso de que las nuevas Cortes fuesen reacias o resultasen sencillamente incapaces de llevar a término las reformas necesarias[78].

Finalmente, la Ley para la Reforma Política contenía una serie de prescripciones destinadas a cubrir las posibles lagunas que la nueva organización institucional pudiera producir, como la que asigna provisionalmente el Reglamento de las viejas Cortes a las nuevas «en lo que no esté en contradicción con la presente Ley» (disposición transitoria tercera); o a acomodar los antiguos órganos de la legalidad franquista a la nueva situación, como la escisión de la Comisión de Competencia Legislativa (arts. 12. 1 y 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes) en sendas Comisiones constituidas en cada Cámara a los efectos de dictaminar si una disposición debe revestir forma de ley, y en la ya referida Comisión encargada de

---

[78] Así lo entendieron, entre otros, R. Morodo, *La transición política,* cit., p. 121; P. y A. Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política,* cit., pp. 313-315; P. Pérez Tremps, «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», cit., pp. 140-142; J. M. Martín Oviedo, «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», en *Revista de Derecho Público,* núms. 68 y 69 (1977), p. 657, o I. Cavero, «Soberanía popular y elecciones para Constituyentes», en *Informaciones Políticas,* núm. 69 (1976), p. 4. No participaba de la misma opinión, en cambio, Pablo Lucas Verdú, para quien la introducción de preceptos de este jaez no hacía sino desacreditar el perfil democrático de la Ley, al permitir la puesta en marcha de mecanismos que recordaban sospechosamente a los plebiscitos napoleónicos y gaullistas (P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 56-58 y 77-79).

informar sobre la urgencia de los proyectos de Decreto-ley (disposición transitoria segunda, 2 y 1 respectivamente), o el nombramiento por las nuevas Cámaras de los miembros electivos del anquilosado Consejo del Reino (disposición transitoria segunda, 3).

En definitiva, pues, la Ley para la Reforma Política incorporaba elementos demo-liberales clásicos (lo cual no era poca novedad), aunque sin desprenderse del todo de alguno de los rasgos característicos del régimen anterior, lo que, por lo demás, era perfectamente previsible si se repara en que no era más (ni menos) que una norma de transición producto del franquismo, el «mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro»[79], y también, por qué no reconocerlo, por una cuestión puramente estratégica que a la postre allanaría el camino de la transición (la composición y sistema electoral del Senado), o que, llegado el caso, podría haber servido para desbloquearlo (la iniciativa regia del art. 5.º)[80].

---

[79] A. Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución,* Planeta, Barcelona, 1982, pp. 146 y ss.

[80] Sobre el contenido de la Ley para la Reforma Política puede consultarse, entre la abundante bibliografía sobre el tema, P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 75-88; F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política,* cit., pp. 37 y ss.; A. Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución,* cit., pp. 146-177; R. Morodo, *La transición política,* cit., pp. 116-124; específicamente con relación a la Segunda Cámara, J. M. Vera Santos, *Senado territorial y presencia de notables,* Temas del Senado, Madrid, 1997, pp. 121-127; P. Pérez Tremps, «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», cit., pp. 137 y ss.; J. M. Martín Oviedo, «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», cit., pp. 651-664, y ya con un carácter más general, L. Sánchez Agesta, «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», en *Revista de Derecho Público,* núm. 66 (1977), pp. 5-12.

Aunque la Ley en su conjunto pudiera considerarse toda ella, por su naturaleza esencialmente instrumental, como una gran disposición transitoria, en su diseño se superponen tres planos distintos: al primero pertenecería aquella parte del articulado que recoge diversos aspectos que se pretende que perduren en el tiempo y no se agoten en la propia Ley (principio democrático, Estado de Derecho, parlamento bicameral integrado por un Congreso elegido por sufragio universal directo y un Senado territorial y de notables); el segundo lo conformarían el grupo de preceptos que se circunscriben a la organización y funcionamiento de aquellas primeras Cortes (autonomía reglamentaria, duración del mandato, constitución en su seno de diversas comisiones, elección de miembros de otros órganos del Estado, procedimiento legislativo ordinario y de reforma constitucional o iniciativa regia), y, por último, un tercer plano en que se colocarían aquellas prescripciones que tienen fijada fecha de caducidad para el día de la celebración de las primeras elecciones (disposición transitoria primera)[81].

El Senado, pues, como se acaba de señalar, era concebido desde aquel primer plano como una Cámara territorial y de notables (art. 2.º. 3). De manera que se pretendía que ambos aspectos

[81] Un buen ejemplo de esta estratificación en planos diversos de la Ley para la Reforma Política lo constituye la determinación del número de senadores de designación real. El artículo que establece que el Rey podrá nombrar un número de senadores que no exceda la quinta parte del de los elegidos se ubica en el primero de los planos descritos. En cambio, la norma que fija en 207 el número de senadores elegidos pertenecería al tercer plano y, en consecuencia, su vigencia se consumiría con la celebración de las primeras elecciones. Tras ellas, las nuevas Cortes tendrían que determinar el número exacto de senadores que habrían de ser elegidos, que, como es obvio, podría ser el mismo, o bien mayor o menor al anteriormente establecido. De ahí que no se estableciese un número fijo de senadores regios, sino una fracción determinada que en todo caso dejaba a salvo su peso específico en el futuro Senado con independencia de la ulterior decisión que las nuevas Cámaras tomasen respecto a cuál fuese finalmente el número de senadores elegidos.

perdurasen y se proyectasen en la configuración de la futura Segunda Cámara[82].

Aunque la Ley, que era concluyente e inequívoca al decantarse por el Senado territorial, se volvía en cambio huidiza y vaporosa a la hora de definir los territorios que habían de ser representados en él, remitiéndose a la cláusula vacua e imprecisa de las «entidades territoriales» (art. 2.º. 3)[83]. Para resolver esta indeterminación en el

---

[82] Análogamente, con relación al Congreso, cuando se había solicitado a través de alguna enmienda como la presentada por el procurador Gamazo Pelaz que el contenido del artículo 2.º. 2 fuese trasladado a la disposición transitoria primera, la Ponencia replicó que «la elección, por sufragio universal, del Congreso es exigencia democrática *de carácter permanente,* por lo que el precepto debe mantenerse dentro del articulado» [Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 12 (cursivas nuestras)]; e incluso con relación al propio Senado, cuando alguna enmienda (como las presentadas por los señores Pita da Veiga y Sanz, Gómez Angulo y Henríquez Hernández) había planteado justamente lo contrario, es decir, llevar al articulado, concretamente al artículo 2.º. 3, la prescripción de elección de los senadores por sufragio universal directo contenida en la disposición transitoria primera, la Ponencia repuso que no parecía «conveniente incluirla en el artículo 2.º. 3, pues cabe la posibilidad de que las próximas Cortes mantuviesen al respecto un criterio distinto, sin que convenga, por tanto, *prejuzgar*» [Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 14 (cursivas nuestras)]. De todo ello, además de explicar que la elección por sufragio universal directo figure en el articulado para el caso del Congreso y, en cambio, en la disposición transitoria primera para el Senado, se desprende que lo que se recoge en el articulado (Senado territorial y de notables) *prejuzga,* en virtud de su *carácter permanente,* la decisión que al respecto deban tomar las futuras Cortes.

[83] Esta falta de concreción había sido ya criticada en el informe del Consejo Nacional del Movimiento (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37108-37109), y luego objeto de numerosas enmiendas que la Ponencia terminó por desestimar al entender que la denunciada indeterminación de aquella expresión no sólo no era contraproducente, sino muy conveniente, pues de ese modo no se condicionaba a las futuras Cortes para cuando llegase el momento de tomar una decisión al respecto. (Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política,

primer nivel, había que acudir al tercer plano o ámbito de regulación de la Ley, en donde se aclaraba que a efectos de las primeras elecciones sería la provincia la entidad territorial a representar en el Senado, al disponer que los 207 senadores serían elegidos «a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla» (disposición transitoria primera). Esta decisión era congruente porque se correspondía con la proclamación que de la provincia hacía el artículo 45. 2 de la Ley Orgánica del Estado como «división territorial de la Administración del Estado» (aunque también era cierto que este mismo precepto dejaba la puerta abierta al establecimiento de otras divisiones territoriales); pero sobre todo porque haberlo hecho de otro modo hubiese sido constituir, es decir, tomar partido por un determinado modelo de organización territorial del Estado, usurpando funciones a las futuras Cortes[84]. Y desde luego no era ése el propósito de la Ley para la Reforma Política, que, por su carácter de norma puente y casi exclusivamente procesal, no tenía otro afán que el de introducir aquellas mínimas pero imprescindibles modificaciones

---

Boletín Oficial de las Cortes Españolas, núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, p. 14).

[84] Lo pernicioso hubiese sido, como recordaba con cierta sorna Emilio Attard, al cabo presidente de la Comisión que habría de encargarse de dictaminar el futuro proyecto constitucional, «pretender, como sus predecesores, que las cámaras del pasado elaborasen una constitución que mediante un nuevo referéndum Fraga se hubiera mayoritariamente ratificado» (E. Attard, «Sentido finalista del proyecto de reforma», en *Ya,* 3 de octubre de 1976). Sin embargo, Miguel Herrero considera que con la Ley para la Reforma Política se desaprovechó una excelente oportunidad para encarar la cuestión autonómica. Su particular visión sobre el tema, a la que dedica varias páginas de sus memorias y en la que desempeña un papel principal la Monarquía, bien podría condensarse en estas líneas: «No conseguí que la ley mencionara siquiera la cuestión autonómica y creo que se perdió una ocasión sumamente propicia para abordar por vía singular, *como corresponde,* las cuestiones vasca y catalana» (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp. 93-99; la cita pertenece a la p. 89; las cursivas son nuestras).

que permitiesen el arribo de unas Cortes democráticas para que, ellas sí, acometiesen las reformas sustantivas pertinentes.

Pero curiosamente este principio de mínima intervención de la Ley en favor de las futuras Cortes quiebra precisamente con la introducción del Senado, en la medida en que éste es ya en sí mismo una opción constituyente: nada menos que la que supone decantarse por una organización bicameral del parlamento y por un determinado modelo de segunda cámara (territorial y de notables en el caso que nos ocupa). Y no se diga que otro tanto sucedería con el Congreso, pues en este caso, su inserción en la Ley se hacía insoslayable para la identificación del soberano.

Así pues, el Senado era en realidad una pieza superflua y desencajada en el engranaje de la Ley para la Reforma Política y buena prueba de ello era que no había una correlación lógica entre la representación proclamada y las funciones asumidas: mientras por un lado se le otorgaba carácter territorial (art. 2.º. 3), por el otro, en cambio, no se le asignaba ni una sola función acorde con dicho carácter (arts. 3.º y 4.º), identificándose desde esta vertiente funcional con una clásica Cámara conservadora de segunda lectura y mejora técnica[85]. Cierto es que difícilmente se le podrían haber adjudicado funciones *especializadas* cuando aquellas Cortes tenían ya en sí mismas una función muy *especial:* crear las bases de un nuevo ordenamiento jurídico; pero esto último no hacía sino corroborar lo antedicho.

[85] El único atisbo de especialización funcional de la Segunda Cámara fue la inclusión en el Reglamento Provisional de 1977 de «una Comisión Especial encargada de realizar estudios sobre los problemas de las autonomías y de las regiones» (art. 48), lo cual era a todas luces insuficiente para atribuirle en el ámbito funcional el carácter territorial que se arrogaba en su vertiente orgánica.

Tampoco tenía aquella Segunda Cámara unos contornos perfectamente definidos: al perfil territorial coherente con los problemas enunciados en el malogrado preámbulo, se añadía el nada complementario perfil conservador marcado por la presencia de senadores regios, las funciones asumidas y el sistema electoral escogido[86]. Aunque lo peor era, sin duda, que detrás de este segundo perfil se ocultara la verdadera cara de aquella Segunda Cámara[87].

En fin, tal y como señalábamos, el Senado era probablemente el único elemento mal ensamblado de todos los que componían la Ley para la Reforma Política y de ello daba buena muestra el hecho de que su configuración fuese la única parte de aquel primer plano o ámbito de regulación descrito que, contradiciendo su vocación de permanencia, sufriese alguna alteración, al suprimirse en la futura Constitución, afortunadamente por otra parte, la categoría de los senadores regios.

---

[86] Resultan extremadamente reveladores los datos referidos a las distintas áreas geográficas, que venían favorecidas o perjudicadas según estuviesen sobre-representadas o infra-representadas respectivamente en el Senado planeado por la Ley para la Reforma Política, aportados por L. Aguiló Lúcia, «Composición y organización de las Cortes», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978,* Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1980, pp. 301-303.

[87] Arroja en este sentido más luz sobre la verdadera naturaleza de aquel Senado que muchas y alambicadas consideraciones teóricas, aquella anécdota que en primera persona recordaba Emilio Attard: «En cierta ocasión, le hacía reflexiones a Adolfo Suárez sobre la pertinencia o no de la segunda Cámara en el proceso constitucional, y en lugar de darme razones jurídico-políticas, me dijo: "Pero hombre, si yo no hubiera tenido a mano escaños de senador para ofrecer a los procuradores del harakiri [*sic*], ¿cómo hubiera sacado adelante la ley de Reforma Política?"» (E. Attard, *La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades,* Editorial Argos Vergara, Barcelona, 1983, p. 76).

La transición política había sido sobre todo un decidido esfuerzo por conjugar reforma y ruptura y la Ley para la Reforma Política, su paradigma jurídico, la síntesis de ambas[88]. El difícil juego de equilibrios era, además, peligroso, pues no en vano, de hacerse la ruptura demasiado evidente, el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado autorizaba a las Fuerzas Armadas a intervenir con el fin de garantizar el «orden institucional». Fueron estas circunstancias las que, en última instancia, proporcionaron a la Ley un carácter intencionadamente ambiguo: se identificaba con la reforma en la forma (procedimiento) y desde un ángulo estrictamente jurídico, pero se deslizaba también hacia la ruptura en el fondo (contenido) y desde una perspectiva política[89].

La Ley para la Reforma Política nadaba, pues, entre dos aguas y ciertamente era al tiempo Ley de reforma y de ruptura. En efecto, era lo primero por el modo en que había sido aprobada, siguiendo fielmente los dictados del ordenamiento franquista, y también por albergar simples reformas institucionales que afectaban a las Cortes (implantación de un parlamento bicameral) y a la Jefatura del Estado (nuevas potestades regias), cuya finalidad última era llevar a

---

[88] Sobre la dialéctica reforma-ruptura y sus derivaciones, véanse los trabajos de R. del Águila, «La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 25 (1982), pp. 101-127, y B. Aláez Corral, «La C.E. de 1978: ¿ruptura o reforma constitucional?, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario,* núm. 9 (1997), pp. 161-188.

[89] Esta indeterminación que acompañaba a la Ley provocó cierto debate sobre su naturaleza jurídica que suscitaron trabajos como el de P. Pérez Tremps, «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», cit., pp. 167-169; P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez,* cit., pp. 63-75; J. M. Martín Oviedo, «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», cit., pp. 664-666, o F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política,* cit., pp. 22-25.

cabo una modificación de la legalidad franquista (Ley para la reforma). El final del trayecto desde esta perspectiva vendría representado por unas Cortes bicamerales que habrían de acometer una reforma del ordenamiento vigente.

Pero era también Ley de ruptura porque incluía unos principios absolutamente novedosos (democracia, soberanía popular, Estado de Derecho) que de hecho arrumbaban todo el ordenamiento franquista[90]. Desde este prisma, se trataba de una Ley con vocación de fundar un nuevo ordenamiento jurídico (Ley para la Constitución) y no de volver la vista atrás, pues desde los principios proclamados en su parte dogmática ya no era posible reformar una Constitución que, más allá de que pudiese resultar inexistente[91], desde luego estaba derogada. En este caso, los acontecimientos se precipitarían irremisiblemente hacia unas Cortes auténticamente constituyentes.

Mientras en el ámbito de lo jurídico (Ley para la Reforma Política) la reforma y la ruptura se simultaneaban, en el campo de lo político (la

---

[90] Así lo mantiene, por ejemplo, P. Pérez Tremps, «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», cit., p. 166, y J. M. Martín Oviedo, «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», cit., pp. 649-651. Sin embargo, la Ley carecía de una cláusula derogatoria expresa. Esta omisión no era en absoluto casual; bien al contrario, estaba cargada de intención ya que permitiría a la nueva Ley Fundamental seguir moviéndose en aquella ambigüedad calculada. Por eso mismo, la ausencia de una cláusula derogatoria expresa fue abiertamente criticada por los más ortodoxos (así, F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política,* cit., pp. 27-28) y suscitó en la fase de tramitación de la Ley la presentación de una enmienda muy perspicaz por parte del procurador Lamo de Espinosa en la que solicitaba la redacción de una cláusula derogatoria y que la Ponencia eludió alegando la dificultad técnica que entrañaba aquel empeño. (Informe del Proyecto de ley para la Reforma Política, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1538, de 12 de noviembre de 1976, anexo núm. 1, pp. 7-8).

[91] F. Rubio Llorente, «Sobre la imposibilidad de reformar una Constitución inexistente», en *Informaciones,* 14 de junio de 1975.

negociación) se sucedían en el tiempo. Si prestamos atención a este segundo aspecto, comprobaremos como hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política se pactó la reforma con los sectores afines al régimen (en eso consistió sustancialmente el proceso de elaboración y aprobación de la propia Ley), para a continuación pactar la ruptura con la oposición democrática[92]. De ahí que, aun cuando el gobierno Suárez ya había hecho algún tímido gesto que dejaba traslucir su voluntad de cambio[93], fuese después de la promulgación de la Ley para la Reforma Política cuando esa voluntad se hizo más ostensible y menos disimulada: la legalización de los partidos políticos[94], la ampliación de la amnistía[95], la normativa electoral[96], el desmantelamiento de las estructuras características del régimen[97], las disposiciones descentralizadoras[98];

---

[92] *Vid.* J. M. Maravall y J. Santamaría, «Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España», en *Sistema,* núms. 68-69 (1985), pp. 93-96.

[93] Buena prueba de ello era que el gobernador civil de Barcelona, Salvador Sánchez Terán, hubiese pactado con la oposición la celebración de la *Diada* el 11 de septiembre de 1976 en Sant Boi de Llobregat, o que se hubiese derogado la legislación con la que el franquismo había castigado a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya (Real Decreto-ley 20/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, sobre Régimen Económico-Administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya).

[94] Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero que modificaba la Ley 21/1976, de 14 de junio; y Real Decreto 125/1977, de 9 de febrero, sobre regulación de procedimientos judiciales en materia de asociaciones políticas. No obstante, la legalización del PCE, asunto crucial y particularmente difícil de nuestra transición política, no habría de producirse hasta el 9 de abril de aquel mismo año.

[95] Real Decreto-ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia; Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, y Real Decreto 1135/1977, de 27 de mayo, sobre indulto a personal de las Fuerzas Armadas.

[96] Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

[97] Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, sobre Creación, Organización y Funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales; Ley 19/1977, de 1 de abril, que modifica la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, y Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la sindicación obligatoria, reforma de estructuras sindicales y reconversión del

todas ellas eran medidas negociadas con la oposición que rompían con el pasado con el fin de permitir en el futuro la celebración de unas elecciones en un marco de libertades razonable y suficiente[99].

---

organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales», en lo que a la administración sindical se refiere. Por su parte, la desarticulación del Movimiento se llevó a cabo por medio del Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento.

[98] Real Decreto 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la Comisión creada para el estudio de su régimen especial; Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, y Real Decreto 1611/1977, de 2 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Álava.

[99] La unidad de la oposición, que parecía más afianzada que nunca tras la constitución el 23 de octubre de 1976 de la Plataforma de Organismos Democráticos, integrada por los mismos grupos que formaban parte de la antigua Platajunta a los que se le añadían ahora diversos movimientos nacionalistas o regionales (concretamente, Taula de Forces Politiques i Sindicals del Pais Valencià, Assembleas de Mallorca, Menorca e Ibiza, Assemblea de Catalunya, Coordinadora de Fuerzas Democráticas de Canarias y Taboa Democrática de Galiza, con la adhesión de varias fuerzas políticas vascas), comenzaba en realidad a agrietarse. La oposición era sin duda cada vez más amplia, pero también más heterogénea; y pronto comenzaron a emerger las contradicciones y las distintas estrategias a seguir de cara al proceso de reformas. El fracaso de la huelga general convocada para el 12 de noviembre por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (trasunto sindical de la Plataforma de Organismos Democráticos) vino a enervar las posiciones rupturistas más irreductibles. Tanto que el 27 de aquel mismo mes la oposición abandonaba sus planteamientos maximalistas (formación de un gobierno de amplio consenso democrático, derogación de toda la legislación franquista y elecciones constituyentes) y aceptaba, de hecho, la vía de la negociación al designar, días después, la conocida como Comisión de los Nueve, encargada de acordar con el Gobierno las garantías mínimas exigidas para la celebración de unas elecciones libres. La necesidad de negociar se vio confirmada tras la celebración el 15 de diciembre del referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, cuyos resultados, como hemos visto, reforzaron de forma notable las posiciones oficiales. Y es que Gobierno y oposición estaban condenados a entenderse porque ambos se necesitaban mutuamente. Como muy bien señalara Rafael del Águila, esta dependencia recíproca se derivaba no sólo de la correlación de fuerzas, sino también, y acaso como consecuencia de lo

Que al final de aquel recorrido acabase por imponerse la ruptura (Cortes Constituyentes) sobre la reforma (Cortes reformadoras) o al revés, dependería de una circunstancia puramente política y completamente imprevisible, como sin duda era entonces el resultado de las elecciones que habrían de celebrarse el 15 de junio de 1977 para constituir las nuevas Cámaras. La relación de fuerzas que resultó de aquella convocatoria electoral fue la que, en última instancia, determinó que aquéllas fuesen unas Cortes Constituyentes[100]. Con ello se certificaba la victoria de la ruptura sobre la reforma, que acabaría encontrando su traducción jurídico-formal en la disposición derogatoria de la Constitución de 1978. Naturalmente que al dejar de solaparse ambos planos como hasta entonces para superponerse claramente la ruptura sobre la reforma, comenzaron a aflorar las contradicciones que anidaban en aquella difícil convivencia de opuestos y que sustancialmente derivaban de la necesidad de supeditar ahora lo jurídico (la forma), forzándolo, a lo político (el fondo): la botadura de unas paradójicas Cortes *bicamerales constituyentes* sin parangón en el Derecho comparado de nuestro entorno, y la evidente extralimitación en sus funciones

---

anterior, porque ninguno de los dos podía legitimar por sí mismo sus propias pretensiones: el Gobierno necesitaba a la oposición para dar credibilidad a sus intenciones reformistas, y la oposición precisaba del Gobierno para dar credibilidad a sus intenciones no violentas, de paz y seguridad. En esta suerte de simbiosis, el Gobierno se valía de la oposición para legitimar los fines y ésta del Gobierno para legitimar los medios, y de ahí las ventajas que para ambos reportaba la negociación (*vid.* R. del Águila, «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», cit., pp. 61-66).

[100] O, por decirlo en palabras de Jorge de Esteban, que fuesen «constituyentes» y no «restituyentes». (J. de Esteban, «¿Cortes constituyentes o Cortes restituyentes?», en *El País,* 16 de noviembre de 1976, a su vez recogido en la colección de artículos publicados bajo el título *Por la senda constitucional,* Ediciones El País, Madrid, 1987, pp. 47-49). Sobre su carácter y naturaleza, véase, por ejemplo, J. Tomás Villarroya, «Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978,* cit., pp. 10-12.

de la Comisión Mixta en el desarrollo de los trabajos constituyentes con relación a lo preceptuado en la Ley para la Reforma Política que la regulaba, representan dos buenos ejemplos de tales contradicciones. Así pues, se diría que reforma y ruptura recorrieron a la par el proceso de transición política, aunque al final acabaría por imponerse la segunda sobre la primera.

El Senado no era en absoluto ajeno a esta pugna entre reforma y ruptura. De hecho, en el diseño que la Ley para la Reforma Política había perfilado para aquella Segunda Cámara podían apreciarse características de ambas tendencias: era en efecto un Senado territorial (ruptura), pero también una clásica Segunda Cámara conservadora (reforma). Solo que a diferencia de lo que sucedió en el conjunto del proceso —y que prueba una vez más su nacimiento viciado— en este caso se produjo el fenómeno inverso, pues no fue la reforma la que se puso al servicio de la ruptura, sino ésta la que se subordinó a aquélla, de modo que el Senado territorial no pasó de ser sino un pretexto idóneo para dar cauce, a través del grupo de senadores regios y del sistema electoral escogido, a las demandas y pretensiones de los sectores más conservadores. Si la Ley para la Reforma Política desembocó en la ruptura con la apertura del proceso constituyente y la posterior aprobación de la Constitución, el Senado que en ella se recogía, en cambio, jamás lo consiguió, incapaz de soltar a tiempo el *lastre* conservador y dejar de ser nada más que un *Senado en lastre.*

1.3- La posición de los cuatro grandes partidos estatales en relación con la Segunda Cámara y el modelo de organización territorial de cara al inminente arranque del proceso constituyente

De manera similar a lo que sucedió en Italia, aunque naturalmente en circunstancias y por razones completamente distintas, los partidos políticos en España desempeñaron un papel estelar en el tránsito de la dictadura a la democracia. Papel que, en el caso

español, era tanto más sorprendente dada la falta de implantación y la frágil estructura organizativa que, en general, afectaba a las distintas formaciones políticas. La enorme gama de partidos de centro-derecha se había creado en torno a conocidas personalidades políticas y en algunos casos de manera apresurada y un tanto improvisada. Y la izquierda, por su parte, además de muy fragmentada aparecía, salvo quizá el PCE, extenuada después de tantos años de represión franquista y con poca capacidad, por sus propias deficiencias organizativas, de penetración social. Pero aún así, como se acaba de señalar, fueron ellos los que con su presencia recién legalizada ocuparon prácticamente todo el proceso constituyente que estaba en aquel momento a punto de abrirse. De ahí que suscite interés el análisis de las ideas y proyectos que en el umbral de los trabajos constituyentes manejaban los distintos partidos políticos con relación al tema que nos ocupa, porque, sin duda, representaron un punto de partida que marcaría decisivamente, como veremos, el desarrollo de los mismos. Ni de lejos lo haremos, sin embargo, de todos ellos, debido a la formidable propagación que por entonces se dio de grupos y grupúsculos políticos de la más diversa especie que tras las elecciones del 15 de junio terminarían por desaparecer. Nos ceñiremos únicamente, pues, a los principales partidos de ámbito nacional que habrían de obtener representación en aquellas Cortes finalmente constituyentes y que abarcaban todo el espectro derecha-izquierda: constataremos que en aquellos momentos previos a la puesta en marcha del proceso constituyente carecían en general de un modelo definido de Estado; en el caso de las formaciones de izquierdas veremos que ello además tuvo la consecuencia añadida de que, dada la unidad de acción que en la oposición al régimen franquista habían mantenido con el nacionalismo en aquellas zonas donde éste contaba con cierto grado de penetración social, se volvieran muy permeables a los

planteamientos que sobre la distribución territorial del poder defendían los partidos nacionalistas, todo lo cual, a su vez, incidiría sobre las controvertidas cuestiones de la organización territorial del Estado y del Senado, ambas tan estrechamente ligadas entre sí que, en realidad, no eran más que las dos caras del mismo problema.

1.3.1- Alianza Popular (AP)

Tras una serie de encuentros y contactos previos, el 9 de octubre de 1976 salía a la escena política el grupo de Alianza Popular[101]. Y lo hacía entonces como una coalición de siete pequeños partidos, la mayoría de ellos surgidos al amparo de la primera regulación franquista de las asociaciones políticas[102], y todos ellos constituidos en torno a significadas personalidades políticas del franquismo (a las cuales, siguiendo el título de una conocida cinta cinematográfica, se dieron en llamar «los Siete Magníficos») que abanderaban desde proyectos reformistas, más o menos aperturistas según los casos, hasta otros completamente anclados en el inmovilismo más pertinaz. Pero todos esos líderes políticos (y en consecuencia también sus respectivos grupos) tenían en común su apego al pasado franquista del que indefectiblemente formaban parte importante; asumían su legado y por ello rechazaban la posibilidad de inaugurar un proceso constituyente y preconizaban en cambio un programa de reformas graduales, que siguiendo los

---

[101] *Vid. El País,* de 10 de octubre de 1976. Algunos de los episodios que precedieron a la creación de AP y las vicisitudes que le siguieron están recogidos en el libro, escrito a modo de dietario, de M. Fraga, *En busca del tiempo servido,* 4.ª edición, Planeta, Barcelona, 1988, pp. 58 y ss.

[102] Aquellos siete grupos fundadores fueron Unión del Pueblo Español, de Martínez Esteruelas; Acción Regional, de López Rodó; Acción Democrática Española, de Silva Muñoz; Unión Nacional Española, de Fernández de la Mora; Democracia Social, de Licinio de la Fuente; Unión Social Popular, de Enrique Thomas de Carranza, y Reforma Democrática de Fraga.

cauces de procedimiento establecidos, viniese a *perfeccionar* el ordenamiento jurídico vigente.

Con esta carta de presentación, Alianza Popular concurría a la nueva etapa política que estaba a punto de iniciarse sin un modelo de organización territorial definido. Era evidente que los aliancistas asumían como inevitable un proceso de descentralización como consecuencia del colapso institucional y administrativo en que había desembocado el furibundo centralismo del régimen franquista. Pero también lo era que recelaban de él por cuanto podía poner en entredicho la unidad de la nación. Se resignaban a admitir la crisis del centralismo pero no a costa de diluir el concepto de unidad. Veían en el inmediato proceso descentralizador una amenaza para la unidad: cuanto más intenso y profundo fuera aquél, tanto mayor sería el riesgo que acecharía a ésta. Por ello, su difuso modelo territorial sólo podía interpretarse correctamente, y de ese modo extraerse las consecuencias oportunas, desde esa preocupación obsesiva por preservar la unidad. Así, cuando presentaban entonces un ambiguo regionalismo de contornos poco definidos al no aclarar si llevaría aparejado una autonomía política o simplemente administrativa, habría que deducir —por lo dicho y por lo que diremos— que se inclinaban más por lo segundo que por lo primero. La región se configuraría de este modo como un ente de descentralización puramente administrativa, y desde este punto de vista, su naturaleza no sería cualitativamente distinta a la de la administración provincial o municipal. En realidad, más que ocuparse de esbozar cómo debía ser la nueva organización territorial del Estado, se esforzaron en indicar, supuestamente en aras al principio de unidad, cómo no debía ser en modo alguno. Por esta razón, se opusieron frontalmente, metiéndolos en el mismo saco, al concepto de nacionalidades y a cualquier vislumbre

federalizante, por entender que cualquiera de ellos abocaría irremisiblemente a la secesión y a la desintegración del país[103].

Apoyaban la organización bicameral del Parlamento, en donde el Senado, fiel reflejo del desconcierto territorial, albergaría todo un batiburrillo de representaciones yuxtapuestas: la territorial, la corporativa y la de notables[104]. Por lo que a la primera de ellas se refiere, parece evidente, una vez más, que en nada se privilegiaba a la región y en todo se equiparaba a las demás entidades territoriales, pues aquélla concurría a la representación en la Segunda Cámara en idénticas condiciones que éstas[105]. Por lo

---

[103] Cfr. A. de Blas Guerrero, «UCD, PSOE, PCE y AP: las posiciones programáticas», en *Los partidos políticos en España,* Raúl Morodo y otros, Labor, Barcelona, 1979, pp. 179-180.

[104] El artículo 5.º del Título IV, que llevaba por rúbrica «De las Cortes», de la documentación presentada por el grupo de Alianza Popular para la elaboración del Anteproyecto de Constitución, disponía en las tres versiones que hemos manejado lo siguiente: «El Senado se integra: *a*) por representantes de las Corporaciones municipales, en número de 50; *b*) por representantes de las Corporaciones provinciales, en número de 50; *c*) por representantes de las regiones autónomas, en número de 50; *d*) por representantes del Consejo Económico y Social, en número de 25; *e*) por personalidades nombradas por el Rey, con carácter vitalicio, hasta un número máximo de 25; *f*) por los ex-Presidentes del Senado, del Congreso y del Gobierno» (Archivo del Congreso de los Diputados, Expediente General de la Constitución de 1978, Documentación presentada por los diversos Grupos Parlamentarios para la elaboración del Anteproyecto de Constitución, legajo 813, núm. único/4, pp. 3-4).

[105] Esta presunción se ve confirmada en otras partes de la documentación presentada por AP al inicio de los trabajos constituyentes, como, por ejemplo, en su artículo 1.º. 2 perteneciente al capítulo I («Ejercicio de las funciones normativas») del Título VII («De las relaciones entre los poderes constitucionales»), que disponía: «Las regiones autónomas y las demás corporaciones territoriales ejercen funciones normativas y de ordenanza [...]», o en el artículo 13 de ese mismo capítulo, donde se establecía lo que sigue: «Las regiones autónomas y las Corporaciones Territoriales podrán enviar al Gobierno y a las Cortes mociones legislativas, acompañando incluso textos articulados con sus justificaciones y antecedentes» (Legajo 813, núm. único/4, pp. 2 y 9 respectivamente).

demás, nada se decía sobre el procedimiento de elección de esta clase de senadores[106], ni sobre el vínculo que mantenían con los territorios representados[107] y aún menos sobre la duración de su mandato o la posible disolución de la Cámara[108].

Siguiendo la idea de Boissy d'Anglas[109], aquella coalición liderada por Fraga concebía el Senado como una cámara de perfil conservador (para ser senador se exigía haber cumplido 40 años[110]), desprovista de cualquier sombra de especialización funcional (si

---

[106] Este aspecto se remitía a la legislación electoral según prescribía el artículo 7.º del Título IV (Legajo 813, núm. único/4, p. 4). No obstante, podría inferirse, *sensu contrario,* a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º. 3 del Título IV («Nadie puede ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular mandatos de asambleas autonómicas con el de diputado en el Congreso», legajo 813, núm. único/4, p. 1), que los senadores de procedencia regional podrían ser al tiempo miembros de las respectivas asambleas regionales y, en consecuencia, designados por éstas. Sin embargo, no debe perderse de vista que en las otras dos versiones utilizadas por el grupo de AP se obviaba esta puntualización y se declaraba simplemente la prohibición general de acumular los mandatos de las asambleas regionales.

[107] Al respecto únicamente se señalaba que representaban al pueblo español y que no estaban ligados a mandato imperativo (art. 8.º. 1 y 2 del Título IV, legajo 813, núm. único/4, p. 5).

[108] Sobre este último aspecto debe tenerse presente que, aunque los tres documentos empleados por AP mencionen la cuestión de la disolución en el apartado referido al Congreso de los Diputados (art. 3.º. 1 en las tres versiones), sólo uno de ellos la circunscribe expresamente a esta Cámara, mientras que los otros dos la extienden genéricamente a las Cortes.

[109] Con estas palabras justificaba el diputado francés, uno de los artífices de la Constitución de 1795, la opción bicameral de los postermidorianos: «El Consejo de los Quinientos, compuesto de miembros más jóvenes, propondrá los decretos que crea útiles, y se constituirá en el pensamiento y, por decirlo así, en la imaginación de la República; el Consejo de los Ancianos constituirá la razón; no tendrá otra función que examinar con sabiduría cuáles serán las leyes a admitir y a rechazar, sin poder jamás realizar proposiciones». La cita está tomada de R. L. Blanco Valdés, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal,* Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 212.

[110] Artículo 6.º *c*) perteneciente al Título IV del proyecto de Constitución de Alianza Popular. (Legajo 813, núm. único/4, p. 4).

acaso había alguna, era en el Congreso, cuando se establecía que los proyectos de ley de carácter económico, fiscal o financiero habrían de presentarse indefectiblemente en primer término en dicha Cámara[111]) y subordinada al Congreso de los Diputados. Aunque se reconociese, como se hacía, iniciativa legislativa a los miembros de ambas Cámaras[112] y el procedimiento legislativo se pudiese iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras[113] (con la excepción ya indicada de los proyectos de carácter económico, fiscal o financiero), lo cierto era, sin embargo, que el Senado ocupaba un lugar secundario con relación al Congreso en el conjunto del *iter* legislativo[114]. La relegación de la Segunda Cámara se vería aún acentuada al disponerse que las denominadas leyes orgánicas o constitucionales habrían de aprobarse por mayoría absoluta únicamente del Congreso[115]. Con ello el Senado resultaba postergado nada menos que a la hora de ordenar su organización institucional y su propio derecho electoral[116], así como para determinar las materias que, en virtud de la cláusula abierta de

---

[111] Artículo 11. 5, Título VII: «De las relaciones entre los poderes constitucionales». (Legajo 813, núm. único/4, p. 8).

[112] Artículo 11. 1, Título VII. (Legajo 813, núm. único/4, pp. 7-8).

[113] Artículo 15. 1, Título VII. (Legajo 813, núm. único/4, pp. 9-10).

[114] Así lo atestiguaba el tenor literal de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 15 encuadrado en el Título VII:

«3.- Si no pudiere llegarse a un texto único, después que cada Cámara haya visto dos veces el texto, se intentará lograrlo en una Comisión mixta, integrada por 3 Senadores y 5 Diputados. La propuesta de dicha Comisión mixta será votada en ambas Cámaras, sin enmiendas ni debate.

»4.- Si la Comisión mixta no llegase a un acuerdo, o si su texto no fuere aprobado por alguna de las dos Cámaras, el Gobierno podrá retirar el proyecto, o pedir al Congreso de los Diputados que resuelva definitivamente.

»5.- Tratándose de un texto de iniciativa no gubernamental, se entenderá definitivamente rechazado». (Legajo 813, núm. único/4, p. 10).

[115] Artículo 3.º. 1, Título VII. (Legajo 813, núm. único/4, p. 3).

[116] Artículo 3.º. 1 en conexión con el artículo 2.º. 2, ambos del Título VII. (Legajo 813, núm. único/4, pp. 2-3).

reserva de ley[117], podrían ser objeto de la función legislativa, en la que, como acabamos de ver, también participaba el Senado. Así pues, en cuestiones tan cruciales como su propia configuración orgánica o el desempeño de la tarea legislativa, la Segunda Cámara quedaba abiertamente a expensas de la Cámara Baja.

En definitiva, aquella derecha construida sobre los escombros del franquismo no disponía de un modelo territorial preciso y definido. Por eso mismo tampoco contaba con un diseño coherente capaz de proporcionar a la Segunda Cámara un carácter propio y específico: en ella se encontraban representaciones de la más diversa índole y que nada guardaban en común; más que nada semejaba un agregado inconexo de elementos que nada tenían que ver entre sí. Un Senado así concebido difícilmente podía resultar útil, y de ahí que careciese de cualquier función especializada. Se trataba, más que de ninguna otra cosa, de erigir una Cámara de querencia conservadora y en todo subordinada al Congreso de los Diputados[118].

1.3.2- La Unión de Centro Democrático (UCD)

Con Fraga inclinado descaradamente hacia la derecha, resultaba oportuno —y seguramente políticamente muy rentable— ocupar ese preciado espacio que ahora quedaba sorprendentemente baldío. Con ese fin aparece en escena el Partido Popular (PP), verdadero embrión de la futura UCD, cuya presentación oficial tenía lugar en

---

[117] El artículo 2.º disponía en su apartado 11 que eran materias susceptibles de reserva legal «cuanto esta Constitución o las leyes orgánicas atribuyan a la ley». (Legajo 813, núm. único/4, pp. 2-3).

[118] Todos estos planteamientos, con muy leves matices, se verían luego confirmados durante la celebración, en enero de 1978, del II Congreso nacional de AP, ya en pleno desarrollo de los trabajos constituyentes. (*Vid.* el informe del por entonces secretario general, Manuel Fraga Iribarne; la ponencia política y el programa de AP, en *II Congreso nacional de Alianza Popular,* 1978, pp. 3-8; 9-15 y 108-109 respectivamente).

Madrid el primer día de diciembre de 1976. Transcurrido poco más de un mes, el 17 de enero de 1977 se constituía una coalición electoral integrada por el propio PP y los grupos liberales de Joaquín Garrigues e Ignacio Camuñas. Dos días después se sumaban a la coalición, que se dio en llamar Centro Democrático y que ocupó el estadio intermedio en el proceso de gestación de la UCD, el Partido Democratacristiano de Fernando Álvarez de Miranda y el Partido Liberal de Enrique Larroque. A pesar de sus muchos padecimientos e infortunios, aquella coalición fue consolidándose progresivamente y el 22 de abril de aquel mismo año ya formaban parte de la misma, además de los mencionados, el Partido Progresista Liberal, el Partido Socialdemócrata de Francisco Fernández Ordóñez y la Unión Social Demócrata Española.

Sin embargo, el Centro Democrático estaba aquejado de un mal que, a la postre, podría ser letal: la falta de liderazgo. Adolfo Suárez fue el remedio que se aplicó a tan grave carencia. El encuentro entre ambos era inevitable porque ambos se necesitaban: el presidente pondría su creciente popularidad y todos los resortes del poder al servicio de la coalición, y ésta serviría de plataforma política idónea a los fines del presidente al tiempo que le proporcionaba la legitimidad democrática que entonces no tenía.

Como señala Silvia Alonso-Castrillo en su espléndido libro sobre la UCD[119], el «desembarco» de Suárez en aquel centro en vías de

---

[119] S. Alonso-Castrillo, *La apuesta del centro. Historia de la UCD,* Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 172-179. Sobre el modo en que se produjo el nacimiento de esta agrupación política, puede verse también E. Attard, *Vida y muerte de UCD,* Planeta, Barcelona, 1983, pp. 33-61; C. Huneeus, «La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional», en *Revista de Política Comparada,* núm. 3/1980-81, pp. 173-176, y R. de la Cierva y de Hoces, «Meditación experimental sobre el Centro: el problema histórico, el problema político», en *Constitución, economía y regiones,* Ibérico Europea de Ediciones, S. A., Madrid, 1978, pp. 49-71, en concreto, pp. 60-64.

formación se produjo en tres fases sucesivas: la primera consistió en la defenestración de José María de Areilza, que se produjo a su vez en dos tiempos: primero se vio relegado a una vicepresidencia del Partido Popular en el transcurso de su congreso constituyente celebrado en Madrid a principios de febrero de 1977, para poco después de un mes, consciente ya de que estaba de más, dimitir de su cargo[120]; la segunda se inició a finales de abril de aquel año con la dimisión del ministro de Obras Públicas, Leopoldo Calvo-Sotelo, que fue el hombre encargado de preparar el abordaje presidencial, y la tercera se abría el 3 de mayo con la alocución televisada de Adolfo Suárez en la que, aun sin nombrarla expresamente, anunciaba su incorporación como independiente a la Unión de Centro Democrático cuya acta constitutiva se había firmado aquel mismo día[121].

Con esta última adhesión al proyecto centrista se acentuaba, aun más si cabe, su carácter disperso y heterogéneo. No conviene perder de vista que a aquella coalición en la que convivían nada menos que liberales, democratacristianos (aunque al final no se consiguió persuadir a las dos principales fuerzas democristianas: la

---

[120] Sobre el modo en que Areilza fue progresivamente desplazado y apartado hasta el momento de su dimisión, véase F. Jáuregui y M. Soriano, *La otra historia de UCD,* Emiliano Escobar, Madrid, 1980, pp. 59 y ss., y E. Attard, *Vida y muerte de UCD,* cit., pp. 39-40 y 41-43.

[121] Quince fueron los partidos que inicialmente la suscribieron: el Partido Democratacristiano (Fernando Álvarez de Miranda), el Partido Socialdemócrata (Francisco Fernández Ordóñez), la Unión Social Demócrata Española (Eurico de la Peña), el Partido Social Demócrata Independiente (Gonzalo Casado), la Federación Social Demócrata (José Ramón Lasuén), el Partido Popular (Pío Cabanillas), la Federación de Partidos Demócratas Liberales (Joaquín Garrigues Walker), el Partido Demócrata Popular (Ignacio Camuñas), el Partido Progresista Liberal (Juan García Madariaga), el Partido Liberal (Enrique Larroque), el Partido Social Liberal Andaluz (Manuel Clavero Arévalo), el Partido Gallego Independiente (José Luis Meilán Gil), la Acción Regional Extremeña (Enrique Sánchez de León), la Unión Canaria (Lorenzo Olarte) y la Unión Demócrata Murciana (Pedro Pérez Crespo).

Federación Popular Democrática de José María Gil Robles e Izquierda Democrática liderada por Joaquín Ruiz Giménez) y socialdemócratas, se sumaban ahora a sus listas electorales colaboradores de Suárez procedentes del franquismo («los hombres del Presidente»). Más que un grupo político cohesionado, UCD era una coalición de intereses, cuyo único punto de encuentro fue la consecución de la victoria electoral.

Con estos antecedentes no sería de extrañar la dificultad para elaborar una línea programática compacta y perfectamente coherente. Naturalmente, la mejor manera de salvar las diferencias internas y hacer compatibles planteamientos casi irreconciliables era echar mano permanentemente de formulaciones genéricas y vagas que a duras penas lograban ocultar las discrepancias de fondo. En lo que a la organización territorial del Estado se refiere habría que añadir, además, cierto desconcierto sobre la forma que debería adoptar y el alcance del irremediable proceso de descentralización que se avecinaba.

Quizá por ello, el borrador de Constitución elaborado en el Ministerio de Justicia —donde había sido discutido y debatido especialmente por su titular, Landelino Lavilla, y su entonces hombre de confianza, Miguel Herrero— recogía el derecho a la autonomía en un enunciado general y sin mayores concreciones. Sin duda se pensaba que éstas habrían de llegar con el tiempo, bien en una regulación caso por caso, bien a través de una ley orgánica que sirviera de marco general a los futuros estatutos de autonomía. Esto ponía al descubierto dos evidencias estrechamente conectadas, a su vez, entre sí: que en aquel momento la polémica sobre la organización territorial del Estado no estaba lo suficientemente madura y sedimentada como para ofrecer un modelo definido capaz de no suscitar recelos y de concitar, si no la unanimidad, sí al menos un respaldo mayoritario en el seno de la

UCD; y que, precisamente por eso, no se hacía frente al problema, sino que por contra se eludía posponiendo su regulación a la legislación futura. No obstante, esta intencionada voluntad de no constitucionalizar tema tan sustancial contrastaba con la inclusión en el borrador de dos disposiciones adicionales en las que se acordaban ex profeso para Cataluña y el País Vasco plazos recortados para el acceso a su régimen de autonomía. Otra cosa, pues, quedaba también clara: que en materia de autonomías debería haber criterios singulares y procedimientos especiales. Cataluña y País Vasco obtendrían el autogobierno; si las demás regiones harían lo propio y, de ser así, el modo en que alcanzarían la autonomía y su contenido, sólo el tiempo lo diría. Probablemente, por todo lo referido hasta aquí, tampoco deba sorprender en exceso que el borrador no se perdiese en elucubraciones sobre la posible configuración de una eventual segunda cámara y que directamente la suprimiese al disponer el establecimiento de un parlamento unicameral (de acuerdo con lo que el propio Herrero había ya sugerido con relación a la Ley para la Reforma Política).

La UCD como tal, y en esa línea de abstracción e indeterminación, se pronunció a favor de un Estado unitario descentralizado de base regional[122]. Pero en nada aclaraba las posibles consecuencias institucionales y competenciales que tal proceso descentralizador acarrearía y aún menos si la descentralización sería de naturaleza política o meramente administrativa. Seguramente una de las pocas derivaciones que seguirían a aquel proceso de descentralización que recogió el proyecto de Constitución de UCD fue precisamente la referencia expresa a un Senado de las nacionalidades y regiones, si bien, y una vez más, incurría en la ya recurrente indefinición al

---

[122] *Vid.* A. de Blas Guerrero, «UCD, PSOE, PCE y AP: las posiciones programáticas», en *Los partidos políticos en España,* cit., pp. 159-161.

remitir a los futuros Estatutos de autonomía el procedimiento de elección de sus miembros[123].

Lo que no parecía ofrecer dudas era que aquella Segunda Cámara permanecería confinada en un lugar marginal, pues mientras entre las competencias del Congreso figuraba la de «hacer» las leyes, aquélla resultaba ser el vehículo a través del cual los distintos pueblos de España «colaboran» en la legislación y la administración del Estado[124]. Este carácter coadyuvante del Senado no se ve alterado en favor de un mayor protagonismo del mismo ni tan siquiera, como bien podría corresponderle atendiendo a su especial composición, en aquel supuesto en el que se reserva a la ley la regulación de «las autonomías de los distintos países y regiones de España»[125]. Lejos de cualquier sombra de especialización funcional, no dispondría esta Segunda Cámara más que de una iniciativa legislativa heterónoma[126] con la facultad de interponer, por otra parte en unos plazos extremadamente reducidos, un veto suspensivo que, en cualquier caso, podrá superar el Congreso a través de una mayoría cualificada[127]. No deja, en definitiva, de resultar paradójico

---

[123] Literalmente, el artículo 1.º. 3 incluido en el Título relativo a las Cortes Generales del proyecto presentado por UCD disponía: «El Senado estará formado por... representantes de cada una de las nacionalidades y regiones que integran España, elegidos por el procedimiento que determinen sus respectivos Estatutos autonómicos». (Legajo 813, núm. único/1, p. 1).

[124] Artículo 2.º. 1 y 2 respectivamente del proyecto ucedista. (Legajo 813, núm. único/1, p. 2).

[125] Artículo 11. 1 *d*) correspondiente al Título referido a las Cortes Generales del proyecto de UCD. (Legajo 813, núm. único/1, p. 4).

[126] «El Senado podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres Senadores encargados de su defensa». (Art. 13. 2 del proyecto de Constitución presentado por UCD. Legajo 813, núm. único/1, p. 6).

[127] Así lo establecía el artículo 14 del proyecto constitucional centrista: «Aprobado por el Congreso un proyecto o proposición de ley, el Presidente de dicha Cámara dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado el

el énfasis puesto en el Senado de las nacionalidades y regiones para, al fin, reducirlo a una Cámara de segunda lectura y enfriamiento, al más puro estilo de las segundas cámaras conservadoras.

1.3.3- El Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

Como había sucedido antes en Italia, también la izquierda española se ocupó más de crear instrumentos de lucha contra el franquismo que de idear fórmulas constitucionales concretas, lo que vino propiciado, sin duda, también, aunque no sólo, por la falta de expectativas de celebración de elecciones en donde poder ponerlas en liza. Pero en materia de organización territorial, y a diferencia de lo que ocurrió en el país trasalpino, se produjo aquí un fenómeno absolutamente singular: la completa asimilación por la izquierda de los planteamientos que al respecto sostenían los grupos nacionalistas. Cierto es que en todo ello había un evidente trasfondo táctico, pues de ese modo la izquierda conseguía penetrar en círculos nacionalistas, sobre todo en el País Vasco y en Cataluña, particularmente movilizados contra el régimen, pero no lo es menos que el precio a pagar fue nada desdeñable: el de renunciar de antemano a ofrecer una política territorial propia, cosa que la izquierda perfectamente podría haber hecho presentando el proceso de descentralización como el antídoto perfecto contra un centralismo esclerótico, como el instrumento idóneo para

---

cual lo someterá a la deliberación de éste. El Senado en el plazo de un mes a partir del día de su recepción puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto al proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados. En este caso, el proyecto no podrá ser sometido al Rey para su sanción y promulgación, salvo que el Congreso acepte las enmiendas propuestas por el Senado o adopte, por mayoría absoluta de sus miembros, el texto primeramente aprobado. El plazo de un mes se reducirá al de diez días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. (Legajo 813, núm. único/1, p. 6).

profundizar en la democracia o para limar las diferencias interregionales e incluso como una forma de hacer frente a las reivindicaciones nacionalistas.

Pero lejos de hacerlo así, cayó de bruces en las redes nacionalistas enredándose en su intencionada y nada inocente semántica. Fue entonces cuando la izquierda en aluvión asumió de forma acrítica el concepto de nacionalidad y dio carta de naturaleza, en la más pura lógica colonial, al derecho de autodeterminación de los pueblos oprimidos. Con el reconocimiento enardecido de este derecho, la izquierda actuaba sin duda como vanguardia desbocada (o más bien atolondrada), pues había ya entonces más de un motivo para suponer que su aceptación era absolutamente minoritaria no sólo en el conjunto del país, sino también entre la población de las zonas con tensiones nacionalistas (Cataluña y País Vasco) y desde luego entre sus propios electores[128]. Dejando al margen el hecho singular de que justamente los pueblos más oprimidos fuesen igualmente los más prósperos (colonias más desarrolladas que sus metrópolis), resultaba grotesco comprobar cómo se esfumaba el sujeto opresor, tan necesario en estos casos, al extenderse, en el paroxismo libertador de la izquierda, el derecho de autodeterminación no ya a las llamadas nacionalidades sino también a todas las regiones, de manera que si todas ellas devenían titulares de tal derecho como consecuencia de la feroz represión que las oprimía, ¿cuál era entonces el territorio opresor que la ejercía?[129] Lo cierto es que la

---

[128] *Vid.* los reveladores datos que arroja A. de Blas Guerrero, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 4 (1978), p. 158. Cfr. también E. López-Aranguren, *La conciencia regional en el proceso autonómico español,* CIS, Madrid, 1983.

[129] Tales excesos, que se corresponden con el período que Antonio García Santesmases califica, en el marco del proceso evolutivo del partido socialista, de «reformismo revolucionario» [A. García Santesmases, «Evolución ideológica

izquierda en general se sumergió por completo en el imaginario nacionalista dando por buena alguna de sus falacias más notables[130], como esa suerte de sinécdoque en virtud de la cual la represión ejercida por el nacionalismo uniformizador que encarnaba el régimen franquista contra los movimientos nacionalistas periféricos (probablemente no menos uniformizadores), era en realidad contra todo un pueblo y no simplemente contra un determinado proyecto político no menos legítimo, desde luego, pero tampoco más que otras opciones políticas, como las que representaba la izquierda, que habían sido igualmente reprimidas.

No es de extrañar, por tanto, que en el transcurso del congreso del PSOE celebrado en octubre de 1974 se esbozara un modelo territorial basado en la diferenciación entre nacionalidades y

---

del socialismo en la España actual», en *Sistema,* núms. 68-69 (1985), pp. 62-66], obligarían poco tiempo después a rectificaciones y matizaciones, como las que, con relación al derecho a la autodeterminación, tuvo ocasión de exponer Enrique Múgica en el transcurso de una conferencia pronunciada en el Club «Siglo XXI», en la que desvinculaba ese derecho de cualquier connotación colonial y cifraba su contenido en el derecho de autogobierno de cada comunidad para desarrollar sus peculiaridades, siempre dentro de los límites de la solidaridad interregional y de la lealtad al Estado, apuntando además la conveniencia de hacer uso en el futuro de una terminología más apropiada y menos equívoca (E. Múgica Herzoq, «Socialismo y autonomías», en *Constitución, economía y regiones,* t. II, cit., pp. 23-24).

[130] Este idilio llevó a algunos socialistas a afirmar nada menos que socialismo y nacionalismo «no se excluyen», sino que «se exigen y se complementan», o que «el nacionalismo no tiene por qué ser un anacronismo político» (F. Bustelo y otros, *PSOE,* Avance, Barcelona, 1976, pp. 86 y 85 respectivamente). Sin embargo, no faltó quien, aun acertando en el diagnóstico de los nacionalismos periféricos como movimientos que sencillamente pretendían «perpetuar situaciones de privilegio económico y de insolidaridad con el resto de los ciudadanos españoles», y quizá también por ello, ignorase o procurase ocultar en la rotundidad de algunas frases («el socialismo español receló siempre con razón de cualquier foralismo o nacionalismo periférico») la connivencia manifiesta que por entonces hubo entre socialismo y nacionalismo [J. A. González Casanova, «El Estado de las Comunidades Autónomas», en *Sistema,* núms. 38-39 (1980), p. 232].

regiones. A las primeras correspondería el derecho de autodeterminación[131], entendiendo por éste «la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español»; a las segundas, en cambio, se las colocaría en una situación más bien poco clara y un tanto difusa, al establecer simplemente que tales regiones «por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuados a sus peculiaridades». Como resultado de todo ello, los socialistas se decantan «por la constitución de una República Federal de las Nacionalidades que integran el Estado Español»[132], sin que se despejen las dudas sobre cuál habría de ser la posición jurídica de las regiones en esa nueva estructura estatal.

Pero, sin ningún género de dudas, lo más sorprendente es el modo en que se imprime carácter de nacionalidad o región, sobre todo si se tiene en cuenta el distinto régimen jurídico que parece regir para unas y otras. Pues la distinción parece fundarse en una especie de convención de raíces insondables, de verdad apodíctica: «la mayoría de los socialistas», se dirá de modo autocomplaciente, «estarían de acuerdo en que, por lo menos, gallegos, vascos y catalanes constituyen nacionalidades diferenciadas. También estarán de acuerdo en que Aragón, Navarra, País Valenciano, Andalucía, Asturias, etc. constituyen regiones con peculiaridades y características específicas que les diferencian del resto del país.

---

[131] El punto 5.º *D*), *g*) de la resolución política del congreso de 1974 establecía: «Reconocimiento del derecho a la autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas». (Puede consultarse esta resolución en F. Bustelo y otros, *PSOE,* cit., pp. 49-51).

[132] Resolución sobre nacionalidades y regiones del congreso de 1974, cuyo contenido puede leerse en F. Bustelo y otros, *PSOE,* cit., pp. 51-52, o en A. de Blas Guerrero, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», cit., p. 161.

Para ellos, habría que arbitrar medios y procedimientos que, sin crear falsas nacionalidades, no impidiesen el libre desarrollo de su personalidad diferente»[133]. Bueno sería que esos mismos socialistas aportaran algún otro criterio de diferenciación más tangible al que poder asirse, sobre todo para no incurrir en el error de «crear falsas nacionalidades» que, sin duda, tan graves consecuencias acarrearía.

Poco después de dos años, durante la celebración en diciembre de 1976 en Madrid, en un clima ya de clandestinidad consentida, de su XXVII Congreso, el partido socialista dio un giro respecto a las tesis mantenidas en el anterior congreso. Ante el brote de autonomismo que parecía entonces afectar a regiones antes inmunes, los socialistas propugnan que el derecho de autodeterminación, antes privativo de las nacionalidades, se extienda ahora también a las «regionalidades» (*sic*), para las que se solicita nada menos que «la devolución de sus estatutos de soberanía»[134]. Unas y otras, nacionalidades y regiones, vendrían a constituir en pie de igualdad el Estado federal que se preconiza[135], de manera que la pauta de la diferenciación daría paso ahora a la de la igualación. Nacionalidades y regiones gozarían de idéntica posición jurídica, quedando reducidas las posibles diferencias entre ellas a una cuestión puramente nominal. La igualdad entre ambas categorías no supondría, sin embargo, uniformidad, y no estaría en absoluto reñida con la diversidad. De ahí que junto a las instituciones comunes a todas las entidades federadas (la asamblea o parlamento, el consejo o gobierno y los tribunales de justicia) se

---

[133] F. Bustelo y otros, *PSOE,* cit., p. 87.
[134] A. de Blas Guerrero, «UCD, PSOE, PCE y AP: las posiciones programáticas», cit., p. 167.
[135] *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español,* edición a cargo de A. Guerra, Avance, Barcelona, 1977, p. 127.

admitan otras particulares y específicas, ya que «la vida cultural y social y, por otro lado, la actividad económica, financiera y tributaria pueden dar lugar a diversas instituciones y formas de organización que sean expresión y reflejo de las características propias de cada entidad»[136], si bien estas singularidades tampoco se vinculan, al menos explícitamente, ni a nacionalidades ni a regiones.

En lógica correspondencia con este modelo territorial, se abogaba por una Segunda Cámara representativa de las entidades federadas. Sin embargo, detrás de tan marcada caracterización, se escondía un Senado de perfiles completamente diluidos. En lo que a su composición se refiere, no había la menor referencia al procedimiento de elección de sus miembros, lo cual contrastaba con la mención expresa del sistema de representación proporcional para la elección de la Primera Cámara, que además se hacía extensivo a los parlamentos de las respectivas entidades federadas. La indefinición persiste cuando, con relación a sus funciones, se disponía genéricamente que «su pronunciamiento es preceptivo en cualquier materia que afecte al estatuto» de las entidades federadas. Sin embargo, en las contadas ocasiones en que se contemplaba esta posibilidad, como la aprobación por el Parlamento del volumen de transferencias destinadas a los entes federados en el Plan federal; de los recursos federales dirigidos a la corrección de los desequilibrios territoriales y su distribución entre las distintas entidades federadas, o de los principios normativos que deberían regir la legislación tributaria de los entes federados, no se hacía la más mínima alusión a una eventual intervención, más o menos cualificada, de la Segunda Cámara[137]. Todo lo cual nos da una idea bastante precisa del carácter vacilante (de la diferenciación

[136] *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español,* cit., p. 130.
[137] *Vid. XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español,* cit., pp. 129-134.

pasamos ahora a la igualación de nacionalidades y regiones) y embrionario que por entonces aún tenían las propuestas programáticas del partido socialista.

Con estos antecedentes, tras las elecciones del 15 de junio de 1977 y decidida la creación de una ponencia en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, los socialistas se reunieron durante tres días del mes de agosto en el Parador Nacional de Turismo de Sigüenza (Guadalajara) para debatir el borrador de Constitución que habrían de aportar a los trabajos constituyentes. A la reunión asistieron la Comisión Ejecutiva Federal del partido, encabezada por Felipe González, los miembros del Grupo Socialistas del Congreso y de Socialistas de Catalunya en la Comisión Constitucional, el Comité permanente del grupo y algunos especialistas, como Jorge de Esteban, Elías Díaz, José Antonio González Casanova, Miguel Satrústegui o Alfonso Ruiz Miguel. Unas semanas antes, Peces-Barba, informado por Alfonso Guerra de la intención de la Ejecutiva Federal de que integrase con él la futura Ponencia constitucional, había iniciado, con la asistencia de un grupo de colaboradores[138], una serie de trabajos que servirían de base para la discusión en la reunión de Sigüenza[139], en la que finalmente se adoptó un proyecto

---

[138] Este grupo estaba constituido inicialmente por Miguel Satrústegui, Liborio Hierro, Alfonso Ruiz Miguel, Tomás de la Quadra Salcedo, Leopoldo Torres y Larry Levene. Más adelante se sumarían al grupo Elías Díaz, Plácido Fernández Viagas, Manuel Ramírez, Francisco Fernández Marugán, José Antonio González Casanova, Isidro Molas y Andreu García de la Riva. (G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 24).

[139] Aparte de varios estudios encargados a diversos especialistas, presentaron un texto perfectamente acabado, integrado por trece títulos. En su preámbulo, redactado por Peces-Barba, además de reprocharse al régimen franquista el recrudecimiento del centralismo con el consiguiente «desconocimiento de los derechos de los pueblos y de las culturas de nuestro país», se demandaba la «organización [...] de las autonomías necesarias de las nacionalidades y

de Constitución que constaba de once títulos, además del preámbulo y las disposiciones transitorias y finales.

La cuestión regional se abordaba en el título octavo que llevaba por rúbrica: «De las Autonomías». En él se seguía, en un sentido federalizante, el criterio de la generalización del derecho a la autonomía (para determinar el procedimiento para alcanzarla se encargó un dictamen a Miguel Satrústegui) a todas las nacionalidades y regiones y no únicamente a las denominadas (autodenominadas) históricas.

Por último, y en coherencia con este planteamiento, el Senado se concebía como cámara que «representa a las nacionalidades y regiones»[140], y el modo de ordenar su composición se acercaba a la propia de una Segunda Cámara federal. De esta forma, los senadores vendrían elegidos por los parlamentos de las distintas nacionalidades y regiones conforme a un sistema de representación proporcional, «a razón de un Senador por cada una de ellas, uno más por cada provincia que las integre a la promulgación de la Constitución y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000»[141]. También se contemplaba que para cada legislatura el Congreso designase, a través de una mayoría cualificada de tres quintos, hasta un número, aún sin determinar, de senadores, entre aquellos que hubiesen prestado eminentes

---

regiones, en tensión hacia un Estado Federal» (G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., pp. 25 y, en manuscrito, 269).

[140] Así lo disponía el artículo 3.º incluido en el Título IV («De las Cortes») del proyecto constitucional presentado por el grupo parlamentario socialista. (Legajo 813, núm. único/3, p. 1. No obstante, esta declaración genérica figura tachada en una de las tres versiones utilizadas, sin que ello incida lo más mínimo en el modo de composición de la cámara descrita en la misma).

[141] Artículo 3.º del Título IV del proyecto de Constitución socialista. (Legajo 813, núm. único/3, p. 1).

servicios a la cultura, la política o la economía[142]. Finalmente, esta Segunda Cámara de corte federal quedaba perfectamente trabada con los distintos parlamentos regionales al permitir que los miembros de éstos lo fuesen también de aquélla[143], y al vincular la duración del mandato de los senadores con la de las distintas asambleas que los designaban[144].

1.3.4- El Partido Comunista de España (PCE)

Naturalmente, lo apuntado respecto a la acomplejada querencia filo nacionalista de socialistas vale, y aun aumentado, para los comunistas. Buena prueba de ello la constituye su Manifiesto-Programa —documento redactado por una comisión designada en el VIII Congreso de 1972 y que, tras más de un año sometido a discusión, fue aprobado en septiembre de 1975 en el transcurso de la II Conferencia del partido— en donde se proclamaba solemnemente el «carácter multinacional del Estado español y el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia»[145].

Además, y por si fuera poco, establecían, en un alarde de sutileza, un nuevo nivel en la gradación autonómica: las nacionalidades (Cataluña, País Vasco y Galicia) a las que correspondería el

---

[142] *Vid.* el artículo 4.º perteneciente al Título IV del proyecto socialista. (Legajo 813, núm. único/3, p. 1. No obstante, este precepto aparece únicamente en una de las tres versiones manejadas, probablemente la más acabada, como un añadido en forma manuscrita al margen del texto mecanografiado).

[143] Artículo 3.º en conexión con el artículo 10 (*in fine*). (Legajo 813, núm. único/3, pp. 1-2. No obstante, esta posibilidad, es decir, la de que los senadores pudiesen ser miembros de las distintas asambleas regionales, se supeditaba en la parte manuscrita de una de las versiones empleadas a que así lo dispusieran expresamente los Estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones).

[144] Así lo establecía en forma manuscrita el artículo 3.º de uno de los tres documentos consultados. (Legajo 813, núm. único/3, p. 1).

[145] *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España,* editado por la Comisión Central de Propaganda del Partido Comunista de España, Madrid, 1977, p. 39.

derecho de autodeterminación; unas difusamente denominadas «situaciones específicas» (Navarra, País Valenciano, Baleares y Canarias) que deberían contar con «formas de autonomía adecuadas», y, en fin, las demás «regiones españolas» a las que se debería proveer de unos «órganos autónomos, políticos, administrativos y culturales»[146]. De las nacionalidades y regiones pasamos ahora pues, en terminología del IX Congreso[147], a las nacionalidades, países y regiones. Y todos vendrían a integrar una República Federal. Claro que, y con independencia de que en el ideario comunista tal República no fuese más que una etapa de tránsito hacia el socialismo, en nada se aclaraba cuál habría de ser su precisa traducción jurídica, es decir, el modo en que esa diversidad de entes autónomos deberían articularse en el marco de ese Estado federal proyectado. No obstante, al menos inicialmente parece que se privilegiaba a las nacionalidades, a las que se hacía portadoras en exclusiva del derecho a la autodeterminación. Sin embargo, la descentralización no parece tampoco que fuese concebida de un modo estático y cerrado, sino más bien como un proceso dinámico y abierto en el que progresivamente se irían igualando todos ellos hasta alcanzar una República Federal basada en «la libre unión de todos los pueblos de España»[148].

Esta última idea parece confirmarse en la memoria que sobre el proyecto de Constitución tuvo ocasión de elaborar Jordi Solé Tura después de una serie de reuniones celebradas en el mes de agosto de 1977 y que, tras ser sometida a discusión, sirvió como

---

[146] *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España,* cit., p. 39.

[147] Concretamente, en una de las resoluciones de este congreso celebrado en abril de 1978, se concluía que los futuros Estatutos de autonomía deberían adecuarse «a las características de cada nacionalidad, país o región» (A. de Blas Guerrero, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», cit.,p. 170).

[148] *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España,* cit., p. 39.

documento de referencia en el desarrollo de los trabajos en el seno de la Ponencia constitucional. En el primero de los nueve títulos de que constaba aquel proyecto de Constitución y que llevaba por rúbrica: «Principios generales», no se proponía una definición perfectamente cerrada de la forma de Estado, sino que, al contrario, se defendía la inclusión de una fórmula abierta que permitiese el establecimiento de un sistema general de autonomías al que podrían (principio dispositivo) acogerse las distintas nacionalidades y regiones (posiblemente no en las mismas condiciones, al menos inicialmente), pero sin impedir (e incluso propiciando) que tal sistema derivase hacia una estructura federal del Estado (igualación)[149]. No se trataba de diseñar un modelo perfectamente acabado, sino de abrir un proceso. Dicho proceso favorecería la generalización del sistema autonómico y propendería a la igualación de los diferentes entes autónomos. Y es que ahora la descentralización no se concibe ya como un modo de «resolver únicamente el problema de las nacionalidades históricas —Catalunya, Euskadi, Galicia—», sino como «una condición *sine qua non* para que en nuestro país funcione de verdad una democracia avanzada», de modo que con ella «se asegurará una nueva unidad de los pueblos de España»[150].

Todas estas consideraciones se verían luego ratificadas en el Título III («La organización del Estado») en el que se afrontaba el espinoso tema de la estructura territorial del Estado. Las distintas nacionalidades y regiones accederían al régimen de autonomía a través de la elaboración y aprobación del correspondiente estatuto de autonomía por una asamblea provisional integrada por los

---

[149] J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* Forma Ediciones S. A., Madrid, 1978, pp. 32-33.

[150] J. Solé Tura, «La Constitución y la lucha por el socialismo», en *La izquierda y la Constitución,* AAVV., Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pp. 26-27.

parlamentarios elegidos en la respectiva nacionalidad o región y una serie de representantes municipales. Una vez aprobados y refrendados en el territorio que pretendía acceder al régimen de autonomía, varias eran las posibilidades que se abrían para estas normas fundacionales de la autonomía, y que iban desde la intervención de las Cortes hasta su total exclusión. Para el primer caso, a su vez, se barajaban dos opciones: que aquéllas tuviesen una participación decisiva, al poder modificar el articulado del estatuto, o puramente testimonial, al tener únicamente la posibilidad de aprobarlo o rechazarlo en bloque (modalidad, esta última, por la que parecen los comunistas decantarse). La otra alternativa, en cambio, comportaría la inmediata entrada en vigor del estatuto de autonomía tras su aprobación en referéndum, permitiendo únicamente un control de constitucionalidad a posteriori por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Se contemplaba, además, una garantía institucional de la autonomía al vetar la reforma o suspensión de los estatutos de autonomía por voluntad unilateral del poder central[151].

Todas las autonomías sin distinción contarían con asamblea legislativa y poder ejecutivo respetando los principios de soberanía popular y división de poderes. Y todas ellas conformarían su bloque competencial sobre la base de un sistema de distribución de triple lista (competencias exclusivas del poder central, de los poderes autónomos y concurrentes). Pero en lugar de conferir, tal y como hacía la Constitución republicana de 1931, una clara primacía al poder central, se apostaba ahora por acotar las atribuciones mínimas e irrenunciables del Estado, dejando todo lo demás a la

[151] *Vid.* J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* cit., pp. 44-45 y 48-49.

decisión concurrente de los poderes central y autonómicos o a la regulación exclusiva de estos últimos[152].

No era en absoluto novedoso que, planteada la organización territorial del Estado como un sistema de autonomías orientado hacia su generalización e igualación, se defendiese la creación de un senado territorial. En cambio, sí representaba una auténtica innovación que, a diferencia de lo que proponían los otros grupos, se hiciese depender tal carácter (el de cámara territorial) en primer lugar de la atribución de una serie de funciones especializadas y no de su composición, al punto que se subordinase su misma existencia a la asignación efectiva de tales funciones[153]. Sólo entonces, y no antes, cabría acometer los problemas y disyuntivas que planteaba su composición[154].

Ya en el texto articulado, donde se constata el notable esfuerzo de los comunistas por elaborar un cuerpo programático coherente y completo, el no tan lejano derecho a la autodeterminación dejaba paso al derecho de autogobierno de las nacionalidades y regiones,

---

[152] Sobre el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y los entes autónomos propuesto por el Partido Comunista en su memoria sobre el proyecto de Constitución, véase J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* cit., pp. 40-44.

[153] «Al grupo parlamentario comunista», se decía categóricamente en su memoria sobre el proyecto de Constitución, «le parece que tiene muy escaso sentido contemplar la existencia de un Senado que, como el actual, sea una mera duplicación funcional del Congreso y cuya utilidad se reduce a alargar y complicar la elaboración de las leyes. Si el Senado ha de consistir en esta mera duplicación de funciones, el grupo parlamentario comunista considera superflua su existencia y propone su eliminación pura y simple» (J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* cit., p. 46).

[154] *Vid.* J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* cit., pp. 46-50).

que además estaría al servicio del fortalecimiento de la unidad del Estado[155].

Se hacía también una decidida apuesta por la generalización del sistema autonómico[156] con vistas a su conversión en un sistema federal[157]. Y también se apreciaba una cierta propensión a someter a nacionalidades y regiones al mismo régimen jurídico. A fin de cuentas, unas y otras, una vez aprobado el correspondiente estatuto de autonomía, habrían de organizarse en «unidades territoriales y políticas autónomas», y pasarían a denominarse como «"Región autónoma", sin perjuicio de la denominación oficial que adopte cada una de ellas»[158].

Pero más allá de lo puramente nominal, se percibía en el articulado una resuelta voluntad de igualación de nacionalidades y regiones. Para empezar, y aunque se reconozcan diversas vías de acceso a la autonomía (por iniciativa municipal, que sería el procedimiento ordinario[159]; de los órganos superiores de los organismos

---

[155] *Proyecto de Acuerdo constitucional* y artículo 1.º. 1 del Título III («La organización del Estado») perteneciente al proyecto de Constitución elaborado por el grupo parlamentario comunista. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[156] Artículo 1.º. 1 del proyecto de Constitución. Más allá de declaraciones genéricas, la firme voluntad de extender el régimen autonómico a todo el territorio se desprende indirectamente de preceptos aplicados a cuestiones distintas, como la disposición transitoria III relativa al Título IV («Las Cortes») que, al encarar los distintos aspectos que planteaba la constitución del Senado programado, establecía: «Al constituirse el Senado, las entidades territoriales representativas de los territorios que *todavía* no se hayan constituido en Regiones Autónomas [...]» (Legajo 813, núm. único/5, s. p., cursivas nuestras).

[157] *Proyecto de Acuerdo constitucional* (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[158] Artículo 2.º. 1 y 2 respectivamente del proyecto de Constitución (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[159] Así lo recoge el artículo 3.º. 1 que establece: «La propuesta de autonomía deberá ser realizada por los ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, siempre que equivalgan a las dos terceras partes del número de municipios y representen a las dos terceras partes del censo electoral de dichos territorios»

provisionales de autonomía, o de las Asambleas de Parlamentarios, cuando así lo autoricen las Cortes Generales[160]), todas ellas convergían en idéntico procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía, sin que el haber optado por cualquiera de aquéllas pudiese condicionar lo más mínimo el contenido de estos últimos.

En efecto, con independencia de cuál fuese la vía de acceso empleada, el Gobierno tendría obligatoriamente que convocar elecciones en el territorio que pretendía alcanzar la autonomía a fin de constituir una asamblea autonómica provisional encargada de elaborar el estatuto de autonomía que, una vez refrendado en el ámbito territorial que le era propio, sería enviado a las Cortes Generales, las cuales, a su vez, solamente podrían aprobarlo o rechazarlo en bloque apoyándose en criterios de constitucionalidad[161].

(Legajo 813, núm. único/5, s. p.). No pasa inadvertido el protagonismo que en este diseño territorial adquiere lo municipal en detrimento de lo provincial: no se detecta presencia alguna de instancia provincial en la Asamblea encargada de elaborar y aprobar el estatuto de autonomía que corresponda (art. 3.º. 2), e incluso desaparece la mención explícita a la provincia como circunscripción electoral para el Congreso (art. 3,º. 3 perteneciente al Título IV que lleva por rúbrica «Las Cortes»). Además, en los supuestos de que una parte del territorio de una región autónoma ya constituida quisiera cambiar de jurisdicción autonómica (art. 4.º del Título III), o de que se solicitase la constitución de una región autónoma aun cuando no se colmasen las exigencias contenidas en el artículo 3.º. 1 (art. 5.º también del Título III), la iniciativa correspondería a los municipios únicamente, requiriéndose en el primer caso la autorización de la región autónoma respectiva y de las Cortes Generales, y solamente de éstas en el segundo, prescindiendo por completo en ambos de la intervención de cualquier institución provincial. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[160] Ambas posibilidades figuran en la disposición transitoria I del Título III. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[161] La regulación detallada de este procedimiento se desarrolla en el artículo 3.º. 2, 3, 4 y 5. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

Tanto nacionalidades como regiones, una vez constituidas en regiones autónomas, contarían en su entramado institucional con una asamblea legislativa y un consejo de gobierno[162]. Y tanto las unas como las otras, sin distinción alguna, estarían sujetas al mismo régimen de distribución de competencias basado en el sistema de triple lista (competencias exclusivas del Estado, de las regiones autónomas, y competencias compartidas por ambos)[163]. Naturalmente, que todas las regiones autónomas tuviesen idéntica posición jurídica, no quiere decir que fuesen a tener necesariamente las mismas competencias. Ello indica, en cambio, que potencialmente todas podrían alcanzar el mismo nivel competencial, aunque de hecho, y en virtud del principio dispositivo, no lo hicieran, pudiendo de este modo coexistir una multiplicidad de techos competenciales: la igualación no debe confundirse pues con la uniformización. Sin embargo, al disponerse como cláusula de cierre que «todas las materias que no estén explícitamente enunciadas en el Estatuto de Autonomía como competencia de la Región autónoma [...] se reputarán propias de la competencia del Estado y éste podrá distribuir o transmitir las facultades por ley»[164], se introducía una pequeña cuña que podría terminar por horadar el principio de igualdad al abrirse paso la posibilidad de un reparto competencial basado en lo puramente circunstancial y en la bilateralidad Estado-región autónoma.

Por otra parte, además, no debe perderse de vista que la tensión entre igualación y diferenciación no acabó de superarse del todo,

---

[162] Así lo establecía con carácter general el artículo 6.º. 2 incluido en el Título III del proyecto analizado. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[163] Este modelo de reparto competencial se ordena con bastante minuciosidad en los artículos 7.º, 8.º, 9.º y 10 del proyecto comunista de Constitución. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[164] Artículo 11 del Título III del proyecto constitucional. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

como lo demuestra que en el *Proyecto de Acuerdo constitucional*[165] se propusiese explícitamente el establecimiento de dos tipos de estatutos de autonomía, uno para las nacionalidades y otro para las regiones (diferenciación), al tiempo que se pronunciaba para el futuro en favor del federalismo (igualación).

No ofrecía la menor duda, en cambio, que era el principio de igualdad el que inspiraba la configuración del Senado. Nacionalidades y regiones estarían en él representadas por un número de senadores que vendría determinado por la combinación de un criterio estrictamente territorial (diez senadores por región autónoma) y otro poblacional que modulaba el anterior (dos senadores más por cada quinientos mil habitantes)[166]. Todos ellos serían designados por las asambleas legislativas de cada región autónoma «respetando el principio de proporcionalidad de los grupos políticos presentes»[167] en ellas. Se preveía, además, que su constitución sería efectiva cuando los estatutos de autonomía aprobados comprendiesen un ámbito territorial que albergase las dos terceras partes del censo electoral total del país (disposición transitoria III del Título III), debiendo las entidades representativas de los territorios restantes que aún no se hubiesen organizado en regiones autónomas nombrar unos representantes que temporalmente harían las veces de senadores (disposición transitoria III del Título IV). Entretanto eso no sucediese, sus funciones serían asumidas provisionalmente por una Comisión

---

[165] Legajo 813, núm. único/5, s. p.

[166] Artículo 19. 2 del Título IV («Las Cortes») del proyecto. En una segunda versión del mismo se reduce a 250.000 el número de habitantes por senador elegido. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

[167] Artículo 19. 3 del proyecto constitucional. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.). Por el contrario, en el *Proyecto de Acuerdo constitucional* se fijaba el sufragio universal como medio de elección también de los senadores.

Especial de Autonomías del Congreso de los Diputados (disposición transitoria II. 1 del Título IV).

Por lo dicho hasta aquí, parece evidente que se trata, en lo que a su composición se refiere, de una cámara abiertamente territorial, aunque haya aspectos de su regulación que por no tratarse, permanecen en la más absoluta indeterminación, como los distintos matices de la relación que liga a los senadores con las asambleas que los designan: el tipo de mandato que los une a ellas, la vinculación o no de la duración de su mandato a la de aquéllas... Pero que sea, sin ningún género de dudas, una cámara de composición territorial, no quiere decir que se ordene territorialmente. Tal y como ya se ha señalado, las distintas asambleas legislativas autonómicas a la hora de elegir el cupo de senadores que les corresponde, deberían hacerlo de acuerdo con el principio de proporcionalidad de los grupos políticos que las integran (art. 19. 3). De ahí que en el caso de la constitución de la Diputación Permanente de las Cortes o de cada una de las Cámaras, el criterio a seguir sea el de la proporcionalidad respecto a los distintos grupos políticos presentes en ellas, y sólo secundariamente se disponga para el Senado, «en la medida de lo posible, una representación equitativa de las distintas regiones autónomas»[168]. Parece claro que lo territorial cede frente a lo ideológico, que se convierte de ese modo en el criterio conformador no sólo del Congreso sino también del Senado. Desde esta perspectiva, poca diferencia hay entre la Segunda Cámara y la Comisión Especial de Autonomías del Congreso que vendría a suplirla en sus funciones en tanto aquélla no se constituyese, y que sigue para su constitución exactamente los mismos criterios que los

[168] Artículo 25. 1, 2 (al que pertenece el entrecomillado) y 4. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

utilizados con relación al Senado para las diputaciones permanentes (disposición transitoria II. 1 y 2 del Título IV).

Como ya se ha tenido ocasión de apuntar, la aportación más original de los comunistas en esta materia posiblemente haya sido el haber planeado un elenco de funciones especializadas en perfecta sintonía con la naturaleza territorial del Senado, cosa que sorprendentemente no había planteado ningún otro grupo. Así, en su proyecto constitucional se adjudicaba a la Segunda Cámara nada menos que funciones de aprobación de las propuestas de estatutos de autonomía, previéndose incluso la ratificación de aquéllas que faltasen aún por tramitar desde el momento que el Senado se constituyese de pleno derecho en los términos que establecía la disposición transitoria III del Título III (disposición transitoria I. 1 del Título IV), así como también de los proyectos de reforma de los mismos; resolución de conflictos entre las distintas regiones autónomas y entre éstas y el poder central; organización y control de la Cámara de Compensación de Recursos[169], o el seguimiento de la planificación económica general y la de las regiones autónomas[170]. Acababan también entrando en la esfera de sus competencias, por la vía de la disposición transitoria I. 2 del Título IV, las facultades asignadas genéricamente a las Cortes en los artículos 4.º y 5.º del Título III, que recogían los supuestos de solicitud por uno o varios municipios de cambio de jurisdicción autonómica y de constitución de una región autónoma por un grupo de municipios limítrofes aun cuando no alcanzasen en sus respectivas provincias los requisitos exigidos para iniciar el proceso

[169] A ella se refiere el artículo 12. 3 perteneciente al Título III del proyecto comunista, en el que se disponía, sin mayores especificaciones, que dicha Cámara se compondría de representantes de las diferentes regiones autónomas y que su finalidad esencial sería la corrección de los desequilibrios económicos y sociales que las separaban. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).
[170] Artículo 20 del Título IV. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

de elaboración de un estatuto. Y por último, aun en el procedimiento legislativo ordinario se preveía una intervención especializada del Senado. Si bien resultaba excluido de la iniciativa legislativa (que curiosamente se otorgaba en cambio a las asambleas regionales)[171], como Cámara de segunda lectura podía devolver un texto al Congreso para un nuevo examen si «encontrase en él disposiciones lesivas para el buen funcionamiento de las instituciones de las Regiones Autónomas». En el caso de que el Congreso no atendiese a los planteamientos formulados por el Senado, se procedería entonces a la constitución de una Comisión mixta paritaria. De llegarse en ella a un acuerdo, se impondría a ambas Cámaras; de lo contrario, decidiría el Congreso por mayoría absoluta[172].

****

Todos los partidos, absolutamente todos, por convicción o por pura resignación, coincidían en la necesidad de acometer una tarea descentralizadora y poner fin a un centralismo entonces ya obsoleto y agotado. En lo que ya no había tanta unanimidad era en el modo de llevarla a cabo: el *qué* concitaba el acuerdo de todos, pero no así el *cómo.* Y con relación a este segundo aspecto, las diferencias que se suscitaban no eran consecuencia de la confrontación de modelos territoriales perfectamente definidos, sino más bien de prospecciones incipientes sobre la materia: el centro-derecha no pasaba de un regionalismo brumoso e impreciso; la izquierda, vacilante, oscilaba entre la connivencia con el nacionalismo (diferenciación) y el proyecto racional-cartesiano del federalismo (igualación). Pero ni siquiera en este caso el Estado federal se ofrecía como un modelo perfectamente definido y acabado desde el

[171] Artículo 5.º. 1 incluido en el Título IV. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).
[172] Artículo 21. 1 (de donde procede el entrecomillado), 2 y 3 del Título IV. (Legajo 813, núm. único/5, s. p.).

inicio, sino que al diferirlo en el tiempo se convertía en una aspiración, casi en un anhelo. Sin embargo, aquellas diferencias se bastaban por sí solas para poner de manifiesto una evidencia: que entre el Estado regional difuminado de AP y las propuestas federales de la izquierda mediaba un abismo; tanto que se hacía inviable un acuerdo político de mínimos sobre un concreto modelo territorial. Por eso cuando se brindaba alguno (organización federal) no se hacía con intención de aplicación inmediata (que la ausencia de transacción política de fondo impedía), sino retardada.

Así las cosas, se podían contemplar tantos senados como pautas descentralizadoras: a la descentralización difusa de AP acompañaba un senado confuso en el que convivía una multiplicidad de representaciones dispares; a la de base regional preconizada por UCD seguía el correspondiente Senado de composición regional, y, en fin, el propósito federalista de la izquierda se coronaba con el consabido Senado federal. Lo curioso era que siendo todos ellos, y cada uno a su modo, senados territoriales, ninguno de ellos (con la honrosa excepción de la propuesta comunista) pudiese definirse como funcionalmente territorial. Sin embargo, no tenían funciones especializadas en orden a lo territorial porque no podían tenerlas. Si entonces no se vislumbraba con claridad cuál habría de ser el preciso diseño territorial del Estado, difícilmente se podía disponer un cuadro de funciones especializadas al servicio del Senado acorde justamente con su condición de cámara territorial: un senado con potestades específicas en el ámbito territorial suponía además de una organización territorial preexistente perfectamente rematada, que ésta alcanzase un grado de madurez y desarrollo que permitiese su funcionamiento a pleno rendimiento. Y nada de esto se daba desde luego por entonces. Haber hecho lo contrario, pertrechando al Senado de funciones territoriales, hubiese sido igual que empezar la casa por el tejado. Como nadie tenía un

modelo territorial perfectamente perfilado, y si lo tenía (Estado federal) no era más que para aplazarlo en el tiempo, malamente se podía presentar un senado completamente acabado: si la organización territorial del Estado estaba por completar, la configuración del Senado debía ser por fuerza incompleta. Darle poderes efectivos en esas circunstancias sería introducir un elemento de tensión (y de incongruencia) en el sistema; lo funcional era hacerlo absolutamente disfuncional: mejor que no aportase nada a que lo entorpeciese todo... Y sumidos en tantas dudas e incertidumbres, los distintos partidos políticos se adentraron en los quehaceres constituyentes.

2- LOS TRABAJOS DE LAS CORTES CONSTITUYENTES

2.1- El inicio del proceso constituyente: del *Borrador constitucional* al *Anteproyecto.* El triunfo de la tendencia generalizadora-igualadora y la implantación de un Senado de marcado perfil autonómico

Cuarenta y un años después de las elecciones de febrero de 1936, se convocaban de nuevo (Real Decreto 679/1977, de 15 de abril) elecciones generales en nuestro país. El júbilo democrático con el que se desarrollaron movilizó a casi un ochenta por ciento del electorado: eran muchas las expectativas e ilusiones; pero también las incertidumbres y zozobras. El resultado final arrojó un saldo bastante equilibrado en el que ninguna fuerza política alcanzó para sí la mayoría absoluta. De hecho, hubo un reparto relativamente igualado en porcentaje de votos entre las opciones del centro-derecha y la derecha (UCD y AP) y las del centro-izquierda y la izquierda (PSOE y PCE), aunque el método d'Hondt de corrección del sistema proporcional, combinado con el alto número de distritos y el bajo número de escaños correspondientes a cada uno y la desigual distribución interprovincial de los mismos, acabase por otorgar una considerable ventaja a UCD en término de escaños. También

obtendrán representación en el Congreso de los Diputados los partidos nacionalistas, tanto los catalanes (Pacto Democrático por Cataluña y Esquerra de Catalunya) como los vascos (Partido Nacionalista Vasco y Euskadiko Ezkerra)[173]. Algo similar acontecería en el Senado, si bien el sistema mayoritario empleado para su elección amplificó la ventaja en escaños de UCD sobre el PSOE además de dejar fuera a los comunistas, y la utilización de listas abiertas favoreció la profusión de candidaturas locales e independientes. A ello habría que añadir el número de senadores que, en virtud del artículo 2.º. 3 de la Ley para la Reforma Política, quedaban supeditados a la facultad regia de nombramiento discrecional[174].

---

[173] El reparto de escaños en el Congreso quedó como sigue: UCD, 165; PSOE-PSC, 118, a los que habría que añadir los seis escaños correspondientes al Partido Socialista Popular-Unidad Socialista-Federación de Partidos Socialistas (PSP-US-FPS); PCE-PSUC, 20; AP, 16; Pacto Democrático por Cataluña (PDC), 11; PNV, 8; Unión del Centro y la Democracia Cristiana de Cataluña (UCDCC), 2; Euskadiko Ezquerra-Izquierda de Euskadi (EE-IE), 1; Esquerra de Catalunya-Front Electoral Democratic (EC-FED), 1, y Candidatura Independiente del Centro (CIC), 2.

[174] Los escaños del Senado quedaron distribuidos del siguiente modo: UCD, 106; PSOE-PSC, 47 a los que igualmente habrían de sumarse los dos pertenecientes al PSP; AP, 2; Euskadiko Ezquerra (EE), 1; Candidatura Aragonesa Independiente del Centro (Zaragoza), 1; Asamblea Majorera, 1; Agrupación Electoral Frente Autonómico, 7; Senadores para la Democracia, 3; Por un Senado Democrático (Badajoz, Málaga y Oviedo), 8; Candidatura Aragonesa de Unidad Democrática (Zaragoza), 3; Senado Democrático para Granada, 3; Democracia i Catalunya (Gerona y Lérida), 2; Candidatura Democrática Gallega (La Coruña y Pontevedra), 3; Agrupación Electoral para un Senado Democrático (Murcia), 1; Agrupación Electoral Fuerzas Democráticas (Santander), 1; Agrupación de Electores Democrática Independiente de Almería, 1; Candidatura Independiente Salmantina, 1; Rioja Democrática, 1; Unidad Democrática para el Senado (Burgos), 1, y 12 candidatos independientes. Aparte los 41 senadores de nombramiento real, cuya relación nominal figura en el Real Decreto 1352/1977, de 15 de junio. Con carácter general, para una consulta de los resultados electorales, F. Rubio Llorente y N. Pérez-Serrano Jáuregui, «Notas parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense,* núm. 52 (1978), pp.

Tan sólo unos días después de celebrarse las elecciones, y una vez convocadas las nuevas Cortes (Real Decreto 1603/1977, de 5 de julio), se suscitó ya la primera dificultad: la Ley para la Reforma Política contemplaba unas Cortes ya constituidas pero ignoraba la condición previa habilitadora del modo de constituirse. Había pues que cubrir aquella laguna. El Presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, que había sido nombrado por el Rey en sustitución de Fernández-Miranda (art. 2.º. 6 de la Ley para la Reforma Política)[175], se sirvió de su condición de experto civilista para sortear el obstáculo: la disposición transitoria tercera de la Ley para la Reforma Política disponía que «desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes»; luego —y siguiendo un criterio de interpretación analógica— lo que rige a partir de la constitución debiera poder regir también para el momento inmediatamente precedente, esto es, el de la constitución misma. Pero un nuevo escollo se abría paso, pues según disponía la misma disposición transitoria, el Reglamento de 15 de noviembre de 1971 únicamente podría aplicarse «en lo que no esté en contradicción con la presente Ley», lo que bastaba para que quedase tácitamente derogado casi en su integridad. Sólo dos preceptos reglamentarios parecían quedar inmunes: el artículo 5.º. 2 relativo a la formación de una Mesa de edad, y el apartado 23 del artículo 18, en virtud del

153-159. Circunscritos a los obtenidos para el Congreso, C. Gutiérrez del Castillo, «Elecciones generales al Congreso de los Diputados 1977-1996 (Principales resultados)», en *Revista de las Cortes Generales,* núm. 41 (1997), pp. 269-273. Para el examen de aquel proceso electoral que inauguraba nuestra reciente etapa democrática, puede acudirse a L. López Nieto, «Las elecciones de la transición», cit., pp. 94-104.

[175] Real Decreto 1350/1977, de 15 de junio, por el que se dispone el cese de don Torcuato Fernández-Miranda y Hevia en los cargos de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, y Real Decreto 1351/1977, de 15 de junio, por el que se nombra Presidente de las Cortes al excelentísimo señor don Antonio Hernández Gil.

cual correspondía al Presidente de las Cortes «cumplir y hacer cumplir este Reglamento, interpretarlo y suplir sus preceptos en los casos de duda u omisión [...]». Fue justamente de esta última cláusula de la que se valió Hernández Gil para dictar unas normas provisionales para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado[176]. Fue así como, siguiendo esta normativa, los senadores y diputados se reunieron por separado el miércoles 13 de julio en el Palacio de las Cortes en Junta Preparatoria[177]. En el transcurso de la celebrada en el Congreso —presidida por D. Modesto Fraile Poujade por haber sido el primero en haber hecho entrega de su credencial (art. 2.º de la normativa provisional)— pudo entonces contemplarse una de las estampas emblemáticas de nuestra transición política, en el momento que Dolores Ibárruri (la Pasionaria) y Rafael Alberti descendían de sus escaños para ocupar sendas vicepresidencias de la Mesa de edad. Cuando, al día siguiente, ya constituida la Mesa interina presidida por D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres (arts. 4 y ss. de la normativa provisional), se discutían distintos criterios para la formación de los grupos parlamentarios[178], lo que planeaba en el ambiente era la duda de si aquellas Cortes aún incipientes acabarían o no siendo constituyentes. Como ya se ha tenido ocasión de señalar, el que finalmente lo fueran no estaba escrito ni en la Ley para la Reforma Política ni en la naturaleza de las cosas. Todo se desenvolvía en una atmósfera calinosa, cargada de ambigüedad[179]. Y el balanceo

---

[176] *Boletín Oficial de las Cortes Españolas,* núm. 1581 y núm. 1583, de 11 de julio de 1977.

[177] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 1, de 13 de julio de 1977, pp. 1 y ss.

[178] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 2, de 14 de julio de 1977, pp. 13-35.

[179] En este sentido, resulta muy significativo que al regular el modo de elección e integración de varias Comisiones, la Disposición de la Presidencia de las Cortes sobre normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del

en pos del equilibrio imposible entre reforma-ruptura en lugar de disiparla, la propiciaba. Ello explica que en aquellos momentos de inicial desconcierto no faltasen intentos de usurpar a aquellas Cortes su carácter constituyente[180]. Que al final no cuajasen tales propósitos, tuvo mucho que ver con las palabras pronunciadas por el Rey en la solemne sesión de apertura conjunta de las Cortes[181] y, sobre todo, con la resuelta y decidida oposición de la izquierda.

En el transcurso de la sesión del Pleno del Congreso del 26 de julio, en la que quedaron constituidos los distintos grupos

---

Senado recogiese la Comisión de Urgencia Legislativa y las de Competencia Legislativa (art. 23. 1 y 3 de la normativa provisional en cumplimiento de lo prescrito en la disposición transitoria segunda de la Ley para la Reforma Política), las de Incompatibilidades (art. 25) y las de Reglamento (art. 26), y en cambio no hiciese la menor referencia a una comisión constitucional. Así lo debió entender Gregorio Peces-Barba cuando, en una reunión convocada por Antonio Hernández Gil a la que asistió con Alfonso Guerra en representación del PSOE, propuso la inclusión del procedimiento de elaboración de la Constitución en la normativa provisional. Se prefirió en cambio desistir de la petición ante los argumentos ofrecidos de que aquélla era cuestión que mejor debían decidir, una vez constituidas, los órganos de las Cámaras. (G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 15).

[180] En efecto, inicialmente el Gobierno, haciendo uso de la facultad que le otorgaba el artículo 3.º. 1 de la Ley para la Reforma Política, había proyectado encomendar la elaboración de un borrador constitucional al Ministro de Justicia, Landelino Lavilla, y a su equipo de colaboradores encabezado por Miguel Herrero. Propuso luego la creación de una comisión de expertos, previa consulta de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, encargada de preparar un anteproyecto de Constitución. Y terminó por ofertar la formación de una comisión extraparlamentaria capacitada para redactar un borrador e integrada por los jefes de fila de los distintos grupos parlamentarios.

[181] «La democracia ha comenzado. [...] La responsabilidad de las Cortes está en recoger las aspiraciones de los españoles y canalizarlas adecuadamente. [...] La Corona desea —y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes— una Constitución [...]», fueron algunas de las frases entresacadas del discurso de D. Juan Carlos con un mayor sesgo orientado hacia la opción de las Cortes Constituyentes. (Su transcripción completa se encuentra en *Diario de Sesiones,* núm. 3, de 22 de julio de 1977, pp. 37-41).

parlamentarios[182], fue el Partido Socialista el que, al amparo del artículo 27 de las disposiciones provisionales de la Presidencia de las Cortes, presentó una moción por la que se instaba a la creación urgente de una comisión constitucional. A esta iniciativa le seguiría otra de UCD en la misma dirección, lo que suponía abandonar la pretensión inicial de los centristas de un proyecto constitucional tutelado por el ejecutivo. Al final, los grupos parlamentarios, de acuerdo con la Mesa del Congreso, redactaron una moción por la que unánimemente se creaba la Comisión Constitucional. Las Cortes se autoproclamaban constituyentes. Su confirmación solemne, en la sesión del Pleno del día siguiente, en la que los distintos grupos parlamentarios recién constituidos formulaban unas declaraciones políticas de carácter general[183]; la ruptura, al fin, se abría paso.

El lunes 1 de agosto de 1977, a las cinco de la tarde y bajo la presidencia del Presidente del Congreso, Fernando Álvarez de Miranda, tuvo lugar la sesión constitutiva de la Comisión Constitucional. Las dos principales fuerzas políticas pactaron la composición de la Mesa: la presidencia correspondió al diputado de UCD, D. Emilio Attard; los cuatro puestos restantes se repartieron a partes iguales entre socialistas (Enrique Múgica, del PSOE, y Joan

---

[182] La relación de grupos quedó como sigue: Grupo parlamentario comunista, 20 diputados; portavoz, D. Santiago Carrillo Solares. Grupo parlamentario de Alianza Popular, integrado por 16 diputados y D. Manuel Fraga Iribarne de portavoz. Grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático, 166 diputados; portavoz, D. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo. Grupo Socialista del Congreso, formado por 103 diputados y portavoz D. Felipe González Márquez. Grupo parlamentario Socialista de Cataluña, 15 diputados; portavoz, D. Francisco Ramos Molins. Grupo parlamentario de las Minorías Vasca y Catalana, integrado por 21 diputados y D. Miguel Roca Junyent como portavoz. Y, por último, el Grupo Mixto, 9 diputados; portavoz, D. Raúl Morodo Leoncio.

[183] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 5, de 27 de julio de 1977, pp. 65-102.

Raventós, del PSC) y centristas (Luis Vega y José Manuel Paredes). Mucho más polémica resultó la elección de la Ponencia que, como es de sobra conocido, terminó integrada por siete miembros: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y José Pedro Pérez-Llorca por UCD; Gregorio Peces-Barba por el PSOE; Jordi Solé Tura por el PSUC (PCE); Manuel Fraga por AP, y Miguel Roca en representación del Grupo Vasco-Catalán[184]. Al término de la sesión, el recién elegido presidente de la Comisión, tras la celebración de una reunión entre la Mesa y la Ponencia a fin de cambiar impresiones sobre el modo en que esta última debería proceder en sus trabajos, decidió aplazar al 22 de agosto la primera reunión de la Ponencia constitucional, en el transcurso de la cual, además de la presentación de sus respectivos proyectos y borradores constitucionales y fijación de la metodología y plan de trabajo, los

[184] Antes de alcanzarse esta solución de compromiso, los comunistas, la minoría nacionalista y el Grupo Mixto habían patrocinado la formación de una Ponencia integrada por nueve miembros: tres de UCD, dos del PSOE y uno en representación de cada uno de los grupos restantes, o sea, AP, PCE, nacionalistas y Grupo Mixto. Esta propuesta, sin embargo, mereció el rechazo de los dos grandes partidos: UCD temía perder el control en una Ponencia de esas características y el PSOE tenía particular interés en aparecer como la única referencia socialista en el seno de la Ponencia, lo que suponía, como finalmente sucedió, impedir el acceso a ella de Tierno y su PSP. Se llegó incluso a plantear una Ponencia compuesta de cinco miembros: tres de UCD y dos del PSOE. Esta posibilidad provocó una respuesta airada de Fraga con la anuencia de los socialistas, y un agrio enfrentamiento del líder conservador con Calvo-Sotelo en el transcurso de un almuerzo que el Presidente del Congreso había ofrecido a los portavoces de los grupos parlamentarios el mismo día de la constitución de la Comisión Constitucional. (M. Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido,* cit., p. 89). No faltaron otras iniciativas, como la Ponencia integrada por once miembros presentada por Tierno Galván, o la de ocho componentes (dos de UCD y uno de cada grupo restante) que el propio Herrero recuerda haber sugerido en los pasillos del Congreso en una reunión con Alfonso Guerra, Calvo-Sotelo, Arias, Camuñas y Pérez-Llorca (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp. 115-116), antes de llegarse a la solución definitiva de los siete ponentes, donde, justo es recordarlo, los socialistas renunciaron en aras del «consenso» a uno de los dos puestos que les correspondían en favor de los nacionalistas.

ponentes habrían de hacer suya la propuesta de confidencialidad planteada por Roca y darían por buena (sorprendentemente también los ponentes de UCD, excepto Herrero de Miñón) la pretensión del ponente socialista de apartar al presidente de la Comisión de los debates de la Ponencia, disponiendo en su lugar un sistema de presidencia por turno de los siete ponentes.

Pues bien, cuando los siete ponentes comenzaron a abordar el espinoso tema autonómico, pronto se pudo comprobar cómo aquella amalgama de criterios yuxtapuestos y contrapuestos que inspiraban las propuestas de los distintos partidos reaparecían reforzados sobre la mesa de la Ponencia[185]. Los planteamientos de generalización y su contrario de no-generalización o restricción de las autonomías y de igualación o diferenciación entre ellas se entrecruzaban constantemente en aquellos debates iniciales. La simultaneidad entre los opuestos generalización-limitación de las autonomías se hizo enseguida patente. Los ponentes acordaron la imposibilidad de precisar un mapa regional[186]; de ese modo la generalización como presupuesto fundacional de la descentralización quedaba descartada: el nuevo Estado habría de ser *descentralizable,* no *descentralizado.* De ahí al recurso ingenioso del principio dispositivo que permitía la descentralización aun sin modelo descentralizador. En el reverso del principio dispositivo se acuña la ausencia de un modelo de descentralización definido y unívoco. Sin embargo, la generalización como tal tampoco se descartaba, e incluso se diría que se promocionaba

---

[185] *Vid.* J. Solé Tura, «La Constitución, ¿aniversario o estallido?», en *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia,* AA.VV, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 42-43.

[186] Minuta de la Ponencia de Constitución en su reunión del día 25 de octubre de 1977, Actas de la Ponencia constitucional, publicadas en *Revista de las Cortes Generales,* núm. 2 (1984), p. 301.

como expectativa verosímil al disponer que la iniciativa autonómica de los ayuntamientos podría ser sustituida por Ley Orgánica[187], lo que constituía una auténtica excepción al principio dispositivo.

Esta disyuntiva (generalización-limitación de los Territorios Autónomos) estaba presente de manera más o menos soterrada en los planteamientos de los distintos ponentes. Así, cuando Peces-Barba evoca la sesión de 25 de octubre, que tuvo ocasión de presidir, recuerda: «[...] al final de ese debate tuve interés en señalar que existía un acuerdo sobre la generalización de las autonomías [...]. Me pareció que Roca no estaba muy feliz con el anuncio, aunque no dijo nada, o porque realmente era difícil oponerse a eso, o quizás porque mi impresión no era fundada»[188]. No parece, sin embargo, que esa percepción estuviese muy desencaminada cuando otro ponente, Solé Tura, coincidía en la apreciación al señalar: «Miquel Roca [...] jugó también muy a fondo en el tema autonómico, aunque yo siempre pensé que el nacionalismo catalán y el vasco preferían un modelo parecido al de la II República, o sea, tres autonomías insertas en un Estado centralista»[189]. Pero sin duda era en el seno del grupo de UCD donde esa pugna entre generalización y no-generalización se hacía más evidente: mientras Miguel Herrero era partidario de que la

---

[187] Artículo 137. 2 del documento adjunto a la minuta correspondiente a la sesión del 15 de noviembre de 1977, en *Actas,* p. 325.

[188] G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 73.

[189] J. Solé Tura, «La Constitución entre el pasado y el futuro», en *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI,* coordinado por M. Herrero de Miñón, Taurus, Madrid, 1998, p. 205. Idéntico diagnóstico, al menos con relación a la concepción inicial que sobre la estructura territorial del Estado barajaba el ponente nacionalista, hace J. A. González Casanova en un trabajo titulado «Cataluña en la gestación constituyente del Estado de las Comunidades Autónomas», *Revista de Política Comparada,* núm. 4 (1981), pp. 41-42.

Constitución reconociese plena autonomía al País Vasco y a Cataluña en atención a lo que él entendía como su específica personalidad histórica y en cambio desincentivase a las demás regiones para acceder al régimen autonómico[190], Manuel Clavero Arévalo, ministro para las Regiones, defendía justamente lo contrario, o sea, la autonomía como técnica de transformación y racionalización de los poderes del Estado y no como vehículo para dar satisfacción a pretendidas singularidades étnicas o culturales[191].

Así las cosas, a esta tensión entre contrarios, entre generalización y no-generalización de las autonomías, no fueron ajenos los primeros textos elaborados por la Ponencia, provocando algunas contradicciones (que se irán reproduciendo en las sucesivas fases del *iter* constituyente) y ciertos titubeos. Así por ejemplo, mientras en el artículo 2.º se atribuye la titularidad del derecho a la autonomía a las diferentes nacionalidades y regiones, el ejercicio del mismo en cambio se concede a los ayuntamientos (art. 137. 1) que, no obstante, no podrán, en uso de tal derecho, implantar un Territorio Autonómico inferior en extensión a una región histórica

---

[190] Ninguna sombra de duda dejan al respecto las palabras del ponente centrista cuando rememora una cena celebrada el 14 de noviembre de 1977 entre él, Lavilla y Roca, para discutir lo que el propio Herrero califica de «audaz propuesta catalana: la desaparición del tema autonómico de la Constitución o su reducción a unos principios generales a desarrollar a largo plazo por ulteriores leyes, a cambio de la restauración del Estatuto de 1932, por vía de disposición adicional. Otro tanto consideraba Roca, y yo compartía su opinión, que podría hacerse respecto del País Vasco». (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 153).

[191] Para una mejor aproximación a las tesis sobre la cuestión autonómica promovidas por el ministro para las Regiones, léase su conferencia pronunciada el 19 de diciembre de 1977 bajo el título «Autonomías regionales», recogida en *Constitución, economía y regiones,* cit., pp. 383 y ss.

(art. 137. 4)[192], lo que supone una clara limitación del principio dispositivo. En ninguna parte se especifica cuáles son esas nacionalidades y regiones (lo que obligaría a trazar un detallado mapa regional) y por ello son los municipios y no aquéllas los llamados a iniciar libremente el proceso autonómico, pero condicionados por la obligación de no poder constituir otra cosa que nacionalidades y regiones, en definitiva *condenados* a constituir entes territoriales tácitamente preconstituidos pero que la Constitución no puede constituir expresamente. Es esa tensión entre generalización y no-generalización la que explica también la incapacidad de los ponentes para acordar el carácter transitorio o permanente de la norma que preveía la elección de senadores por aquellas provincias que no se hubiesen incorporado a un Territorio Autónomo. Mientras Peces-Barba preconizaba su transitoriedad y, por tanto, la generalización autonómica, Roca, Fraga y los ponentes de UCD rechazaban esa posibilidad. En consecuencia, el acuerdo fue entonces imposible[193].

Por su parte, el tándem igualación-diferenciación hizo también pronto su aparición. Peces-Barba había propuesto un artículo 2.º en el que genéricamente se recogía el derecho a la autonomía de los distintos «pueblos de España». La iniciativa, sin embargo, no contó con el respaldo del ponente nacionalista ni sorprendentemente,

---

[192] El artículo 2.º figura en el texto adjunto a la minuta de la sesión del 25 de agosto de 1977 y el artículo 137 en el correspondiente documento adjunto a la minuta del 15 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 257 y 325 respectivamente.

[193] El precepto en discordia disponía lo siguiente: «En aquellas provincias (aún) no integradas en un Territorio Autónomo se elegirá un Senador [...]». El adverbio «aún» aparecía entre paréntesis justamente porque de su constancia dependía la transitoriedad de la norma y, en consecuencia, la provisionalidad o permanencia de las provincias no incluidas en un Territorio Autónomo, o lo que es lo mismo, la generalización o no del sistema autonómico a todo el territorio. (Minuta correspondiente a la sesión del 17 de noviembre de 1977 y texto adjunto, en *Actas,* pp. 335-336).

según el propio Peces-Barba, de los tres ponentes centristas[194]. Fue Roca el que presentó la distinción entre nacionalidades y regiones y su inclusión en el artículo 2.º[195]. El representante del PSOE y del grupo comunista anunciaron la posibilidad de presentar un voto particular por la referencia que en ese artículo se hacía a la Monarquía y que suponía investirla de poderes efectivos[196]. Pero precisamente era de eso de lo que se trataba. Los ponentes de UCD aceptaban, incluso contra el criterio mayoritario de su grupo parlamentario, la inclusión del término «nacionalidades» a cambio del reconocimiento de la Corona y su reforzamiento en el entramado institucional por parte del ponente de la Minoría Vasco-Catalana, lo cual, además, entroncaba con la tradición foralista del PNV[197]. También se opuso a la propuesta nacionalista Manuel Fraga, pero en este caso por la utilización del término «nacionalidades»[198].

---

[194] G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 44.

[195] Artículo que rezaba así: «La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos». (Documento adjunto a la minuta de la sesión del 25 de agosto de 1977, en *Actas,* p. 257).

[196] Minuta de la sesión celebrada por la Ponencia el 25 de agosto de 1977, en *Actas,* pp. 256-257.

[197] Ello explicaría el enérgico y llamativo interés que puso Roca en colocar el tema del referéndum (que incluía el referéndum legislativo aprobatorio y derogatorio) entre las facultades del Rey. (Minuta del día 6 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 295). El propio Herrero, que por otra parte había sido el principal defensor del «principio monárquico» y que estaba en franca sintonía con la tesis del pacto con la Corona defendida por el PNV, reconoció que, una vez frustrado el acuerdo con Roca que él había impulsado a través del Gobierno, lo cerró «personal y secretamente el día 17 de noviembre». (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 171).

[198] Minuta de la sesión del 25 de agosto de 1977, en *Actas,* p. 256. En su lugar, el ponente conservador formuló el siguiente texto: «El Estado español, uno e indivisible, reconoce y fomenta las autonomías regionales, provinciales y locales; practica en sus propios servicios la más amplia desconcentración y tendrá en cuenta en toda su legislación los principios de autonomía y descentralización». (M. Fraga Iribarne, *Después de la Constitución, y hacia los*

La desaprobación, en cambio, no era consecuencia del posible trato diferenciador entre Territorios Autónomos a la que su eventual introducción podía inducir, sino de la puesta en riesgo de la unidad del Estado[199]. Ciertamente la cuestión de las nacionalidades fue un gran caballo de batalla a lo largo de todo el proceso constituyente, pero lo fue más como posible base de partida para la articulación jurídica de futuros procesos de segregación que como posible elemento de discriminación entre territorios. Incluso Roca propuso que se evitara el término en el Título dedicado a las autonomías y de ese modo ganarse a Fraga[200]. De ese modo, el binomio nacionalidades-regiones no pasaría de una simple distinción nominal, semántica, complaciente con el afán diferenciador de aquellas regiones de personalidad especialmente marcada (o sea, las que contaban con una notable presencia de partidos

---

años 80, Editorial Planeta, Barcelona, 1979, p. 25). En este sentido, Javier Corcuera pondrá de relieve que el término «nacionalidades» se incluyó finalmente en la Constitución sólo para dar satisfacción a las peticiones del PNV. (Cfr. J. Corcuera, «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», en *Documentación Administrativa,* (monográfico sobre «El Estado autonómico, hoy»), núms. 232-233 (1993).

[199] Por eso mismo, tanto los detractores como los defensores de la expresión orientaron sus principales baterías argumentales en dirección al posible resquebrajamiento o no respectivamente de la unidad del país. Valgan como ejemplo las palabras pronunciadas por Jordi Solé Tura con ocasión de una conferencia dictada en el Club «Siglo XXI» a comienzos de diciembre de 1977. Según el ponente comunista, la inserción del término «nacionalidades» no sólo no supondría una amenaza de desmembramiento de España, sino que serviría para el alumbramiento de una nueva unidad más sólida y fructífera. (J. Solé Tura, «La constitucionalización de las autonomías», en *Constitución, economía y regiones,* cit., pp. 311-315). Justamente para conjurar el riesgo que para la unidad pudiese entrañar esta expresión de nuevo cuño, se hizo particular hincapié en señalar que, junto a ella, en el artículo 1.º. 2 se residenciaba la soberanía exclusivamente en el pueblo español. (Artículo que consta en el documento adjunto a la minuta de la sesión del 25 de agosto de 1977, en *Actas,* p. 257).

[200] Minuta del 11 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 300.

nacionalistas), pero sin un contenido sustantivo que sirviese para dar un tratamiento jurídico diferente a unos territorios de otros[201]. Sin embargo, el embarazoso término acabó colándose, además de en el artículo 2.º, el 4.º (relativo a las distintas lenguas de España) y el 59 (referido al Senado), en el precepto que precisamente abría el Título dedicado a las autonomías[202]. La puerta de la diferenciación se dejaba entreabierta.

Parecía entornarse al menos cuando, con carácter general, se dejaba en manos de los ayuntamientos la puesta en marcha del proceso autonómico. La vida autonómica tendría su germen en el mundo municipal[203]. Sin embargo, la diferenciación volvía a asomar: los ponentes aprobaban una disposición transitoria aplicable a aquellos territorios provistos de régimen preautonómico, para los cuales la iniciativa autonómica habría de corresponder a los órganos ya existentes[204]. Con ello, además de establecerse una

---

[201] *Vid.* J. A. Portero Molina, «Principio democrático y principio de autonomía», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña,* núm. 1 (1997), p. 419.

[202] Minuta de la reunión del 15 de noviembre de 1977 y artículo 136. 1 del texto adjunto, en *Actas,* pp. 322-323 y 325 respectivamente.

[203] Los representantes de UCD manifestaron su intención de presentar voto particular; preferían otorgar la iniciativa autonómica a los parlamentarios elegidos en el ámbito territorial que pretendiese acceder al régimen de autonomía. (Minuta de la Ponencia en su reunión del 15 de noviembre de 1977 y artículo 137 que figura en documento adjunto, en *Actas,* pp. 323 y 325 respectivamente).

[204] Minuta de la sesión del 17 de noviembre de 1977, en *Actas,* p. 332. No debe pasarse por alto que ya por entonces Cataluña (y era la única) contaba con un régimen preautonómico (Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña; Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 41/1977, y Real Decreto 2596/1977, de 17 de octubre, por el que se nombra a don Josep Tarradellas Joan, Presidente de la Generalidad de Cataluña). Con relación al proceso que condujo al restablecimiento provisional de la Generalidad puede verse, por ejemplo, J. Soler Serrano, *Conversaciones con Tarradellas,* Sedmay Ediciones, pp. 37-39 y 49-51, o I. Molas, «El proceso de

diferencia objetiva en el modo de acceso a la autonomía, semejaba querer privilegiarse a determinados territorios que de esa forma quedarían exonerados de los requisitos más gravosos (dos terceras partes del número de municipios de una provincia, cuya población no sea inferior a las dos terceras partes del censo provincial) que con carácter general se establecían para los demás territorios.

Cuando los ponentes afrontaron el procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía, tres eran los puntos de desencuentro: la composición de la Asamblea encargada de confeccionarlos, el procedimiento para su aprobación por las Cortes Generales, y el momento en que debían someterse a referéndum, o sea, antes o después de su aprobación por las Cortes. Con relación al primer aspecto, los representantes del grupo comunista y socialista defendían que tales asambleas debían quedar integradas por parlamentarios elegidos al efecto; entre los demás ponentes había un principio de acuerdo que acabaría por fructificar en virtud del cual serían los diputados y senadores ya elegidos en las provincias que pretendiesen acceder a la autonomía los llamados a componer esas asambleas[205]. Respecto a la aprobación de los proyectos de Estatuto por las Cortes, se acordó que se haría conforme a un procedimiento especial, aunque sin mayores puntualizaciones[206]. El momento en que los Estatutos habrían de someterse a referéndum y el contenido de la decisión que sobre ellos debían tomar las Cortes fueron, sin duda, los aspectos más

---

restablecimiento de la Generalidad de Cataluña», en *Federalismo y regionalismo,* coordinado por G. Trujillo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 519-529.

[205] Consúltense las minutas correspondientes a las sesiones de los días 25 y 26 de octubre de 1977 y el artículo 138. 1 que figura en documento adjunto a la minuta del 15 de noviembre de ese mismo año, en *Actas,* pp. 302 y 325-326.

[206] Minuta de la Ponencia en su reunión del 15 de noviembre de 1977 y artículo 138. 2 que aparece en documento adjunto, en *Actas,* pp. 323 y 326.

controvertidos y polémicos. Los representantes de UCD y el de AP eran partidarios de posponer el referéndum a la aprobación por las Cortes, que además no tendría que supeditarse a un mero control de constitucionalidad. Roca, Peces-Barba y Solé Tura, por el contrario, apoyaban la celebración del referéndum previa a la remisión del proyecto a las Cortes Generales, cuya decisión al respecto no podría en ningún caso exceder los límites del control de constitucionalidad para entrar en cuestiones de oportunidad. Incluso llegaron a plantear voto particular sobre todo el Título de Autonomías, de prosperar la propuesta de UCD[207]. Por esta razón, aunque en un primer momento se aprobó el referéndum posterior a la aprobación por las Cortes[208], se llegó a la sesión del 17 de noviembre con una serie de puntos controvertidos, entre los que figuraba el momento de celebración del referéndum, sobre los cuales los ponentes, de consuno, manifestaron la conveniencia de alcanzar un principio de acuerdo. Con este fin, los ponentes acabaron por esbozar un procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos que, en lo sustancial, coincidía con el que finalmente se dispuso en el texto definitivo de la Constitución para los territorios que hubiesen accedido a la autonomía por la vía del 151. 1 o de la disposición transitoria segunda[209]. Se llegaba de este modo a una solución intermedia. El referéndum se celebraría antes de la aprobación del estatuto por las Cortes, sí; pero después de que una Comisión especial del Congreso y una delegación de la asamblea de parlamentarios concertasen un texto. No obstante, de no alcanzarse este acuerdo, el proyecto de estatuto se tramitaría como proyecto de ley y el referéndum sería posterior a su aprobación por las Cortes.

---

[207] Minuta del 26 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 302.
[208] Así lo recoge el artículo 138. 3 en el documento adjunto a la minuta de la sesión del 15 de noviembre de 1977, en *Actas,* p. 326.
[209] Minuta del 17 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 332-334.

Aunque parecía, pues, que se llegaba a un procedimiento de aprobación de los estatutos único e idéntico para todos los territorios que procurasen el autogobierno, lo cierto es que no era así en realidad. O al menos había indicios de que se pretendía que no fuese así. La brecha de la diferenciación, una vez más, se abría camino. Lo hacía sin duda cuando Peces-Barba, que presidía la sesión, expresaba el consenso de la Ponencia «en el sentido de que todo lo referente a este procedimiento [de elaboración de los estatutos] se entiende sin perjuicio de aquellas regiones que ya tengan su estatuto, que será objeto de disposiciones transitorias»[210], o cuando al día siguiente, Roca, al que tocaba presidir, entre otras propuestas planteaba «la posibilidad de que existan disposiciones especiales para la elaboración del Estatuto en regiones concretas»[211]. Igualación y diferenciación reaparecían como dos fuerzas en permanente fricción, que coexisten en evidente contradicción, solapándose en ocasiones, pero nunca anulándose del todo.

En cambio, no parece que ofrezca dudas la voluntad de los ponentes de dotar a todos los Territorios Autónomos de la misma organización institucional, a la luz del nulo debate que tal posibilidad provocó en el seno de la Ponencia[212]. Todos aquellos contarían, sin distinción alguna, con una Asamblea, un Consejo de Gobierno y un Presidente[213]. Y tampoco parecía suscitarlas con relación al sistema de distribución de competencias. En efecto, cuando la

---

[210] Minuta del 25 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 302.
[211] Minuta del 26 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 303.
[212] Así se desprende al menos del contenido de la minuta correspondiente a la sesión del 15 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 323-324.
[213] De ese modo lo dispone con carácter general el artículo 139. 3, mientras los sucesivos artículos 140, 141 y 142 entran a regular cada una de esas instituciones por separado. (Documento adjunto a la minuta del 15 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 326-327).

representación de UCD presentó a la Ponencia un elenco de competencias exclusivas del Estado[214] y, unos días más tarde, el representante de la Minoría Catalana ofrecía un sistema de distribución de competencias sobre la base de una lista única de competencias exclusivas del poder central[215], nada parecería poder desmentir la idéntica capacidad de los distintos Territorios Autónomos para asumir competencias. Fuera de las materias expresamente asignadas al poder central, el resto podría ser asumido por las regiones autónomas. Y por todas igual. Todas ellas, sin distinción, podrían querer (principio dispositivo) lo más, y, justamente por ello, podrían también querer lo menos. En cualquier caso, desde un punto de vista jurídico al menos, todas las regiones autónomas podrían abastecerse del mismo arsenal competencial (igualación); de no hacerlo, provocando distintos abanicos competenciales (diferenciación), no sería por imposibilidad jurídica, sino por la libre utilización que cada una de ellas hiciese del principio dispositivo. Pero aunque sin duda era así jurídicamente, no lo era de facto. Veamos.

El momento en el que se fijan las competencias que los distintos Territorios Autónomos asumen es en el de la aprobación de sus respectivos estatutos. Como ya hemos tenido ocasión de analizar, los ponentes terminaron por convenir un procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía con marcado carácter paccionado: los estatutos, en última instancia, serían el resultado del acuerdo (pacto) entre una comisión especial del Congreso y una delegación de la Asamblea de parlamentarios redactora del proyecto de estatuto, reservándose el poder central, eso sí, la facultad de tramitarlos como proyectos de ley ante las Cortes en

---

[214] Minuta de la sesión del 26 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 303.

[215] Minuta del 15 de noviembre y artículo 143. 2 que figura en documento adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 327-329 respectivamente.

caso de no llegarse a ese acuerdo. No hay duda de que siempre en estos casos la posición de fuerza que las partes mantengan en la negociación condicionará decisivamente su resultado. Y tampoco plantea demasiadas dificultades deducir que esa capacidad negociadora podría verse reforzada con la implantación de un determinado sistema de partidos (en España, a diferencia de lo que sucede en los Estados federales más arraigados, no había dos grandes partidos con fuerte implantación en todo el territorio que actuasen como vehículo de cohesión de las partes) o la reivindicación de presuntos derechos devengados por supuestas peculiaridades históricas. Tremendamente revelador resulta, en este sentido, comprobar que, a parte de UCD, fuese el representante nacionalista el principal instigador de la lista única de competencias. No menos indicativo, que el propio Roca promoviese los instrumentos técnicos para la territorialización de las competencias exclusivas del Estado (gestión o ejecución por los Territorios Autónomos de competencias del Estado; legislación delegada de desarrollo de las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales) basados en la negociación y en la bilateralidad[216], o que, en dirección opuesta, los representantes de UCD expusiesen la necesidad de instituir unas leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas regionales[217]. Y tampoco es casual que, junto con los ponentes centristas, el representante de la Minoría Catalana se erigiese en el más implacable enemigo del sistema de triple lista propuesto por los socialistas[218] que, si bien no eliminaba la

---

[216] Minuta del 15 de noviembre de 1977 y artículo 143. 3 y 4 del texto adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 329 respectivamente.

[217] Minuta del 15 de noviembre y artículo 143. 5 del documento adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 329.

[218] Tan es así que el ponente nacionalista llegó a afirmar —y ello connota la naturaleza absolutamente crucial del asunto— que de imponerse los postulados socialistas se podría terminar por «hipotecar o cerrar definitivamente la vía autonómica de las nacionalidades». Y añadía: «El origen

naturaleza litigiosa ínsita en todo mecanismo de distribución de competencias, al menos igualaba competencialmente, ya desde el inicio, a todos las regiones autónomas, evitando de ese modo la interminable redefinición de la diferencia a la que inevitablemente conducía el sistema de lista única.

Los miembros de la Ponencia sabían de la trascendencia de la cuestión autonómica: de la que tenía en sí misma y de la que irradiaba hacia el conjunto del edificio constitucional. Ello era

---

de la diferencia es evidente. Si las nacionalidades conforman el Estado, éste se define como la expresión pactada de todas aquéllas, que delimitan sus competencias, reservándose las restantes como propias según acuerden al formular sus respectivos Estatutos. En este esquema, propio de un planteamiento nacionalista, la Constitución que se elabora es la del Estado español no la de todos y cada uno de los Territorios Autónomos que encuentran en sus respectivos Estatutos la norma institucional básica (como los define la Constitución) que habrá de relacionar su propio marco de competencias. Trasladar a la Constitución este cometido es ignorar el peso del hecho nacionalista y de sus consecuencias; es quedarse en el formalismo de las palabras para no aceptar su contenido». (M. Roca i Junyent, «Una primera aproximación al debate constitucional», en *La izquierda y la Constitución,* cit., p. 45). Esta beligerancia del representante de la Minoría Vasco-Catalana hacia el sistema de triple lista es corroborada por G. Peces-Barba Martínez en su libro *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 74. Como su propio nombre indica, este modelo de distribución de competencias se articulaba alrededor de tres listas: la de materias cuya legislación exclusiva y ejecución correspondía al poder central del Estado; la de aquéllas sobre las que los órganos de los Territorios Autónomos tenían competencia exclusiva, y aquellas otras materias respecto de las cuales uno y otros compartían competencia. Estas últimas (competencias compartidas), a su vez, se subdividían en tres listas: legislación exclusiva de las Cortes y ejecución de los órganos de la Administración Central, de los de los Territorios Autónomos, o de ambos, según los casos; legislación exclusiva de las Cortes y ejecución de los órganos de los Territorios Autónomos; y desarrollo legislativo y ejecución de los órganos de los Territorios Autónomos en el marco de la legislación de bases aprobada por las Cortes Generales. Incluso se preveía que aquellas materias no subsumibles en ninguno de los supuestos previstos en las tres listas, se encuadrarían en la primera de las tres listas de materias que integraban las competencias compartidas (legislación exclusiva de las Cortes y ejecución de los órganos del poder central, de los de los Territorios Autónomos, o de ambos).

especialmente evidente en el caso del Senado. Por eso, cuando tocó abordarlo, los ponentes, con buen criterio y aceptando como principio general el carácter regional de la futura Segunda Cámara, decidieron sin embargo diferir su tratamiento hasta tanto no se elucidase el tema de la estructura territorial[219]. Y así fue. Hubo que esperar a la sesión del 17 de noviembre para que la Ponencia se decidiese, ya esbozados los grandes trazos del Estado autonómico, a confeccionar unas líneas básicas sobre la composición del Senado a partir de las cuales los letrados que la asistían debían redactar el correspondiente artículo. Cierto que estas directrices no escapaban a las dudas que sobre el modelo territorial se levantaban (la ya mencionada imposibilidad de determinar la permanencia o transitoriedad de la norma que debía establecer el procedimiento de elección de los senadores por aquellas provincias no integradas en un Territorio Autónomo), ni aun se despojaban completamente del pasado (la posibilidad atribuida al Congreso de poder designar en cada legislatura hasta veinte senadores entre personas de particulares méritos no era más que un trasunto de los senadores de designación real que la Ley para la Reforma Política recogía). Pero también lo es que en ellas se vislumbraba ya un Senado autonómico: elección de los senadores por las asambleas legislativas de los distintos Territorios Autónomos a razón de uno en representación de cada Territorio, uno más por cada provincia que lo integre y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000[220]. Todos ellos eran elementos que hablaban en favor del carácter territorial de aquella Segunda Cámara, al menos en lo que a su composición se refiere.

---

[219] Minuta de la Ponencia en su reunión del 4 de octubre de 1977 y artículo 59 que figura en documento adjunto, en *Actas,* pp. 284 y 287 respectivamente.

[220] Minuta correspondiente a la sesión del 17 de noviembre de 1977 y artículo 59 del texto adjunto, en *Actas,* pp. 334-336.

No tanta certitud sobre su carácter autonómico provocaba, en cambio, en el aspecto funcional. Visto desde esta perspectiva, el Senado se perfilaba más como garante de la autonomía que como autonómico. En todas las propuestas —todas ellas planteadas por los representantes de UCD— que conferían al poder central cierta capacidad de intromisión en el poder autonómico, acababa apareciendo la Segunda Cámara como instancia de garantía de este último. Así sucedía cuando se atribuía al Senado la apreciación previa de la necesidad, fundada en el interés general, de dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas regionales[221]; o cuando, superado el veto suspensivo interpuesto por el Gobierno frente a un texto legislativo de una asamblea autonómica, al lograr su aprobación por la mayoría absoluta de sus miembros, se ponía en manos de aquél la posibilidad de recurrir en última instancia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales o, alternativamente, plantear la cuestión ante el Senado[222]; o también al prescribirse la autorización del Senado antes de que el Gobierno pudiera adoptar las medidas necesarias para obligar a un territorio autónomo al cumplimiento de las obligaciones que la Constitución u otra ley estatal le impusiesen respecto al Estado[223]. También en la reforma constitucional el Senado adoptaba este carácter. Así, los ponentes articularon un procedimiento de reforma en el que la Segunda Cámara, aun no disponiendo de iniciativa propia, gozaba de una posición relativamente cualificada, sobre todo en comparación con la que se le reservaba para el procedimiento legislativo ordinario: necesidad de reunir idénticas mayorías en

---

[221] Minuta del 15 de noviembre de 1977 y artículo 143. 5 del texto adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 329.
[222] Minuta del 15 de noviembre y artículo 147 del documento adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 330.
[223] Minuta del 15 de noviembre y artículo 148 del texto adjunto, en *Actas,* pp. 324 y 331.

ambas Cámaras tanto en el caso de reforma parcial como en el de revisión total, y en el caso de divergencias entre ellas, una Comisión mixta (no paritaria) trataría de superarlas; de no lograrlo, acabaría decidiendo el Congreso por mayoría cualificada de dos tercios. Un procedimiento, en definitiva, que permitía a aquel Senado de composición autonómica obstaculizar (si no impedir) la reforma, cualquier reforma, y, en esa medida, garantizar la autonomía como principio básico de ordenación territorial del poder[224]. En este sentido, se diría que lo que mejor definía esta Segunda Cámara era su excepcionalidad: un Senado de excepción, pues desplegaba sus principales facultades en supuestos —como acabamos de ver— eminentemente excepcionales.

No era, en cambio, un Senado funcionalmente autonómico. Y no lo era porque, con la estimable salvedad de la distribución del Fondo de Compensación[225], en todos aquellos aspectos funcionalmente relacionados con la construcción y evolución del Estado autonómico, el Senado era relegado sin paliativos. En los supuestos de sustitución de la iniciativa autonómica de los ayuntamientos por las Cortes Generales, aprobación y reforma de los estatutos de autonomía, o cesión a los territorios autónomos de la facultad de dictar legislación delegada o de ejecutar competencias de titularidad estatal, nada correspondía al Senado más que refugiarse en la

[224] Minutas del 8 y 10 de noviembre y artículos 126, 127 y 128 que figuran en sendos documentos adjuntos, en *Actas,* pp. 315-316, 318-319 y 318, 320 respectivamente.

[225] Con relación a este Fondo, el Senado llevaba a cabo una doble operación: por una parte, aprobaba anualmente una asignación global para cada Territorio Autónomo y, por otra, destinaba para los distintos Territorios Autónomos una determinada cantidad a fin de corregir los desequilibrios económicos existentes entre ellos. (Artículo 151 del texto adjunto a la minuta del 15 de noviembre, en *Actas,* pp. 331-332).

discreción ante el apabullante protagonismo del Congreso[226]. Y lo más sorprendente es que ningún ponente llamase la atención sobre esta circunstancia. Sumamente ilustrativo, en este sentido, resulta el debate que el procedimiento de aprobación de los estatutos suscitó en el seno de la Ponencia. En el transcurso del mismo[227], el principal motivo de discordia había sido el momento de celebración del referéndum, si antes o después de la aprobación del proyecto de estatuto por las Cortes Generales. La cuestión no era en absoluto baladí y menos aún inocente. De anticiparse su convocatoria, el proyecto de estatuto, caso de haber sido ratificado en referéndum, se presentaría a las Cortes como un hecho consumado. En cambio, en el caso de demorarse hasta tanto el proyecto no fuese aprobado por las Cortes, éstas dispondrían desde luego de una capacidad de decisión sensiblemente mayor. Ese fue el meollo de la discusión. Los promotores de la primera alternativa desconfiaban del Estado central; los que respaldaban la segunda, por el contrario, recelaban de las autonomías. Y sin embargo, nadie solicitó una participación cualificada de la Segunda Cámara por razón de la materia. Cierto que esa participación planteaba dificultades técnicas, ya que, por su composición autonómica, el Senado debía constituirse cronológicamente en un momento posterior a la aprobación de los estatutos. No obstante, estos inconvenientes se podían salvar previendo un régimen transitorio y, en cualquier caso, desaparecían por completo para el supuesto de reforma de los estatutos. Pero como ya se ha

---

[226] Artículos 137. 2, 138. 2 y 143. 3 y 4 del documento adjunto a la minuta del 15 de noviembre y principio de acuerdo 3.º plasmado en la minuta de la sesión correspondiente al 17 de noviembre, en *Actas,* pp. 325, 326, 329 y 334 respectivamente.

[227] *Vid.* las minutas correspondientes a las reuniones de la Ponencia de los días 25 y 26 de octubre, y 15 y 17 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 302, 302-303, 323 y 332-334 respectivamente.

apuntado, el problema no era de naturaleza técnica: conferir al Senado tales capacidades sería hacer de él un verdadero punto de encuentro entre las autonomías y el Estado (un órgano estatal de participación y decisión de las autonomías en el poder central del Estado), lo cual presuponía un Estado autonómico, pero éste sin embargo quedaría aún muy lejos mientras unos dudasen del Estado y otros de las autonomías.

La falta de especialización funcional en orden a lo autonómico se hacía también evidente en el ámbito de la función legislativa. No sólo es ya que nadie propusiese en el seno de la Ponencia que el Senado contase con una iniciativa legislativa propia cuando menos en cuestiones de índole autonómica, sino que ni siquiera alguien se opuso (con la excepción del representante de AP que no se significaba precisamente por su compromiso con la construcción de un Estado políticamente descentralizado[228]) a que quedase reducida a una iniciativa heterónoma (solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley), asimilando desde esta perspectiva la Segunda Cámara con las asambleas regionales y las de los demás entes territoriales a los que se les reconociese dicha iniciativa por ley[229]. Tampoco se escuchó ninguna voz en la Ponencia (salvo, una vez más, el voto particular de Fraga) que manifestase su disconformidad con la configuración del Senado como simple Cámara de segunda lectura y de reflexión, facultado únicamente para interponer un veto suspensivo que el Congreso, en todo caso, podría superar con la mayoría absoluta de sus miembros[230]. El

---

[228] Minuta del 5 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 290.

[229] Artículo 80. 2 y 3 del texto adjunto a la minuta del 5 de octubre, en *Actas,* pp. 293-294.

[230] Minuta del 6 de octubre de 1977 y artículo 82. 1 del texto que lleva adjunto, en *Actas,* pp. 294 y 297. No obstante, en un primer momento los ponentes

pronunciado carácter autonómico de la estructura de aquella Segunda Cámara contrastaba abiertamente con la casi inexistencia de un correlato funcional. Desde este ángulo, era una Cámara disminuida y totalmente supeditada al Congreso, tanto que, por no tener, no tenía la capacidad de decidir las materias sobre las que legislar[231], ni aun siquiera la de hacerlo —salvada la autonomía reglamentaria— sobre sí misma[232].

Los trabajos de la Ponencia avanzaban lenta pero inexorablemente. Superados los inevitables recelos iniciales, pronto se había creado entre los ponentes un clima de confianza y cierta amistad, a lo que sin duda ayudaba la convivencia asidua y la puesta en marcha de

---

quisieron atribuir al Senado una serie de competencias legislativas específicas, pero, con buen criterio, decidieron retrasarlo al momento en que la estructura territorial del Estado estuviese diseñada. Curiosamente, sin embargo, llegado el momento decidieron pura y simplemente liquidar de un plumazo el precepto que se había reservado a tal fin, reafirmando al Senado en su condición de simple Cámara de enfriamiento. (Artículo 82. 2 que figura en los documentos adjuntos a las minutas del 6 de octubre y del 17 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 297 y 336 respectivamente).

[231] Los ponentes habían decidido, no sin polémica, introducir la reserva de ley y aprobar un precepto en el que se relacionaban las materias susceptibles de ser reguladas por ley. En uno de sus apartados, a modo de cláusula residual, se establecía que sería propia de la ley cualquier otra materia cuya regulación legal fuese acordada exclusivamente por la mayoría absoluta del Congreso. Por lo mismo, y con carácter transitorio, si el Gobierno decidiese derogar o modificar leyes que regulasen materias de carácter reglamentario, habría de consultar previamente al Congreso que, en el plazo de dos meses y apoyándose en la cláusula antedicha, podría ejercer la facultad de incluirlas en la esfera de la regulación legal. (Minuta del 5 de octubre y en el documento que se le adjunta, artículo 73 y disposición transitoria 1 y 2, en *Actas,* pp. 289, 291-292 y 294).

[232] Entre las materias reservadas a la ley figuraba «el desarrollo de las Instituciones de la presente Constitución» y las leyes que así lo hiciesen tendrían además el carácter y denominación de Leyes orgánicas (constitucionales), cuya peculiaridad procedimental era justamente la de requerir únicamente la mayoría absoluta del Congreso. [Artículo 73. 1 *b*) al que pertenece el texto entrecomillado, en conexión con el artículo 74, ambos en el documento adjunto a la minuta del 5 de octubre, en *Actas,* pp. 291-292].

ciertas prácticas, como la promovida por Fraga de celebrar periódicas cenas entre ellos. Afrontado el disputado tema autonómico, los miembros de la Ponencia, tras la sesión del 17 de noviembre, daban por terminada la primera lectura del borrador. Sin embargo, un hecho vino a trastocar el normal desarrollo de la actividad de la Ponencia: la revista *Cuadernos para el Diálogo* publicaba el 22 de noviembre de 1977 los 39 primeros artículos del borrador y cedía el texto completo a *El País* y *La Vanguardia* que lo publicaban pocos días después; el borrador constitucional se había filtrado y el principio de confidencialidad vulnerado[233].

Aquel primer borrador (en adelante BC[234]) reflejaba, como era de esperar, las contradicciones e incoherencias que habían surgido en los debates de la Ponencia. Para empezar, no arrojaba demasiada luz sobre la disputa generalización-no generalización de las autonomías. No le faltaba razón al profesor Tierno cuando, en un artículo muy crítico con el BC publicado en *La Vanguardia* y probablemente escrito desde el resquemor de haberse visto excluido de la Ponencia, afirmaba tajantemente: «Se nota un vacío en cuanto se refiere a la definición de la estructura del Estado que, probablemente, nace del deseo de conciliar posiciones ideológicas distintas. Es notorio que estamos ante un estado plural, en cuanto atañe a su estructura, pero la Constitución no lo dice claramente»[235]. Así era. Desde luego, el BC no diseñaba un modelo territorial perfectamente acabado y de trazos definidos; la autonomía

---

[233] Sobre aquella filtración y sus consecuencias, véase S. Gallego-Díaz y B. de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución,* Tecnos, Madrid, 1989, pp. 42-45, y G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., pp. 86-88.

[234] El texto que hemos manejado ha sido el publicado en *Documentación Administrativa,* núm. 180 (1978), pp. 59-94.

[235] Citado por E. Attard, *La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades,* cit., p. 55.

quedaba a disposición de la iniciativa municipal o, en su caso, de la de los órganos de regímenes preautonómicos (art. 137. 1 y Principios de acuerdos 1.º BC). En sentido estricto, pues, aquello podía desembocar en un Estado completamente descentralizado como en otro en absoluto nada descentralizado. Y sin embargo había indicios que apuntaban a que el BC apostaba por la generalización del sistema autonómico. Uno de ellos, la posible sustitución de la iniciativa autonómica de los ayuntamientos por las Cortes Generales a través de una ley orgánica (art. 137. 2 BC). Pero, sobre todo, era el modo de articular orgánicamente la Segunda Cámara lo que justamente servía para confirmar esta hipótesis. En efecto, aquella contienda pendiente entre los ponentes partidarios de conferir al precepto que regulaba la designación de senadores por las provincias no integradas en un Territorio Autónomo un carácter permanente (no-generalización) o transitorio (generalización), pareció decantarse por esta segunda alternativa al incorporarse al articulado del BC (art. 59. 4) pero con la rúbrica de «Disposición transitoria»[236]. Es evidente que si la situación de estas provincias se concibe de manera provisional, antes o después la totalidad del territorio acabaría parcelado en regiones autónomas. Parecía, en definitiva, que la generalización acabaría por imponerse sin que ello, como siempre, permitiese descartar por completo a su contrario.

---

[236] Sin embargo, no debe tampoco tomarse como un dato definitivo, pues el contenido, rúbrica y ubicación de la norma es una copia literal (con la única excepción de haber sustituido el término «mandato» por el menos afortunado de «mando») de la que los letrados que asistían a la Ponencia habían redactado a la luz de las directrices que encerraban el desacuerdo de los ponentes (Artículo 59. 4 del documento adjunto a la minuta del 17 de noviembre de 1977, en *Actas,* pp. 335-336). De todos modos, el modo de composición del Senado desvelaba en buena medida algunas incógnitas que se cernían sobre la futura organización territorial, y es que un Senado tan decididamente autonómico en su vertiente orgánica presupone un Estado que, cuando menos, propende a regionalizarse.

La igualación entre las distintas regiones autónomas semejaba también prevalecer en el texto del BC. La inserción del término nacionalidades (art. 2.º) nada añadía y carecía de eficacia práctica (aunque no simbólica). Aquella dualidad nacionalidades-regiones era un claro exponente de ese arduo empeño por conciliar contrarios: primero se enunciaba la diferencia para a continuación desproveerla de contenido. Buena prueba de ello es que los pocos resquicios que el BC dejaba para que se filtrase la diferenciación, como la posibilidad de que el sistema general de iniciativa autonómica municipal (art. 137) fuese sustituida por la de los órganos de los regímenes preautonómicos (Principios de acuerdos 1.º), acaba atribuyéndose indistintamente a nacionalidades y regiones. La distinción nacionalidades-regiones no sirve en modo alguno para discriminar sujetos en conexión con supuestos que el BC diferencia. Por otra parte, esa doble vía de acceso a la autonomía tampoco tenía mayor alcance. El BC preveía un único procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía válido para todas las nacionalidades y regiones (art. 138 y Principios de acuerdos 4.º). Tampoco se hacían distingos en materia de organización institucional autonómica, pues en todos los Territorios Autónomos se basaría en una Asamblea, un Consejo de Gobierno y un Presidente (arts. 139. 3, 140, 141 y 142). Por último, el sistema de lista única de distribución de competencias sí es cierto, como se ha visto, que podía inducir a un cierto grado de diferenciación entre regiones autónomas, pero también lo es que no tenía que ser indefectiblemente así (art. 143. 2, 3 y 4). Por tanto, y aun con todas las matizaciones que se quiera, resulta plausible entender que el BC se orientaba hacia la generalización e igualación autonómicas.

Así lo corroboraba también el modo de composición del Senado. Los senadores serían elegidos por las asambleas legislativas de los

Territorios Autónomos en la forma antes indicada (art. 59. 1 y 2 BC) y transitoriamente por el colegio de concejales de cada una de las provincias todavía no integradas en la división autonómica, a razón de uno por cada provincia y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000 (art. 59. 4 BC). No había duda de que, al menos en cuanto al modo de reclutamiento de sus miembros, estábamos ante una Segunda Cámara de tipo territorial. No obstante, en su configuración había elementos que no casaban bien con esta última aseveración: la facultad del Congreso de poder elegir hasta veinte senadores al comienzo de cada legislatura entre personas especialmente cualificadas (art. 59. 3 BC), aunque cuantitativamente poco relevante, nada tenía que ver con una Cámara territorial; tampoco la condición de los senadores de representantes del pueblo español (y no de los territorios) y su desvinculación de mandato imperativo alguno (de las asambleas que los designaban) (art. 57. 3 BC); de otra parte, la vinculación de la duración del mandato de los senadores a la de los distintos colegios electores (asambleas de los Territorios Autónomos, Congreso de los Diputados y colegio de concejales) confería al Senado la continuidad propia de una cámara territorial, pero que sin embargo podría verse truncada caso de que se procediese a su disolución a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 92 BC). Con todo, es innegable que aquel Senado proyectado en el BC, al menos en lo que a su modo de integración se refiere, tenía un manifiesto carácter territorial.

No podía decirse lo mismo de su dimensión funcional. Fiel reflejo de los debates habidos en la Ponencia, el BC diseñaba un Senado más que autonómico, de garantía autonómica, pues sus atribuciones más señaladas tenían que ver con la velación de la autonomía ante las posibles (y regladas) injerencias del poder central (leyes de bases de armonización, art. 143. 5; impugnación por el Gobierno de

la legalidad u oportunidad de una norma regional, art. 147; medidas coercitivas del Gobierno contra un Territorio Autónomo, art. 148; e, indirectamente, reforma constitucional, arts. 126, 127 y 128). Su subordinación al Congreso era ostensible en el procedimiento legislativo: no disponía más que de una iniciativa heterónoma (art. 80. 2), y en su fase constitutiva (tanto para leyes orgánicas como ordinarias) su papel quedaba reducido al de una simple Cámara de reflexión, con la facultad de interponer un veto suspensivo que, en cualquier caso, el Congreso podría levantar por mayoría absoluta de sus miembros (art. 82. 1). Esta sujeción del Senado a la Cámara Baja no era en sí misma perversa; al contrario, resultaba incluso conveniente. Lo disfuncional era, dada su específica composición, no concederle una cierta especialización funcional *ratione materiae.* Esta relegación del Senado en el procedimiento legislativo condicionaba, a su vez, su participación en aquellos temas más íntimamente conectados con el ámbito autonómico y daba la medida exacta de lo estipulado en el artículo 67. 2 del BC[237]: aprobación y reforma de los estatutos de autonomía que entonces tenían carácter de ley ordinaria [arts. 138, Principios de acuerdos 4.º y 139. 2 *c*)], sustitución por ley orgánica de la iniciativa autonómica de los ayuntamientos (art. 137. 2), autorización por ley (o en los respectivos estatutos) de la asunción por los Territorios Autónomos de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas derivados de las competencias exclusivas del Estado (art. 143. 3), atribución a los Territorios Autónomos a través de leyes de bases de la facultad de dictar legislación delegada (art. 143. 4); en todos estos supuestos relacionados con la constitución y competencias de las regiones autónomas, el Senado no intervenía

[237] Este precepto tomado del artículo 50 de la Ley Fundamental de Bonn decía: «A través del Senado, los diferentes pueblos de España en él representados colaboran en la legislación y la administración del Estado mediante las competencias que le atribuye la Constitución».

más que como convidado de piedra del Congreso. Salvo en la distribución del Fondo de compensación territorial, donde al Senado se le asignaba una participación exclusiva (art. 151), en todos los demás casos relativos al funcionamiento ordinario del Estado autonómico esta Cámara quedaba totalmente desplazada[238]. Formidable contradicción: un Senado de composición sin duda autonómica y desligado funcionalmente del transcurrir habitual de la vida autonómica.

La publicación del BC había enturbiado los ánimos y enrarecido el ambiente. Las críticas aparecieron por doquier. El tiempo apremiaba y ahora, más que nunca, urgía poner término a los trabajos. La Ponencia decidió dar comienzo a la segunda lectura de todo el texto el 28 de noviembre y concluyó el 7 de diciembre. La tercera y definitiva lectura se completó el 14 de diciembre. No se levantó acta sin embargo de las sesiones que comprendieron ambas lecturas. Los ponentes hicieron entrega formalmente del texto a la Presidencia de la Comisión Constitucional el 23 de diciembre que, a su vez, lo trasladó a la Presidencia del Congreso, y juntamente lo remitieron a la de las Cortes. Ese mismo día se reunió con carácter de urgencia la Mesa de la Comisión Constitucional y acordó la publicación del proyecto de Constitución para las vísperas de Reyes. Al coincidir con las fiestas navideñas y no contar más que

---

[238] Sobre la configuración del Senado en el BC, puede consultarse R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas,* Tecnos, Madrid, 1987, pp. 26-36; J. M. Vera Santos, *Senado territorial y presencia de notables,* Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Secretaría General del Senado, Madrid, 1997, pp. 127-133; F. Fernández Segado, «La configuración del Senado en el "iter" constituyente», en *Estudios en homenaje al profesor Diego Sevilla Andrés. Historia, Política y Derecho,* vol. I, Universidad de Valencia, Secretariado de publicaciones, 1984, pp. 332-334; o J. A. Alonso de Antonio, «El Senado en el procedimiento legislativo ordinario», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense,* núm. 86 (1994-1995), pp. 18-19.

con un plazo improrrogable de 20 días naturales para la presentación de enmiendas (art. 113. 1 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977), se estimó conveniente retrasar su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes* hasta el 5 de enero y de ese modo dar tiempo a los diputados y grupos parlamentarios para estudiar el texto y presentar sus propuestas alternativas.

En aquel Anteproyecto (AC en adelante) se apreciaba ya una decidida vocación de generalización del sistema autonómico (sustitución de la iniciativa autonómica municipal por ley orgánica, art. 129. 3 AC; y, sobre todo, carácter ahora ya inequívocamente transitorio de la norma que regulaba el modo de representación en el Senado de las provincias no constituidas en Territorio Autónomo, disposición transitoria quinta AC), aunque tampoco sin deshacerse por completo de una eventual no-generalización (principio dispositivo, art. 129. 1 AC). Esa pulsión generalizadora, de profunda raíz orteguiana, presente en el BC y en el AC resultaba tanto más sorprendente si se tiene en cuenta que carecíamos de antecedentes históricos solventes que pudiesen avalarla (el federalismo de 1873 había dejado un pésimo recuerdo) y que la cuestión regional entre nosotros había surgido en torno a las reivindicaciones nacionalistas de vascos y catalanes[239]. Además de por la generalización autonómica, el AC se pronunció por su igualación. Las distintas nacionalidades y regiones (diferenciación en origen, al menos nominalmente) en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución les reconocía (art. 2.º AC) podrían

[239] Cfr. G. Trujillo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales),* 2.ª edic., EDICUSA, Madrid, 1967, y J. Solé Tura, *Nacionalismos y nacionalidades en España,* Alianza Editorial, Barcelona, 1985. *Vid.* también E. García de Enterría, «La Constitución y las autonomías territoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 25 (1989), pp. 18-19.

acceder al autogobierno y constituirse en Territorios Autónomos (igualación en destino) (art. 128. 1 AC)[240]. Para ello se preveía un procedimiento general de acceso a la autonomía basado en la iniciativa municipal (art. 129 AC) que podría sustituirse por la de los órganos ya existentes en los territorios dotados de regímenes provisionales de autonomía (disposición transitoria tercera AC); tampoco había más que un único modo de elaboración, aprobación y reforma de los estatutos de autonomía (arts. 131, 132. 2 *d*) y disposición transitoria cuarta AC); idéntica era también la organización institucional prevista para todos los Territorios Autónomos (arts. 132. 3, 133, 134, 135 y 136 AC)[241], y el sistema de lista única garantizaba —formalmente al menos, aunque no materialmente— la igualdad de los distintos Territorios Autónomos a la hora de establecer el reparto de competencias entre ellos y el poder central (arts. 137, 138, 139 y 140. 3 AC).

Sin lugar a dudas, el modo de integración del Senado articulado en el AC tenía un evidente carácter territorial y estaba en buena sintonía con su diseño territorial. Incluso sus rasgos territoriales se remarcaban con relación al BC. Para empezar, y para despejar cualquier duda, así se proclamaba expresamente al disponer que el Senado se componía «de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España» (art. 60. 1 AC). Y así lo

---

[240] Sobre las cautelas que el legislador constituyente debiera tomar para prevenir las posibles consecuencias desintegradoras y discriminatorias que la constitucionalización de las «nacionalidades» pudiesen llevar aparejadas, véase G. Trujillo, «La regionalización del Estado», en *Estudios sobre el anteproyecto de Constitución,* AAVV., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 506-512.

[241] Sobre las distintas consecuencias a que podía conducir la aplicación del principio dispositivo en materia de organización institucional, véase T.-R. Fernández, «La organización regional. Apunte crítico del anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el anteproyecto de Constitución,* cit., pp. 525-531.

confirmaban los sucesivos apartados de ese mismo precepto. Los senadores serían elegidos por las asambleas legislativas de los Territorios Autónomos (art. 60. 2 AC) pero a diferencia de lo que se prescribía en el BC, ahora desaparece toda referencia a la provincia como criterio de asignación de senadores a elegir por cada región autónoma y se establece un número fijo de diez senadores por cada Territorio Autónomo (art. 60. 3 AC). Se ahondaba en lo territorial y a cambio menguaba el elemento poblacional. Si antes en el BC se establecía que cada Territorio Autónomo elegiría adicionalmente un senador por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000, ahora esa cifra se elevaba a 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 (art. 60. 3 AC). Y aún se añadía un factor corrector de la proporcionalidad en sí ya mermada al disponer que ningún Territorio Autónomo podría «designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo» (art. 60. 3 AC). Algo similar sucedía con aquellas provincias que provisionalmente no se hubiesen integrado en un Territorio Autónomo: el conjunto de concejales de todos sus municipios elegirían a dos senadores por cada una de ellas, frente a uno sólo que estipulaba el BC, y a uno más por cada 500.000 habitantes sin hacer en este caso mención siquiera a fracción alguna, frente a los 250.000 o fracción superior a los 125.000 habitantes que para el mismo supuesto recogía el BC (disposición transitoria quinta AC). Era evidente, pues, que muy por encima de lo poblacional primaba lo estrictamente territorial. No casaba, sin embargo, con aquella declaración inicial de Cámara representativa de los Territorios Autónomos el mantenimiento de la facultad en manos del Congreso de poder elegir al comienzo de cada legislatura hasta veinte senadores de entre personas de particular valía (art. 60. 4 AC). Por el contrario, todavía se añadía otra circunstancia que venía a ratificar la naturaleza inequívocamente territorial de esta Segunda Cámara: su indisolubilidad (art. 93. 1 AC),

excepto en el supuesto de que se procediese a la reforma constitucional durante los cinco primeros años de vigencia de la Constitución (disposición transitoria segunda AC). En definitiva, este Senado reunía, salvada la excepción de los senadores elegidos por el Congreso, todas las características que convencionalmente definen a una Segunda Cámara federal.

Sin embargo, ese innegable carácter territorial en el aspecto orgánico no encontraba justa correspondencia en el ámbito funcional. No obstante, sí era cierto que la función del Senado de garantía constitucional de la autonomía quedaba en el nuevo texto ligeramente reforzada al establecer en materia de reforma constitucional —y sin hacer ya la distinción entre revisión total y parcial— que no habiendo obtenido la aprobación el texto presentado por la Comisión mixta encargada de dirimir las discrepancias intercamerales, precisaría inexcusablemente el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado para que el Congreso pudiese aprobarlo en última instancia por mayoría de dos tercios (art. 158 AC). Incluso la posición de ambas Cámaras resultaría idéntica (excepto en materia de iniciativa de reforma; art. 157 AC) durante los cinco primeros años de vigencia de la Constitución (disposición transitoria segunda AC)[242]. Pero a pesar de ello,

[242] Sin embargo, desaparecía del AC el control de oportunidad por el Senado de los textos legislativos de las regiones autónomas (art. 143). No sufría, en cambio, alteración alguna su participación con relación a las leyes de bases de armonización (art. 139. 3 AC) y a las medidas coercitivas aplicadas por el Gobierno a un Territorio Autónomo (art. 144 AC). Esta manera de concebir el Senado casi exclusivamente como una suerte de *cancerbero* de la autonomía tenía cierta concomitancia con el recelo por entonces muy extendido (y seguramente justificado) hacia el poder central a la hora de acometer la descentralización del Estado. Así por ejemplo, véanse los juicios que el modelo territorial del AC le merecen a J. Solé Tura, «La Constitución y la lucha por el socialismo», y a M. Roca i Junyent, «Una primera aproximación al debate constitucional», ambos en *La izquierda y la Constitución,* cit., pp. 28 y 44 y 46 respectivamente.

tampoco ofrecía la menor duda que todas y cada una de las innovaciones que en materia autonómica aportaba el AC (carácter orgánico de los estatutos de autonomía, art. 73; autorización por ley orgánica de los acuerdos de cooperación entre Territorios Autónomos, art. 130; leyes de transferencia de competencias del poder central del Estado, art. 137; ley reguladora de las competencias financieras de los Territorios Autónomos, art. 147. 1 en conexión con el art. 146) tenían un común denominador: la más absoluta marginación del Senado en todo lo concerniente a lo que representaba el normal desenvolvimiento del Estado autonómico. Y por si fuese poco, el AC arrebataba al Senado la única —aunque fundamental— competencia efectiva que en materia autonómica el BC le concedía: la asignación anual de recursos a los distintos Territorios Autónomos se realizaría ahora en los Presupuestos Generales del Estado siguiendo el procedimiento legislativo ordinario y, en consecuencia, con plena subordinación del Senado (art. 147. 3 AC), y la distribución del Fondo de compensación ahora llamado «interterritorial» se atribuía a las Cortes Generales y no al Senado exclusivamente (art. 147. 4 AC)[243].

Llegados a este punto, cabría preguntarse cómo es posible que un Senado de composición tan abiertamente autonómica no tuviese desde el punto de vista funcional apenas incidencia autonómica; cómo se explica que el AC idease una Segunda Cámara más autonómica orgánicamente pero menos funcionalmente que la proyectada en el BC. Quizá podamos encontrar alguna respuesta en

---

[243] Sobre la configuración del Senado en el AC, véase R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas,* cit., pp. 37-42. También, J. M. Vera Santos, *Senado territorial y presencia de notables,* cit., pp. 133-138; G. Trujillo, «La regionalización del Estado», cit., pp. 518-521; F. Fernández Segado, «La configuración del Senado en el "iter" constituyente», cit., pp. 334-337, y E. Aja y X. Arbós, «El Senado, Cámara posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 17 (1980), pp. 38-39.

la incertidumbre que planeaba sobre el modelo territorial. Es cierto, como se ha visto, que el AC parecía deslizarse hacia la generalización e igualación de las autonomías pero, tal y como se ha señalado también, ello no significaba la plena neutralización de sus opuestos respectivos, o sea, la no-generalización y la diferenciación autonómicas. De manera que no se podía cerrar, redondear por medio de un Senado funcionalmente territorial un modelo territorial que aún no estaba totalmente cerrado. En esas circunstancias solamente era factible un Senado estructuralmente territorial. Sin duda, era posible una Segunda Cámara de composición autonómica aún sin saber siquiera si todo el territorio acabaría compartimentado en autonomías. Así se hizo. En cambio, lo que ya no resultaba tan sencillo era confiar a esa Cámara la decisión sobre cuestiones de tanta enjundia como la ampliación de competencias de uno, varios, o todos los Territorios Autónomos por vía estatutaria o extraestatutaria (leyes de transferencia, delegación legislativa...), cuando todavía no se sabía si todos sus integrantes lo serían en representación de una región autónoma (podría darse la situación paradójica de que los representantes de la provincia, ente de la Administración Local, resolviesen sobre la transferencia de competencias a un Territorio Autónomo, ente de descentralización política), o si todos los Territorios Autónomos tendrían la misma condición. No podrían discutir en pie de igualdad sobre las cuestiones que les incumben entes territoriales desiguales. Resulta obvio que si las distintas regiones autónomas no eran iguales entre sí, tampoco podrían decidir colegiadamente sobre aquellas materias que les afectasen más directamente. Si se presuponía que dos o tres Territorios Autónomos habrían de tener forzosamente un arco competencial más amplio que los demás, por ejemplo por vía de la delegación legislativa, entonces difícilmente los representantes en el Senado de los restantes Territorios Autónomos podrían entrar a discutir las directrices de una concreta delegación legislativa hecha

en favor de esos Territorios. En definitiva, si el principio de igualdad no vertebraba todos los Territorios Autónomos, no podía tampoco establecerse un foro (Senado funcionalmente territorial) para que todos ellos decidiesen en condiciones de igualdad.

Pero probablemente no se agotase aquí la explicación de aquella contradicción antes enunciada. Porque lo cierto era que un Senado estructuralmente diferenciado y dotado de poderes efectivos contrariaba tanto a los grandes partidos estatales como a los nacionalistas. La territorialización del poder político podía cabalmente generar en las distintas regiones autónomas sistemas de partidos propios y peculiares y la consiguiente proliferación de fuerzas políticas de corte regionalista, sobre todo si se tiene en cuenta que por entonces los grandes partidos nacionales estaban lejos de tener una implantación plenamente consolidada. Con el establecimiento del sistema de representación proporcional para la elección de los distintos parlamentos regionales se aseguraba la traslación más o menos fidedigna de esos particulares sistemas de partidos a las distintas asambleas, y, de paso, al Senado, ya que previsiblemente la mayoría de sus miembros vendrían designados por éstas, respetando, a su vez, proporcionalmente la relación de fuerzas existente en cada una de ellas. ¿El presumible resultado de todo ello? Una Cámara compuesta por un abigarrado mosaico de fuerzas políticas que la harían especialmente ingobernable. Pero es que además debía repararse en que la duración del mandato de los senadores así elegidos quedaba vinculada a la de la asamblea que los designaba. No podía descartarse, sino más bien todo lo contrario, que las elecciones regionales acabasen por celebrarse escalonadamente en el tiempo y no simultáneamente y las fluctuaciones de la orientación política general que inevitablemente se suceden en el tiempo terminarían entonces por reflejarse en la Segunda Cámara, con la ayuda del sistema proporcional empleado

en los distintos eslabones de la cadena electiva (asambleas regionales primero, y designación de senadores por éstas después). Si a todo ello se añade que el sistema de representación proporcional se aplicaría previsiblemente también al Congreso, el cuadro resultante quedaría aproximadamente como sigue: que el partido que dispusiese de mayoría —presumiblemente relativa— en la Cámara Baja debería contar con otra Cámara que a lo peor resultaba ser completamente incontrolable, o que a lo mejor quedaba bajo el control —dada su finísima sensibilidad a los vaivenes electorales— de un partido distinto al hegemónico en el Congreso y sostén del Gobierno, el cual, además, en ningún caso podría disolver esa difícil o arisca Segunda Cámara. En esas condiciones, dotar al Senado de poderes efectivos en materia autonómica o en lo que fuese hubiese sido para los partidos estatales cuando menos arriesgado. Esta última circunstancia, o sea, la utilización del sistema proporcional para el Congreso y la consiguiente dificultad para alcanzar mayorías suficientemente amplias, resultaba particularmente provechosa para los partidos nacionalistas. De cumplirse esas previsiones, los partidos nacionalistas tendrían que asegurarse una presencia en esa Cámara de la suficiente entidad (cosa que el sistema de representación proporcional facilitaba) como para poder condicionar las precarias mayorías que en ella se constituirían. No se trata de una hipótesis o de una simple elucubración. Lo decía el mismo Roca al hilo del debate sobre la institución de la moción de censura constructiva: «Además de ser un modo eficaz de asegurar una continuidad en el Gobierno, el método nos parece especialmente válido para nuestro panorama político [...] en el que la previsible configuración de dos grandes fuerzas políticas no mayoritarias, tenderían a votos de censura no constructivos»[244]. Alcanzado ese

[244] M. Roca i Junyent, «Una primera aproximación al debate constitucional»,

objetivo, los partidos nacionalistas se encontrarían en una posición inmejorable para poder negociar (elemento crucial en el nuevo modelo territorial) en el Congreso de los Diputados los diversos aspectos del Estado autonómico. En realidad, pues, un Senado funcionalmente territorial, plenamente territorial, además de inviable en aquel momento, no interesaba a nadie.

2.2- El punto de inflexión del proceso: el *Informe de la Ponencia.* La aparición en escena de la tendencia generalizadora-diferenciadora y la desconstitucionalización de la composición del Senado.

Tras la publicación del AC se abría un plazo para la presentación de enmiendas que se prolongaba durante todo el mes de enero de 1978. En ese tiempo los diputados y los distintos grupos parlamentarios se lanzaron a una frenética actividad enmendadora. Abundaron las enmiendas individuales (únicamente no las presentaron los diputados del Grupo parlamentario socialista y vasco) y al final acabaron por reunirse nada menos que 3.100 enmiendas repartidas en los 779 escritos presentados. Esta circunstancia alarmó a muchos, que empezaron a hablar —sin demasiado fundamento[245]— del «consenso perdido». Claro que en lo que a la organización territorial se refiere, no podía perderse un consenso que en verdad nunca antes se había alcanzado. Este desencuentro de fondo sobre el modelo territorial emergió a la superficie con la publicación de los distintos votos particulares (que habían aparecido como anexo al AC en el *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 44, de 5 de enero) y enmiendas. Fraga había

---

cit., p. 42.

[245] Así lo denunciaba de Esteban en su artículo «La Constitución y el consenso», publicado en *El País* el 17 de febrero de 1978, y hoy reunido junto con otros en el libro titulado *Por la senda constitucional,* cit., pp. 77-80, para quien lo realmente grave no era esa supuesta (e inexistente) pérdida del consenso, sino la dilación excesiva que estaban tomando los trámites de elaboración de la Constitución.

presentado un voto particular a la totalidad del Título VIII en el que defendía la implantación de un régimen dual (diferenciación): provincias mancomunadas por un lado, y unas descafeinadas regiones autónomas por otro[246]; y el señor Carro Martínez (AP) lo suscribía íntegramente en su enmienda núm. 2[247]. Los votos particulares presentados por la representación de UCD en la Ponencia no excluían reservas sobre determinados extremos del Título VIII del AC que serían convenientemente planteadas en trámites posteriores[248]. Y ciertamente aquellas reservas irían tomando forma en el trámite de enmiendas con la firma por UCD de la número 779 en la parecía apuntarse hacia el establecimiento de distintos tipos de regímenes autonómicos[249]. Los nacionalistas, por su parte, hicieron lo que de ellos cabía esperar y ahondaron en la diferencia: la Minoría Catalana en un voto particular al artículo 123 del AC reclamaba la potestad tributaria originaria de los regímenes forales históricos[250]; el PNV reivindicaba la reintegración foral, el pacto foral con la Corona y un procedimiento absolutamente

---

[246] *Vid.* los votos particulares del Grupo parlamentario de Alianza Popular en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, 2.ª edic., preparada por F. Sainz Moreno y M. Herrero de Padura, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 37-41.

[247] En adelante, todas las enmiendas citadas podrán encontrarse en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., pp. 63-500, y para facilitar su búsqueda se acompañarán siempre de la numeración correspondiente.

[248] *Vid.* los votos particulares del Grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, p. 61.

[249] El punto 4.º de la propuesta de modificación de orden general del Título VIII y de las disposiciones (transitorias) 3.ª, 4.ª y 5.ª contenida en la citada enmienda disponía: «Debe diseñarse un marco constitucional *flexible* en cuanto a la organización y asunción de competencias para los territorios que deseen acogerse a un régimen autonómico, de modo que éstos puedan conciliar sus legítimas aspiraciones autonómicas con [...] su *personalidad histórica y cultural*», (cursivas nuestras), p. 495.

[250] Votos particulares del Grupo parlamentario de la Minoría Catalana, *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., p. 49.

excepcional de negociación —basada en el pacto entre iguales— entre el Consejo General Vasco u organismo foral competente y el Gobierno para determinar su funcionamiento y el traspaso de competencias (enmienda núm. 689[251]), y el señor Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra) presentaba una enmienda de inclusión de un Título VIII bis, a intercalar entre el Título VIII y el IX, que llevaba por rúbrica «del ejercicio del derecho de autodeterminación» (enmienda núm. 64). La tensión entre igualación y diferenciación se hacía a cada paso más evidente. La exacerbación de la segunda por el nacionalismo vasco hacía saltar por los aires la lógica del Estado autonómico (soberanía popular, principio de unidad). Por otra parte, el centro-derecha estaba plenamente persuadido de que con el AC se había llegado demasiado lejos en materia autonómica. Una vez más se ponía de manifiesto la ausencia de un acuerdo básico sobre el modelo territorial. De ahí que no le faltase razón a Jordi Solé cuando indicaba en el informe que sobre el AC presentara al Comité central del PCE que «este Título que es seguramente el más importante de la Constitución, es también el Título más amenazado; es el Título que tiene más posibilidades de cambiar de arriba a abajo; es el Título que puede ser sometido a una mayor ofensiva, o más exactamente, a una serie de ofensivas entrecruzadas que finalmente pueden desvirtuarlo»[252].

---

[251] Enmienda que, como rememora Miguel Herrero, fue redactada por él y Arzalluz tomando un café en el Nuevo Club. (M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 162. Conviene aclarar para no inducir a error que, en el texto señalado, a la enmienda en cuestión se le asigna, por equivocación, el núm. 869).

[252] J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución,* cit., p. 100.

Curiosamente, sin embargo, las distintas enmiendas presentadas a su articulado no parecían infundir este temor[253], sin duda justificado, como acabamos de ver, con las enmiendas generales al Título VIII y de adición de disposiciones finales. En efecto, únicamente tres enmiendas —la 736 presentada al artículo 129. 3 por el señor Ortí Bordás (UCD), y las respectivas enmiendas (núms. 2 y 691) que los diputados de AP, señores Carro Martínez y López Rodó, presentaron a la disposición transitoria quinta— atacaban el principio de generalización autonómica, pero además había otras, como las tres firmadas por los diputados centristas señores García-Margallo Marfil y Domínguez García (núms. 751, 752 y 753) que apuntaban justamente en dirección contraria al contemplar la posible incorporación de Ceuta y Melilla a la región autónoma andaluza. Con relación al controvertido asunto de las nacionalidades y regiones, tan sólo las enmiendas de los señores Gómez de las Roces (Grupo parlamentario Mixto: Partido Aragonés Regionalista) y García Garrido (UCD) a los artículos 2.º y 128. 1 (núms. 37 y 55; 757 y 755 respectivamente) solicitaban la supresión del término «nacionalidades» en tanto que posible título justificativo de un tratamiento discriminatorio o diferenciado entre las distintas regiones. A todas las demás[254] únicamente las movía, como había

---

[253] Tampoco introducía variaciones sustanciales, seguramente también porque no era esa su función, sino únicamente —aunque muy estimables— modificaciones técnicas y estilísticas las *Notas y observaciones sobre el Anteproyecto de Constitución* elaboradas por Antonio Hernández Gil, a la sazón Presidente de las Cortes, y entregadas, una vez transcurrido el plazo para la presentación de enmiendas, al Rey, al Presidente del Gobierno, al presidente de la Comisión constitucional y a los siete miembros de la Ponencia, y hoy publicadas a modo de apéndice en su libro *El cambio político español y la Constitución,* cit., pp. 473-574; en concreto, pp. 547-561.

[254] Enmiendas núm. 2, Sr. Carro Martínez (AP); núm. 14, Sr. Jarabo Payá (AP); núm. 35, Sr. de la Fuente y de la Fuente (AP); núm. 63, Sr. Fernández de la Mora y Mon (AP); núm. 74, Sr. Silva Muñoz (AP); y núm. 736, Sr. Ortí Bordás (UCD).

sucedido en el seno de la Ponencia, la preocupación por el riesgo que para la unidad podía conllevar su inclusión, lo que, a su vez provocaría que su mantenimiento en el artículo 2.º del Informe de la Ponencia (IP) se hiciese a costa de recargarlo retóricamente en torno al concepto de unidad de la nación española.

Tampoco las enmiendas relativas a la iniciativa autonómica contradecían las pautas marcadas en el AC. Al contrario, todas ellas defendían la iniciativa autonómica municipal[255] —excepto las enmiendas 302 del Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya y 350 del Grupo parlamentario Socialista del Congreso que no la excluían pero sí la relegaban al reducirla al supuesto de que decayese la iniciativa de los diputados y senadores de una provincia— e incluso algunas reservaban nuevos cometidos para los ayuntamientos (posibilidad de los municipios de sumarse a la iniciativa autonómica impulsada por una provincia limítrofe —enmienda núm. 68, Sr. Pérez Crespo, de UCD—; o de paralizar la tramitación de un estatuto de autonomía impulsada por iniciativa de un órgano preautonómico —enmienda núm. 718, Sr. Sancho Rof, también de UCD—). Pero también las había que introducían rasgos diferenciadores como las especialidades de acceso requeridas para los regímenes forales (enmienda núm. 64 del Sr. Letamendía), o el muy particular procedimiento de incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (enmienda núm. 778, Grupo parlamentario de UCD, Socialista del Congreso y Nacionalista

[255] Enmiendas núm. 56, Sr. Gómez de las Roces (Grupo parlamentario Mixto: Partido Aragonés Regionalista); núm. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); núm. 84, Sr. Gastón Sanz (Grupo parlamentario Mixto: Partido Socialista de Aragón) que además reclamaban una rebaja de los requisitos exigidos en el AC para acceder a la autonomía, y núms. 565, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); 753, Sr. García-Margallo Marfil (UCD); y 767, Sr. Llorens Bargés (UCD).

Vasco; núm. 687, Grupo parlamentario Vasco; y núm. 778 bis, Sr. Astrain Lassa, de UCD).

Otro tanto sucedía con las enmiendas presentadas al procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía. Ninguna de ellas preveía la implantación de sistemas de elaboración específicos o privativos de determinados territorios y únicamente incidían en diversos aspectos del diseñado en el AC, como la composición de las asambleas encargadas de redactar los proyectos de estatuto[256] (aunque ninguna de ellas propusiese, como finalmente recogió el IP, la incorporación a las mismas de las Diputaciones provinciales), el momento de celebración y mayorías del referéndum o la capacidad de decisión de las Cortes Generales[257]. Tan solo una enmienda —la núm. 186 del Grupo parlamentario de la Minoría Catalana— introducía un ligero matiz diferenciador de carácter procedimental, al solicitar que en la fase de envío de los distintos proyectos de estatuto a la Comisión constitucional del Congreso el orden de preferencia que se siguiese para su tramitación fuese la procedencia y no el criterio temporal, de manera que tuviesen «prioridad los proyectos de Estatutos procedentes de territorios autónomos dotados de un régimen provisional antes de la entrada en vigor de la presente Constitución, y de entre éstos, aquellos a los que se hubiera conferido dicho régimen con anterioridad». Enmienda esta de la Minoría Catalana

---

[256] Enmiendas núm. 694, Sr. Gutiérrez Díaz (Grupo parlamentario comunista); y núm. 736, Sr. Ortí Bordás (UCD).

[257] Enmiendas núm. 304, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; núms. 352 y 353, Grupo Socialista del Congreso; núm. 694, Sr. Gutiérrez Díaz (Grupo parlamentario Comunista); núm. 736, Sr. Ortí Bordás (UCD); núm. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); núm. 180, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; núms. 567 y 568, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); núm. 652, Grupo parlamentario Vasco; núm. 57, Sr. Gómez de las Roces (Grupo parlamentario Mixto: Partido Aragonés Regionalista); y núm. 691, Sr. López Rodó (AP).

que se entenderá aún mejor si se tiene en cuenta que fue justamente Cataluña el primer territorio (*vid. supra*) al que se le concedió el régimen provisional de autonomía.

El aspecto institucional no suscitó en modo alguno gran controversia. Aparte la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente, hubo enmiendas —como las núms. 705, Sr. Gallego Bezares (Grupo parlamentario Comunista); 671, Grupo parlamentario Vasco; o 695, Sr. Solé Barberá (Grupo parlamentario Comunista)— que demandaban una organización judicial propia para los distintos Territorios Autónomos. Aunque también aquí la diferenciación se abría camino: dos enmiendas —la núm. 654, Grupo parlamentario Vasco; y la núm. 763, Sr. Durán Pastor (UCD)— pedían el reconocimiento de particularidades institucionales para los territorios históricos e insulares, mientras que otras, si bien circunscritas a las instituciones intermedias, apelaban al respeto de las especificidades de los órganos forales (enmiendas núms. 688, Grupo parlamentario Vasco; y 711, Sr. Viana Santa Cruz, de UCD) y de los Cabildos canarios (enmienda núm. 771, Sr. Llorens Bargés, de UCD).

Nadie planteaba siquiera la posibilidad de simultanear distintos sistemas de distribución de competencias que pudiesen conducir a diversos techos competenciales según los territorios. Se enmendaba, eso sí, la lista única (los treinta y dos apartados del art. 138 recibieron cincuenta y cinco enmiendas), y mientras unos ofrecían otras posibles variantes de la misma (enmienda núm. 64, Sr. Letamendía Belzunce, del Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra), otros solicitaban su ampliación (enmienda núm. 773, Sra. Becerril Bustamante, de UCD) o su reducción (enmienda núm. 657, Grupo parlamentario Vasco), o bien que la lista única lo fuese de las competencias que los Territorios Autónomos pudiesen asumir (enmienda núm. 35, Sr. de la Fuente y de la Fuente, de AP).

No faltaba tampoco quien preconizase en versiones distintas el sistema alternativo de distribución de competencias basado en la triple lista (enmiendas núms. 101, Sr. Verde i Aldea, de Minoría Catalana; 202, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 309, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; y 357, Grupo Socialista del Congreso). Pero, desde luego, y como ya se ha señalado, con independencia de cuál fuese el régimen de distribución de competencias que se defendiese, éste siempre habría de ser único y extensible a todos los Territorios Autónomos. La competencia residual que el AC atribuía al Estado (art. 137) fue objeto de alguna enmienda de supresión (núm. 64, Sr. Letamendía; núm. 308, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; núm. 356, Grupo Socialista del Congreso; y núm. 569, Sr. Sánchez Ayuso, del Grupo parlamentario Mixto) y también de alguna otra (núm. 243, Sr. Canyellas Balcells, de la Minoría Catalana) que la asignaba a los Territorios Autónomos aunque sólo temporalmente y mientras el Estado no decidiese asumirla. Aunque tampoco la cuestión del reparto de competencias pudo zafarse de los embates diferenciadores, esta vez por la vía de las competencias financieras específicas de los territorios forales (enmiendas núms. 688, Grupo parlamentario Vasco; y 711, Sr. Viana Santa Cruz, de UCD) y de las especialidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (enmienda núm. 771, Sr. Llorens Bargés, de UCD).

El armazón orgánico del Senado, por su parte, tal y como había sido pergeñado en el AC, no fue objeto de alteraciones sustanciales ni por los votos particulares ni por las enmiendas presentadas al mismo[258]. Las vacilaciones que se apreciaban con relación al modelo territorial no encontraban su natural correlato a la hora de

[258] Como antes, tampoco ahora las introdujo el Presidente de las Cortes en sus *Notas y observaciones sobre el Anteproyecto de Constitución,* incluidas en *El cambio político español y la Constitución,* cit., pp. 518-529.

configurar una Segunda Cámara llamada a ser territorial. Quizá de las muchas dudas que se cernían sobre la organización territorial, la única que parecía encontrar su justa traslación al modo de integración del Senado era la de la generalización-no generalización de las autonomías. Ello explica que varias enmiendas —la núm. 2, Sr. Carro Martínez, de AP; la núm. 691, Sr. López Rodó, también de AP; la núm. 587, Sr. Rosón Pérez, de UCD; y la núm. 736, Sr. Ortí Bordás, de UCD y en la justificación de la misma— solicitasen el desplazamiento de la disposición transitoria quinta, que recogía el procedimiento de elección de senadores por aquellas provincias todavía no constituidas en Territorios Autónomos, al articulado, o lo que es lo mismo, pasar de considerar ese supuesto como algo provisional a hacerlo permanente y definitivo, de manera que, y dependiendo de cuál fuese su grado de excepcionalidad o normalidad, podría irse hacia un Senado de extracción mayoritariamente provincial. Pero por otra parte, se presentaban también enmiendas —las núms. 587, Sr. Rosón Pérez (UCD); 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 506, Grupo parlamentario Mixto; 148, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 277, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 397, Grupo Socialista del Congreso; 626, Grupo parlamentario Vasco— que, junto con el voto particular del Grupo parlamentario Comunista[259], venían a reclamar el carácter exclusivamente territorial del Senado al solicitar la supresión de la elección de veinte senadores por el Congreso.

En cualquier caso, no se produjo un cuestionamiento de la configuración básica que de la Segunda Cámara había efectuado el AC, ni siquiera por aquellos que más objetaron su modelo

[259] Votos particulares del Grupo parlamentario Comunista, *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., p. 43.

territorial (enmiendas núm. 2, Sr. Carro Martínez, de AP; núm. 587, Sr. Rosón Pérez, de UCD; y núm. 691, Sr. López Rodó, de AP), y nadie llegó a ofrecer un modelo alternativo de Senado. De hecho, nadie discutió —con las únicas excepciones del centrista Ortí Bordás que en la enmienda núm. 736 proponía la elección de senadores por sufragio universal directo en los distintos Territorios Autónomos y provincias, y del aliancista López Rodó, que para las provincias no constituidas en Territorios Autónomos defendía en la enmienda núm. 691 la designación de senadores por sus respectivas Diputaciones provinciales— la elección indirecta de los senadores por las asambleas legislativas de los Territorios Autónomos y los colegios de concejales de cada provincia.

A partir de la asunción de esta fundamental premisa inicial, todas las enmiendas y votos particulares de que fue objeto el modo de composición del Senado del AC tenían un carácter puramente técnico o de matiz. Así, con relación al mecanismo de elección de senadores por las diversas asambleas legislativas, el requisito de la proporcionalidad exigido no sólo en cuanto a la correlación de fuerzas existente en la asamblea sino también en el aseguramiento de la representación de las diversas áreas del Territorio Autónomo (art. 60. 2 AC) se traducía para los archipiélagos balear y canario a través de la enmienda núm. 762 del diputado centrista Sr. Clar Garau en la garantía expresa de representación de un senador por cada una de las islas o agrupación de ellas; la pertenencia a la asamblea como condición de elegibilidad era en cambio omitida en la enmienda núm. 2 del Sr. Carro (AP), mientras que los votos particulares de los grupos parlamentarios Comunista, de la Minoría Catalana y Socialistas del Congreso[260] reclamaban la adscripción al

[260] *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., pp. 46, 50 y 60 respectivamente.

colegio de concejales de los senadores designados por las provincias aún no integradas en un Territorio Autónomo; y, en fin, la vinculación del mandato de los senadores al de la asamblea electora quedaba sin efecto en las enmiendas núm. 587, Sr. Rosón Pérez (UCD) y núm. 691, Sr. López Rodó (AP).

De otra parte, en lo que hacía al criterio para determinar el número de senadores que debían ser elegidos por cada asamblea territorial o colegio de concejales (art. 60. 3 y disposición transitoria quinta, AC), había enmiendas que primaban el elemento territorial[261], otras que hacían lo propio con el demográfico[262], y aún había otras que modificaban el dispositivo corrector del factor poblacional[263] (art. 60.

---

[261] Enmienda núm. 91, Sr. Gastón Sanz (Grupo parlamentario Mixto: Partido Socialista de Aragón), para el procedimiento de elección de los senadores provinciales. Desde esta perspectiva, la propuesta más radical era la formulada por el diputado de UCD, Sr. Rosón Pérez (enmienda núm. 587), que prescindía por completo de la variable poblacional y concedía idéntica representación a todos los Territorios Autónomos y provincias.

[262] Así, enmiendas núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 147, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 276, Sr. Guerra Fontana (Socialistes de Catalunya); 506, Grupo parlamentario Mixto; y los votos particulares de los Grupos parlamentarios de la Minoría Catalana y Socialistas del Congreso (las alternativas propuestas por ambos votos particulares pueden leerse en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., pp. 48 y 55 respectivamente). También privilegiaban el aspecto demográfico sobre el territorial con relación al texto del AC y en lo concerniente ahora a la elección de senadores de procedencia provincial las enmiendas núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 185, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 323, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 377, Grupo Socialista del Congreso; 585, Grupo parlamentario Mixto; 2, Sr. Carro Martínez (AP); y los votos particulares de los Grupos parlamentarios Comunista, de la Minoría Catalana y Socialistas del Congreso. (Para los votos particulares véase nota núm. 253).

[263] La enmienda núm. 702 del diputado comunista Sr. López Raimundo operaba, al contrario de lo que hacía el AC, una suerte de *igualación por abajo* del número de senadores que correspondería en representación de cada Territorio Autónomo al proponer que «si de la población de un territorio autónomo se derivara un número de Senadores igual o inferior a la mitad de

3 *in fine*), o lo suprimían directamente[264] o, por el contrario, lo aplicaban incluso también a la elección de senadores de extracción provincial[265].

No podía dejar de sorprender que la controversia que suscitaba el modelo territorial no encontrase su adecuado reflejo en las distintas propuestas sobre la composición de la Segunda Cámara. Las diferencias sobre el modelo territorial parecían evaporarse cuando de la configuración de la Segunda Cámara se trataba. Se discutía la organización territorial pero no la composición del Senado territorial. Posiblemente el modo de deshacer esta contradicción haya que buscarlo en su dimensión funcional. Al hacerlo se podrá comprobar, no sin cierta sorpresa, que no se había presentado —al menos que hubiésemos podido constatar— ni un solo voto particular o enmienda que viniese a reforzar el perfil funcional del Senado respecto a la ya de por sí disminuida vertiente funcional que el AC le adjudicaba, lo que, por otra parte, venía a confirmar las sospechas del general desinterés por alcanzar una Segunda Cámara realmente operativa. En efecto, no hubo una sola enmienda que se preocupase de cambiar su desventajosa posición en materia de iniciativa legislativa[266], o su condición de simple Cámara de segunda

---

otro, lo aumentará hasta alcanzar un número igual a la mitad más uno de aquél».

[264] Enmiendas núms. 28, Sr. Jarabo Payá (AP); 147, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; y 625, Grupo parlamentario Vasco.

[265] Enmienda núm. 2, Sr. Carro Martínez, de AP.

[266] *Vid.* las enmiendas presentadas al artículo 80 del AC núms. 2, Sr. Carro Martínez (AP); 64, Sr. Letamendía Belzunce, (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 411, Grupo Socialista del Congreso; 697, Grupo parlamentario Comunista; 736, Sr. Ortí Bordás (UCD); 283, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; y 412, Grupo Socialista del Congreso. Únicamente la enmienda núm. 155 de la Minoría Catalana se limitaba a recordar que en aquellos supuestos en que así lo prescribiese la Constitución, como era el caso de las leyes de armonización, la previa autorización del Senado sería un requisito indispensable para poder iniciar la tramitación legislativa.

lectura o de reflexión[267]. Y ni una sola enmienda se ocupó de plantear una modificación del papel absolutamente marginal, motivado por su participación en el procedimiento legislativo, que le correspondía en orden a la constitución de los distintos Territorios Autónomos[268], su proceso estatuyente y de reforma estatutaria[269], asunción extraestatutaria de competencias[270], o al regular funcionamiento de un Estado descentralizado[271]. Este desinterés de

---

[267] *Vid.* las enmiendas al artículo 83 del AC núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 736, Sr. Ortí Bordás (UCD); 156, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; y 228, Sr. Barrera Costa (Esquerra Republicana de Catalunya integrada en el Grupo de la Minoría Catalana). Incluso la enmienda núm. 779 del Grupo parlamentario de UCD cercenaba sus capacidades como Cámara de segunda lectura al demandar la participación exclusiva del Congreso en materia presupuestaria.

[268] *Vid.* la enmienda núm. 736 que el Sr. Ortí Bordás (UCD) presentó al artículo 129. 3 del AC.

[269] *Vid.* las enmiendas al artículo 131 del AC (elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía) núms. 304, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 352, Grupo Socialista del Congreso; 694, Sr. Gutiérrez Díaz (Grupo parlamentario Comunista); 736, Sr. Ortí Bordás (UCD); 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 180, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 567 y 568, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); 652, Grupo parlamentario Vasco; y 691, Sr. López Rodó (AP); así como también la enmienda núm. 736 que el diputado centrista Sr. Ortí Bordás presentó al artículo 132. 2 *d*) del AC (procedimiento de reforma de los estatutos de autonomía).

[270] *Vid.* las enmiendas al artículo 139. 1 y 2 del AC (autorización por ley para la asunción por un Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias del Estado y atribución por ley de bases a todos o a alguno de los Territorios Autónomos de la facultad de dictar legislación delegada, respectivamente) núms. 89, Sr. Gastón Sanz (Grupo parlamentario Mixto: Partido Socialista de Aragón); 310 en conexión con la 309, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 358, Grupo Socialista del Congreso; 571 en relación con la 570, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); y 676, Grupo parlamentario Vasco. Igualmente cotéjense las enmiendas presentadas al artículo 137 del AC (leyes de transferencia) núms. 308, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 356, Grupo Socialista del Congreso; 569, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); y 587, Sr. Rosón Pérez (UCD).

[271] *Vid.* las enmiendas presentadas al artículo 130 del AC (acuerdos de cooperación entre Territorios Autónomos) núms. 33, Sr. Jarabo Payá (AP); 64,

los enmendadores de todos los grupos políticos contrastaba con el finísimo celo que algunos de ellos pusieron en fortalecer su función, por otra parte absolutamente excepcional, de Cámara garante de la autonomía[272]. En estas circunstancias lo mismo daba un Senado

---

Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 99, Sr. Verde i Aldea (Minoría Catalana); 178 y 179, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 303, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 351, Grupo Socialista del Congreso; 651, Grupo parlamentario Vasco; 566, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); 698, Sr. Bono Martínez (Grupo parlamentario Comunista); y 769, Sr. Llorens Bargés (UCD); al artículo 147. 1 (financiación de los Territorios Autónomos) núm. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); y al 147. 4 (distribución de un Fondo de compensación interterritorial) núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 315, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; y 364, Grupo Socialista del Congreso; estas dos últimas enmiendas, sin embargo, aun sin llegar a las cotas del BC, otorgaban al Senado mayor protagonismo que el texto del AC, al requerir el acuerdo de la mayoría absoluta del mismo sobre los criterios de reparto de dicho Fondo.

[272] Así se puede corroborar si se consultan las enmiendas presentadas al artículo 139. 3 del AC (leyes de armonización) núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 201, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 676, Grupo parlamentario Vasco; y 697, Grupo parlamentario Comunista; y los votos particulares de los Grupos parlamentarios Comunista y de la Minoría Catalana; o al artículo 144 (medidas coercitivas del Gobierno contra un Territorio Autónomo) núms. 64, Sr. Letamendía Belzunce (Grupo parlamentario Mixto: Euskadiko Eskerra); 194, Grupo parlamentario de la Minoría Catalana; 313, Grupo parlamentario Socialistes de Catalunya; 361, Grupo Socialista del Congreso; 451, Sr. Güell de Sentmenat (Grupo parlamentario Mixto: Unió del Centre i la DemocràciaCristiana de Catalunya); 575, Sr. Sánchez Ayuso (Grupo parlamentario Mixto); 678, Grupo parlamentario Vasco; y 697, Grupo parlamentario Comunista; además de los votos particulares de comunistas y nacionalistas catalanes. Todas ellas o bien solicitaban directamente la supresión del precepto enmendado (en el caso del art. 139. 3) o reclamaban, junto con los votos particulares referidos, que el consentimiento del Senado precisase en ambos supuestos de una mayoría cualificada. Claro que este segundo caso más que el apuntalamiento del Senado como Cámara garante de la autonomía denotaba cierta desconfianza sobre su fiabilidad para contrarrestar eventuales acometidas centralistas; de ahí el requerimiento de mayorías cualificadas o incluso muy cualificadas, y de ahí también que alguna enmienda, como la núm. 685 del Grupo parlamentario Vasco, prescindiese completamente del Senado para el supuesto de que una hipotética reforma

federal que autonómico, regional, provincial, o corporativo... porque en última instancia el resultado iba a ser siempre el mismo: el de un Senado discapacitado. Con esas funciones, lo de la composición era lo de menos, o dicho de otro modo, al estar desprovisto de funciones efectivas, la composición podía ser cualquiera.

En todo caso, cuando el 9 de febrero de 1978 los miembros de la Ponencia se volvían a reunir para iniciar los trabajos de elaboración del Informe se estaba gestando un fenómeno que, a la postre, sería clave: el de las preautonomías[273]. A finales de septiembre del año anterior se había ya restablecido provisionalmente la Generalidad de Cataluña (*vid. supra*) y nada más empezar el año en curso se concedía el régimen preautonómico al País Vasco[274] y a Navarra[275]. Cundió el ejemplo y por mimetismo el ansia autonómica se extendió como un reguero de pólvora por toda la geografía[276]. Como

---

constitucional modificase un Estatuto de autonomía y reclamase en cambio su aprobación por la Asamblea del Territorio Autónomo afectado y la ratificación por su cuerpo electoral como medio para *blindar* la autonomía territorial. (Los votos particulares indicados, en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., pp. 45 y 50).

[273] Sobre el particular véase, sobre todo, M. Clavero Arévalo, *España, desde el centralismo a las autonomías,* Planeta, Barcelona, 1983. También, C. Ruiz Miguel, *O Dereito público de Galicia,* Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997, pp. 60-62.

[274] Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco; Real Decreto 1/1978, de 4 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 1/1978.

[275] Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978 (su incorporación al Consejo General del País Vasco).

[276] Así, en el transcurso de aquel mismo año se aprobó la constitución, por orden cronológico, de los siguientes regímenes provisionales de autonomía: Galicia (Real Decreto-ley 7/1978 y Real Decreto 474/1978, de 16 de marzo); Aragón (Real Decreto-ley 8/1978 y Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo); Canarias (Real Decreto-ley 9/1978 y Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo); País Valenciano (Real Decreto-ley 10/1978 y Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo); Andalucía (Real Decreto-ley 11/1978 y Real Decreto 832/1978, de 27 de abril); Baleares (Real Decreto-ley 18/1978 y Real Decreto 1517/1978, de 13

consecuencia de este movimiento descentralizador se crearon catorce preautonomías que coincidían con las actuales comunidades autónomas, con las únicas excepciones de Madrid, La Rioja, Cantabria (cuya organización como entidades uniprovinciales o incorporación a otras comunidades autónomas se discutía por entonces) y Ceuta y Melilla. Este torrente descentralizador obedecía a una preocupación más ficticia que real. Salvo en las áreas con fuerte implantación de partidos nacionalistas, la aspiración autonómica no figuraba, ni de lejos, entre las principales preocupaciones de la población[277]. Aquello fue más bien un artificio promovido por las elites políticas locales que so capa de evitar posibles agravios comparativos, veían en las futuras autonomías nuevos ámbitos de poder que ocupar. Fuera como fuese, lo cierto era que aquel estallido descentralizador acabaría marcando decisivamente los trabajos constituyentes: se imponía la generalización autonómica, si no jurídicamente[278], sí por la vía de los

---

de junio); Extremadura (Real Decreto-ley 19/1978 y Real Decreto 1518/1978, de 13 de junio); Castilla y León (Real Decreto-ley 20/1978 y Real Decreto 1519/1978, de 13 de junio); Asturias (Real Decreto-ley 29/1978 y Real Decreto 2405/1978, de 27 y 29 de septiembre); Murcia (Real Decreto-ley 30/1978 y Real Decreto 2406/1978, de 27 y 29 de septiembre); y Castilla-La Mancha (Real Decreto-ley 32/1978 y Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre).

[277] *Vid.* A. de Blas Guerrero, «Estado de las autonomías y transición política», en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986),* cit., pp. 111-112. A parecidas conclusiones llega —aunque desde una perspectiva distinta, al intentar determinar un índice de «autonomía potencial» de las distintas regiones a partir de la relación de fuerzas en cada una de ellas entre los partidos regionalistas y el partido mayoritario gobernante de ámbito estatal— J. Cazorla Pérez, «Un índice de descentralización política para España: variación crítica sobre el modelo de Riker», en *Federalismo y regionalismo,* cit., pp. 393-402.

[278] De hecho, el IP además del consabido prinicipio dispositivo (art. 136. 1) incorporaba alguna novedad con relación a los textos precedentes (BC y AC) que alentaba la hipótesis de la no-generalización autonómica, como era el caso del precepto relativo al Fondo de Compensación (art. 150. 2 IP) donde se disponía que sus recursos habrían de ser distribuidos «entre las Comunidades autónomas *y Provincias, en su caso*».

hechos. Políticamente el proceso de descentralización se antojaba irreversible[279]: resultaba difícilmente imaginable que los que tanto empeño habían puesto en conseguir las instituciones preautonómicas renunciasen a ellas una vez aprobada la Constitución. La extensión de las preautonomías sin duda preconcebía el futuro mapa autonómico por mucho que los sucesivos textos constitucionales continuasen formalmente moviéndose en la dialéctica de la generalización-no generalización autonómica. Pero además aquellos regímenes provisionales de autonomía aunque de forma muy elemental anticiparían la futura organización institucional —un máximo órgano colegiado (Consejo, Junta, etc.) que designaba a un Presidente (salvo en el caso de la Generalidad) que, a su vez, disponía de un órgano colegiado de gobierno— y el reparto de competencias, pues, aun cuando carecían de potestades legislativas, se arbitraron unas Comisiones mixtas paritarias para el traspaso de servicios del Estado a los distintos entes preautonómicos. En definitiva, constituían un precedente demasiado evidente como para ser soslayado: los constituyentes podían hacer como que lo ignoraban, aunque en realidad no pudiesen dejar de hacerlo.

Una vez que la opción de la generalización autonómica parecía que terminaría por imponerse, el debate se deslizó hacia la disyuntiva igualación-diferenciación de las distintas autonomías. En la nueva etapa de los trabajos de la Ponencia que se abría entonces había ya mucho trecho andado y ello sin duda facilitaba las cosas. Los

---

[279] No así desde un punto de vista estrictamente jurídico, ya que la propia Constitución acababa recogiendo entre las causas de disolución de los organismos provisionales autonómicos el supuesto de que la iniciativa autonómica no llegase a prosperar o que no hubiesen ejercido el derecho que la disposición transitoria primera les reconocía (sustituir la iniciativa autonómica de las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares) en el plazo de tres años (disposición transitoria séptima *b*) y *c*) respectivamente CE).

ponentes conocían al detalle los temas y habían trabado una cierta amistad y complicidad que agilizaba y aligeraba la ardua tarea de informar el AC y el nutrido número de enmiendas de que había sido objeto. Las fecundas sesiones celebradas por la Ponencia en el Parador de Gredos (16-19 de febrero de 1978) constituían buena prueba de ello. Pero también era un momento de encrucijada porque el tiempo se acababa y los distintos grupos debían descubrir sus cartas y urdir las alianzas que les permitiesen ganar la partida, pues había ciertos temas —la organización territorial entre ellos— donde de antemano se sabía que la unanimidad era imposible. Fue entonces cuando Miguel Herrero desplegó su audaz estrategia de aislar al PSOE. Contando con que Fraga no podría, después de todo, rechazar sus planteamientos, de lo que se trataba era de ganarse el apoyo de la Minoría Catalana sin despertar la hostilidad del representante comunista. Fue así como salieron adelante las enmiendas que modificaban el artículo relativo a la enseñanza (supresión del control estatal sobre los centros subvencionados con fondos públicos) e introducían el *lock-out* (cierre patronal). Cuando el 6 de marzo se reunía la Ponencia para celebrar una nueva sesión de trabajo, Peces-Barba ya estaba persuadido de la autenticidad de aquella operación. Se inició con una intervención de Miguel Herrero presentando un documento de trabajo de su grupo para el Título VIII que a continuación repartió entre los ponentes con la advertencia de que debía completarse con una disposición adicional y una transitoria. Aquello provocó la indignación del ponente socialista. «Me pareció un texto muy moderado, que además me resultaba conocido [...]. Más tarde [...] pude comprobar que era casi una reproducción literal de las normas sobre mancomunidad de diputaciones que había aprobado el gobierno en 1976»[280],

[280] G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 125.

recordaría años después. De modo que presentó una objeción formal por entender que aquel texto no se ajustaba a la enmienda general que sobre esa materia había presentado UCD. Tras analizar la regulación de los tratados internacionales, y a petición de Peces-Barba, se entró a revisar la redacción del artículo 28 relativo al polémico tema de la educación. Al finalizar el debate que la cuestión había suscitado, el ponente socialista manifestó que, según su parecer, se había roto el consenso inicial sobre aquel precepto y que, por ello, solicitaba la venia del Presidente —en aquella ocasión Fraga— para retirarse. Los demás miembros de la Ponencia intervinieron con el fin de disuadirlo de su propósito; pero todo fue en vano: el abandono de la Ponencia se había consumado[281].

Al día siguiente, y sin la participación de Peces-Barba que ya no se volvería a incorporar más que para cumplir con la formalidad de firmar el IP en la sesión del 10 de abril[282], la Ponencia decidió entrar a analizar el nuevo documento que sobre la organización territorial había presentado Miguel Herrero en la sesión del día anterior y las enmiendas propuestas. El texto que ahora se esgrimía había sido elaborado por el ponente centrista a instancias de Suárez y Lavilla y, en el momento de su presentación, contaba cuando menos con la anuencia de Fraga y de Roca. En él se establecía que las regiones de régimen común pasasen a convertirse en una suerte de mancomunidades provinciales, mientras que para Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra se reservaba el término de nacionalidades y la actualización de los derechos históricos, y sólo para ellos se preveía una particular vía estatutaria con un específico y

[281] Sesión del día 6 de marzo de 1978, en *Actas,* pp. 337-340. A partir de esta sesión, y por causa del abandono, se empezó a levantar acta de las reuniones de la Ponencia; antes, o sea, durante las celebradas entre el 9 de febrero y ésta, únicamente se incorporaban al Informe los acuerdos adoptados por los ponentes.

[282] *Actas,* pp. 375-378.

diferenciado régimen institucional y competencial[283]. La diferenciación que había anidado en los diversos textos constitucionales que hasta entonces se habían sucedido en el transcurso del *iter* constituyente permaneciendo en ellos en estado letárgico, reaparecía ahora con toda su fuerza en la escena constituyente para no abandonarla ya nunca más.

La tarde del 11 de marzo, en el hotel Monte Real, tuvo lugar una importante reunión del llamado Ente Coordinador de UCD que desde noviembre del año anterior agrupaba a representantes del Gobierno, del partido y de los grupos parlamentarios, en la que las tesis de Miguel Herrero, con el inestimable apoyo de Meilán y Viana, salieron reforzadas. Se trataba de suprimir el tan manido y conflictivo término de las nacionalidades a cambio del reconocimiento expreso del derecho a la autonomía de Cataluña y Galicia y de los derechos históricos vascos y navarros, y de seguir en lo institucional y competencial un criterio diferenciador entre ellos y el resto. Tan solo dos días después se ponía una vez más de manifiesto que UCD carecía de un proyecto autonómico coherente y definido[284] cuando Suárez, por influjo de Fernando Abril, decidía ahora suprimir toda referencia expresa a esos territorios.

---

[283] *Vid.* la sesión del 7 de marzo de 1978, en *Actas,* pp. 341-344, y el comentario que de su propio texto hace M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., p. 155.

[284] Antes, durante el mes de enero de aquel mismo año, se habían encadenado una serie de reuniones del Ente Coordinador en la Moncloa y de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado en los hoteles Barajas y Monte Real que dejaban bien al descubierto las contradicciones que convivían en el seno de UCD y la absoluta incapacidad de alcanzar siquiera un bosquejo de modelo territorial consensuado lo que, a su vez, impidió que se pudiese aprovechar el trámite de presentación de enmiendas para ofrecer una alternativa autonómica propia. (Sobre el desarrollo de aquellas reuniones, véase E. Attard, *La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades,* cit., pp. 74-83).

Aquella nueva variación del rumbo dado a la cuestión llevó a Pérez-Llorca a presentar en la sesión del 13 de marzo, que además le tocaba presidir, lo que ahora se calificaba como propuesta formal de redacción del Título VIII ante el desconcierto de Roca y Solé Tura que, a pesar de todo, accederían a trabajar sobre el nuevo texto. Todo él se construía sobre una premisa básica: las diferencias de los distintos territorios en sus diversos grados de autonomía (art. 2.º. 1). A partir de esta constatación previa, habría unas comunidades autónomas equiparadas a las mancomunidades provinciales (art. 1.º[285]) y otras, en cambio, de mayor intensidad autonómica. A este segundo grupo formalmente podría incorporarse cualquier región (igualación) por medio de un procedimiento agravado (disposición adicional 5[286]), pero como veremos más adelante materialmente estaba reservado para «aquellas Comunidades autónomas que hubieren plebiscitado afirmativamente un Estatuto de Autonomía con anterioridad» (disposición adicional 6)[287], o sea, Cataluña, País Vasco y Galicia, a los que eventualmente se podría sumar Navarra (disposición transitoria séptima[288]) a través del singular procedimiento de incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que lo sustituyese (diferenciación). De la precisa relación de territorios dotados de un régimen diferenciado del proyecto de Miguel Herrero pasamos ahora a una especie de circunloquio para, al cabo, decir lo mismo. Del reconocimiento expreso venimos al

---

[285] Ambos artículos del documento que UCD presentó a la Ponencia en su sesión del 13 de marzo de 1978, en *Actas,* p. 345.

[286] Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 356. La decisión de incluir la nueva disposición adicional en el IP se tomó en el transcurso de la sesión del 15 de marzo, *Actas,* p. 372.

[287] Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 356.

[288] Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 354. A esta disposición transitoria se la acomodaría luego como nuevo apartado tercero de la disposición transitoria tercera (sesión del día 15 de marzo, en *Actas,* pp. 370 y 371).

reconocimiento tácito aunque con idéntico resultado. A ellos se les asignaría un procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos (disposición adicional 7[289] y disposición transitoria cuarta[290]), un régimen competencial (disposición adicional 4[291]; arts. 11, 12, 13 y 14[292]) y una organización institucional (disposición adicional 8[293]) que básicamente en todo coincidía con lo que el AC estipulaba con carácter general para todos los Territorios Autónomos. Para las regiones de régimen común, en cambio, se implantaba un proceso estatuyente simplificado (art. 8.º[294]), con un régimen de competencias tasadas a las que podrían sumarse otras de gestión sobre materias no incluidas entre las de competencia exclusiva del Estado (disposición adicional 2 y 3[295]), y un absoluto mutismo sobre cuál habría de ser su organización institucional (art. 9.º[296]). Se perfilaban, pues, dos regímenes jurídico-territoriales perfectamente diferenciados que corrían en paralelo aunque con la posibilidad, transcurridos cinco años (disposición adicional 2 *in fine* y 4[297]), de poder encontrase (tendencia igualadora).

En el discurrir de aquellas sesiones las tensiones existentes entre los ponentes de UCD se hicieron cada vez más evidentes. Nada más iniciarse la sesión del 13 de marzo, Miguel Herrero había manifestado su reserva personal con relación a algunos extremos

---

289 Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* pp. 356-357.
290 Sesiones del 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 354 y 370.
291 Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 356.
292 Sesiones del 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 347-350 y 352; y 363-367 respectivamente.
293 Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 357.
294 Sesiones de los días 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 347 y 361 respectivamente.
295 Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* pp. 355-356.
296 Sesiones de los días 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 347, 352; y 362-363 respectivamente.
297 Sesión del 13 de marzo, en *Actas,* p. 356.

del documento que su compañero de grupo, Pérez-Llorca, acababa de presentar a la Ponencia y su determinación de votar en contra de los mismos, cosa que hizo para los supuestos de creación por el Estado de centros docentes con independencia de las competencias que las comunidades autónomas asumiesen[298] y de interposición por el Gobierno de un veto suspensivo frente a los textos aprobados por las asambleas de las regiones autónomas[299], provocando en ambos casos un empate en la Ponencia (Pérez-Llorca, Gabriel Cisneros y Fraga frente a Herrero, Roca y Solé Tura, pues Peces-Barba ya se había retirado de la Ponencia) que obligaba a mantener para esas dos cuestiones el texto del AC. También votó en contra de la disposición que regulaba la procedencia de los recursos de las comunidades autónomas, cuya redacción por cierto se había encomendado a Roca, aunque en este caso, al hacerlo en franca minoría, no arrojó más consecuencias[300]. Todo aquello levantó una considerable polvareda política; Miguel Herrero presentaba su dimisión aunque no le fue aceptada. Pronto, sin embargo, todo quedó en el olvido. Pero, una vez más, se hacía patente la imposibilidad de alcanzar un acuerdo básico sobre el modelo territorial del Estado, cuando nada menos que en el grupo mayoritario que sostenía al Gobierno coexistían malamente todas las tendencias, incompatibles entre sí (generalización-no generalización; igualación-diferenciación), que podían inspirar cualquier diseño territorial.

---

[298] Sesiones de los días 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 352 y 359, 367.

[299] Sesiones del 13 y 15 de marzo, en *Actas,* pp. 357 y 359, 368. En la sesión del 16 de marzo se sustituirá por una nueva redacción que se incluirá en un nuevo párrafo segundo del artículo 152 (*Actas,* p. 374).

[300] Sesión del 15 de marzo, en *Actas,* pp. 359 y 369.

Como era de esperar, las nuevas directrices marcadas por la Ponencia tuvieron su justo reflejo en el IP[301]. El nuevo texto alumbrado por la Ponencia se inspiraba inequívocamente en la diferenciación (art. 131. 1 IP). Se distinguían así dos tipos de regiones autónomas: las de régimen común y las de régimen especial. En las primeras podría constituirse cualquier territorio que cumpliese los requisitos que el artículo 136 del IP establecía y, una vez aprobado su estatuto de autonomía por el procedimiento abreviado descrito en el artículo 138, vendría a tener la condición de una suerte de mancomunidad provincial (art. 130 IP). A las de régimen especial, en cambio, podría acceder teóricamente cualquier territorio que lograse salvar los escollos de un procedimiento agravado (disposición adicional 5) o específicamente aquellos en «donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal», que podrían hacerlo sirviéndose de un procedimiento absolutamente privilegiado (disposición adicional 4), a los que además podría sumárseles Navarra por medio de su particular forma de incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que en su día lo sustituyese (disposición transitoria tercera). El modo de elaboración de los estatutos para estos territorios era sensiblemente más complejo e incorporaba elementos de pacto (disposición adicional 6 y disposición transitoria cuarta) y tras su aprobación se constituirían en entes de descentralización política. Para las autonomías de régimen ordinario no había ninguna previsión institucional concreta [art. 139. 1 *c*) y 2 IP] mientras que para las segundas se detallaba su organización institucional en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente

[301] El texto articulado se encuentra en el Anexo al Informe de la Ponencia, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1617-1646.

(disposición adicional 7). Las primeras no podrían asumir más competencias que las estipuladas en una lista tasada correspondiéndole al Estado todas las demás (disposición adicional 2 y art. 141. 2 IP); las de régimen especial, en cambio, podrían hacerse con todas las competencias que no fuesen de la exclusiva competencia del Estado (disposición adicional 4 y 5 en conexión con la 3, y art. 141 IP). Se contemplaba también la posibilidad de que las autonomías ganasen competencias por vía extraestatutaria a través de la legislación delegada desarrollada por las regiones a partir de las leyes de bases aprobadas por las Cortes (art. 142. 1 IP) y de la delegación por el Estado de la ejecución de funciones de su titularidad en las comunidades autónomas (art. 143 IP). Pero muy probablemente el primero de los medios descritos fuese de aplicación privativa en favor de las autonomías de régimen especial, pues no resultaba ni mucho menos evidente que las de régimen común fuesen a disponer de asambleas legislativas que pudiesen aprobar la correspondiente legislación delegada.

Desde esta distinción entre autonomías de régimen especial y de régimen común, entre entes de descentralización política y entes de descentralización administrativa, podría entenderse mejor la distinción entre nacionalidades y regiones (art. 2.º IP) aunque el texto del IP, preñado de ambigüedad y elipsis, no lo aclarase expresamente en parte alguna. A alimentar esta hipótesis vendría la circunstancia —ciertamente sorprendente— de que únicamente los organismos preautonómicos de las comunidades autónomas en que se hubiesen aprobado con anterioridad estatutos de autonomía podrían arrogarse la facultad de iniciar el proceso autonómico (disposición adicional 4 y disposición transitoria sexta IP); en cambio los entes preautonómicos no ya sólo de aquellas regiones que pretendiesen acceder a la autonomía por la vía ordinaria, sino también los de aquéllas que procurasen obtenerla por el

procedimiento agravado y, en consecuencia, alcanzar el mismo grado de autogobierno, quedaban completamente marginados de la iniciativa autonómica al dejarla en manos de las corporaciones locales. Era como si en el primer caso los organismos preautonómicos representasen una voluntad colectiva preexistente, la voluntad de una comunidad total preconstituida, y que eso mismo fuese imposible en el segundo caso al estar esa colectividad aún por constituirse.

En suma, el IP vino a mantener las previsiones del AC para unos territorios específicos y a rebajarlas para todos los demás. La corriente igualadora, ahora derrotada aunque no destruida, alentaba desde su agónica situación la homologación institucional cuando se disponía que, con carácter general, estarían legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entre otros, los presidentes de las asambleas de las comunidades autónomas y los presidentes de los consejos de gobierno de las mismas [art. 155 *a*) IP] y la equiparación competencial al establecerse que, transcurridos cinco años, todas las comunidades autónomas, previa reforma de sus estatutos, podrían ampliar sus competencias hasta los límites marcados por las competencias exclusivas del Estado (disposición adicional 3).

Sobre el papel al menos, no ofrecía dudas que el régimen extraordinario de autonomía sería de aplicación en aquellas regiones en donde ya hubiesen sido aprobados estatutos de autonomía o en cualquier territorio que hubiese seguido un procedimiento agravado de acceso a la autonomía. Pero como ya se apuntó con anterioridad, en realidad no era así, o no era esa la verdadera intención del constituyente. La inserción de un procedimiento agravado abierto indiscriminadamente a cualquier territorio obedecía más a la formalidad de dejar alguna vía abierta a la tendencia igualadora que a la voluntad real de ponerlo en

práctica. Y algunos indicios hay en el IP, que luego se reproducirán en textos sucesivos, que vendrían a corroborarlo. En efecto, tanto en el procedimiento ordinario como en el agravado la iniciativa autonómica se atribuía a las corporaciones locales (las diputaciones o las dos terceras partes de los municipios; o las cuatro quintas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas; art. 136. 1 y disposición adicional 5 respectivamente); en el caso del procedimiento privilegiado bastaba para que la iniciativa prosperase la mayoría absoluta de los organismos preautonómicos (disposición adicional 4), donde por cierto estaban también representadas las diputaciones (provinciales y forales). Pues bien, mientras en el procedimiento ordinario en línea con los requisitos exigidos en la fase de iniciativa se garantizaba la participación de las corporaciones locales en la asamblea encargada de elaborar los correspondientes estatutos de autonomía a través de las diputaciones provinciales (art. 138 IP), esa misma participación se obviaba en cambio en el caso de las asambleas encargadas de elaborar estatutos de régimen especial, ya que estarían integradas exclusivamente por los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretendiese acceder al autogobierno (disposición adicional 6. 1.º) y con independencia de cuál hubiese sido el procedimiento de acceso —agravado o privilegiado— seguido.

Cabría entonces preguntarse: ¿por qué razón, y a diferencia de lo que sucedía con las asambleas encargadas de preparar estatutos de régimen común, se suprimía la intervención de las corporaciones locales (diputaciones provinciales) en las asambleas elaboradoras de estatutos de régimen especial, aun cuando, como en el procedimiento ordinario, terciaban en la puesta en marcha del procedimiento agravado, y en menor medida, del privilegiado? Pues sencillamente porque el régimen especial de autonomía estaba

pensado para los territorios a los que se les reservaba la vía de acceso privilegiada y no para los del procedimiento agravado. De lo que se trataba en realidad era de articular para los primeros un procedimiento de acceso rápido a la autonomía que les permitiese alcanzar ya de inicio las más altas cotas de autogobierno posible. Pero para ello se hacía indispensable sortear la dilación que para la consecución de la autonomía supondría esperar hasta la celebración de las elecciones municipales, imprescindibles para la democratización de las corporaciones locales (las Cortes Generales no eran sino un oasis democrático en el conjunto del entramado institucional franquista) y por lo mismo previas a cualquier iniciativa autonómica, más aún cuando según confesión de Pérez-Llorca a Fraga en el transcurso de un almuerzo celebrado por ambos al día siguiente de reanudarse los trabajos de la Ponencia, Suárez no pensaba convocar las municipales hasta después de aprobarse la Constitución y una vez celebradas las elecciones generales[302]. El atajo consistió en conferir a los órganos preautonómicos de los territorios del procedimiento privilegiado iniciativa autonómica plena (con lo que de paso se perfilaban dos tipos de preautonomías: las de estos territorios, con capacidades efectivas en el proceso autonómico, y las de todos los demás, que quedarían completamente inéditos en ese proceso) y en integrar, una vez hecho uso de esa facultad con los requisitos previstos, la asamblea encargada de elaborar el correspondiente estatuto de autonomía exclusivamente por diputados y senadores, evitando la más mínima representación de las corporaciones locales, al contrario de lo que se disponía para el procedimiento ordinario y de lo que, en buena lógica, debería corresponder también para el procedimiento agravado. De ese modo, en definitiva, se conseguía el único fin que de veras se perseguía: permitir a aquellas regiones en donde

[302] M. Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido,* cit., p. 110.

hubiesen sido aprobados con anterioridad estatutos de autonomía, por medio de un procedimiento ad hoc, la obtención *inmediata* del mayor grado de autonomía posible.

La nueva orientación que la Ponencia había dado a la cuestión territorial no podía dejar de tener su incidencia en el modo de composición del Senado. Si copernicano había sido el giro de la Ponencia en cuanto a la organización territorial, no menos fue el que dio en lo que a la estructura orgánica de la Segunda Cámara concernía. Así, ésta pasó de albergar a los representantes de los distintos Territorios Autónomos, o sea, de tener una función representativa concreta (art. 60. 1 AC) a otra genérica, al acoger ahora a los representantes de las diferentes entidades territoriales (art. 64 IP). La razón aducida por los ponentes para justificar esta mutación de una representación concreta en otra genérica fue el cambio terminológico operado sobre el Título VIII[303], cuya rúbrica había pasado «de los Territorios Autónomos» del AC al más impreciso «de la organización territorial del Estado» del IP. Pero esta explicación era demasiado formalista para ser verosímil; lo que en el fondo subyacía era una profunda transformación de la naturaleza del Senado, porque si de verdad se hubiese querido mantener su carácter de Cámara representativa de las comunidades autónomas perfectamente se habría podido hacer al constituir éstas el objeto de regulación del Capítulo III del nuevo Título VIII que llevaba por rúbrica justamente «de las Comunidades Autónomas». Las causas eran más profundas y desde luego tenían que ver con la distinta configuración que el IP había dado a la organización territorial del Estado. En el nuevo diseño territorial parecía caminarse hacia la generalización por la inercia

[303] *Vid.* el Informe de la Ponencia, en *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1559-1560.

preautonómica aunque sin excluir del todo la no-generalización, y sin lugar a dudas había en él una inequívoca decantación por la diferenciación entre comunidades autónomas. En esas circunstancias resultaba innegable la dificultad de encontrar un mismo mecanismo de representación válido para entidades territoriales cualitativamente distintas, a lo que habría de añadírsele la sombra de incertidumbre (sobre todo institucional) e incluso de provisionalidad que envolvía a aquellas autonomías de régimen común que, por definición, estarían llamadas a ser mayoría. Para salvar este escollo se recurrió por una parte al socorrido recurso de remitir el modo de composición del Senado a una ley orgánica (art. 64 IP), lo cual, además de no arrostrar el problema, sino solamente aplazarlo, suponía marginar a la Segunda Cámara a la hora de regular la forma de reclutamiento de sus miembros, al exigirse para este tipo de leyes la mayoría absoluta únicamente en el Congreso (art. 74 IP); y por otra a extender la presencia en el Senado —valiéndose de aquella imprecisa declaración de representación «de las diferentes entidades territoriales que integran España» (art. 64 IP)— a otras organizaciones territoriales ya perfectamente asentadas y no sujetas a tanta indefinición, como era el caso de la provincia. De este modo, la opción del Senado provincial iba tomando cuerpo. Así lo corroboraba el senador Alberto Ballarín con ocasión de una conferencia pronunciada el 6 de marzo de 1978 en el Club «Siglo XXI». Según el senador de Centro, la generalización autonómica no era previsible, al menos a corto plazo; por otra parte, la distinta intensidad del sentimiento autonomista debía traducirse en una diversa configuración jurídico-política de las autonomías. En esas circunstancias ignorar la provincia era una insensatez. Y concluía: «Construir comunidades autónomas prescindiendo casi por completo de la provincia [...] es como empezar la casa por el tejado. [...] Así, pues, seamos conscientes de que España es, en su

mayor parte, provincial. Hagamos, coherentemente con ello, un Senado de base provincial»[304].

Sin embargo, apenas sí hubo cambios en su vertiente funcional. Y los que se introdujeron no fueron desde luego de alcance sino de matiz. Así, se mantenía inalterada la capacidad (o mejor aún: incapacidad) legislativa general del Senado tanto en lo que a su iniciativa heterónoma se refería (art. 80. 2 IP), como a la resolución de conflictos entre ambas Cámaras (veto suspensivo; art. 83 IP) o a la prescripción de mayoría absoluta únicamente en el Congreso de los Diputados para la aprobación, modificación o derogación de leyes orgánicas (art. 74 IP). Esta última circunstancia, y siguiendo la misma orientación del AC, socavaba de manera especial las facultades de la Segunda Cámara en cuanto al modo de constitución y desarrollo regular del Estado autonómico, al ser la legislación orgánica la modalidad escogida para la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía con independencia de cuál hubiese sido la vía de acceso —ordinaria o especial— escogida [arts. 138, disposición adicional 6, 139. 1 *e*) y 74 IP], lo cual tenía particular repercusión en aquellos casos —la mayoría— de comunidades de régimen ordinario, por el aire de cierta provisionalidad y potencial transformación que, justamente por medio de la reforma de sus estatutos y una vez transcurridos cinco años, podrían experimentar (disposición adicional 3 IP); la autorización, por motivos de interés nacional, para constituir una comunidad autónoma cuyo ámbito territorial no superase el de una provincia, sustituir la iniciativa autonómica de las corporaciones locales o para acordar un estatuto de autonomía para territorios no integrados en la división provincial [art. 140 *a*) *b*) y *c*) IP); la

[304] A. Ballarín Marcial, «El Senado», en *Constitución, economía y regiones,* t. II, cit., p. 386.

delegación en las comunidades autónomas de la ejecución de funciones de titularidad estatal (art. 143 IP, y separándose en este caso del criterio marcado por el AC que requería para el supuesto equivalente la intervención de ley ordinaria), o para la autorización de cualquier acuerdo de cooperación entre comunidades autónomas (art. 137. 2 IP). Tampoco experimentó modificación alguna la posición de la Cámara Alta en la atribución a las comunidades autónomas por las Cortes Generales de la facultad de dictar legislación delegada (art. 142. 1 IP), la regulación del modo de financiación de las autonomías y la distribución del Fondo de Compensación (arts. 149. 1 y 3, y 150. 2 IP). En cambio, y siguiendo las indicaciones de algunas enmiendas, el Senado vio afianzado su papel (excepcional) de Cámara garante de la autonomía: sólo él podía apreciar, ahora por mayoría absoluta, la necesidad de dictar leyes armonizadoras (art. 142. 2 IP), y en el procedimiento de reforma constitucional que volvía a la dualidad —revisión total y parcial— instaurada en el BC, se disponía para el supuesto de discrepancia entre ambas Cámaras el establecimiento de una Comisión mixta de composición paritaria (art. 160. 1 IP) y no proporcional como se estipulaba en el AC; en el procedimiento agravado de reforma, por su parte, la posición de ambas Cámaras —salvo en la iniciativa— era absolutamente idéntica (arts. 160. 3 y 4, y 159 IP)[305].

Así pues, no se advierte una modificación sustancial del Senado en su vertiente funcional: ni en el procedimiento legislativo, ni en aquellos aspectos relacionados con las autonomías se apreciaba cambio de relieve alguno. Funcionalmente el Senado era prácticamente el mismo: sobre su composición se cernía en el IP la

[305] Sobre el diseño orgánico y funcional del Senado que finalmente resultó en el IP, véase, por todos, R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas,* cit., pp. 42-43 y 48-56.

incertidumbre que en realidad auguraba un cambio esencial de su naturaleza, pero en cambio se mantenían casi intactas sus funciones. Desde esta perspectiva, pues, lo que valía antes para el Senado resueltamente autonómico del AC, vale ahora para el incierto Senado del IP[306]. Con aquel diseño funcional que había recorrido con leves modificaciones los distintos textos producidos desde el comienzo de los trabajos constituyentes hasta entonces (y que será una constante en adelante) se terminaba por concluir siempre en el mismo sitio: en el de una Segunda Cámara desprovista de especialización funcional, ancilar en sus relaciones con el Congreso. Y ello tenía el efecto perverso de construir siempre, más allá de su composición, un Senado redundante; pero al tiempo tenía la indudable virtud de amortiguar en última instancia las dudas y vacilaciones que ensombrecían el modelo territorial y que encontraban su justo reflejo en la dimensión orgánica de la Segunda Cámara.

2.3- La confirmación de la tendencia generalizadora-diferenciadora y el desvanecimiento del carácter autonómico del Senado: tramitación en la Comisión y el Pleno del Congreso

Antes de que la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas pudiese iniciar sus trabajos debía transcurrir, según prescribía el artículo 114 del Reglamento provisional del Congreso, un plazo de 15 días a fin de que el IP, cuya publicación se había formalizado el 17 de abril, fuese distribuido entre los miembros de la

---

[306] No sin razón Jordi Pujol, pocos días después de publicado el IP y con motivo de una conferencia pronunciada en el Club «Siglo XXI», reclamaba para el Senado una activa participación en la política autonómica y de equilibrio territorial (aunque seguramente sin traspasar los límites marcados en el AC) que, sin embargo, no podría hacerse efectiva en tanto no se clarificase su modo de composición, cosa que, como era evidente, no hacía el IP. (J. Pujol, «Los desequilibrios territoriales en España», en *Constitución, economía y regiones,* t. III, cit., pp. 193 y 198).

Comisión y los enmendadores. La Comisión inició así el 5 de mayo de 1978 los debates que se prolongarían hasta el día 20 del mes siguiente. Sabedores de lo mucho que estaba en juego, los distintos partidos no habían titubeado a la hora de designar para esta Comisión a sus más reputados miembros, en la que finalmente corresponderían 17 asientos a UCD; 12 al PSOE-PSC; dos para los comunistas y otros tantos para AP; uno para cada una de las minorías, vasca y catalana, y otro más para el Partido Socialista Popular de Enrique Tierno. En total, 36 comisionados a los que habría que añadírseles los enmendadores que puntualmente podrían intervenir en defensa de sus respectivas enmiendas.

Aquel ambiente un tanto enrarecido que se había fraguado en el tramo final de los trabajos de la Ponencia se propagaba todavía por la Comisión, ahora que echaba a andar en sus trabajos. La renuncia de Peces-Barba a sentarse junto con sus compañeros de Ponencia (que lo hacían en el primer banco de la derecha según se miraba desde la Presidencia) ofrecía una imagen tremendamente reveladora de cuál era, por entonces, la situación. En efecto, la estrategia de Herrero de aislar primero al PSOE para obligarlo después a negociar desde una posición muy debilitada seguía siendo válida. De hecho, aún conseguiría algún triunfo sonado como fue dejar completamente solos a los socialistas en su oposición al artículo relativo a la libertad religiosa que incorporaba una mención expresa a la Iglesia Católica. Sin embargo, tal triunfo no iba a ser finalmente más que un espejismo. Lo cierto era que aquella artimaña tan cuidadosamente planeada comenzaba a derrumbarse al no contar con la imprescindible anuencia de los nacionalistas, que empezaban a distanciarse de los planteamientos del Gobierno. Ello obligaba a los centristas a escorarse descaradamente hacia AP y, como consecuencia de ello, a que la detestada «mayoría mecánica» UCD-AP apareciese de forma

descarnada, sin tapujos ni disimulo, cosa que sucedió en más de una ocasión, como en los casos del intento de la no constitucionalización de la abolición de la pena de muerte, la regulación del derecho de asilo o la mayoría de edad. Aquello significaba el comienzo del fin de la maniobra de Herrero, incapaz de impedir justamente lo que había tratado de evitar a toda costa: aparecer únicamente de la mano de AP. Los socialistas supieron verlo y aprovecharlo para atraer hacia sí a las restantes fuerzas políticas. La enmienda *in voce* presentada por Jesús Sancho Rof fue la espoleta que precipitó los acontecimientos. El diputado centrista, a la sazón subsecretario del Ministerio del Interior, presentó inopinadamente una propuesta de adición al párrafo 2.º del artículo 16 del IP en virtud de la cual se dejaba al arbitrio de la ley la posibilidad de prolongar el plazo máximo de setenta y dos horas de la detención gubernativa (o detención preventiva como el propio enmendador no tuvo inconveniente en aceptar) «con el fin de garantizar la seguridad pública y los derechos y libertades reconocidos en la Constitución»[307]. La irritación recorrió los bancos de la oposición, y se hizo particularmente visible en los ocupados por los socialistas. Los comisionados centristas no pudieron tampoco ocultar su perplejidad y cierta contrariedad. Pérez-Llorca se negó a defender la enmienda alegando que no se había presentado en la forma debida y su defensa la asumió finalmente Miguel Herrero. En el ambiente se podía respirar la crispación en aumento. Incluso intervino Felipe González para desbaratar la inteligente pretensión de Herrero de diferir la discusión de la enmienda a una sesión posterior sin necesidad de retirarla formalmente. Al final, fue el propio Sancho Rof el que, en nombre de UCD, se encargó de retirar la enmienda, aunque matizó que lo

[307] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 69, de 18 de mayo de 1978, p. 2491; también pp. 2498-2507.

hacía en su «literalidad» pero no así en su «espíritu», de manera que antes o después habría indefectiblemente que volver sobre el asunto. Por el momento se había logrado templar los ánimos; pero también se puso de manifiesto el riesgo que entrañaba aquella política de confrontación: la añagaza que con tanto esmero había tramado Miguel Herrero para atrapar al PSOE podía al final volverse en contra de los ucedistas. Los socialistas, desde luego, no desaprovecharon la ocasión y actuaron con suma habilidad para *desenmascarar* la *aviesa* «mayoría mecánica» de UCD y AP. Algunos reputados miembros del grupo de UCD e incluso del Gobierno denunciaron entonces que se había ido demasiado lejos con aquella táctica de desafío y cerco al PSOE y que se hacía absolutamente imprescindible un giro radical en la dirección de los trabajos constituyentes.

Ese giro no se hizo esperar. Dos días después, el sábado 20 de mayo, se reunía el Consejo ejecutivo de UCD para valorar el desarrollo de las tareas constituyentes. Nada se sacó en claro de aquella reunión pero el ambiente no era, ni mucho menos, de entusiasmo. Al día siguiente, los tres ponentes de UCD y Rafael Arias Salgado (que por entonces ya había sido nombrado coordinador general de UCD) acudieron a Castellana 3 convocados por Fernando Abril (que había accedido a la vicepresidencia en sustitución de Fuentes Quintana en febrero de aquel mismo año). Las propuestas de negociación esgrimidas por Herrero le parecieron manifiestamente insuficientes al vicepresidente que entendía debía irse a una negociación global con los socialistas. A las pocas horas, los mismos protagonistas y Lavilla se reunían en la Moncloa convocados por Suárez. El presidente señaló que urgía la negociación con los socialistas y, aunque no de forma expresa, parecía indicar que a partir de aquel momento correspondería a Fernando Abril llevar las riendas de los trabajos constituyentes.

Landelino Lavilla era desplazado sin contemplaciones y con él su protegido, Miguel Herrero, que vio perder todo el protagonismo que su condición de ponente coordinador constitucional le proporcionaba: una nueva fase del proceso constituyente comenzaba[308].

El lunes, día 22, en la Comisión se celebraba una sesión más breve y con más suspensiones de lo habitual y se producían las primeras tomas de contacto entre las dos principales fuerzas políticas. Abril estaba decidido a asumir la dirección de los trabajos constituyentes y a dar un vuelco completo en la orientación que hasta entonces habían tomado. Su apuesta personal era la de entablar una negociación estable con los socialistas. Apenas un par de meses antes ya había tenido ocasión de poner a prueba sus dotes negociadoras cuando intercedió para que Peces-Barba accediese, al fin, a firmar el IP. Con el fin de cambiar impresiones sobre el desarrollo de los debates constituyentes, socialistas y ucedistas acuerdan para aquella misma noche una cena que finalmente se celebró en el restaurante madrileño «José Luis». La delegación socialista, que encabezaba Alfonso Guerra, estaba integrada además por Gregorio Peces-Barba, Enrique Múgica y Luis Gómez Llorente. Por UCD acudieron a la cita Fernando Abril, que llevaba la batuta de la comitiva centrista, José Pedro Pérez-Llorca (cuyo protagonismo iría en aumento a partir de entonces), Gabriel Cisneros y Rafael Arias Salgado; Miguel Herrero, al parecer, se había autoexcluído. Tras el lógico primer intercambio general de opiniones, los comensales —liderados por Abril y Guerra, y auxiliados principalmente por Pérez-Llorca, Cisneros y Peces-Barba, respectivamente— entraron a concertar y reformular, a un

[308] Sobre el discurrir de las reuniones de aquel ajetreado fin de semana, véase S. Gallego-Díaz y B. de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución,* cit., pp. 57-59.

ritmo cada vez más intenso, varios artículos que habrían de discutirse en la Comisión en próximas sesiones. Al final, ya de madrugada, habían consensuado más de veinte artículos (desde el 24 al 50) y alcanzado el compromiso de introducir modificaciones en el Pleno sobre cuestiones, como la pena de muerte o la mayoría de edad, que ya habían sido discutidas por la Comisión. ¡En solo una velada se había avanzado más que en diez sesiones de la Comisión Constitucional¡

A la mañana siguiente, el presidente de la Comisión, el abogado valenciano Emilio Attard, con alguna demora sobre el horario previsto, intervino para anunciar —no sin ocultar cierta contrariedad— que la Mesa se veía en la obligación de retrasar la apertura de la sesión a la vista de que en aquellos instantes se estaban celebrando reuniones paralelas entre distintos grupos parlamentarios[309]. Y así era. Simultáneamente se estaba produciendo todo un trajín de contactos y reuniones a fin de poder sumar al mayor número de grupos al consenso al que habían llegado socialistas y centristas la noche anterior. Apenas una hora más tarde, comparecía de nuevo el presidente de la Comisión para reiterar que el inicio de la sesión debía aplazarse, ahora ya hasta la tarde. Intervino entonces el representante del PNV, Marcos Vizcaya, que había sido informado por Peces-Barba de la nueva situación, para denunciar la exclusión de que había sido objeto su grupo y comunicar que, por el momento, se retiraban de la Comisión[310]. En realidad, los peneuvistas, que se reincorporarían a la Comisión pocos días después, concretamente en la sesión del día treinta, estaban molestos por lo que consideraban un agravio comparativo

---

[309] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 72, de 23 de mayo de 1978, p. 2586.
[310] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 72, de 23 de mayo de 1978, pp. 2586-2588.

con la Minoría Catalana, pero al tiempo no pasaban por alto que los nuevos modos asentados en reuniones extraparlamentarias y secretas les beneficiaba a la hora de negociar lo que constituía su principal reivindicación y la justificación casi exclusiva de su participación en los debates constituyentes: la reintegración foral. Mientras, socialistas y centristas trataban de consensuar con los restantes grupos (Minoría Catalana, comunistas, Grupo Mixto y socialistas catalanes) los artículos (hasta el 50) que habían sido negociados la noche anterior. Roca y Solé Tura —que, junto con Santiago Carrillo, habían sido informados en secreto por Abril antes de la célebre cena del nuevo rumbo que éste quería darle al quehacer constituyente— no opusieron resistencia alguna y enseguida se adhirieron al consenso. Curiosamente fueron las distintas reacciones que la «cena del consenso» provocó en el seno de UCD lo que más dificultó el acuerdo: habían sido sobre todo las objeciones y observaciones de Herrero (que, como se recordará, no había asistido a la cena) las que habían prolongado la reunión y, con ello, retrasado el inicio de la sesión hasta ya bien entrada la tarde.

Al reanudarse la sesión, el presidente de la Comisión no dudó en manifestar cierto malestar por el modo en que se habían llevado a cabo las negociaciones, pero al mismo tiempo se felicitaba de que su conclusión permitiría imprimir a los debates la ansiada celeridad que tanto precisaban. Los grupos del consenso —todos menos AP y PNV— habían decidido presentar como enmiendas *in voce* las modificaciones acordadas. Federico Silva, que actuaba en representación de AP (Fraga se encontraba de viaje por los Estados Unidos), intervino para desmarcarse del consenso. El propio Silva había sido informado por Peces-Barba aquella misma mañana de las negociaciones en curso e incluso a algunos diputados aliancistas, como Laureano López Rodó o Antonio Carro, se les

había facilitado datos más pormenorizados sobre las modificaciones a introducir. La incorporación de AP al consenso, sin embargo, no fue posible. Y no sólo eso, pues a medida que discurría la sesión los ánimos se iban enconando cada vez más. Los diputados aliancistas, pero también otros, como los señores Barrera Costa o Gómez de las Roces, hacían largas intervenciones para la defensa de sus enmiendas, aunque también como medio para mostrar su disconformidad con el procedimiento empleado para alcanzar el consenso. El rechazo sistemático de sus enmiendas, sobre todo de las relacionadas con la educación y el matrimonio (arts. 26 y 31 respectivamente), fue la espita que provocó que, tras un breve receso, Federico Silva hiciese uso de la palabra para anunciar que los representantes de AP habían tomado la determinación de retirarse de aquella sesión de la Comisión[311]. Las posturas se radicalizaron aún más cuando al día siguiente el Grupo parlamentario de AP comunicaba que abandonaba no sólo la sesión sino también la Comisión. Aquel episodio se cerraría unos días después, el 29 de mayo, cuando a su regreso de los Estados Unidos Fraga declaraba, tras haber mantenido algún contacto con Peces-Barba y con algunos miembros de UCD, que su grupo volvía a los trabajos de la Comisión, utilizando como coartada perfecta una supuesta petición de la Corona en tal dirección. El dirigente aliancista, en cambio, rechazó —probablemente presionado por sus propios compañeros de filas— cualquier invitación a participar en reuniones secretas, si bien se mantuvieron siempre abiertos varios canales de comunicación —UCD, Peces-Barba, con el que mantenía una buena relación personal, la Junta de portavoces— a través de los que se le informaba regularmente del curso de las negociaciones.

---

[311] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 72, de 23 de mayo de 1978, p. 2623.

Aquel mismo día, lunes 29 de mayo, se reunían los partidos del consenso en el hotel Palace a fin de convenir del artículo 50 en adelante. Se trataba en esta ocasión de un encuentro abierto y con presencia de los medios de comunicación. Muy pronto los asistentes se tropezarían con el primer gran escollo en la negociación, que fue precisamente la composición y el modo de elección del Congreso y del Senado (arts. 63 y 64 IP). Por la tarde, y con AP ya reintegrada en su seno, la Comisión reanudaba sus trabajos en una sesión distendida y cordial. Al día siguiente por la mañana se convocaba la Junta de portavoces y, ante la dificultad de alcanzar un acuerdo sobre los artículos 63 y 64, el presidente de la Comisión, antes de levantar la sesión que se había celebrado aquella misma tarde, dispuso la suspensión de los debates por un día en aras de la consecución de un acuerdo sobre tan controvertidos artículos. La tensión volvía a flotar en el ambiente y la «operación consenso» afrontaba sus primeras adversidades. La sesión del 1 de junio no hizo más que hacer público el disenso, lo que obligó a darla por concluida sin someter antes a votación las enmiendas presentadas y el texto del IP en la esperanza de que *el consenso* tuviese una de *sus noches.* Sin embargo no fue así, y a la mañana siguiente, nada más abrir la sesión, el Presidente se dirigía a la Comisión para informar que la Mesa hacía suya la sugerencia planteada el día anterior por Martín Toval de aplazar el debate de los artículos 63 y 64[312]. Esta solicitud de aplazamiento del socialista catalán se amparaba en que aquellas Cortes Generales, «configuradas a través de la Ponencia en un Congreso de Diputados y en un Senado, que pretende tener una representación territorial, estarán muy en función de lo que en artículos posteriores, y particularmente en los que hacen referencia al Título de

[312] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 80, de 2 de junio de 1978, p. 2896.

organización territorial del Estado, tendrá incidencia en [su] configuración»[313]. Esta alusión a la naturaleza representativa del Senado y, congruentemente, a la oportunidad de postergar su configuración al momento en que ya se hubiese enfrentado la organización territorial no era sino un pretexto: en realidad, no se discutió más que de lo que en verdad interesaba, o sea, del modo de elección del Congreso de los Diputados, y las escasas referencias al Senado sólo se hacían en apoyo de las tesis defendidas para el Congreso[314]. La izquierda y los nacionalistas vascos y catalanes defendían para el Congreso la constitucionalización del sistema proporcional; AP apostaba por el sistema mayoritario aunque no por su inclusión en el texto constitucional[315], y, mientras, la UCD era partidaria de dejar las cosas como estaban, o sea, sin constitucionalizar sistema electoral alguno[316]. Había, pues, una coincidencia entre la izquierda y el nacionalismo en la defensa de la proporcionalidad[317], entendida ésta

---

313 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 78, de 1 de junio de 1978, pp. 2854-2855.

314 Así el portavoz peneuvista, Marcos Vizcaya, para justificar los desequilibrios de representación que el reparto de escaños según la población provocaba y que su grupo propugnaba para el Congreso, echaba mano del carácter territorial de la Cámara Alta que vendría de ese modo a amortiguar esos desajustes. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 78, de 1 de junio de 1978, p. 2850).

315 *Vid.* las intervenciones de Fraga y Silva Muñoz, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 78, de 1 de junio de 1978, pp. 2829-2831 y 2842 respectivamente.

316 Así lo ratificaban las intervenciones de algunos de los más reputados miembros del grupo centrista, como Alzaga Villaamil, Pérez-Llorca Rodrigo, Meilán Gil, o José María Martín Oviedo, y que pueden leerse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 78, de 1 de junio de 1978, pp. 2834-2837; 2839; 2846-2847; y 2851-2852 respectivamente.

317 *Vid.* las intervenciones de los socialistas Fajardo Spinola y Martín Toval y del comunista Solé Tura, así como de los nacionalistas Roca Junyent, Letamendía Belzunce y Vizcaya Retana, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 78, de 1 de junio de 1978, pp. 2837-2839; 2853-2855; 2855-2856; 2843-2845; 2847-2849; y 2849-2850 respectivamente.

tanto en el sentido de distribución del total de escaños en proporción a la población, como en el de asignación conforme a un sistema electoral proporcional del conjunto de escaños adscritos a una circunscripción entre las distintas listas electorales que concurriesen en la misma. Aunque llegado el caso, unos y otros estaban dispuestos a apearse de esta segunda pretensión, pero no en cambio de la primera, pues era el reparto de escaños según la población lo que favorecía la representación de ambos en el Congreso, al constituir entonces las zonas urbanas más pobladas el electorado tradicional de la izquierda y al circunscribir los nacionalistas (sobre todo catalanes) su campo de actuación a áreas geográficas densamente pobladas.

Así pues, todo esto no hacía más que cerrar el círculo y venía ahora a aclarar definitivamente lo que ya antes desvelara el debate sobre la Ley para la Reforma Política: que lo esencial era afianzar la representación en el Congreso, y que para lograrlo el Senado no era más que una simple moneda de cambio que bien valía la pena sacrificar.

Diferida la discusión sobre la configuración del Congreso y del Senado, la Comisión aún tendría que resolver un asunto particularmente comprometido, como sin lugar a dudas era el de la organización territorial del Estado. Tanto que llegó a dificultar las reuniones del consenso y forzó la constitución de una especie de miniponencia, integrada por José Luis Meilán, Miguel Roca, Marcos Vizcaya, Eduardo Martín Toval y Jordi Solé Tura, a la que se le encomendó su estudio. Ya en el debate general con el que la Comisión daba comienzo a sus trabajos, el partido del Gobierno había dado claras muestras de su preferencia por el texto del IP, más acertado que el del AC en el necesario encaje de las distintas y diferentes entre sí autonomías territoriales; sin duda en el IP, según esta particular visión, se proyectarían más fielmente los distintos

grados de conciencia autonómica que se esparcían por todo el territorio, dando adecuado tratamiento a las entidades histórico-políticas diferenciadas. La tesis de la diferenciación pues, al menos para UCD y el Gobierno, seguía siendo válida[318]. Y además se iba consolidando a medida que transcurrían las sesiones. Así, cuando se entró a discutir el disputado artículo 2.º, únicamente dos diputados, los señores de la Fuente y de la Fuente y Gómez de las Roces[319], mostraban preocupación por lo que de privilegio y discriminación pudiera tener la inclusión del término «nacionalidades» por oposición a las regiones; temor que, sin embargo, resultaba completamente injustificado a ojos de Roca y Solé Tura[320]. Había incluso quien, en fin, aun dando por buena la diferenciación y evocaba, en este sentido, el caso italiano de regiones con estatuto ordinario y con estatuto especial, cuestionaba en cambio su canalización a través de la inserción del concepto de nacionalidades[321].

Tampoco habrían de cambiar sustancialmente las cosas en materia de organización territorial tras la relegación de Lavilla y Herrero y la apertura de la nueva etapa basada en el consenso a partir del eje UCD-PSOE. En efecto, cuando se debatía la iniciativa autonómica había quien, como Fraga[322], defendía un endurecimiento de las condiciones de acceso para el procedimiento ordinario, y tampoco

---

[318] *Vid.* las intervenciones de Miguel Herrero y Landelino Lavilla, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 59, de 5 de mayo de 1978, pp. 2022-2028; y núm. 61, de 9 de mayo de 1978, pp. 2098-2105, respectivamente.
[319] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 66, de 12 de mayo de 1978, pp. 2269-2273 y 2285-2288.
[320] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 66, de 12 de mayo de 1978, pp. 2273-2277 y 2291-2293.
[321] *Vid.* la intervención del señor Ortí Bordás (UCD), en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 66, de 12 de mayo de 1978, pp. 2295-2298.
[322] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3251-3252.

faltaban quienes, en cambio, sostenían justamente lo contrario[323], entre otras razones —decían[324]— para evitar los agravios comparativos con las facilidades dadas a los territorios del procedimiento de acceso privilegiado que, en cualquier caso, nadie ponía en cuestión. De hecho, llegado el momento, quedó claro que esta particular forma de acceso a la autonomía, que el diputado de UCD, Meilán Gil, justificaba por tratarse «no de la consagración de ningún privilegio, sino [...] de completar un proceso interrumpido»[325], caía dentro del consenso general, lo que explicaría que fuese aprobada como disposición transitoria segunda para el Dictamen de la Comisión sin apenas debate, con un solo voto negativo, y después de no haberse hecho uso siquiera de un turno en contra. Algo parecido sucedería también con el singular régimen de incorporación de Navarra a la preautonomía, o en su caso autonomía, vasca, contenido en la disposición transitoria tercera del IP y que, retiradas todas las enmiendas y no mantenido voto particular alguno, resultó aprobada por unanimidad[326]. La diferenciación, pues, se mantenía en esta nueva etapa del consenso y parecía por todos asumida. Aunque también hubo iniciativas que finalmente prosperaron con la intención de atenuar las diferencias que a algunos se les antojaban abismales, como la enmienda *in voce* presentada por Jordi Solé en nombre del Grupo Comunista, en virtud de la cual se extendía a los órganos preautonómicos de los territorios de régimen ordinario cierta

---

323 *Vid.* la intervención del señor Letamendía, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, p. 3253.

324 Así por ejemplo, los señores Gómez de las Roces y Gastón Sanz, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3252-3253 y 3254 respectivamente.

325 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3413.

326 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3507-3508.

capacidad de participación en el proceso autonómico[327], o aquella otra planteada por el diputado socialista, señor Zapatero Gómez, por la que se rebajaban ligeramente los requisitos de acceso del procedimiento agravado[328]. Así las cosas, no ofrecía la menor duda que la diferenciación entre autonomías no estaba en absoluto en entredicho, si bien, y probablemente motivado por el acuerdo con los socialistas, tratase de alguna manera de amortiguarse algo.

A corroborar esto venía el debate en Comisión del doble procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía que, una vez más, en esencia nadie cuestionaba. Y si se hacía no era por poner en duda la distinta condición entre los territorios que pretendiesen alcanzar la autonomía, sino por entender, como hacía Fraga[329], que con el mecanismo de elaboración especial contemplado en la disposición adicional del IP se iba demasiado lejos; o por estimar, como Letamendía[330], que las diferencias preexistentes y objetivas entre autonomías deberían traducirse en la posibilidad del ejercicio del derecho a la autodeterminación y no en distintas vías de acceso o de elaboración de los estatutos de

---

[327] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3411-3412. La enmienda en cuestión, que por otra parte suponía una constatación de que entonces ya no se podía seguir ignorando o soslayando la difusión creciente de las preautonomías, obligaría pocos días después a modificar, a propuesta del señor Meilán Gil, la disposición transitoria sexta del IP, que recogía los supuestos de disolución exclusivamente de los organismos preautonómicos de los territorios de régimen privilegiado, por ser éstos los únicos a los que el IP confería iniciativa autonómica. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3512-3513).

[328] La defensa de la enmienda y su aprobación, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3398-3399 y 3402.

[329] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3271-3273.

[330] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3275-3277.

autonomía. Esta opción por la diferenciación quedaba perfectamente expresada en estas palabras pronunciadas por José Luis Meilán en el transcurso de aquel debate: «Nosotros —decía el representante de UCD— somos partidarios decididos de la autonomía, de la existencia de peculiaridades que va connaturalmente unida a la idea de autonomía, por tanto, a la posibilidad de diferencias»[331]. El giro diferenciador dado en el IP se revalidaba así plenamente en Comisión, hasta el punto de que los mismos que antes en la Ponencia habían mostrado su desacuerdo con el *iter* del procedimiento especial de elaboración de los estatutos (que no con el procedimiento en sí), lo asumían ahora sin reservas en nombre del codiciado consenso[332]. No obstante, algún elemento había en el IP, aunque de menor calado, que privilegiaba a determinados territorios, como la prelación en el orden de tramitación de los proyectos de estatuto de vía especial procedentes de áreas geográficas en las que primeramente se hubiese concedido un régimen provisional de autonomía y que ahora era suprimido en favor un criterio exclusivamente temporal[333].

Por otra parte, al abordar la organización institucional de las autonomías nadie, salvo Fraga[334], llamó la atención sobre la absoluta indeterminación que aquejaba en ese aspecto a las autonomías de régimen ordinario; de hecho, sería una enmienda *in voce* presentada por la Minoría Catalana solicitando la inclusión de

---

[331] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, p. 3282.

[332] Así se desprende de la lectura de las intervenciones de los señores Roca Junyent, Peces-Barba y Solé Tura, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3400; 3400-3401; y 3401-3402 respectivamente.

[333] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3512.

[334] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3282-3283.

un Tribunal Superior de Justicia entre las instituciones de la —en esta ocasión sí— detallada organización institucional (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente) de las comunidades de autonomía plena, lo único que suscitaría el debate en el seno de la Comisión[335].

En cuanto al complejo tema de la distribución de competencias, tampoco el doble nivel competencial establecido por el IP fue una excepción y, en consecuencia, para nada fue cuestionado en Comisión, como prueba que el traslado de la disposición adicional 2.ª (competencias que inicialmente podrían asumir las autonomías de vía ordinaria) y 3.ª (ampliación de competencias de esas mismas autonomías una vez transcurridos cinco años) al articulado fuese aprobado por unanimidad[336]. Se debatieron también en Comisión distintas enmiendas, tanto escritas como *in voce*, presentadas a varios de los numerosos apartados del artículo 141. 1 del IP, en el que se recogían las materias de competencia exclusiva del Estado, pero nadie, salvo los señores Letamendía y Vizcaya Retana[337], impugnaba el modelo general de distribución de competencias. Ese modelo había sido consensuado entre las dos principales fuerzas políticas, lo que obligó a los socialistas a renunciar al sistema de triple lista por ellos tan ambicionado[338] y, a cambio, proponer una

---

[335] A la presentación de la enmienda por Miguel Roca siguió la discusión, en la que la casi totalidad de los participantes, excepto el aliancista Antonio Carro, se sumarían, en algunos casos incluso de manera entusiasta, a la propuesta de la Minoría Catalana. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3403-3411).

[336] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3287-3296.

[337] *Vid.* sus intervenciones respectivas en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 90, de 15 de junio de 1978, pp. 3312-3313.

[338] Así lo reconocía expresamente el señor Martín Toval en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 90, de 15 de junio de 1978, p. 3364.

inversión de los términos del artículo 141. 2 del IP, de modo que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían corresponder ahora a las comunidades autónomas y no al revés, y las competencias sobrantes, es decir, las competencias no asumidas expresamente por el Estado ni por las comunidades autónomas, corresponderían a aquél, si bien todavía podría, a su vez, transmitirlas a las autonomías. Propuesta que, tras la retirada de sus enmiendas por los señores Canyellas Balcells y Barrera Costa, habría de concitar la aprobación por abrumadora mayoría de la Comisión[339]. Con ella se potenciaba simultáneamente, en esa permanente búsqueda de un equilibrio casi imposible, la tendencia igualadora, al permitir la transferencia a las autonomías de competencias no asumidas estatutariamente, y la diferenciadora, al tratarse eventualmente de transferencias individualizadas fundadas en la negociación bilateral. Y sobre todo, con ella lo que se hacía era fijar un techo competencial máximo para el Estado, aún susceptible de rebajarse paulatinamente por medio de la transferencia a las autonomías de competencias ejecutivas e incluso de competencias legislativas de desarrollo de leyes de bases, aparte, claro está, del excedente competencial que, como acaba de señalarse, se atribuía al Estado sin perjuicio de su posible transferencia a las autonomías. Este carácter abierto del sistema competencial, por cuya virtud las autonomías podían tomar en sus respectivos estatutos todas las competencias que no estuviesen expresamente asignadas al Estado, sin duda podría llegar a atañer, como bien señalaba el señor Martín Toval[340], a todas las comunidades autónomas; pero también era evidente que al menos inicialmente, mientras no transcurriesen cinco años, ese modelo

[339] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 90, de 15 de junio de 1978, pp. 3363-3365.
[340] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3387-3388.

estaba ideado para las autonomías de régimen especial. No por casualidad el señor Roca lo había acogido con satisfacción[341], y no en vano los diputados Solé Tura y Benegas Haddad se dirigían explícitamente a los representantes del PNV al ensalzar la naturaleza flexible y las posibilidades de aquel modelo de distribución de competencias[342]. Al señor Arzalluz, sin embargo, en línea con lo que sería usual en la estrategia negociadora del PNV a lo largo de los debates constituyentes, no parecía bastarle. «Hubiéramos pasado —señalaba el líder nacionalista— por todos y cada uno de los apartados del artículo 141 tal como han quedado aprobados [...], si, efectivamente, en esta Constitución tuviéramos la garantía de que el capítulo o el tema de la asunción de poderes por los entes autonómicos quedara lo suficientemente abierto como para que a la medida de la madurez [*sic*] de cada uno de los pueblos pudieran ir asumiendo aquellas funciones que esa madurez fuera requiriendo»; y añadía: «Hemos pedido, simplemente, un poco de apertura, [...] para poder volver y decir: "Estamos en el camino. Esta Constitución es abierta, lo suficientemente abierta para restaurar plenamente nuestra personalidad". Lo que nosotros tememos es volver y no poder decir eso»[343].

Había, pues, un general asentimiento por cuanto se refería a la diferenciación entre autonomías. Incluso se ahondó todavía más en

---

[341] «Ésta es para nosotros —exponía el ponente catalán— una Constitución abierta, es una Constitución que hace posible un Estatuto de autonomía que, para nosotros, desde la perspectiva de la Minoría Catalana, hace posible la recuperación de los principios e instituciones que configuraron nuestro Estatuto de autonomía de 1932». (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3383).

[342] *Vid.* ambas intervenciones en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3374-3380.

[343] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3380 y 3381.

ella en esta fase del debate. El motivo: la preocupación expresada por Roca de que por el quicio del procedimiento de reforma estatutario que con carácter general la Comisión había aprobado, se pudiese colar una remota pero posible interpretación que habilitase al poder central para, de manera unilateral y mediante ley orgánica, reformar las normas institucionales básicas de las autonomías. A fin de despejar cualquier duda, el diputado catalán propondrá, pero únicamente para las autonomías de régimen especial, y la Comisión aprobará que, «una vez sancionados y promulgados [sus] respectivos Estatutos [...], solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en el correspondiente censo»[344]. El asunto tenía más envergadura de lo que a simple vista pudiese parecer, pues ese distinto grado de garantía de la autonomía acompañaría siempre a las comunidades autónomas y con independencia de que llegasen con el paso del tiempo a igualarse sustancialmente: la autonomía de las de régimen especial tendría un blindaje especial y, más allá de la interpretación que finalmente prevaleciese para las de régimen ordinario, contaría en todo caso con la garantía adicional de la necesaria ratificación por la población de la reforma estatutaria mediante referéndum.

En aquellos instantes, el avance de la orientación diferenciadora, que ganaba posiciones por momentos, parecía irrefrenable. En ese ambiente tan propicio se dio todavía una vuelta más de tuerca en esa dirección con la reclamación por los nacionalistas vascos de los llamados derechos históricos. Con relación a este tema, la intensidad reivindicativa estuvo siempre en relación inversa con el grado de aislamiento del nacionalismo vasco: en la primera parte

---

[344] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3404-3405.

del proceso constituyente el desplazamiento de los nacionalistas vascos fue patente (no contaron con ningún representante en la Ponencia, y, aunque Roca, en principio, asumió la defensa de sus intereses, pronto dejaron de sentirse representados por él) y la cuestión foral pasó inadvertida, si bien no desaprovecharon el trámite de enmiendas para plantearla, aunque sin éxito alguno, pues lo cierto era que ni el IP, ni antes el AC o el BC habían hecho la menor referencia al respecto. A partir de la fase de Comisión, en cambio, alentado por las negociaciones secretas y, también, por la resuelta voluntad de las restantes fuerzas políticas de incorporar al PNV al consenso constitucional, el problema foral vendría a acaparar el primer plano de los debates. Así, en el Dictamen de la Comisión del Congreso (DCC) se introduciría, a través de una enmienda *in voce,* una disposición adicional finalmente aprobada por todos los grupos, incluido el PNV, que había visto rechazada justo antes la suya propia, en la que se daba cobertura a los derechos históricos de los territorios forales. Enmienda que, a la postre, y tras una serie de avatares y vicisitudes[345], acabaría por imponerse, una vez que, después de una agitada y salpicada de incidentes sesión celebrada en el Pleno del Senado[346], se decidiese volver al texto de la

---

[345] Para seguir el desarrollo completo del debate parlamentario suscitado por la disposición adicional primera, véase M. Ramírez, *Partidos políticos y Constitución. (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional),* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 128-139. Desde otra perspectiva, del cúmulo de reuniones reservadas, encuentros en lugares y circunstancias casi inverosímiles, anécdotas, idas y venidas, avances y retrocesos, incertidumbres e intrigas que hasta el último momento motivó la cuestión, léase el revelador trabajo de S. Gallego-Díaz y B. de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución,* cit., pp. 69-71, pero sobre todo, 148-162; también, aunque acotada temporalmente a su tramitación en la fase de Comisión y Pleno del Congreso, M. Herrero de Miñón, *Memorias de estío,* cit., pp. 164-168.

[346] Sesión que relata con detalle y en tono jocoso V. Márquez Reviriego, en *El pecado consensual. Apuntes Parlamentarios,* Editorial Argos Vergara, Barcelona, 1979, pp. 87-92.

Comisión: en materia foral, pues, se terminaba justo por donde se había empezado. Y es que no pudo irse más allá en las negociaciones con los nacionalistas vascos: la UCD había pilotado las conversaciones con el PNV en el Congreso, mientras los socialistas lo habían hecho en el Senado, para al cabo no obtener otra cosa que el reforzamiento del consenso UCD-PSOE. «Al final —reconocía Peces-Barba—, la cuerda se rompió, porque [los nacionalistas vascos] sólo aceptaban una Constitución que a ellos no les afectase, y con cuyos órganos soberanos acordarían lo que en otros tiempos fue el pacto con la Corona»[347]. En efecto, el PNV había hecho de la recuperación foral su principal estandarte, al punto que no opuso la menor resistencia a votar en contra del derecho a la autodeterminación en el Pleno del Congreso (antes, en Comisión, había votado a favor) a cambio de avances sustanciales en materia foral. De este modo, y según el imaginario nacionalista, el pueblo vasco se integraría voluntariamente como cuerpo separado, ungido con soberanía originaria, en el Estado español, y el contenido de ese acuerdo (entre iguales) de incorporación vendría determinado por la actualización de los derechos históricos, lo que, a su vez, suponía resucitar el pacto con la Corona de entre los muertos de la historia. Con ello, las tres provincias vascas, y eventualmente Navarra, gozarían de un régimen jurídico absolutamente excepcional; pero en este caso ya no se trataba de diferenciarse dentro del Estado autonómico, sino de hacerlo fuera de él. Sirvan como botón de muestra estas palabras del señor Arzalluz: «Todos los foralistas —decía el líder nacionalista en defensa de la enmienda a la disposición adicional presentada por el Grupo parlamentario Vasco—, y hay una larga tradición de defensa de los fueros [...], parten siempre de una afirmación fundamental,

---

[347] G. Peces-Barba, *La democracia en España. Experiencias y reflexiones,* Temas de hoy, Madrid, 1996, p. 173.

que es la libertad, la independencia originaria de los territorios forales. [...] Siempre ha estado presente la exigencia, el deseo de entroncar con aquel sistema, con aquellas instituciones, con aquel nivel de poder para volver a la situación voluntaria y satisfactoria de integración en la estructura política española. Entiendo, por tanto, —añadía en otra parte de su intervención, cuando ya la Comisión había aprobado la enmienda de consenso a la disposición adicional— que en esa enmienda se reconocen unos derechos históricos que después no se cumplimentan cabalmente o, por lo menos, no dejan el marco suficiente para que, por el procedimiento consagrado por la Historia, sea efectivamente voluntaria, consentida y plena su actualización. No acepto, tampoco, el razonamiento de la fórmula de pacto con la Corona, que sería válido en tiempos absolutistas, cuando todo el Poder estaba en manos del Soberano, pero no lo es hoy, cuando el Poder está en el Parlamento, porque también el Parlamento inglés emite leyes en nombre de la Reina, y también el Juez inglés juzga y condena por delitos contra la Reina y, sin embargo, todo el mundo sabe que emite leyes el Parlamento inglés y se condena por delitos contra el pueblo de Inglaterra»[348]; o este fragmento de un informe reservado del Euskadi Buru Batzar, máximo órgano de dirección del PNV, cuando ya habían concluido los debates constituyentes y la cuestión foral había quedado fijada en su versión definitiva: «La disposición adicional primera ampara y respeta los derechos históricos, pero subordina su actualización general al marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Esta disposición, al vincular estrechamente la actualización de los derechos históricos al marco de la Constitución, deja sin una dimensión política real y práctica tal actualización, no produciéndose una diferenciación entre la situación jurídico política

[348] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3492; 3494; y 3505-3506.

que de ella pudiera derivarse y la establecida de modo general para las Comunidades Autónomas. La propuesta del PNV —añadía el informe más adelante— [...] aportaba una concepción del Estado diferente a la mantenida por los grupos mayoritarios y compatible con la afirmación de soberanía originaria del pueblo vasco»[349]. Así las cosas, no debe extrañar la imposibilidad de sumar finalmente al consenso al PNV, pues sus representantes no veían en la Constitución un traje holgado en el que poder encajarse, sino más bien un corsé que oprimía, hasta asfixiar, sus tan preciados derechos históricos.

Por todo lo dicho, a nadie debiera llevar a sorpresa que la diferenciación encontrase perfecta acogida en el Dictamen de la Comisión del Congreso de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el AC[350] (DCC) o en el proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso[351] (PPC). Pero antes de abordar esta cuestión convendría volver la mirada sobre un aspecto algo más confuso: el de la eventual generalización de las autonomías. En efecto, tanto el DCC como el PPC mantenían al respecto una ambigüedad calculada, y mientras en unas ocasiones parecían inclinarse hacia la generalización, al extender el régimen autonómico a casos tan excepcionales y puntuales como el de Gibraltar o Ceuta y Melilla o prever la sustitución de la iniciativa autonómica de las corporaciones locales por las Cortes Generales (art. 142 y disposición transitoria quinta DCC y PPC) y respaldar la expansión que en aquellos momentos había de las preautonomías, al conferir a éstas una —aunque limitada— iniciativa autonómica

---

[349] El informe citado aparece parcialmente trascrito en S. Gallego-Díaz y B. de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución,* cit., pp. 161-162.

[350] Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 121, de 1 de julio de 1978, pp. 2591-2623.

[351] *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 135, de 24 de julio de 1978, pp. 2945-2977.

(disposición transitoria primera DCC y PPC); en otras, en cambio, parecían hacerlo justamente en sentido contrario, al contemplar, sin ir más lejos con relación a este último supuesto, la disolución de los regímenes provisionales de autonomía cuando no hubiesen hecho uso de ese derecho de iniciativa en el plazo de tres años, o cuando, aun habiéndolo ejercido, se malograse el pronunciamiento autonómico [disposición transitoria séptima, *b*) y *c*) DCC y PPC], o al referirse a las comunidades autónomas «que se constituyan» al enunciar los entes en que se organiza territorialmente el Estado (art. 131 DCC y PPC) y al incluir la modalidad de los senadores autonómicos (art. 64. 2 DCC y PPC), o, también, cuando disponían la distribución de los recursos de un Fondo de Compensación «entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (art. 152. 2 DCC y PPC). Ambas corrientes contrapuestas, como se acaba de comprobar, confluían en el DCC y en el PPC, tal vez porque se estimaba que la generalización era bastante improbable a corto plazo, aunque al tiempo no debía descartarse para un futuro más o menos remoto.

Volviendo ahora sobre la cuestión de la diferenciación, además de proclamarse abiertamente (art. 132. 2 DCC y PPC), encontraba aquélla una posible nueva vía de realización a través de la actualización de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional DCC y PPC). Al régimen especial de autonomía se llegaría por el procedimiento privilegiado de acceso, reservado ahora a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (disposición transitoria segunda DCC y PPC), o por el procedimiento oblicuo de incorporación de Navarra al régimen preautonómico o autonómico vasco (disposición transitoria cuarta DCC y PPC), dado el manifiesto carácter disuasorio del procedimiento agravado a disposición con carácter general, al menos teóricamente, de todas las demás

regiones (art. 145. 1 DCC y PPC); en realidad, para todas ellas se reservaba el procedimiento de acceso ordinario (art. 137 y disposiciones transitorias primera y tercera DCC y PPC) y el régimen común de autonomía. Pero aún habría una diferencia adicional: los organismos preautonómicos de los territorios que siguiesen la vía ordinaria de acceso quedarían disueltos si no ejerciesen su capacidad de iniciativa autonómica parcial en el plazo de tres años [disposición transitoria séptima *c*) DCC y PPC]; previsión que en cambio no se contemplaba para los regímenes provisionales de autonomía de los territorios de la disposición transitoria segunda. Quiere decirse que éstos, además de disponer de una iniciativa autonómica plena, pareciera también que fuese ilimitada en el tiempo, si bien esta circunstancia probablemente respondiese a que ese mecanismo de acceso privilegiado estaba especialmente diseñado, como ya se ha tenido ocasión de señalar, para ser aplicado de forma inmediata, y de ahí que no se barajase siquiera la posibilidad de que su puesta en funcionamiento se demorase en el tiempo. Las regiones de régimen común abrirían un proceso estatuyente de desarrollo bastante sencillo y construido sobre la base de cierta subordinación con relación al poder central (art. 139 DCC y PPC); los territorios de régimen especial, en cambio, además de conducirse por otro sensiblemente más complejo y provisto de ciertos rasgos de negociación con las Cortes Generales, cuyo criterio, no obstante, en caso de desacuerdo, terminaría por prevalecer (art. 145. 2 y disposición transitoria sexta DCC y PPC), contarían con un específico procedimiento de reforma estatutaria que proporcionaría a su autonomía una protección suplementaria y exclusiva (art. 146. 2 DCC y PPC). A éstos, por otra parte, se les atribuía una organización institucional perfectamente acabada (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y un Presidente, a lo que habría ahora que añadir un Tribunal Superior de Justicia; art. 146. 1 DCC y PPC) que contrastaba con la absoluta indefinición que

se cernía sobre las instituciones de las autonomías de régimen común [art. 140. 2 *c*) DCC y PPC]; desfase éste que parecía querer ratificar, de un modo indirecto, algún que otro precepto, como el que regulaba los distintos órganos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entre los que se enumeraban «los Presidentes de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, *y, en su caso,* los Presidentes de las Asambleas de las mismas» [art. 156 *a*) DCC y PPC], de donde podría deducirse que finalmente las Asambleas legislativas no se extenderían a todas las autonomías y serían privativas de unos pocos territorios. Además, se implantaba un régimen abierto de competencias que, aunque con carácter general (y de ahí su traslado de la disposición adicional del IP al articulado del DCC y del PPC) se adjudicaba a las regiones que hubiesen hecho uso del procedimiento de acceso agravado (art. 145. 1 DCC y PPC), en realidad, y como ya se ha apuntado en otras ocasiones, se reservaba para los territorios de la vía excepcional de la disposición transitoria segunda; a las regiones de régimen ordinario, por el contrario, les aguardaba un régimen competencial cerrado y taxativo (art. 141. 1 DCC y PPC).

Así pues, aquella orientación diferenciadora que cobraba fuerza con el IP se vigorizaba y apuntalaba en esta fase del debate. Su contraria —la tendencia igualadora— aunque muy debilitada, tampoco en esta ocasión había sido completamente laminada: la indeterminación de la organización institucional de las autonomías de régimen común abría por sí misma un campo interpretativo en el que prácticamente cabía cualquier posibilidad, y el abismo competencial podría ir atemperándose una vez transcurridos cinco años (art. 141. 2 DCC y PPC), e incluso antes, por la posibilidad de que las regiones asumiesen extraestatutariamente competencias

que el Estado discrecionalmente podría transmitirles a través de ley orgánica (art. 143. 2 DCC y PPC).

En cualquier caso, los días iban pasando y cada vez se hacía más inaplazable el debate sobre la forma de composición del Congreso y del Senado. El consenso, al parecer, acabó gestándose entre los socialistas y la UCD en el domicilio particular de Pérez-Llorca: básicamente los primeros conseguían para el Congreso la circunscripción electoral provincial, la distribución de escaños en proporción a la población, aunque matizada por el inicial reparto de un número fijo por circunscripción, y su asignación conforme a un sistema electoral proporcional, corriendo su defensa el último día de los trabajos en Comisión a cargo de Peces-Barba por medio de una enmienda *in voce*[352]*;* a cambio cedían en ampliar el margen de fluctuación del número de diputados (entre 300 y 400) y, para lo que aquí interesa, la configuración del Senado. De nuevo, y por si había alguna duda, se ponía de relieve que la Segunda Cámara apenas sí se reducía a un peón que, en aquella partida, no se dudaría en intercambiar cuando arrojase una posición ventajosa para las piezas valiosas que a toda costa se querían preservar. Ya antes, en el debate general, previo a la discusión de los artículos por la Comisión, hubo algún diputado, caso de Peces-Barba[353], que había

---

[352] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3521-3522.

[353] «No es aceptable para el Grupo Parlamentario Socialista —decía el ponente de ese grupo— que se deje la organización del Senado para una ley orgánica. Es un tema suficientemente importante y, sobre todo, y esto lo digo muy expresamente para aquellos que tienen mayor sensibilidad en el tema de la organización territorial del Estado, sobre todo, que la organización territorial del Estado, la organización de un estado regional, como el que se concibe en este texto Constitucional, quedaría amputada si en ella no se establece uno de los principales órganos de esta estructura constitucional, que es precisamente la que recoge la organización de las comunidades autónomas y la representación de las comunidades autónomas a nivel de todo el Estado, que es precisamente el Senado». (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 59, de 5

manifestado la incongruencia que suponía —tal y como hacía el IP— remitir la regulación de la composición del Senado a una ley orgánica. Precisamente para subsanarlo la UCD presentaría en aquella última sesión una enmienda *in voce* consensuada con los socialistas, con la que se intentaría «superar —aseguraba Óscar Alzaga, encargado de su defensa— una de las lagunas más notables que probablemente se registraban en el Informe de la Ponencia. A saber: se constitucionalizaba el principio de la existencia de un Senado y se desconstitucionalizaba su composición»[354]. De ese modo, se proponía ahora una nueva estructura de la Segunda Cámara que sustancialmente suponía una vuelta al Senado de la Ley para la Reforma Política: la mayoría de senadores serían de extracción provincial (cuatro por provincia) y sólo residualmente se daba cabida a la representación autonómica (dos senadores por autonomía pluriprovincial y uno si fuese uniprovinicial). Al tratar de justificar este brusco giro, Alzaga no pudo evitar, sin embargo, caer en ciertas contradicciones: el número fijo de senadores por provincia constituiría, según el diputado centrista, «un contrapeso a la representación de las grandes provincias»; justo antes, sin embargo, se había acordado con el mismo fin para el Congreso la asignación de un número fijo de escaños por provincia; de otra parte, no parecía albergar duda alguna sobre el lugar que habrían de ocupar las autonomías en el nuevo diseño territorial cuando, en otro momento de su intervención, manifestaba que «las Comunidades Autónomas van a

---

de mayo de 1978, p. 2035). En un sentido muy parecido, el comunista Santiago Carrillo, el socialista catalán Raventós Carner, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 59, de 5 de mayo de 1978, pp. 2036-2041, 2047-2050; y el representante de Esquerra Republicana, el señor Heribert Barrera, núm. 60, de 8 de mayo de 1978, pp. 2075-2083.

[354] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3527.

desempeñar un papel *enormemente relevante* en la organización territorial del Estado y, por ende, también en la concepción de la representación política en el seno del mismo. De aquí que nosotros introduzcamos [...] un criterio *complementario* que estimamos de especial interés. Planteamos la necesidad de que las Comunidades Autónomas que se constituyan puedan proponer [...] dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey»[355]; desde luego no parece que ese presunto carácter fundamental de las autonomías casase bien con la representación absolutamente marginal que luego se les adjudicaba en la Segunda Cámara. En realidad, el retroceso al momento preconstituyente que encerraba esta nueva propuesta de composición del Senado, escondía cierto desconcierto y desorientación, en el que el tránsito de una Segunda Cámara perfectamente definida en el AC, compuesta por «los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España», a la más vaporosa representación «de las diferentes entidades territoriales» del IP, para terminar, finalmente, en la completa omisión de su naturaleza representativa en el DCC y en el PPC, constituía un buen índice de ello.

Solé Tura, que había intervenido poco antes para defender una enmienda de su grupo y un voto particular propio con relación a la configuración que del Senado hacía el AC[356], criticó acerbamente la nueva propuesta presentada por Óscar Alzaga. No obstante, en su enardecido apoyo al modelo de Segunda Cámara trazado en el AC, el ponente comunista, que había sido respaldado tanto en Comisión como en Pleno por Marcos Vizcaya (PNV) y Gastón Sanz (Grupo

---

[355] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3527 (cursivas nuestras).

[356] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3524-3525.

Mixto)[357], parecía querer pasar por alto el nuevo rumbo que desde el IP parecía haber tomado el diseño territorial; y así por ejemplo su propuesta de elección de la totalidad de senadores por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas sería de dudosa viabilidad, desde el momento en que ahora no estaba ni mucho menos claro que la mayoría de las autonomías fuesen a disponer de esas asambleas en su organización institucional. Por otra parte, ese afán por ensalzar las virtudes del Senado del AC arrastraba en ocasiones a sus promotores a cierta confusión de los planos orgánico y funcional: «O bien el Senado —diagnosticaba Jordi Solé en su intervención en el Pleno— es una Cámara de representación de esas comunidades autónomas [...], o bien es una Cámara de pura duplicación de los trabajos del Congreso»[358]; en cambio, el Senado perfilado en el AC no era ni una cosa ni la otra, sino las dos al mismo tiempo, pues ambas se corresponden con planos distintos que no se excluyen entre sí: sin duda era una Segunda Cámara de representación autonómica, pero al mismo tiempo, y como ya se ha tenido ocasión de señalar, no era una Cámara funcionalmente territorial. De esa nueva orientación territorial que se habría abierto paso con el IP y de sus consecuencias daba cuenta Gabriel Cisneros en el transcurso de la defensa que éste hizo en el Pleno de la enmienda *in voce* que su grupo había presentado en Comisión: «¿Por qué, sin embargo, el principio [de representación autonómica en el Senado] no se

---

[357] *Vid.* las intervenciones de cada uno de ellos, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3526; 3528-3529; 3529-3530; y núm. 108, de 12 de julio de 1978, pp. 4189-4192; 4192-4193; y 4193-4194.

[358] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 108, de 12 de julio de 1978, p. 4190. En el mismo error incurría el señor Gastón Sanz para quien en el AC se «resolvía, con una fórmula muy racional, el problema de las funciones y de la constitución del Senado». (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3529).

generaliza? ¿Por qué —seguía preguntándose el ponente de UCD— se mantiene como elemento nuclear de representación la provincia, lo que podía ser la cuestión central en la que han fijado su atención fundamentalmente los enmendantes?». Porque —se contestaba a continuación— cualquier distribución territorial del poder por la que finalmente se optase debería conciliar satisfactoriamente dos principios absolutamente irrenunciables: «De una parte, salvaguardar a toda costa el principio de igualdad entre los distintos países, entre los distintos pueblos de España; y, de otra parte, evitar que una imperación [*sic*] constitucional, una generalización prematura, precipitada, vuelta de espaldas a la realidad, impuesta, ajena a los distintos niveles de conciencia y de maduración, de autoidentidad regional de los distintos pueblos del Estado español, pudiera conducir a resultados indeseables, a resultados en algún momento esquizofrénicos para la propia supervivencia y estructura del Estado. Y, en consecuencia, [...] o bien optábamos [...] por constitucionalizar el mapa regional [...], o partíamos de la realidad presente, de la realidad en presencia; es decir, de la realidad provincial»[359]. A pesar del debate suscitado, la propuesta de nueva configuración del Senado consensuada por los dos principales partidos salió adelante en Comisión y Pleno sin demasiadas dificultades. Incluso hubo algún caso, como el de la Minoría Catalana, que no tenía enmienda ni había participado en la discusión y que votó en contra del texto del DCC, en lo que bien podría calificarse como «una nueva y florentina modalidad de la discrepancia pactada o aceptada»[360]. En realidad, los nacionalistas catalanes ya habían obtenido lo que buscaban, o sea, presencia en el Congreso, que, además, con el reparto proporcional de los

[359] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 108, de 12 de julio de 1978, pp. 4195-4196.
[360] G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978,* cit., p. 205.

escaños adscritos a una circunscripción electoral seguramente no sería una presencia cualquiera, sino una presencia estratégica por la previsible dificultad de alcanzar mayorías absolutas que, según se pensaba entonces, ese sistema electoral comportaría.

El ponente comunista había hecho una encendida defensa del Senado del AC porque sin lugar a dudas éste respondía mucho mejor al perfil de una Segunda Cámara autonómica. Pero el modelo territorial de ahora nada tenía que ver con el de entonces. En el AC dominaba el eje generalización-igualación. A partir del IP no se descartaba la generalización, aunque probablemente sí a corto plazo al bascular más sobre el principio dispositivo: «Entendemos, además, —apuntaba en este sentido Óscar Alzaga— que estamos en presencia de un Estado que, en virtud de lo dispuesto en el título VIII de la Constitución que estamos elaborando, se puede integrar progresivamente a base de Comunidades Autónomas, pero no necesariamente todas las unidades provinciales que lo constituyen deben constituirse en Comunidades Autónomas»[361]. Y desde luego se apostaba por la diferenciación. Cierto que de la diferenciación se podría caminar hacia la igualación. Pero no necesariamente tendría que ser así. Y el texto no despejaba las dudas: no se precisaba la organización institucional de las comunidades de régimen ordinario y tampoco se aclaraba si las competencias que podrían asumir inicialmente sobre aquel listado de materias serían legislativas (lo cual, a su vez, se conectaba con el entramado institucional del que finalmente dispusiesen) o puramente ejecutivas. Así pues, no era una cuestión sólo de diferencias cuantitativas que transcurridos cinco años podrían subsanarse a través de la correspondiente reforma estatutaria. Tampoco la diferenciación de dos tipos de

[361] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3527.

regímenes autonómicos era una cuestión puramente procedimental (de hecho las vías de acceso a la autonomía eran bastantes más que dos). Al contrario, las diferencias eran de tipo cualitativo y de carácter sustancial: entes de descentralización política (Cataluña, País Vasco, Galicia y eventualmente Navarra) y entes de descentralización administrativa (todos los demás). Lo decisivo, por tanto, era si estos últimos con el transcurso del tiempo podrían o no devenir en los primeros. Porque podría suceder que efectivamente, transcurridos cinco años, se ampliasen las competencias (ejecutivas) de unos entes administrativos desprovistos de asambleas legislativas. La situación, en ese caso, no habría cambiado sustancialmente en cuanto al encaje en el sistema de un hipotético Senado autonómico, pues éste, por definición, no podría ser nunca un foro de representación de entes de naturaleza tan radicalmente distinta. La clave, pues, era si esos entes en principio de carácter administrativo acabarían o no por transformarse en verdaderos entes autonómicos de naturaleza política. Y justamente ahí residía el desacuerdo que imposibilitaba de inicio un diseño perfectamente acabado del Senado como Cámara autonómica. El DCC (y también el PPC) no impedía esa transmutación, pero desde luego tampoco la garantizaba. Y como siempre en estos casos cualquier interpretación era posible.

Por otra parte, tampoco debía atribuirse a la casualidad este desenlace en el Senado provincial, que por el contrario tenía mucho que ver con el progresivo aumento de protagonismo que la provincia había ido ganando a lo largo del proceso constituyente[362]. En efecto, en el AC la entidad territorial básica era el Territorio Autónomo y la provincia quedaba completamente subordinada a los

[362] Sobre el particular véase R. Sánchez Ferriz y J. Sevilla Merino, «La provincia y el Senado en la Constitución española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978,* cit., pp. 425-433.

Estatutos de autonomía, hasta el extremo de hacer de su misma existencia una pura contingencia («Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios [...]»; art. 105. 2 AC); y por otra parte resultaba completamente marginada con relación al municipio en cuanto al proceso autonómico, pues únicamente constituía la provincia el ámbito territorial de referencia para la comprobación del cumplimiento de los requisitos de la iniciativa autonómica que correspondía en exclusiva a los ayuntamientos (art. 129. 2 AC). Tanta subordinación le pareció a más de uno excesiva, pues incluso de la literalidad misma del AC («Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan [...] servirán de base a la organización territorial de la Administración pública»; art. 105. 2 AC) se infería que la estructura provincial de la Administración periférica del Estado quedaría al albur de lo que en cada caso dispusiesen los estatutos de autonomía, lo que era tanto como conceder a los Territorios Autónomos un poder (exorbitante) de organización del propio Estado[363]. La situación, una vez más, cambiaría bruscamente con el IP. Para empezar, y para evitar precisamente esta sujeción de la organización territorial de la Administración General del Estado a las disposiciones estatutarias, se calificaba ahora a la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades generales del Estado» (art. 134. 1 IP). Pero luego, además, se otorgaba a la provincia, por medio de su órgano de gobierno y

---

[363] *Vid.* T.-R. Fernández, «La organización regional. Apunte crítico del anteproyecto de Constitución», cit., pp. 535-536. Para atajar este exceso, el diputado por Zaragoza, señor Gómez de las Roces (Grupo parlamentario Mixto: Partido Aragonés Regionalista), presentaría una enmienda (núm. 53; *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. I, cit., pp. 158-159) que luego además tendría aún oportunidad de defender en Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, p. 3244).

administración, o sea, las Diputaciones (y órganos insulares), un papel destacado en la fase de iniciativa (art. 136. 1 IP) y en el proceso estatuyente (art. 138 IP) de las autonomías de régimen ordinario que significativamente se entendían fundadas «en la libre asociación de las Provincias» (art. 130 IP). Ya en el debate en Comisión, al hilo de la defensa de una enmienda *in voce* presentada por el Grupo Socialista, y siguiendo la línea marcada por el IP al tiempo que se desoía un dictamen de Eduardo García de Enterría solicitando la desconstitucionalización de la provincia, el señor Fajardo Spinola llegaba a definir a la provincia como «un ente local imprescindible»[364] y, una vez aprobada por la Comisión, el señor Meilán Gil (UCD) en la explicación de voto hacía un encendido elogio de la provincia y se felicitaba por su constitucionalización[365]. Del ostracismo sufrido en el AC pasamos ahora al encumbramiento de la provincia. De este modo, aunque en el DCC y en el PPC desapareciese la referencia a las comunidades autónomas como libre asociación de provincias, reaparecía la consideración expresa de la provincia como «entidad local con personalidad jurídica propia» (art. 135. 1 DCC y PPC). Y mientras su participación en el proceso autonómico no sufría variación alguna con relación al IP (arts. 137. 2 y 139 DCC y PPC), la titularidad del ejercicio del derecho a la autonomía que el AC asignaba a las diferentes nacionalidades y regiones (art. 128. 1), el DCC y el PPC en cambio la atribuían de manera muy sintomática, después de que el IP guardase silencio sobre el particular, a las provincias (y a los territorios insulares; art. 137. 1), si bien dejaban al margen de este criterio general a los territorios de las disposiciones transitorias segunda y cuarta y a los que accediesen a la autonomía por la vía excepcional del 142 *a*) y

---

[364] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, p. 3246.

[365] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3249-3250.

c) y parcialmente por la del apartado *b*) de este mismo precepto. De otra parte, aun en el IP —posiblemente por la fuerza de la inercia ejercida por el AC— se reputaba al municipio base de la organización territorial del Estado (art. 130 IP); apreciación que sin embargo desaparecerá en el DCC y en el PPC al otorgar tal condición indistintamente a los municipios, provincias y comunidades autónomas (art. 131 DCC y PPC). Así pues, el municipio se diluía cada vez más en favor de la provincia y mientras aumentaban las dudas sobre cuál sería finalmente la configuración del Estado autonómico. Por lo tanto, la asunción por la Comisión y el Pleno del Congreso del Senado provincial representaba una vuelta a los orígenes, una actualización de la Ley para la Reforma Política, pero consecuencia también de que con excepción de los consabidos territorios (Cataluña, País Vasco, Galicia, y, en su caso, Navarra), para los demás —la mayoría— poco más se había avanzado en la determinación de su conformación futura[366].

La dificultad para alcanzar un acuerdo sobre la composición del Congreso y del Senado obligó, como acabamos de ver, a posponer su discusión hasta el último momento de los trabajos en Comisión. Sin embargo, los socialistas (y también los nacionalistas, en especial los catalanes) habían intuido desde mucho antes que si al final lograban sus objetivos para el Congreso sería a costa de entre otras cosas ceder la iniciativa a UCD en lo relativo a la ordenación de la estructura del Senado, de manera que su sesgo conservador se antojaría inevitable. En realidad, la izquierda nunca se había opuesto al bicameralismo siempre que se ligase a la nueva

[366] Hay sin embargo voces muy autorizadas, como la de Jordi Solé, que atribuyen tamaño cambio en la ordenación del Senado exclusivamente a los intereses electorales de la UCD, la coalición política mayoritaria entonces en el Gobierno. (*Vid.* J. Solé Tura, «La Constitución entre el pasado y el futuro», cit., pp. 190-191).

organización territorial del Estado, aunque tampoco lo llevase hasta sus últimas consecuencias dando la batalla por una Segunda Cámara funcionalmente autonómica. Cuando se hizo evidente la querencia conservadora que previsiblemente habría de tener el Senado por su forma de composición, entonces se preocupó de rebajar todavía más sus ya de por sí disminuidas funciones. Como antes había acontecido en la tramitación de la Ley para la Reforma Política, el Senado sirvió de medio de canje para la consecución de los objetivos perseguidos para el Congreso, pero a diferencia de lo que había sucedido entonces, ahora la izquierda disponía de presencia parlamentaria e influencia para contraer sus facultades. Ello explicaría, por ejemplo, la aprobación en Comisión por unanimidad de una enmienda suscrita por María Teresa Revilla (UCD) al apartado segundo del artículo 83 del IP[367]. Ciertamente que con esta enmienda se mejoraba técnicamente la regulación del IP al desdoblar la actuación del Senado en la facultad de veto y enmienda y adjudicarle consecuencias distintas según hiciese uso de la una o de la otra, cuando en el IP aparecían entremezcladas y confundidas; pero también se menoscababa la capacidad de obstrucción del Senado, pues mientras con el IP era necesario en cualquier caso (y como consecuencia de aquella confusión) la mayoría absoluta del Congreso que ratificase su texto primitivo para salvar la oposición en forma de veto o enmiendas de la Segunda Cámara, ahora bastaba para el supuesto de introducción de enmiendas por el Senado su aprobación o rechazo por el Congreso por mayoría simple. Por otra parte, tampoco se hizo cuestión —y menos ahora que ya se vislumbraba el carácter conservador que adoptaría la composición del Senado— de la posición de completa subordinación con relación al Congreso en que dejaba al Senado la

[367] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 80, de 2 de junio de 1978, pp. 2930-2931.

legislación orgánica, teniendo como tenía una incidencia de primera magnitud en materia autonómica[368]. Así las cosas, no es de extrañar que se diese por buena la utilización de la ley orgánica para la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía tanto de vía ordinaria como especial[369], o para la aprobación de la constitución de una comunidad autónoma en los territorios *atípicos* (Gibraltar y Ceuta y Melilla) o la sustitución de la iniciativa autonómica de las corporaciones locales[370]. El recurso a la ley orgánica para la autorización de los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas era sustituido, a instancias del Grupo Comunista[371], por una genérica referencia a las Cortes Generales, de modo idéntico a como ya el IP prescribía la distribución del Fondo de Compensación,

---

[368] De hecho, el precepto que la regulaba —el artículo 74 del IP— fue aprobado en Comisión por unanimidad sin necesidad siquiera de discusión previa. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 80, de 2 de junio de 1978, p. 2916).

[369] Así lo confirma para la aprobación y reforma de los estatutos ordinarios la lectura de las intervenciones de los señores Roca Junyent, Peces-Barba, y Martín Toval (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3273-3275 y 3284-3286); y para los de régimen especial, las de los señores Fraga Iribarne, que se oponía al procedimiento mismo de aprobación de esta modalidad de estatutos pero no a que se hiciese mediante ley orgánica (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3271-3273), Roca Junyent y Peces-Barba, que por razones distintas terminaron por apoyar el texto del IP (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3400-3401), y de nuevo otra de Roca Junyent (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3404-3405) con relación al procedimiento de reforma de este tipo de estatutos.

[370] Así se desprende de la defensa que de la enmienda *in voce* de UCD al artículo 140 del IP realizó el señor Meilán Gil, en la que solicitaba la introducción de leves modificaciones en los tres apartados de aquel precepto, pero sin cuestionar en ningún momento que para la realización de cualquiera de los supuestos en ellos contemplados sería obligada la actuación de las Cortes Generales por medio de ley orgánica. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 90, de 15 de junio de 1978, pp. 3310-3311).

[371] *Vid.* la intervención de Solé Tura en defensa de la correspondiente enmienda *in voce*, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3264-3265.

pero ni en uno ni en otro caso se propuso reservar para el Senado una participación especial[372]. Tampoco en el decisivo aspecto de la distribución competencial se advertía interés alguno por mejorar la relegada posición del Senado: la atribución de competencias a las comunidades autónomas a través de leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales únicamente reclamó la atención de los diputados en cuanto a los problemas que la legislación delegada podría ocasionar y, sobre todo, al mejoramiento de los instrumentos de control y limitación de la delegación[373]; de manera parecida, la delegación en las comunidades autónomas mediante ley orgánica de la ejecución de funciones de titularidad estatal tan solo suscitó el debate por los riesgos que comportaba de un excesivo adelgazamiento o vaciamiento del Estado, o por la naturaleza (legislativa o puramente administrativa) de la delegación[374]; y, en fin, fue el Grupo Socialistas de Cataluña el que planteó que las materias no asumidas estatutariamente por las comunidades autónomas y que correspondían al Estado, pudiesen a su vez

---

[372] En lo tocante a los acuerdos de cooperación, léanse las intervenciones de los señores Letamendía, Peces-Barba, del propio Solé Tura, Roca Junyent, Martín Toval, Vizcaya Retana y Fraga Iribarne (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 88, de 14 de junio de 1978, pp. 3260-3270); y en lo relativo a la distribución del Fondo de Compensación, las de los señores Carro Martínez, que a su vez defendía una enmienda de su correligionario Licinio de la Fuente, y Solé Tura, el cual respaldaba una enmienda *in voce* presentada por el Grupo Comunista y finalmente aprobada por unanimidad por la que se solicitaba con relación a este tema la necesaria referencia expresa al principio de solidaridad (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3424-3425).

[373] *Vid.* las intervenciones del diputado aliancista Licinio de la Fuente y del señor Meilán Gil, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3389-3391.

[374] *Vid.* la polémica que la cuestión levantó entre los señores de la Fuente, Roca Junyent y Arzalluz Antía, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3392-3397.

transmitirse a aquéllas a través de ley orgánica[375]. Y de nuevo fueron los socialistas catalanes, a través de una enmienda *in voce* defendida por el señor Guerra Fontana y aprobada en Comisión[376], los que propusieron que el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas se regulase por ley orgánica en detrimento de la participación del Senado. Así pues, era palmario el desinterés generalizado por incrementar, siquiera ligeramente, el ya de por sí devaluado papel del Senado con relación a materias en principio tan ligadas a su presunta naturaleza como eran la constitución y el funcionamiento ordinario del Estado autonómico.

En cambio, no varió sustancialmente su condición de Cámara garante de la autonomía. Aun así, con relación a las leyes de armonización, y a raíz de una enmienda *in voce* defendida por Meilán Gil[377], se le retiraba al Senado la exclusividad en la apreciación de la necesidad de elaborarlas para atribuírsela a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. Pero al mismo tiempo se consolidaba su participación con relación a la adopción por el gobierno de medidas coercitivas frente a una comunidad autónoma, al requerirse ahora contar con la aprobación por mayoría absoluta del Senado[378]. Y en materia de

---

[375] En nombre de su grupo, el señor Martín Toval defendería la correspondiente enmienda *in voce* que recibiría la aprobación de la Comisión, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 90, de 15 de junio de 1978, pp. 3364-3365.

[376] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3419 y 3423.

[377] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3391.

[378] El cambio se debió a una enmienda *in voce* presentada por el grupo de UCD y defendida por la diputada María Teresa Revilla, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, pp. 3416-3417. Como ya se ha señalado, la izquierda, previendo el carácter conservador que por su predecible composición irremisiblemente habría de tener el Senado, se ocupó de rebajar todavía más sus facultades; por la misma razón, la derecha

reforma constitucional, a pesar de las modificaciones introducidas en Comisión (iniciativa[379], y además de ciertos cambios de estilo, referéndum a petición de una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras para el procedimiento de reforma[380], y desgajamiento de los apartados relativos al procedimiento agravado de revisión para crear un nuevo precepto en el que, además, se relacionaban con precisión los supuestos que caerían bajo este procedimiento, cuya rigidez aún se incrementaba[381]), nada cambió en lo relativo al Senado, que seguía —salvo en lo concerniente a la iniciativa— ligeramente supeditado al Congreso en el procedimiento de reforma y mantenía exactamente la misma posición que éste en el procedimiento de revisión, tanto en el caso de las antiguas Cámaras que se autodisolvían como en el de las nuevas elegidas para acometer la reforma por esa modalidad agravada. Todo ello parecía confirmar, una vez más, que el Senado no se perfilaba como una Cámara activa, con iniciativa propia, sino más bien como una instancia de garantía de la autonomía —que no autonómica—

---

procuró hacer justamente lo contrario, y de ahí que el aliancista Carro Martínez retirase en nombre de su grupo un voto particular de Fraga en el que se juzgaba innecesaria esa autorización del Senado, por considerarse en cambio ahora muy oportuna. (*Vid.* la intervención del señor Antonio Carro, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3416). No obstante, en el debate en el Pleno el propio Fraga retomaba la cuestión solicitando —sin éxito— para este supuesto la intervención exclusiva del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 116, de 21 de julio de 1978, pp. 4560-4561.

[379] Una enmienda *in voce* defendida por Cisneros Laborda en nombre del grupo de UCD dejaba fuera de la iniciativa de reforma constitucional a la iniciativa popular, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3463.

[380] Enmienda *in voce* presentada por el Grupo Socialista y defendida por el señor Zapatero Gómez, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3467-3468.

[381] Enmienda defendida por el diputado de UCD Alzaga Villaamil, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 93, de 20 de junio de 1978, pp. 3470-3471.

que por la naturaleza misma de sus actuaciones tenía un carácter excepcional.

El Senado trazado por el DCC y el PPC tenía un marcado carácter provincial y prescindía por completo del elemento poblacional. A cada provincia correspondería la elección de cuatro senadores (art. 64. 1 DCC y PPC) y únicamente dos a cada comunidad autónoma que se constituyese —incluso solo uno en el caso de autonomías uniprovinciales— que los propondría para su nombramiento regio (art. 64. 2 DCC y PPC). Pero aún habría otra característica que lo definiría: la indeterminación. Así, se efectúa una delegación genérica en favor de la ley orgánica para la concreción del modo de elección de los senadores provinciales (art. 64. 1 DCC y PPC) y de los que correspondería a los territorios *atípicos* (Gibraltar y Ceuta y Melilla) del 142 *a*) y *c*) del DCC y del PPC (art. 64. 3 DCC y PPC), y también de los estatutos de autonomía, en el marco de una ley orgánica, para hacer lo propio con los senadores autonómicos (art. 64. 2 DCC y PPC). Nada se decía, por tanto, sobre el tipo de sufragio (aunque previsiblemente sería directo para la categoría de los senadores provinciales e indirecto para los autonómicos), el procedimiento de elección o las condiciones del electorado activo y pasivo (si bien, en este último caso, no había que descartar a los miembros de las asambleas autonómicas, según interpretación *a contrario sensu* del art. 62. 1 del DCC y del PPC), lo cual contrastaba con la regulación del Congreso, en donde sí se establecía —coincidiendo con la utilizada para los senadores provinciales— la provincia como circunscripción electoral (art. 63. 2 DCC y PPC), el sufragio universal directo (art. 63. 1 DCC y PPC) y el sistema electoral proporcional (art. 63. 3 DCC y PPC). Seguía siendo en el DCC una Cámara indisoluble, salvo en el caso del procedimiento de reforma agravado (arts. 93. 5; 108 y 162. 1 DCC), y la duración de la legislatura senatorial se extendía por cuatro años (art. 64. 4 DCC y

PPC). Sin embargo, en el debate en el Pleno se introdujo una modificación —la única, por cierto, sobre el tema que nos ocupa— en virtud de la cual el Senado podría ser disuelto junto con el Congreso (art. 108. 1 PPC), con lo que desaparecía el único elemento estructural del AC que aún perduraba.

Desde el punto de vista funcional el Senado languidecía en su ya menguada posición. La distinción entre la facultad de veto y enmienda sin duda técnicamente más afinada, reducía la capacidad de bloqueo de la Segunda Cámara al bastarle ahora al Congreso la mayoría simple para superar la actividad enmendadora del Senado (no así para levantar el veto, para lo que seguía haciendo falta mayoría absoluta del Congreso; art. 84. 2 DCC y PPC). Se suprimía el requisito de la ley orgánica para la autorización de los acuerdos de cooperación intercomunitarios (art. 138. 2 DCC y PPC) pero se incorporaba, con la consiguiente agudización de la subordinación del Senado, para el nuevo supuesto de transmisión a las comunidades autónomas de facultades pertenecientes al Estado por no haber sido previamente asumidas estatutariamente por las autonomías a las que se transferían (art. 143. 2 DCC y PPC), y para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas, así como de los eventuales conflictos y las posibles formas de colaboración financiera entre éstas y el Estado (art. 151. 3 DCC y PPC). En el DCC se disponía, siguiendo en esto al IP, que el Estado podría «delegar» en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, «la ejecución de funciones» de titularidad estatal (art. 144. 2 DCC). Sin embargo, en el debate desarrollado en el Pleno experimentó este precepto una importante modificación con la que se perseguía —de nuevo en vano— ganarse al PNV para la causa del consenso. En su nueva versión se hablaba ya de «transferir o delegar» en las comunidades autónomas, también a través de ley orgánica (con lo que a efectos

de la posición del Senado nada cambiaba con esta innovación), «facultades» correspondientes a materia de titularidad estatal (art. 144. 2 PPC). Como Cámara garante de la autonomía, en cambio, y como ya se ha tenido ocasión de señalar, la posición del Senado ganaba algunos enteros: aunque había perdido el monopolio para la apreciación de la necesidad de elaborar leyes de armonización (art. 144. 3 DCC y PPC), lo mantenía, y aun fortalecido por el requerimiento de mayoría absoluta, para la aprobación de las medidas gubernamentales contra una comunidad autónoma (art. 149 DCC y PPC); y por otra parte, en el procedimiento de reforma constitucional donde el Senado guardaba una relación de casi igualdad con el Congreso (en el agravado de revisión la relación era de absoluta igualdad), se puso cuidado en que el nuevo referéndum potestativo (en el procedimiento agravado era obligatorio) para la ratificación de la reforma se celebrase solamente cuando así lo solicitasen «una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras» (art. 161. 3 DCC y PPC). En definitiva, pues, de aquel Senado parcialmente autonómico del AC (autonómico por su composición, no así por sus funciones) venimos ahora a un Senado en absoluto autonómico (ni por su composición ni por sus funciones)[382].

2.4- La tramitación en la Comisión y el Pleno del Senado: un esfuerzo por resaltar el desdibujado contorno autonómico de la Segunda Cámara

Aprobado por el Pleno del Congreso el texto del proyecto de Constitución, se abrió, tal y como disponía el artículo 119 del Reglamento provisional del Senado, un plazo para la presentación de enmiendas. En ese lapso de tiempo, que se extendió del 26 de

---

[382] Sobre la configuración del Senado a su paso por la Comisión y el Pleno del Congreso, de nuevo R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas,* cit., pp. 58-60 y 64-67.

julio al 7 de agosto, los senadores llegaron a presentar más de mil enmiendas[383]. Paralelamente a como se había procedido en el Congreso, se designó una Ponencia que desarrolló sus trabajos, a los que por cierto podían asistir todos los miembros de la Comisión de Constitución del Senado, desde los días 8 al 17 del mismo mes. Por evidentes razones de tiempo, sobre todo si se compara con el empleado en el Congreso, la Ponencia no pudo elaborar el correspondiente informe, limitándose a efectuar una primera lectura y votación de las enmiendas que sería de mucha utilidad en el desarrollo posterior de los debates en Comisión que tendrían lugar del 18 de agosto al 14 de septiembre[384]. Esta Comisión acabó integrándose por doce representantes de UCD, cinco del PSOE, dos de Progresistas y Socialistas Independientes (PSI), otros dos de Entesa dels Catalans (EDC), uno del Grupo de Senadores Vascos, uno por el Grupo Mixto (Antonio Pedrol), uno también de la Agrupación Independiente (Carlos Ollero), y otro más del Grupo Independiente (Sánchez Agesta), estos dos últimos Catedráticos de Derecho Político; la mayoría de miembros de estos tres últimos grupos, por otra parte, lo eran por designación real. Principalmente esta modalidad de senadores junto con la de los independientes que había propiciado el sistema de elección de listas abiertas y sin equivalencia en el Congreso, fue la que intentó acometer reformas, en ocasiones de gran calado, sobre el texto del Congreso. Sin embargo, los grandes temas venían ya cerrados por los partidos del consenso cuando llegaron al Senado. «En muy pocas ocasiones —

---

[383] La relación completa de las enmiendas, ordenadas por materias en razón de los preceptos que pretendían modificar y también por su numeración correlativa que se completa con un pequeño grupo de ellas no numeradas presentadas por el filósofo y senador de designación real Julián Marías, puede consultarse en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 2613-3130.

[384] Así al menos lo entendía su presidente, el señor José Federico de Carvajal, *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 39, de 18 de agosto de 1978, p. 1552.

rememoraba el senador regio Carlos Ollero— hubo auténtico debate y esas ocasiones se correspondían con los escasos momentos en que el aludido consenso parecía resquebrajarse. La suerte prevista para las enmiendas, que no consiguieran antes de ser defendidas obtener la venia de los partidos consensuados, era la de ser rechazadas casi mecánicamente. Y a su vez las posibilidades para obtener esa venia estaban en razón inversa a la importancia de lo que pretendía enmendarse»[385]. De entre esos temas, uno que desde luego no admitiría cambios bruscos sin duda sería el de la organización territorial del Estado. En efecto, al respecto nada cambió sustancialmente en la tramitación en el Senado. El delicado equilibrio entre generalización y no-generalización de las autonomías persistía, aun cuando parecía querer desnivelarse ligeramente a favor de la segunda cuando en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución (DCS)[386], al referirse a la autonomía de los municipios, se disponía que constituirían su estructura básica «allí donde existan Comunidades Autónomas» (art. 139 DCS), o se establecía igualmente que cada isla, además de su administración propia en forma de Cabildos y Concejos, podría «constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma» (art. 140. 4 DCS). Por esa misma opción, al menos a corto plazo, parecía también decantarse el portavoz de UCD en el Senado, el señor Jiménez Blanco, cuando se preguntaba: «quién sabe cuándo nos regionalizaremos aquí si en Italia han necesitado

---

[385] C. Ollero Gómez, «La Constitución en el Senado. (Enmiendas sin Consenso)», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* núm. 56 (1979), p. 140.

[386] Por la premura de tiempo se inició el debate en el Pleno del Senado sin siquiera haberse publicado el Dictamen de la Comisión, hecho que tendría lugar en el *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 157, de 6 de octubre de 1978, pp. 3415-3449, cuando ya habían finalizado los trabajos en el Pleno, que se habían prolongado del 25 de septiembre al 5 de octubre.

veinte años para dar el paso»[387]. Y desde luego el criterio predominante seguía siendo el de la diferenciación. Aparte cambios terminológicos, modificaciones de estilo, en el Senado se introdujeron variaciones, algunas de las cuales incluso se mantuvieron luego en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución (DCM)[388], que venían a afinar, a mejorar si se quiere, el diseño territorial del Congreso, pero

---

[387] Así lo hacía al calor de una discusión en torno al Senado mantenida por el senador centrista con Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, a la sazón miembro del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, y que este último recoge en su libro *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado),* Akal Editor, Madrid, 1984, p. 208.

[388] Aprobado por el Pleno del Senado el Dictamen de la Comisión de Constitución y siguiendo las prescripciones de los artículos 124 y 149 del Reglamento provisional del Senado, se procedió a la publicación de las Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados (PPS) en el *Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 161, de 13 de octubre de 1978, pp. 3559-3577. A fin de salvar las discrepancias entre ambas Cámaras, tal y como disponía el artículo 3.º. 2 de la Ley para la Reforma Política, se constituyó una Comisión Mixta Congreso-Senado integrada por el presidente de las Cortes (Antonio Hernández Gil) que la presidía, los presidentes del Congreso (Fernando Álvarez de Miranda) y del Senado (Antonio Fontán), además de cuatro diputados y cuatro senadores. Alfonso Guerra (PSOE), José Pedro Pérez-Llorca (UCD), Miguel Roca (Minoría Catalana) y Jordi Solé Tura (PCE) fueron los diputados elegidos por el Congreso; la procedencia de los designados por el Senado, en cambio, se reducía exclusivamente a los dos grandes partidos: Fernando Abril, que era senador de designación real, y Antonio Jiménez Blanco por UCD, y Francisco Ramos y José Vida Soria por los socialistas. La Comisión Mixta emitió un dictamen (*Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 170, de 28 de octubre de 1978, pp. 3701-3736) que merecería la aprobación en sesión plenaria del Congreso y del Senado (*Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado,* núms. 130 y 68, de 31 de octubre de 1978, pp. 5179-5206 y 3393-3430 respectivamente) y que, tras ser aprobado en referéndum y recibir la sanción real en sesión conjunta de ambas Cámaras (*Cortes. Diario de Sesiones,* de 27 de diciembre de 1978, pp. 1-7), se convertiría en el texto definitivo de la Constitución. Para un análisis detallado de la Comisión Mixta Congreso-Senado, véase M. Á. García Herrera, «La Comisión Mixta Congreso-Senado», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 4 (1978), pp. 67-95, en especial, 82-93.

en ningún caso a ponerlo en tela de juicio[389]. De ahí que cuando se intentó, como por ejemplo hizo el Grupo Progresistas y Socialistas

---

[389] Así por ejemplo, con relación al régimen autonómico ordinario, modificación del *dies ad quem* («desde el acuerdo adoptado al respecto y comunicado al Gobierno por las Diputaciones o por los órganos interinsulares correspondientes o por la quinta parte de los municipios de cada provincia o territorio insular afectado»; art. 142. 2 DCS) en el cómputo del plazo (seis meses) para cumplimentar los requisitos de la iniciativa autonómica, aunque al final se volvió al texto del Congreso (art. 143. 2 DCM); o ampliación de competencias una vez transcurridos cinco años «más allá de lo previsto en el número anterior» (art. 146. 2 DCS) que terminaría también por suprimirse en el DCM (art. 148. 2) que retomaría la versión del Congreso. Respecto al procedimiento agravado, adición del acuerdo de las «Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes» (art. 150. 1 DCS) al de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas para poder consumar esta vía de acceso, y que acabará imponiéndose en la versión definitiva de la Constitución (art. 151. 1 DCM). Por lo que se refiere al régimen especial de autonomía, exigencia de aprobación de los estatutos en referéndum por el cuerpo electoral de cada una de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto (art. 150. 2. 4º y 5º DCS), que no sólo se mantuvo en el DCM (art. 151. 2. 4º y 5º) sino que además se añadió en éste un apartado (art. 151. 3 DCM) en el que se recogía el supuesto de que no habiéndose aprobado el proyecto de estatuto en una o varias provincias se pudiese sin embargo constituir entre las restantes la comunidad autónoma planeada; ligera modificación en lo relativo al Tribunal Superior de Justicia (art. 151. 1 DCS), con alguna variación luego en el PPS (art. 151) y después en el DCM (art. 152. 1); y referencia expresa a la aprobación por ley orgánica de las sucesivas reformas estatutarias (art. 151. 2 DCS) que desaparecerá en el DCM (art. 152. 2) recuperando de ese modo la formulación del Congreso. Pero en cambio no se puso en discusión, salvo alguna excepción de valor meramente testimonial, la existencia misma de esos distintos procedimientos y modalidades de autonomía con sus consiguientes y dispares consecuencias jurídicas. De nuevo, salvo excepciones, tampoco se cuestionó el sistema de distribución de competencias, con independencia de que se introdujeran algunas modificaciones sobre los contenidos de las materias que correspondían a la competencia del Estado o de las comunidades autónomas (arts. 146. 1 y 148. 1 DCS y PPS); o de que se suprimiera que aquellas materias que correspondiesen al Estado por no haber sido previamente asumidas por los respectivos estatutos de autonomía pudiesen ser, a su vez, transferidas a las comunidades autónomas por ley orgánica (art. 148. 3 DCS y que pasa al texto definitivo de la Constitución, art. 149. 3 DCM), aunque tal supresión se justificase por la introducción que en el Pleno del Congreso se había hecho de la ley orgánica de transferencia de competencias estatales a las comunidades

Independientes, dar un completo vuelco a la organización territorial sobre la base de la igualación, sus propuestas quedasen irremisiblemente condenadas al fracaso[390].

No habiéndose producido, pues, un cambio en la estructura territorial, tampoco podía coherentemente haberlo en la dimensión orgánica del Senado, y por lo mismo aquellos que lo intentaron fracasaron en su empeño[391]. De hecho, más allá de la especificación de su naturaleza representativa («El Senado es la Cámara de representación territorial»; art. 68. 1 DCS)[392], ningún cambio

---

autónomas (art. 144. 2 PPC y que también permanecerá en la versión definitiva, art. 150. 2 DCM); o aun de que se sustituyese la terminología de ley de bases que habilitaba a las comunidades autónomas para dictar normas legislativas sobre materias de competencia estatal por la más acertada de ley marco (arts. 149. 1 PPS y 150. 1 DCM). Y, en fin, fue en el Senado donde se incorporó alguna novedad, como la del régimen económico y fiscal del archipiélago canario (disposición adicional tercera del DCS), que luego recogería, aunque parcialmente en el caso señalado, el texto definitivo de la Constitución (también disposición adicional tercera del DCM).

390 *Vid.* L. Martín-Retortillo Baquer, *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, cit., pp. 33-46 y 356-368.

391 Así por ejemplo, las enmiendas núms. 245, Sr. García Mateo (PSI), y 108, Sr. Mateo Navarro (PSI), que reivindicaban una configuración del Senado que recordaba mucho a la que hacía el BC y el AC respectivamente. (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 2771 y 2711).

392 La adición, que se mantuvo finalmente en la versión definitiva de la Constitución, se debió a las enmiendas núms. 45 y 47, Grupo parlamentario PSI, y a la núm. 240, Sr. Satrústegui Fernández (PSI). (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 2687-2689 y 2769). Sin embargo, en el transcurso del debate, por el juego de las enmiendas *in voce*, resultó que Entesa dels Catalans (EDC) a través de su portavoz, el señor Benet Morell, incorporó a su propuesta ese primer apartado en su literalidad (*vid.* las intervenciones del propio Benet y del señor Portabella Rafols, *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2242-2244 y 2256), lo que a su vez motivó que Villar Arregui, en nombre del Grupo PSI, retirase la correspondiente enmienda para adherirse a la de EDC (*vid.* su intervención *in fine,* en *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2256-2257). Aun así, otro miembro del Grupo PSI, el senador Joaquín Satrústegui Fernández, mantuvo la formulación de este

sustancial experimentó la configuración de la Segunda Cámara a su paso por el Senado. Si acaso, eso sí, se fueron perfilando aspectos que el texto del Congreso dejaba completamente abiertos (recuérdese al respecto que en el art. 64 del PPC se hacía una triple remisión a la ley orgánica). De este modo, sería a través de una enmienda verbal presentada por el Grupo de UCD, con la que se modificaba la enmienda núm. 730 del mismo Grupo[393], cuya defensa correspondió a su portavoz, el señor Jiménez Blanco[394], y que finalmente recibió la aprobación de la Comisión[395], la forma por la que se determinó el tipo de sufragio —universal y directo; art. 68. 2 DCS— que se aplicaría a la elección de los cuatro senadores que correspondían por provincia; igualmente se debió a esta enmienda *in voce* el reconocimiento de la peculiaridad de las provincias insulares, que aumentaban con relación a la enmienda núm. 730 su representación[396], al constituir, a efectos de elección de senadores, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular una circunscripción electoral, «correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera,

---

apartado primero en una enmienda *in voce* presentada a su propia enmienda núm. 240 (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2239-2241) que de hecho al final fue votada —y aprobada— juntamente con la de EDC (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, p. 2258).

393 *Vid.* en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., p. 2980).

394 *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2249-2250.

395 *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2259-2260.

396 Tal aumento verosímilmente se debió al ahínco que en ello pusieron algunos senadores de la propia UCD y que muy bien reflejan las enmiendas núms. 892, Sr. Pérez-Maura Herrera; 893, Sr. Padrón Padrón; 894, Sr. Cambreleng Roca; y 898, Sr. Galván González, todos ellos miembros del Grupo de UCD. (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 3041-3043 y 3045).

Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma» (art. 68. 3 DCS); y también a ella se debió —en este caso en coincidencia con la núm. 730— la especificación de los dos senadores por cada una de las poblaciones de Ceuta y Melilla (art. 68. 4 DCS).

Otra de las preocupaciones era la de intentar equilibrar el número de senadores autonómicos con relación a los de extracción provincial que constituían una mayoría abrumadora. A este propósito respondía la enmienda *in voce* presentada por los socialistas y defendida por su portavoz, el señor Ramos Fernández-Torrecilla[397], al introducir el elemento poblacional como criterio para la determinación del número de senadores a designar por comunidad autónoma, y que finalmente mereció la aprobación de la Comisión por unanimidad[398]. Sin embargo, el incremento de senadores autonómicos resultó menor del que a primera vista podría parecer, pues el factor de proporcionalidad (un senador por cada millón de habitantes) era muy reducido y tampoco se hacía referencia alguna a la posibilidad de adición de nuevos senadores por la superación de una determinada fracción de población[399].

---

[397] *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2251-2252.

[398] *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, p. 2261.

[399] Posibilidad que sí contemplaba la enmienda verbal presentada en Comisión por el señor Satrústegui Fernández (PSI) por cuya virtud las comunidades autónomas tendrían derecho a elegir un senador más por la fracción que rebasando el millón fuese superior a 500.000 habitantes (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2239-2241), y que él mismo tendría luego oportunidad de defender en el Pleno (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 62, de 29 de septiembre de 1978, p. 3125), en donde contaría con el apoyo explícito de su compañero de filas, el señor Martín-Retortillo (pp. 3119-3120), y del señor Portabella Rafols en representación de Entesa dels Catalans (EDC) (pp. 3120-3121), aunque finalmente no lo obtuviese de la Cámara (p. 3130).

Además, se rebajaba el número fijo de senadores por comunidad autónoma, que en el texto remitido por el Congreso era de dos para las autonomías pluriprovinciales y uno para las uniprovinciales, mientras que ahora se fijaba en uno, indistintamente, para todas ellas. Con todo ello, el aumento de esta modalidad de senadores sería de apenas veinticinco constituyendo un total de cincuenta, en cualquier caso muy lejos de los 208 de elección provincial: la naturaleza del Senado, pues, seguía siendo sustancialmente la misma, la de una Cámara esencialmente provincial[400]. Y por otra parte se suprimía la referencia al nombramiento real a propuesta de las comunidades de los senadores autonómicos, correspondiendo ahora su designación exclusivamente a las autonomías conforme a lo que dispusiesen sus estatutos en el marco de una ley orgánica. Así pues, en la nueva regulación aprobada por el Senado, cada comunidad autónoma, de acuerdo con su correspondiente estatuto y en el marco de una ley orgánica, designará un senador «y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes» (art. 68. 5 DCS). En ella no pasaba inadvertida la omisión de la más

---

[400] No obstante, para evitarlo el Grupo de Senadores Vascos propuso que los estatutos de autonomía pudiesen disponer sobre el modo de elección de los senadores de extracción provincial. Con ello se perseguía que en el futuro las normas estatutarias pudiesen cambiar el modo de elección de los senadores provinciales sin necesidad de reformar la Constitución. Esta enmienda de adición, defendida en Comisión por Unzueta Uzcanga (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2253-2255) y en el Pleno por Zabala Alcíbar (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 62, de 29 de septiembre de 1978, pp. 3128-3129), suponía de algún modo, y salvando las distancias, una vuelta al Senado del BC (que como se recordará se integraba por senadores elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos, a razón de uno por cada territorio, otro más por cada una de las provincias en que se constituyese, a lo que habría de añadírsele un número variable en función de un criterio poblacional). Naturalmente, la situación, o más concretamente, la estructura territorial, distaba mucho de ser la misma que entonces y la propuesta resultó desestimada.

mínima referencia al modo de designación de esta modalidad de senadores; laguna que después intentará subsanar el DCM cuando añadía que tal designación «corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma [con lo que de paso se ratificaba la diferenciación institucional entre autonomías], de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos [de modo que se suprimía la mención a la ley orgánica de referencia para el procedimiento estatutario de designación], que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional» (art. 69. 5). También el DCM precisaría que el mandato de los senadores, como el de los diputados, terminaría cuatro años después de su elección «o el día de la disolución de la Cámara» (art. 69. 6); disolución que, por cierto, mientras el texto enviado por el Congreso ligaba indefectiblemente a la de esta Cámara (art. 108 PPC), el del Senado asumía la posible disolución por separado de ambas Cámaras (art. 114. 1 DCS-PPS), y después la Comisión Mixta, en ese progresivo e inexorable proceso de subordinación de la Segunda Cámara, la haría extensible al supuesto de que fracasase el procedimiento de investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno, aun cuando el Senado no tuviese la más mínima participación en dicho procedimiento (art. 99. 5 DCM).

Curiosamente, sin embargo, en el debate senatorial se procuró —en algún caso con éxito, como veremos— un reforzamiento general de la posición constitucional del Senado, incluso sobre la base de cierta especialización funcional, aun cuando, como se acaba de comprobar, su composición distaba mucho de ser principalmente autonómica. En esa línea se inscribía, y a diferencia de lo que hasta entonces había sido común denominador de todos los textos producidos en el transcurso del *iter* constituyente, el reconocimiento expreso de la iniciativa senatorial (art. 86. 1 DCS), lo que, a su vez,

tendrá repercusión en materia de iniciativa de reforma constitucional (art. 165 DCS). Sin embargo, la mejora era más modesta de lo que a primera vista pudiera parecer, pues, tal y como poco después recogerá el artículo 88. 2 del DCS, las proposiciones de ley que en su caso tome en consideración el Senado «se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición», de manera que, salvo en un supuesto excepcional sobre el que más adelante volveremos (art. 73. 2 DCS), en todos los demás casos la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo se abriría indefectiblemente en el Congreso (arts. 87. 2 y 89. 1 DCS)[401].

El senador de designación real, señor Carlos Ollero, en representación de su grupo, la Agrupación Independiente (AI), había defendido la opción de un Senado que funcionalmente fuese equidistante de uno en todo equiparado al Congreso y de otro con capacidad de decisión unilateral sobre determinadas materias pero desprovisto de la más mínima facultad sobre todas las demás; o sea, una Segunda Cámara con una cierta (muy mitigada) influencia en temas de ámbito general y en cambio con una participación muy cualificada en orden a la organización territorial del Estado que, en cualquier caso, no sería exclusiva ni aun preeminente, pues la instancia última de decisión se residenciaría en el Congreso o en

[401] El senador Carlos Ollero, uno de los más activos en reivindicar para el Senado cierta especialización funcional, había propuesto que en materia de iniciativa legislativa se siguiese con carácter general el criterio del PPC, pero en cambio cuando se tratase de temas relacionados con la organización territorial del Estado se otorgase a la Segunda Cámara idéntica iniciativa que al Congreso. (Enmienda núm. 695, Agrupación Independiente (AI), en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 2961-2964, en concreto, p. 2964; también en C. Ollero, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 80).

las Cortes Generales[402]. De ahí que propugnase para el procedimiento legislativo ordinario que el veto interpuesto por el Senado, cuando recayese sobre proyectos o proposiciones de ley que afectasen sustancialmente a la organización territorial del Estado, únicamente pudiese ser franqueado por mayoría de dos tercios del Congreso; para desestimar las enmiendas en este mismo supuesto se precisaría en cambio de la mayoría absoluta de la Cámara Baja[403]. Y de ahí también que el senador regio extendiese la intervención del Senado a otros casos cuando menos llamativos, como la cuestión de confianza o la moción de censura: el Gobierno debía solicitar también la confianza de la Segunda Cámara cuando lo hiciese sobre un punto programático o una declaración de política general que afectase a materias reguladas en el Título VIII; del mismo modo, el Senado estaría legitimado para presentar una moción de censura o intervenir en la que hubiese planteado el Congreso, cuando la censura concerniese a una acción política del Gobierno que implicase decisivamente a las comunidades autónomas. En ambos casos, la decisión final de la que se derivarían las pertinentes consecuencias jurídicas correspondería a ambas Cámaras en sesión conjunta[404].

Por otra parte, el también senador de designación real, el señor Luis Sánchez Agesta, integrado en el Grupo Independiente (GI), había propuesto un reforzamiento del papel del Senado aunque sin más. Es decir, a diferencia de Ollero, Sánchez Agesta desligaba esta

---

[402] *Vid.* su intervención en defensa de la enmienda núm. 695 (que a su vez incluía otro grupo de ellas), en *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2247-2249.

[403] *Vid.* la enmienda de adición núm. 606, Agrupación Independiente (AI), en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., p. 2921.

[404] La defensa que el senador Ollero hizo de ambas posibilidades, tanto en Comisión como en Pleno, puede leerse en su libro *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español,* cit., pp. 80 y 172 respectivamente.

potenciación de la Segunda Cámara en el procedimiento legislativo de cualquier atisbo de especialización funcional. Y así plantearía la supresión del veto senatorial y la necesidad de que las enmiendas aprobadas por mayoría simple del Senado únicamente pudiesen ser rechazadas por mayoría absoluta del Congreso[405].

Pero pese a todos estos esfuerzos innovadores, la única modificación que finalmente se introdujo en lo relativo a la participación del Senado en el procedimiento legislativo ordinario (y que por cierto se mantuvo luego en el texto definitivo de la Constitución), aparte de la ya señalada en materia de iniciativa, se debió a una enmienda verbal presentada por el Grupo parlamentario de UCD[406], en virtud de la cual se ampliaban los plazos (de uno a dos meses y de diez a veinte días naturales para el procedimiento de urgencia) de que dispondría el Senado en el desarrollo de su función legislativa (art. 89. 2 y 3 DCS-PPS).

No obstante, Sánchez Agesta presentaría una enmienda de adición, en cuya virtud, cuando las leyes orgánicas se refiriesen a los estatutos de autonomía o a los efectos prevenidos en el artículo 149 del DCS (el equivalente al 150 del texto definitivo de la Constitución) necesitarían ser también aprobadas por mayoría absoluta del Senado, y que, contra pronóstico y tras una apretada votación (12 votos a favor y 11 en contra), recibiría la aprobación de la Comisión (art. 80. 2 DCS)[407]. De este modo, pues, cuando se tratase de leyes

---

[405] *Vid.* la enmienda al artículo 84. 2 y 3 del PPC, núm. 339, Sr. Sánchez Agesta (GI), en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., pp. 2810-2811.

[406] *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, p. 2289.

[407] *Vid.* la intervención del propio Sánchez Agesta en defensa de su enmienda, la presentación y concreción de su texto como enmienda *in voce* y la votación final de la misma en *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2270-2271; 2272-2273 y 2275 respectivamente.

de transferencia o delegación en las comunidades autónomas de competencias de titularidad estatal —pues aunque el artículo 80. 2 del DCS hacía una remisión genérica a su artículo 149, en realidad había que circunscribirla a su apartado segundo, ya que ni las leyes de bases del primer apartado ni las leyes armonizadoras del tercero entraban en la categoría de leyes orgánicas— o de la aprobación o reforma de los estatutos de autonomía, la participación del Senado salía notablemente reforzada al precisarse también su aprobación por mayoría absoluta[408]. Más allá de los problemas objetivos y deficiencias que la nueva regulación planteaba[409], lo cierto era que

---

[408] También en esta ocasión intervino el senador Ollero para plantear la necesidad de diferenciar entre leyes constitucionales y leyes orgánicas. Formalmente las primeras tendrían que ser aprobadas por un procedimiento particularmente agravado (por mayoría de dos tercios de cada Cámara; de no haber acuerdo entre ellas, se designaría una Comisión paritaria de diputados y senadores; de persistir el desacuerdo, se considerarían aprobadas, con independencia de cuál fuese la mayoría que hubiesen obtenido en el Senado, si fuesen votadas por dos tercios del Congreso) y materialmente incluirían la regulación de las «instituciones de garantía», y entre ellas, los estatutos de autonomía. (*Vid.* sendas intervenciones del portavoz de la AI en Comisión y Pleno, *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2266-2268, 2272 y núm. 62, de 29 de septiembre de 1978, pp. 3131-3133. En ambos casos la iniciativa no prosperó). Pocos días después de formular esta propuesta en Comisión, el propio Ollero sostendría, con idéntico resultado, que cuando una ley orgánica fuese un estatuto de autonomía, el veto interpuesto por el Senado únicamente pudiese ser superado por mayoría de dos tercios del Congreso, o bien —y ésta sería la alternativa por la que finalmente terminaría por decantarse— las posibles diferencias entre ambas Cámaras se resolviesen a través de una Comisión mixta de diputados y senadores. (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 53, de 12 de septiembre de 1978, pp. 2564-2565).

[409] Además de obviarse las leyes orgánicas que autorizasen la constitución de una comunidad autónoma cuyo ámbito territorial no superase el de una provincia y careciese de entidad regional histórica y aquéllas destinadas a sustituir la iniciativa autonómica de las corporaciones locales [art. 147 *a*) y *b*) DCS], así como las que regulasen el ejercicio de las competencias financieras por las comunidades autónomas y los conflictos y formas de colaboración financiera entre éstas y el Estado [art. 156. 3 DCS], nada se decía sobre el mecanismo de resolución de conflictos entre las Cámaras cuando, como en

con ella se le asignaba a la Segunda Cámara una nada despreciable capacidad de decisión en el proceso de conformación y funcionamiento del Estado autonómico y, en consecuencia, también una cierta especialización funcional[410].

Por otra parte, si cuando el Senado se había configurado como una Cámara autonómica (BC y AC) los nacionalistas se habían preocupado no tanto (más bien en absoluto) de pertrecharlo de funciones especializadas, sino de emplearlo como instrumento de garantía de la propia autonomía, ahora que no lo era —o desde luego no lo era principalmente— debían buscar otras garantías adicionales para la misma. Por eso no es de extrañar que fuese justamente el portavoz de la Entesa dels Catalans, el señor Benet Morell[411], el que expusiese con relación a las medidas gubernamentales dirigidas contra las comunidades autónomas la necesidad de exigir un previo requerimiento al Presidente de la

---

este caso, se requiriese la aprobación por mayoría absoluta de ambas. *Vid.* R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas,* cit., pp. 80-81.

[410] De nuevo Carlos Ollero (AI) suscitaría la conveniencia de mejorar la desairada posición del Senado en el procedimiento estatutario de vía especial y propondría —también en esta ocasión sin éxito— que fuese una Comisión mixta de diputados y senadores en lugar de la Comisión Constitucional del Congreso la que, con el concurso y asistencia de la delegación de la Asamblea proponente correspondiente, diese al proyecto de estatuto su formulación definitiva. (*Vid.* su intervención en *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 54, de 13 de septiembre de 1978, pp. 2653-2655). De forma análoga, Sánchez Agesta solicitaría que esa misma función se encomendase a la Comisión Constitucional del Congreso conjuntamente con la del Senado (enmienda núm. 356, Sr. Sánchez Agesta (GI), en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vol. III, cit., p. 2818). Sin embargo, terminaría por retirar esta enmienda precisamente al haber respaldado días antes la Comisión su iniciativa relativa a las leyes orgánicas, con la que sin lugar a dudas se mejoraba parcialmente el lugar que ocupaba la Segunda Cámara en el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía. (*Vid. Diario de Sesiones del Senado,* núm. 54, de 13 de septiembre de 1978, p. 2657).

[411] *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 54, de 13 de septiembre de 1978, p. 2686.

comunidad autónoma presuntamente infractora de la legalidad o del interés nacional, además de la posibilidad en manos de las autoridades de la comunidad afectada de recurrir ante el Tribunal Constitucional la decisión del Gobierno; propuesta que, en sus dos extremos, concitaría la aprobación unánime de la Comisión (art. 154. 1 DCS-PPS)[412]. En el DCM y por consiguiente en el texto definitivo de la Constitución, sin embargo, además de sustituirse, volviendo al texto del Congreso, el término «previa» por «con» la aprobación por mayoría absoluta del Senado de las medidas compulsivas del Gobierno, se suprimiría el eventual recurso ante el Tribunal Constitucional por las autonomías afectadas de la decisión gubernamental (art. 155. 1).

****

Una vez hemos llegado hasta aquí, podrá comprobarse, si se vuelve la mirada sobre el conjunto del debate desarrollado en el Senado, que todo él en realidad semeja un intento de compensar de algún modo el paulatino proceso de devaluación de la Segunda Cámara desde el BC. Entonces —tanto en el BC como en el AC— se había diseñado un Senado inequívocamente autonómico desde el punto de vista del modo de reclutamiento de sus miembros, aunque no así, en cambio, desde su vertiente funcional. Ahora, sin embargo, tenía lugar el proceso inverso: la configuración orgánica del Senado no había cambiado sustancialmente en el DCS-PPS respecto al texto remitido por el Congreso, y además era lógico que así fuese, pues tampoco lo había hecho el modelo de estructura

[412] Con idéntica finalidad, aunque con peor suerte, el Grupo de Senadores Vascos, por boca del señor Unzueta Uzcanga, propondría una enmienda de adición, en virtud de la cual, «en la estimación del incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales por las Comunidades Autónomas, o de las actuaciones de éstas, nunca se tomarán en consideración motivos de oportunidad». (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 54, de 13 de septiembre de 1978, p. 2687).

territorial. En efecto, se trataba de un Senado esencialmente provincial al que sin embargo se le quería proveer de funciones específicamente autonómicas; y con ello la constatación evidente de que tanto antes con el BC-AC, como ahora con el DCS-PPS, los planos estructural y funcional habían recorrido caminos a lo largo de todo el *iter* constituyente que jamás llegaron a entrecruzarse. De algún modo, y por así decirlo, las modificaciones introducidas en la fase de tramitación del Senado representaban un esfuerzo por desandar lo andado, pero a destiempo, pues si contradictorio era una Segunda Cámara de composición autonómica pero desprovista de funciones autonómicas (BC-AC), no menos lo era al revés: un Senado fundamentalmente provincial dotado de funciones autonómicas (DCS-PPS). Pero en este segundo caso, además, se tropezaba con la oposición de una buena parte de las fuerzas políticas (la izquierda y los nacionalistas) que veían con natural recelo una Segunda Cámara de composición previsiblemente conservadora y con una capacidad cierta de participar —presumiblemente en sentido restrictivo— en el proceso autonómico. De ahí que, en la Comisión Mixta, ya sin el concurso de los senadores reales e independientes —aunque presidida por un independiente, el señor Hernández Gil— y dirigida por los dos grandes partidos, se volviese al texto del Congreso en lo concerniente a las leyes orgánicas, de manera que de nuevo se requeriría, con independencia de la materia objeto de regulación, para su aprobación, modificación o derogación mayoría absoluta únicamente de la Cámara Baja (art. 81. 2 DCM)[413], y aun se limitase todavía más la intervención del Senado en el procedimiento

[413] Así lo había propuesto ya el Grupo parlamentario Socialistas del Senado por medio de su voto particular núm. 283 al DCS (*Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3485), aunque luego el mismo Grupo renunciase a defenderlo en el Pleno del Senado (*Diario de Sesiones del Senado,* núm. 62, de 29 de septiembre de 1978, p. 3135).

legislativo, al disponer ahora que su veto podría ser superado incluso por mayoría simple del Congreso con sólo dejar transcurrir el plazo de dos meses desde la fecha de su interposición (art. 90. 2 DCM).

Al final, en fin, de los rescoldos de ese afán por especializar funcionalmente al Senado tan sólo quedó a salvo un precepto introducido *ex novo* en Comisión a través de una enmienda verbal presentada por el Grupo Socialista por la que se modificaba la enmienda 1062 del mismo Grupo y que tendría una acogida unánime[414], en virtud de la cual, las decisiones de las Cortes Generales relativas a la autorización parlamentaria encaminada a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales atinentes a determinadas materias, o en orden a la celebración de ciertos convenios de cooperación entre comunidades autónomas, o bien aquéllas dirigidas a la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, se adoptarían por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciaría por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado, si bien en ambos casos, de no llegarse a un acuerdo entre Senado y Congreso, se intentaría obtener por una Comisión Mixta paritaria. Esta Comisión, a su vez, presentaría un texto que sería votado por ambas Cámaras; y de no aprobarse en la forma establecida, decidiría el Congreso por mayoría absoluta (arts. 73. 2 DCS y 74. 2 del texto definitivo de la Constitución).

2.5- A modo de resumen: en torno a la *rigidez* del derecho y la *flexibilidad* de la política

[414] *Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2261-2263.

Como se recordará el debate constituyente se había iniciado con el alumbramiento de dos textos (BC y AC) que se inclinaban por un modelo territorial basado en los principios de generalización e igualación autonómicos. Del primero daba buena cuenta precisamente la configuración decididamente autonómica (si por autonómico, y no simplemente partidista, puede entenderse un Senado elegido casi en su integridad por las asambleas legislativas autonómicas) de la Segunda Cámara. Del segundo, el establecimiento de una única vía de acceso a la autonomía (aunque en verdad tampoco aquí hubo estrictamente un solo procedimiento de acceso como tampoco después, a partir del IP, habría solamente dos sino bastantes más, pues además de la iniciativa municipal, tanto el BC como el AC admitían la de los órganos provisionales de autonomía y la sustitución de aquélla por ley orgánica cuando razones de interés general aconsejasen acelerar el proceso autonómico en un territorio determinado), la disposición de un procedimiento único de elaboración de los estatutos de autonomía, la homogeneidad institucional y el sistema de lista única de distribución de competencias.

En materia competencial, sin embargo, el principio de igualación parecía poder tambalearse. Sin lugar a dudas el sistema de lista única confería a los distintos Territorios Autónomos un amplio margen y teóricamente las mismas posibilidades (igualdad) a la hora de asumir competencias: en principio podrían hacerse con todas aquéllas que previamente no se hubiesen reservado al Estado en esa lista única. En eso, además, se aproximaba bastante al esquema federal arquetípico en el que la Constitución federal únicamente recogería aquellas materias sobre las que la Federación se reserva la competencia y apenas se ocuparía de los Estados federados, excepto en lo concerniente a su participación en la toma de decisiones de la Federación (segunda cámara, reforma

constitucional, procedimientos de resolución de conflictos...). En esto último, en cambio, se distanciaba de ese modelo tipo, pues tanto en el BC como en el AC (como por otra parte en todos los textos que les sucedieron) se disponía sobre el momento constitutivo o fundacional de los Territorios Autónomos y el procedimiento de elaboración de sus normas institucionales básicas, en donde quedaría establecida y delimitada su organización institucional, ya bastante preconfigurada en el texto constitucional, y su régimen competencial. El abanico competencial de un Territorio Autónomo quedaría fijado inicialmente en su respectivo estatuto de autonomía aunque posteriormente sus contornos podrían sufrir variaciones a través de las distintas técnicas de descentralización de competencias exclusivas —y no excluyentes— del Estado (ejecución por los Territorios Autónomos de funciones de titularidad estatal, legislación de desarrollo de leyes de bases estatales, o leyes de transferencia de competencias del Estado). Pues bien, tanto en un caso como en otro, ya fuese por vía estatutaria o extraestatutaria, la asunción de competencias por los Territorios Autónomos estaría basada en la negociación y en la bilateralidad: en ambos casos el principio dispositivo debía supeditarse a la negociación bilateral, cuyo contenido definitivo quedaría a expensas de su ratificación por el poder central (aprobación por las Cortes de los estatutos de autonomía) o de un acto volitivo del propio Estado (delegación o transferencia de competencias estatales). Y en esa negociación faltaba una premisa que normalmente se da en los más reputados Estados federales: la presencia de dos grandes partidos con implantación en toda la Federación que galvanicen los elementos de cohesión y unión entre las partes federadas. De ahí que determinados Territorios Autónomos con partidos cuya matriz ideológica radicase en la exaltación de la diferencia y que, a su vez, estuviesen en situación

de condicionar esa negociación, pudiesen acceder a un haz competencial más amplio que todos los demás.

Aunque deba reconocerse que nada de esto se desprendía directamente del BC o del AC y que, como se acaba de indicar, en todo caso la última palabra en esa negociación correspondía al poder central del Estado, lo cierto es que la diferenciación estuvo presente desde los inicios mismos del debate constituyente. Así, cuando la Ponencia discutía los diversos aspectos controvertidos que el proceso estatuyente planteaba, ya se ponían encima de la mesa propuestas referidas a «la posibilidad de que existan disposiciones especiales para la elaboración del Estatuto en regiones concretas»[415], lo que sin duda constituía un claro precedente de lo que luego sería la disposición transitoria segunda del texto constitucional definitivo.

En definitiva, en el BC-AC había un claro dominio de los ejes generalización-igualación, pero tampoco eran completamente ajenos, tal y como se acaba de indicar, al de diferenciación, ni aun al de no-generalización o limitación de las autonomías, pues la creación de los Territorios Autónomos quedaba supeditada al ejercicio de un derecho, es decir, regía para su constitución el principio dispositivo o de voluntariedad: no había un verdadero modelo territorial construido sobre la base de principios claros e inequívocos; en realidad, pues, nunca hubo un diseño territorial perfectamente definido, ni siquiera cuando —como con el BC y el AC— más parecía que lo había. Y de algún modo en esas dudas e indefiniciones habría que buscar una de las causas posibles de que ambos textos planeasen una Segunda Cámara resueltamente

[415] Minuta de la Ponencia de Constitución en su reunión del día 26 de octubre de 1977, en *Actas,* p. 303.

autonómica en lo estructural pero deficientemente autonómica en lo funcional.

Con el IP tuvo lugar una inversión de principios, pues aunque de momento parecía seguir primando, más que otra cosa por el impulso que por entonces tomaba la política de las preautonomías, el de la generalización autonómica, el de la diferenciación pasaba a un primer plano. En efecto, el modelo autonómico se articulaba ahora alrededor de dos regímenes —el ordinario y el especial— perfectamente diferenciados, que no se reducían a dos vías de acceso, ya que eran algunas más, ni tan siquiera a dos procedimientos estatutarios, pues a los dos consabidos habría que añadir el recurso excepcional por el que las Cortes, mediante ley orgánica, podrían acordar un estatuto de autonomía para territorios no integrados en la división provincial, pero sí a dos tipos de autonomías: unas, las de régimen especial, con una organización institucional perfectamente determinada que reproduciría la del poder central del Estado y con un marco competencial abierto que tendría por único límite las competencias del Estado; las otras, las de régimen ordinario, en cambio, quedarían huérfanas de cualquier precisión institucional y su abanico competencial se reducía a una lista tasada de materias en donde no se aclaraba siquiera si las competencias sobre ellas serían de naturaleza legislativa o puramente ejecutiva, lo que, a su vez, engarzaba con aquella indefinición institucional, al no puntualizarse si esta modalidad de autonomías dispondrían finalmente de asambleas legislativas. En definitiva, con el IP se esbozaban dos tipos de entes territoriales: unos de descentralización política y autonomía plena y otros de descentralización administrativa y autonomía restringida.

Así las cosas, y con independencia de la incertidumbre que se cernía sobre la mayor parte de las autonomías, las de régimen ordinario, afectadas de una llamativa indefinición institucional y de

una cierta provisionalidad, al quedar su ámbito competencial sujeto a revisión una vez transcurridos cinco años, lo cierto era que dejaba de tener sentido un Senado de composición autonómica cuando las autonomías en él representadas participaban de naturalezas tan radicalmente distintas que rompía con la lógica de un Senado de corte federal. Y por eso, de la indefinición inicial del IP reflejo de las indecisiones y resultado de las consecuencias derivadas del nuevo modelo territorial, se evolucionó hacia un Senado fundamentalmente provincial (que coincidió con un progresivo aumento de la importancia de la provincia en el debate constituyente) y solo marginalmente autonómico, que será el que finalmente acabe sancionando la Constitución.

Por otra parte, la falta de especialización funcional que en el diseño del Senado del BC-AC no casaba muy bien, ahora empezaba a encajar perfectamente, pues los grandes temas que llevaban aparejados cierto grado de autonomía política no podrían dirimirse en un foro donde presumiblemente buena parte de los entes territoriales en él representados carecerían de la misma, sino bilateralmente entre el poder central del Estado (el Congreso de los Diputados) y la entidad territorial en cuestión provista de autonomía plena. Así pues, aquellas dudas y vacilaciones sobre el modelo territorial que provocaron un brusco giro en la configuración orgánica de la Segunda Cámara, no se tradujeron, en cambio, en alteraciones sustanciales en su vertiente funcional. De alguna manera, aquellos titubeos y oscilaciones que podrían tener (y que de hecho tuvieron en su dimensión orgánica) su lógico correlato en la configuración del Senado, quedaban neutralizados al perfilar una Segunda Cámara prácticamente inservible. En ese sentido y paradójicamente, su principal virtud era su inutilidad, o de otro modo, se diría que era útil en cuanto que inútil. Y será, en fin, esta caracterización funcional del Senado la que, como se ha visto, se

mantendrá con leves modificaciones hasta el momento de la aprobación de la Constitución.

En materia de organización territorial del Estado, el carácter ambiguo y difuso de nuestra transición política encontró en la dimensión jurídica del proceso constituyente un fiel reflejo: las Cortes salidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 no actuaron en lo relativo a la distribución territorial del poder como unas auténticas Cortes Constituyentes; no operaron conforme al principio de exclusividad que caracteriza la labor constituyente, y así, mientras apostaban en el BC-AC por la generalización e igualación autonómicas, el Gobierno, por contra, desplegaba su propia política regional basada en la excepcionalidad y la bilateralidad —las preautonomías— que, inevitablemente, incidiría en los trabajos constituyentes. Y si no procedieron como Constituyentes, tampoco resolvieron como tales, es decir, tampoco adoptaron una verdadera decisión constituyente: en lo concerniente a la estructura territorial no se cerró ningún acuerdo, sino que se abrió un proceso en el que la Constitución no era más que una etapa.

Al aprobarse la Constitución predominaba la alternativa de la generalización (aunque con no pocas dudas, sobre todo a corto plazo) y la diferenciación. Pero en absoluto se podía descartar la limitación autonómica (sobre todo a corto plazo) y la igualación (a medio plazo, una vez transcurridos cinco años). En consecuencia, el constituyente no tomó, en orden a la estructura territorial del Estado, una determinación clara e incuestionable, sino que se limitó a conjugar (ficticiamente) varios principios inconciliables entre sí, lo que en la teoría schmittiana constituiría un compromiso no auténtico o apócrifo, o sea, «una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibiológica la cuestión litigiosa misma»; fórmula que se extendería por entre los

distintos preceptos del Título VIII, en donde justamente el acuerdo consistiría en vaciar de contenido la decisión, esto es, lo único que se decidiría es no decidir, contentándose con «una fórmula dilatoria que tenga en cuenta todas las pretensiones»[416] y de ese modo aplazar la decisión.

Y así, eran tantas las pretensiones que satisfacía nuestra Constitución que, como señalara Cruz Villalón en un ya clásico trabajo sobre la estructura del Estado, «permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales», y de este modo, prescindiendo de condicionamientos histórico-políticos, habría operado una «desconstitucionalización de la estructura del Estado»[417], aunque ésta, en verdad, no fuese del todo completa, pues en todo caso se presuponía la existencia de un Estado unitario (arts. 1.º. 2 y 2.º CE).

Mientras la Constitución en materia territorial *abría* un proceso, *cerraba* un Senado conforme a las coordenadas dominantes (generalización, aunque con reservas, y diferenciación) del diseño territorial en el momento de su aprobación que, por lo demás, guardaba un extraordinario (y sorprendente) parecido con la Segunda Cámara que meses antes había planeado la Ley para la Reforma Política, y es que, en cuanto a la estructura territorial del Estado que tanto se quería ligar con la configuración del Senado, casi se está al aprobarse el texto constitucional, con la excepción de

---

[416] C. Schmitt, *Teoría de la Constitución,* cit., pp. 54-57; el entrecomillado pertenece a la p. 54.

[417] P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense,* núm. 4 (1981), p. 59.

los territorios de la disposición transitoria segunda, como se estaba entonces. No obstante, aquella apertura inicial no tenía de hecho un carácter ilimitado, pues no todo lo jurídicamente posible era políticamente probable. En efecto, en el momento de aprobarse la Constitución, y antes también, se tenía conciencia clara de que inevitablemente se iría hacia una estructura territorial descentralizada. Tanto era así que incluso esta circunstancia acabó perfilándose como una condición *sine qua non* del régimen democrático en ciernes. En cambio, en lo que no había acuerdo político de base era en el modo de articular esa descentralización territorial del poder: había conformidad sobre *el qué*, pero no así sobre *el cómo.*

De las tres grandes decisiones que el constituyente debía afrontar, a saber, la conformación de un régimen democrático pluralista (soberanía popular, derechos fundamentales, partidos políticos, separación de poderes...), el establecimiento de una monarquía parlamentaria y la descentralización territorial del poder, sólo en torno a las dos primeras había al iniciarse el proceso constituyente un acuerdo en positivo; en cambio, con relación a la tercera —a la estructura territorial del Estado— no había más que, a lo sumo, un acuerdo en negativo: lo que en modo alguno podía ser la futura organización territorial del nuevo Estado, esto es, un Estado centralista. Esta ausencia de un acuerdo político positivo vendría a explicar las oscilaciones y giros bruscos que, como se ha comprobado, experimentó la cuestión territorial a lo largo del debate constituyente. Por el contrario, los distintos aspectos técnico-jurídicos relativos a la democracia pluralista y a la monarquía parlamentaria fueron modulándose y matizándose conforme avanzaba la tarea constituyente y encontraron en la Constitución su culminación. La cuestión relativa a la estructura territorial, sin embargo, al carecer de esa previa decisión política (positiva) al

iniciarse el debate constituyente y tampoco al darse con ella en el transcurso del mismo, no encontró en la Constitución más que una etapa de un recorrido más amplio: hubo con relación a la organización territorial expresión jurídica, pero no decisión política y, por tanto, tampoco decisión constituyente. Por eso, con Rubio Llorente, cabría concluir que la regulación constitucional de la ordenación territorial del Estado en realidad «no es sistema, sino historia»[418].

Y la historia comenzó como había terminado el proceso constituyente, o sea, por el principio de diferenciación, o por lo que Javier Pérez Royo denomina «interpretación en clave nacionalista o diferenciadora del derecho a la autonomía»[419]. Según esta interpretación, a la distinción puramente nominal que la Constitución hacía entre nacionalidades y regiones habría que dotarla de un contenido sustancial. De este modo, se operaba una identificación entre las primeras —las nacionalidades— y los territorios de la disposición transitoria segunda (Cataluña, País Vasco y Galicia), a los que, llegado el caso, se les podría sumar Navarra (disposición transitoria cuarta): todos ellos, aunque con algunas diferencias como veremos, gozarían de un régimen especial de autonomía; para los demás —las regiones— bastaría el régimen ordinario. Esta concepción del derecho a la autonomía quedaría plasmada en la inmediata tramitación y aprobación de los estatutos vasco y catalán (Leyes Orgánicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre, respectivamente), con los que ambas comunidades se dotaban de la organización institucional prevista en el 152 CE y alcanzaban desde ya el máximo techo competencial por el juego conjunto de los artículos 148 y 149 CE. En el caso de Galicia —el tercer territorio de la transitoria

---

[418] F. Rubio Llorente, *Deutsch-Spanisches Verfaßungsrechts-Kolloquium vom 18-20. Juni 1980 in Berlin,* compilado por A. Randelzhofer, Berlín, 1982, p. 173.
[419] J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional,* cit., pp. 1007-1009.

segunda— hubo, sin embargo, un intento —finalmente fallido— de *degradación* de su Estatuto a través de lo que entonces se conoció como «cláusula competencial», es decir, la supeditación del ejercicio de las competencias reconocidas en el Estatuto a la aprobación de una ley por las Cortes, de manera que tales competencias no derivarían directamente del Estatuto sino de la ley estatal. Así pues, la estrategia del gobierno de UCD, que había ganado las elecciones generales de 1979 por un margen menor que en 1977 y con un partido crecientemente dividido, iba encaminada a proveer de autonomía política únicamente al País Vasco y a Cataluña; los demás territorios dispondrían, con mayor o menor amplitud, tan sólo de autonomía administrativa. Y precisamente eran esos los únicos dos territorios con fuerte arraigo nacionalista, como pusieron de manifiesto las primeras elecciones autonómicas celebradas en marzo de 1980 que dieron la victoria a las opciones nacionalistas de CIU y el PNV.

El principio de la diferenciación que había dominado el proceso constituyente desde el IP se disponía ahora a hacer lo propio en el proceso estatuyente, o sea, en el momento ulterior de conformación de la estructura territorial del Estado. Así lo confirmaba la decisión del Gobierno, una vez aprobados los estatutos del País Vasco y Cataluña y en fase de tramitación parlamentaria del gallego y siguiendo las directrices del acuerdo del Comité Ejecutivo de UCD de 15 de enero de 1980, de que todos los demás territorios siguiesen el procedimiento del artículo 143 CE (vía ordinaria de acceso) para constituirse en comunidad autónoma. Con ello además se corroboraba, una vez más, que desde la perspectiva de la diferenciación, la vía agravada de acceso a la autonomía (art. 151. 1 CE) tenía un valor más testimonial que real.

Sin embargo, la Constitución llevaba consigo —aunque hasta entonces poco visible— el dispositivo de la igualación, y éste se

accionó cuando los ayuntamientos de Andalucía comenzaron masivamente a pronunciarse a favor de la vía de acceso agravada para esta región, y terminaría por explotarle en las manos al Gobierno de la UCD y a la propia UCD, a la que, junto con otras circunstancias que concurrieron entonces, terminaría llevándose por delante, haciéndola añicos, cuando el referéndum del 28 de febrero de 1980 convocado para decidir la vía de acceso, y para el que el Gobierno había recomendado a los andaluces la abstención, arrojó un resultado claramente favorable, excepto en Almería donde faltaron unos pocos miles de votos para alcanzar la mayoría absoluta de los electores de la provincia, al máximo nivel competencial. Solventado el escollo de Almería, para lo que hubo de echarse mano de una solución un tanto forzada, que consistió en la modificación de la Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum mediante la Ley Orgánica 12/1980, y en la aprobación, a partir del artículo 144 *c*) CE, de la Ley Orgánica 13/1980, por la cual las Cortes Generales suplían la iniciativa autonómica fallida de la provincia de Almería, la región andaluza seguiría el procedimiento del 151 para constituirse en comunidad autónoma y accedería de inicio al régimen de autonomía plena.

Una vez aprobado el Estatuto de autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) y frustrado el intento de menoscabar su autonomía, y, sobre todo, habiéndose equiparado la autonomía andaluza con la de los territorios de la transitoria segunda, se rompía en mil pedazos la dicotomía nacionalidades-regiones que el principio de la diferenciación trataba de imponer, y con ello se truncaban los designios que aquél tenía reservados para la organización territorial del Estado.

La indudable trascendencia del asunto, a la que se unía la delicada situación política —recuérdese el intento de golpe de Estado de

febrero de 1981—, desembocó en la aprobación de los denominados «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981». Aunque en las negociaciones previas habían participado diversos partidos, finalmente los Acuerdos fueron suscritos únicamente por el Gobierno de la UCD y el que entonces era principal partido de la oposición, con el objetivo perentorio de ordenar un proceso que, como se acaba de ver, se había iniciado con muchos sobresaltos. Y para ello acordaron que todos los territorios no incluidos en la disposición transitoria segunda —con la excepción de Andalucía— accediesen a la autonomía por el procedimiento ordinario del 143. 2 (o por cualquiera de los mecanismos excepcionales constitucionalmente previstos) y se les dotase de la organización institucional que el artículo 152. 1 había previsto para las autonomías de régimen especial.

En apenas año y medio, y en tres fases sucesivas, se aprobaron los estatutos de autonomía de todos los territorios que no habían plebiscitado afirmativamente en el pasado ningún proyecto de estatuto[420]: se cerraba el mapa autonómico y la autonomía se

[420] Andalucía [Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre; arts. 151. 1 y 144 *c*) para el caso de Almería]; Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre; art. 143. 2); Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre; art. 143. 2); La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio: art. 143. 2); Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio; art. 143. 2); Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; arts. 143. 2 y 150. 2); Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto; art. 143. 2); Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto; art. 143. 2); Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto; arts. 143. 2 y 150. 2); Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; disposición adicional primera); Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero; art. 143. 2); Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero; art. 143. 2); Comunidad de Madrid [Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero; arts. 143. 2 y 144 *a*)]; y Castilla-León [Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero; arts. 143. 2 y 144 *c*) para el caso de Segovia].

extendía por todo el país, con excepción de las plazas de soberanía africana[421].

Aprobados todos los estatutos, desde el punto de vista del nivel competencial las autonomías se dividían en dos grandes grupos: en un primer grupo se incluían el País Vasco, Cataluña y Galicia que, por la vía privilegiada, y Andalucía, por la vía agravada, habían accedido de inicio al máximo techo competencial, al que se le uniría la Comunidad Valenciana y Canarias que habían iniciado antes de aprobarse los Acuerdos la vía agravada de acceso y que, a cambio de la renuncia a seguirla y proceder conforme a la iniciativa autonómica ordinaria según las directrices marcadas por los Acuerdos, se les otorgó el máximo nivel competencial a través de sendas leyes orgánicas de transferencia (Leyes Orgánicas 11 y 12/1982 de 10 de agosto), y también Navarra, cuyo estatuto [Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)], que había sido negociado entre el Gobierno central y el preautonómico de Navarra con base en la disposición adicional primera (derechos históricos de los territorios forales), había previsto también el máximo techo competencial; y un segundo grupo integrado por las restantes diez autonomías del total de diecisiete que asumían un nivel competencial sustancialmente inferior.

A esta diferenciación competencial, sin embargo, los Acuerdos acompañaron la igualación institucional, al extender a todas las autonomías la estructura organizativa que el artículo 152. 1 CE reservaba para las de régimen especial. La generalización de las asambleas legislativas implicaba que las distintas autonomías

[421] Ceuta y Melilla debieron de esperar todavía unos cuantos años para adquirir la condición de ciudades autónomas [Ley Orgánica 1 y 2/1995, de 13 de marzo; art. 144 *b*)].

dispondrían de potestad legislativa y, asimismo, gozarían de autonomía política: todas ellas participarían de la misma naturaleza y, en consecuencia, quebraría la dialéctica entes de descentralización política-entes de descentralización administrativa que había dominado buena parte del proceso constituyente (a partir del IP) hasta, como se acaba de constatar, el momento inmediatamente posterior a la aprobación del texto constitucional. El principio de igualación, por entonces en estado de latencia, irrumpía de nuevo. De alguna forma, la nueva situación alumbrada por los Acuerdos era un remonte del proceso constituyente hasta sus inicios, de manera que, confirmada la generalización autonómica, la posición de las distintas autonomías resultaba, al fin, aunque por vericuetos procedimentales mucho más intrincados (recuérdese, al respecto, la variedad de procedimientos de acceso a la autonomía finalmente empleados), como la que para ellas preveían el BC y el AC, aunque diferida a cinco años: transcurrido ese plazo de tiempo (art. 148. 2 CE), y sobre una base institucional idéntica para todas, los desfases competenciales quedarían supeditados únicamente a la distinta voluntad de autogobierno y capacidad negociadora desplegada por las comunidades autónomas al poner en marcha el mecanismo de reforma de sus respectivos estatutos; teóricamente al menos, todas dispondrían de igualdad de oportunidades (igualación), aunque el resultado pudiese acabar siendo finalmente distinto para cada una de ellas (diferenciación).

No obstante, en el transcurso de los años ochenta la tendencia se deslizó, una vez más, hacia la diferenciación, en esta ocasión para profundizar en la brecha que separaba a las autonomías que por entonces se designaban de *vía rápida* y de *vía lenta.* Aparte los consabidos diferentes techos competenciales, los Acuerdos incorporaban una serie de limitaciones referidas a las asambleas legislativas y a los órganos de gobierno, todas ellas encaminadas

de un modo u otro a abortar —no sin cierta ingenuidad— el nacimiento, a partir de las elites territoriales, de una nueva clase política que inevitablemente provocaría dinámicas políticas propias en el ámbito propio de cada comunidad autónoma[422]. El principio de la diferenciación, que durante aquellos primeros pasos del Estado autonómico se intensificaba a cada paso, a partir de los años 1987-88, sin embargo, cuando finaliza el plazo de los cinco años que el artículo 148. 2 CE imponía a las autonomías de la *vía lenta* para que pudiesen proceder a ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE, hubo de comenzar a ceder ante la creciente presión que su contrario —el principio de igualación— empezaba por entonces a ejercer. En el origen de este nuevo movimiento pendular, en esta ocasión en dirección hacia la igualación, estaba el instinto de emulación de las autonomías de *vía rápida* que las de *vía lenta* habían desarrollado (lo que, por otra parte, era consustancial al modelo autonómico, pues ya en sus orígenes, las preautonomías, inicialmente ideadas para aplacar las reivindicaciones nacionalistas del País Vasco y Cataluña, habían ejercido un *efecto demostración* sobre todo el territorio nacional por el que, finalmente, terminarían extendiéndose) y que daría lugar a una interminable competición que muy gráficamente Javier Pradera caracterizaría como la de la liebre y la tortuga[423]. Pero no sólo. Antes incluso, o mejor, en la base de este proceso de mímesis estaría (como de algún modo también lo estuvo en el caso de las preautonomías) la voluntad de supervivencia y consolidación de una

---

[422] Sobre el contenido pormenorizado y sentido último de estas restricciones, véase R. L. Blanco Valdés, «El Estado federal interminable», en *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida,* coordinado por F. García de Cortázar, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 2001, pp. 176-179.

[423] J. Pradera, «La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las Autonomías», en *Claves de Razón Práctica,* núm. 38 (1993), pp. 24 y ss.

incipiente clase política autonómica (cuyo surgimiento, a la postre, no pudieron impedir, como era previsible, aquellas medidas restrictivas que incorporaban los Acuerdos) que vería en el perfeccionamiento del entramado institucional y en la ampliación competencial su madre nutricia y también su mejor seguro de vida: «en las Comunidades se asentaron instituciones cuya cobertura personal exigió la apertura de amplios procesos de movilización de elites políticas territoriales que muy pronto identificaron que su máximo interés, en tanto que elites que habían unido su fortuna a la consolidación del proceso descentralizador, pasaba necesariamente por profundizar ese proceso, lo que abriría, a su vez, un constante circuito de retroalimentación, en el que una más sólida estructura institucional propia exigía recibir la transferencia de más y más competencias del Estado central, a la vez que tal creciente asunción, y acumulación, de competencias exigía perfeccionar y extender una red orgánica de carácter institucional con la que poder gestionarlas eficientemente»[424].

Esta corriente favorable a la igualación provocó por reacción una fuerte oposición igual desde posiciones centralistas que nacionalistas. Como antes durante el tramo final del proceso constituyente y el inicial después de aprobada la Constitución, se producía ahora una confluencia de intereses entre fuerzas ideológicamente antagónicas: mientras para unos (los centralistas) la carrera hacia la igualación podría conducir al vaciamiento del Estado central, para los otros (los nacionalistas) podría acabar en el vaciamiento de la diferencia. Pero a pesar de las resistencias, la tendencia igualadora se abrió paso con la firma de los «Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992» por el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP. Con estos nuevos Acuerdos, que junto con

[424] R. L. Blanco Valdés, «El Estado federal interminable», cit., p. 184.

los del 81 y antes con la difusión de las preautonomías actuaron como verdaderos límites del principio dispositivo, los dos principales partidos estatales pretendían, con base en lo dispuesto por el artículo 148. 2 CE, ampliar las competencias de las autonomías del 143. Para ello, haciendo uso del mecanismo previsto en el artículo 150. 2 CE, se transfirió a las comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía ordinaria un bloque competencial homogéneo a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, cuyo contenido se incorporaría luego a los estatutos de cada una de ellas, mediante su reforma en marzo de 1994[425].

Alcanzada ya una práctica equiparación competencial entre todas las comunidades autónomas —excluida la sanidad; transitoriamente, la educación no universitaria, y parcialmente, el régimen local— aún se produjo un nuevo proceso de profundización en la igualación por medio de una nueva oleada de reformas estatutarias, iniciada con la reforma del Estatuto de Canarias a través de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se recogían las competencias que provenían de la Ley Orgánica de Transferencia a Canarias de 1982 (LOTRACA) además de otras nuevas, con la que de una u otra forma se suprimían aquellas

[425] Leyes Orgánicas 1 a 11/1994, todas de 24 de marzo, de reforma de los Estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, respectivamente. Sobre la improcedencia y las dificultades que el procedimiento de recepción por los distintos estatutos del contenido de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 pudiera suscitar para cerrar el modelo autonómico, véase F. Rubio Llorente, «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», en *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución),* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 169-171.

restricciones de carácter institucional que los Acuerdos de 1981 infligían a las autonomías del 143[426].

A partir de entonces, a cada día que pasaba se hacía más evidente el defectuoso ensamblaje del Senado en el engranaje constitucional. Y desde luego no podía ser de otro modo: el modelo de Segunda Cámara que había alumbrado la Constitución apostaba por un tipo de organización territorial que era radicalmente opuesto al que resultó apenas diez años después. La evolución del Estado autonómico había desbaratado las previsiones iniciales: frente a un modelo territorial vacilante en cuanto a la posible generalización autonómica y que se decantaba claramente por la diferenciación entre entes de descentralización política y entes de descentralización administrativa, se avanzó hacia otro que, una vez despejadas las dudas respecto de la generalización con los Acuerdos de 1981, propendía en cambio hacia la igualación. En realidad, como anteriormente ya había sucedido en el transcurso del proceso de elaboración del texto constitucional, se produjo, una vez aprobada la Constitución, y en una suerte de prolongación del proceso constituyente, una nueva inversión de los principios inspiradores de la organización territorial (generalización-limitación de las autonomías; diferenciación-igualación entre las mismas) que provocó lógicos desajustes. Entre ellos, la deficiente regulación que

---

[426] Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, (Aragón); Ley Orgánica 3/1997 (Castilla-La Mancha); Ley Orgánica 1/1998 (Región de Murcia); Ley Orgánica 5/1998 (Comunidad de Madrid); Ley Orgánica 11/1998 (Cantabria); Ley Orgánica 1/1999 (Asturias); Ley Orgánica 2/1999 (La Rioja); Ley Orgánica 3/1999 (Islas Baleares); Ley Orgánica 4/1999 (Castilla y León) y Ley Orgánica 12/1999 (Extremadura). Sobre la creación y posterior evolución del Estado autonómico, E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales,* Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 58-78; también J. M. Souvirón Morenilla, *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado,* t. I: «El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica», Comares, Granada, 2000, pp. 79 y ss.

la Constitución hace de las formas de participación y de colaboración entre las comunidades autónomas y entre éstas y el Estado, de manera que algunas de las más señaladas —las Conferencias Sectoriales o los convenios verticales Estado-comunidades autónomas— ni siquiera disponen de previsión constitucional, mientras otras que la Constitución sí recogía —caso del Senado— resultaban al cabo del tiempo manifiestamente insuficientes. En este sentido, el Senado no es más que un ejemplo —el ejemplo paradigmático si se quiere, pero un ejemplo al fin y al cabo— de las distorsiones que provocó la evolución del Estado autonómico en dirección contraria a la inicialmente prevista, pues el desarrollo de las autonomías acabó desembocando en un Estado autonómico irreconocible según las pautas del modelo territorial al tiempo de aprobarse la Constitución. Así pues, se construyó un modelo *cerrado* de Senado (lo contrario, o sea, haberlo dejado abierto, hubiese significado aplicarle un régimen transitorio indefinido a una institución central del Estado) sobre la base de una concreta alternativa de organización territorial del Estado, preeminente en el último tramo del proceso constituyente y en la fase inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, cuando aquélla —la estructura territorial— por su carácter esencialmente *abierto*, derivó hacia soluciones diametralmente contrarias a las inicialmente propuestas. No es de extrañar, por tanto, que a medida que pasaba el tiempo y discurría el proceso autonómico en la dirección señalada, se hiciese cada vez más patente el desencaje del Senado. Y de ahí también que las reformas que se acometieron (y que el propio Senado había impulsado con la aprobación de una moción en 1989), como la del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 por la que se creaba en esta Cámara una Comisión General de las Comunidades Autónomas, encorsetadas en ese patrón de Segunda Cámara ya

desfasado y superado por los acontecimientos, se significasen por sus exiguos resultados[427].

Así pues, parece evidente la necesidad de proceder a una reforma constitucional[428] que acomode orgánica y funcionalmente la Segunda Cámara a la distribución territorial del Estado finalmente resultante, entre cuyas ventajas en absoluto debería despreciarse, al menos desde un punto de vista estrictamente jurídico, la posibilidad de ofrecer una ulterior garantía constitucional de la autonomía: ésta —la autonomía— es inaccesible al legislador estatal ordinario (los estatutos de autonomía son parte esencial del «bloque de la constitucionalidad»), pero no en cambio al legislador constitucional, y por ello sería conveniente proporcionar a las comunidades autónomas una instancia de participación efectiva en las decisiones generales del Estado, y de entre ellas, lógicamente también las que se derivaran de un eventual procedimiento de reforma constitucional.

Claro que, llegados a este punto, si tan necesaria y ventajosa se le supone a la reforma, cabría preguntarse cómo entonces no se ha llevado todavía a cabo. Seguramente son varias las razones que lo explican, entre ellas el temor casi reverencial (aunque el mismo

---

[427] Sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas, véase, por todos, F. J. Visiedo Mazón, *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas,* Temas del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Secretaría General del Senado, Madrid, 1997, pp. 275 y ss. Respecto a las limitaciones de la reforma reglamentaria, I. Sánchez Amor, «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», y E. Aja, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», ambos en *La reforma del Senado,* AAVV., Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 75 y ss. y 211 y ss. respectivamente.

[428] *Vid.*, por todos, J. A. Portero Molina, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 87 (1995), pp. 81 y ss., y la bibliografía allí citada.

pudiera no ser del todo injustificado) a abrir un proceso de reforma constitucional, las dificultades que para ello presenta una Constitución rígida como la nuestra, o los intereses estratégicos de los distintos partidos políticos (tanto de carácter estatal como no-estatal) para los cuales el Senado jamás supuso una amenaza ni tampoco un escollo para el funcionamiento general del sistema. Pero quizás la motivación de fondo estribe en la necesidad ineludible de zanjar una serie de cuestiones previas antes de proceder con ella. Y ello porque el problema del Senado no es —o no es sólo— un problema técnico-jurídico, sino que antes es una cuestión política irresuelta. De algún modo se hace insoslayable *cerrar la historia,* cerrar aquel proceso que se abrió después de aprobarse la Constitución y que traía causa de su etapa de elaboración: ratificado el principio de la generalización autonómica, faltaría por elucidar cuál de los otros dos —el de igualación o diferenciación— debe acabar finalmente por imponerse, y eso no es sino una decisión política, ya que jurídicamente ambas alternativas son factibles, pues ambos principios conviven en el texto constitucional.

No debe, sin embargo, confundirse aquí (ni en parte alguna) igualación con uniformización, pues aquélla es perfectamente compatible con la diversidad (podría, según ésta, sin quebrar el principio de igualdad, una o varias comunidades autónomas que tuviesen una lengua autóctona disponer de competencias de las que otras, por no tenerla, carecerían; del mismo modo, autonomías que compartiesen las mismas competencias podrían, a partir de las mismas, diseñar e implementar políticas públicas radicalmente distintas), como tampoco diferenciación con hechos diferenciales, que por otra parte ya la propia Constitución reconoce expresamente

o ampara[429], sino la utilización de los mismos (que, por lo demás, son diferentes entre sí, pues no parece que, por ejemplo, el derecho civil foral o especial aragonés o los Consejos baleares tengan la misma virtualidad diferenciadora que la lengua autóctona o los derechos históricos de la disposición adicional primera) como instrumento para arrogarse una posición jurídica diferenciada —o mejor, privilegiada— en una inagotable y extenuante reedición de la diferencia.

Ese empleo del hecho diferencial —que trasciende su dimensión estructural constitucionalmente reconocida para acercarlo a otra puramente ideológica en virtud de la cual la estructura territorial del Estado, como el manto de Penélope, estaría sometido a un constante hacer y deshacer en una espiral inacabable de redefinición de la diferencia con base en esos insondables hechos diferenciales— comenzó a tomar carta de naturaleza desde el momento en que se alcanzó la práctica equiparación competencial entre todas las autonomías y a medida que se avanzaba en la plena homologación institucional entre todas ellas, propiciado, además, por una coyuntura política que lo favorecía. Como es sabido, a partir de 1993 se rompió el ciclo electoral de mayorías absolutas socialistas y le sucedió otro caracterizado por el aumento de la competitividad electoral entre las dos principales fuerzas políticas estatales, de suerte que, y a pesar de los correctores de la proporcionalidad de la fórmula D'Hondt, ninguna de ellas obtendría una mayoría lo suficientemente holgada como para gobernar en solitario. Simultáneamente, no parecía que el sistema electoral

[429] *Vid.* J. F. López Aguilar, «Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el "hecho diferencial constitucionalmente relevante"», en *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 2/1997, pp. 25 y ss. Cfr. también, del mismo autor, *Estado autonómico y hechos diferenciales,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

fuese a perjudicar a aquellos partidos cuyo potencial electorado se concentraba en espacios territorialmente limitados de manera que, a falta de otros partidos bisagra de ámbito estatal que el sistema electoral no propiciaba, ese papel sería asumido por aquellos partidos de ámbito no estatal que obtenían una representación parlamentaria acorde a su fuerza electoral. Desde esa posición estratégica para el desarrollo de la gobernabilidad, esos partidos —que se autodefinen como nacionalistas o regionalistas— se encontraban en una situación inmejorable para, aprovechando la apertura del modelo territorial y la coartada de los hechos diferenciales (asimetrías constitucionalmente reconocidas), reivindicar —y obtener— nuevas diferencias a favor de sus respectivos territorios.

Sin embargo, esa permanente reformulación de la diferencia que constituye la médula espinal programática de estos partidos de ámbito no estatal no parece contar con que la elasticidad del modelo tiene un límite. En general, podría decirse que una excesiva o desproporcionada diferenciación en favor de determinados territorios conduciría inevitablemente a su segregación (principio de unidad) o a la subordinación de todos los demás (principio de igualdad). Es por ello por lo que en la preservación del principio de unidad, auténtico principio-premisa del derecho a la autonomía de cuyo ejercicio no puede resultar sino su confirmación, encuentra su límite la apertura del modelo y el margen de diferenciación. De ahí que tanto la fuente de la diferenciación (la apertura del modelo) como la diferenciación misma estén sujetas a límites: no todo está disponible y no puede estarlo por constituir la reserva de garantía del principio de unidad; del mismo modo, las posibilidades de diferenciación no pueden exceder el umbral de tolerancia del principio de igualdad que, a su vez, interviene como garante de la

unidad, a cuya cohesión y fortalecimiento vendría a actuar el principio de solidaridad[430].

Así, en este obstinado (y obsesivo) esfuerzo de redefinición de la diferencia no faltan ejemplos que traspasarían los límites del principio de igualdad, como la propuesta que, con ocasión del inacabable debate sobre la reforma del Senado, planteaba CIU y el PNV, en virtud de la cual únicamente los grupos territoriales de Cataluña, País Vasco y Galicia en el nuevo Senado reformado podrían presentar recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del poder central del Estado que vulnerasen sus derechos autonómicos y usar el veto suspensivo mientras se tramitase el recurso[431]; tampoco quienes, amparándose en el carácter abierto del modelo territorial, apelan de manera audaz e ingeniosa al derecho histórico para vaciar de contenido el derecho vigente, o sea, la Constitución[432]. Pero esta concepción de la descentralización territorial del poder que se mide no sólo con relación al poder central sino también con relación a las restantes autonomías, provoca además en éstas un efecto de réplica a fin de alcanzar la diferencia, o de otro modo, de igualarse en la diferencia, en una suerte de línea secuencial diferenciación-igualación-diferenciación *ad infinitum.*

Así las cosas, antes de acometer la reforma del Senado, urge tomar esa decisión política fundamental —la única que le quedó por tomar al constituyente— que permita dotar al modelo territorial de unos principios claros e inequívocos (o igualación o diferenciación, una

---

[430] Sobre los límites de la apertura y del potencial diferenciador del modelo autonómico, véase J. A. Portero Molina, «Principio democrático y principio de autonomía», cit., pp. 413-428; en especial, pp. 422-428.

[431] *El País,* 16 de febrero de 1998, p. 16.

[432] *Vid.* M. Herrero de Miñón, *Derechos Históricos y Constitución,* Taurus, Madrid, 1998.

vez disipadas las dudas sobre la generalización) y de ese modo volverlo estable —que no inamovible—, pues sólo entonces y no antes, encaramados en la seguridad jurídica y el pleno valor normativo de la Constitución, podrá saberse con quién y en qué condiciones quiere contarse (aspecto orgánico) y para qué (aspecto funcional) a la hora de configurar el nuevo Senado. Hacerlo al revés sería lo mismo que empezar la casa por el tejado. Otra cosa es que esa decisión política fundamental no sea hoy —como no lo fue durante el proceso constituyente— posible. Pero eso ya es otra historia.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

IV- CONCLUSIONES.
DERECHO CONSTITUCIONAL E HISTORIA DEL DERECHO: EL SENADO EN LOS PROCESOS CONSTITUYENTES ESPAÑOL E ITALIANO

En Italia como en España, sus Constituciones respectivas de 1947 y 1978 representaron la coronación de unos períodos de transición caracterizados por el propósito de utilizar los ordenamientos precedentes, el prefascista del Estatuto albertino y el de las leyes fundamentales franquistas, a fin de lograr la apertura de sendos procesos constituyentes. Pero a diferencia de lo que sucedió en España, esa voluntad constituyente fue en Italia más evidente y menos ambigua.

En ambos casos había también el convencimiento general de que sus modelos centralizados se habían agotado, y en cada una de sus etapas de transición hubo indicios que ya señalaban en la dirección de la autonomía regional como medio más adecuado para proceder a la reordenación de la estructura territorial de los dos Estados. En ese intento de reorganización territorial, ambas

Constituyentes se verían condicionadas por una serie de hechos consumados. En efecto, en Italia, ya durante el gobierno Badoglio, se habían dispuesto incipientes estructuras autonómicas para Cerdeña (un Alto Comisariado y una Junta consultiva, pronto sustituida por una Consulta representativa de las fuerzas locales), que poco después se extenderían también de forma análoga a la isla de Sicilia (Reales Decretos-leyes de 27 de enero de 1944, núm. 21, y de 18 de marzo de 1944, núm. 91, además de los Decretos legislativos de la lugartenencia de 28 de diciembre de 1944, núms. 416 y 417 respectivamente). Pero si la autonomía acabaría por no cuajar en Cerdeña, la necesidad de contrarrestar la presión de los movimientos separatistas obligaría al gobierno central a hacer suyo un proyecto de estatuto aprobado por la Consulta regional siciliana el 23 de diciembre de 1945 y remitido por el Alto Comisario, que de ese modo se convertía en el Estatuto provisional de la Región siciliana (Real Decreto legislativo de 15 de mayo de 1946, núm. 455). Sin embargo, el separatismo siciliano no estaba ligado a consideraciones de índole étnico o cultural, sino a una precaria situación económica y a una secular desatención por parte de los poderes centrales del Estado. Sí lo estaban, en cambio, incluso vinculadas con cuestiones relativas a la protección de las minorías lingüísticas, las demandas de autonomía de las regiones fronterizas del norte: el Valle de Aosta (área de influencia francesa) contará con una forma embrionaria de autonomía antes incluso también de que la Asamblea Constituyente hubiese iniciado sus trabajos (Decreto legislativo de la lugartenencia de 7 de septiembre de 1945, núm. 545); y el Acuerdo italo-austríaco De Gasperi-Gruber celebrado en París el 5 de septiembre de 1946 prefiguraría una autonomía territorial para el Alto Adigio a fin de ofrecer una tutela efectiva a la minoría de habla alemana. Todo ello, sin duda, limitará la labor constituyente, no sólo a la hora de estipular con carácter general un sistema regional de organización territorial, sino también

en cuanto a la concesión a determinadas regiones de un régimen especial de autonomía. Buena prueba de esto último fue que el constituyente adoptaría en su integridad el Estatuto especial siciliano de 1946 (Ley constitucional de 26 de febrero de 1948, núm. 2) y conferiría estatutos especiales de autonomía a las referidas regiones de Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio (leyes constitucionales de 26 de febrero de 1948, núms. 3, 4 y 5 respectivamente).

En España, por su parte, mientras el constituyente avanzaba en sus trabajos, el Gobierno desplegaba su propia política territorial a través de la concesión de distintos regímenes provisionales de autonomía. Éstos, más conocidos por «preautonomías», obedecieron inicialmente a la necesidad de contener las presiones centrífugas que en determinados territorios ejercían las fuerzas nacionalistas (Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, y Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco), pero terminarían provocando un *efecto demostración* sobre las restantes regiones, que verían en la autonomía un medio adecuado para salir del marasmo económico y también nuevos ámbitos de poder que conquistar por sus elites locales. Al final de todo aquel proceso, prácticamente todo el país aparecería segmentado en preautonomías, lo cual constituía una realidad demasiado evidente como para ser ignorada por el constituyente.

Pero, por otra parte, al abordar lo que se presentaba como ineludible reorganización de la estructura territorial, el constituyente de uno y otro país tropezaba con el mismo obstáculo: la ausencia de un acuerdo político previo sobre *el modo* de articular aquella necesaria reordenación territorial. En Italia, de entre las distintas fuerzas políticas con presencia en la Asamblea constituyente, el

centro-derecha (católicos y republicanos) junto con un sector de la derecha liberal y del centro-izquierda (el Partido de Acción) participaban, con sus matices y gradaciones, de un cierto espíritu regionalista; la izquierda (comunistas y socialistas) y parte de los liberales, por el contrario, eran reticentes con relación al proceso de regionalización. No obstante, quizá debido a la necesidad perentoria de transformar el obsoleto Estado centralista y a las posibilidades que la organización regional podía ofrecer como vivero de una nueva clase política que se antojaba indispensable después del período fascista, en un determinado momento en el desarrollo de los trabajos constituyentes, y sobre la base de un común rechazo del Estado federal, todos —regionalistas y antirregionalistas— acordaron, en virtud de una decisión de compromiso, el establecimiento de un Estado regional, fundado en los principios de generalización (confección de un mapa regional) y diferenciación (regiones de estatuto especial y regiones de estatuto ordinario)[1].

En España, en cambio, era la izquierda la que apostaba decididamente por una profunda descentralización territorial, incluso en sentido federal, mientras el centro-derecha (UCD) y sobre todo la derecha (AP) promocionaban un tímido y difuminado proceso de descentralización regional, en el que probablemente se reservase un especial régimen jurídico a Cataluña y el País Vasco. Este desacuerdo político de partida no se logró superar en el transcurso del proceso constituyente, pero a diferencia de lo que sucedió en Italia donde se salvó con una decisión de compromiso, desembocaría en lo que, según la teoría del célebre jurista alemán

[1] Al respecto véase, por todos, el minucioso trabajo de S. Magagnoli, «Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione», en *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica,* S. Magagnoli, E. Mana, y L. Conte, Società editrice il Mulino, Bologna, 1998, pp. 11 y ss.

Carl Schmitt, sería un compromiso apócrifo: el constituyente decide ciertamente posibilitar la descentralización (con la mente puesta sobre todo en el País Vasco y Cataluña), pero en cuanto a la manera global de articularla no pasa de concordar aparentemente principios antagónicos e incompatibles entre sí (generalización-limitación de las autonomías; igualación-diferenciación entre ellas), y de ese modo deja sin contenido la decisión (constituyente) que queda diferida en el tiempo, o lo que es lo mismo, remitida a la historia.

No obstante, la discrepancia política de fondo que se escondía detrás de aquella decisión de compromiso o pacto de mínimos que sobre la estructura territorial del Estado había alcanzado el constituyente italiano, se trasladó justamente al debate que éste desplegó sobre el Senado, que discurriría sobre los ejes derecha-izquierda (o diversidad-homogeneidad del color político de la Segunda Cámara con relación al de la Cámara de Diputados) y territorialidad-no territorialidad (esto es, según la orientación regionalista o antirregionalista de unos y otros). En el caso de España, sin embargo, esa divergencia política de base encontró su reflejo no sólo en el debate constituyente sobre el Senado, sino también en el desarrollado con relación a la propia organización territorial del Estado. Y además ambos debates estuvieron siempre íntimamente interconectados. En efecto, a lo largo del proceso constituyente se siguieron distintas concepciones relativas al modo de estructuración territorial del poder a partir de unos principios que no eran ni exclusivos ni excluyentes respecto de sus contrarios (generalización-limitación de las autonomías; igualación-diferenciación entre las mismas) y que, según cuáles fuesen los que prevaleciesen en cada momento del debate, encontrarían su lógica correspondencia en el diseño orgánico del Senado. No así en cambio desde la perspectiva de su dimensión funcional pues,

debido quizás a las dudas que se cernían sobre el modelo territorial y a intereses estratégicos coincidentes de los principales partidos que concurrían en el debate, se concibió siempre, desde el inicio mismo hasta la conclusión de los debates, como una Cámara de segunda lectura o reflexión, desprovista prácticamente de funciones especializadas.

Por otra parte, tanto en Italia como en España, ese inicial desencuentro político sobre la estructura territorial del Estado acabó además proyectándose en la historia. En el caso de Italia, provocando contradicciones evidentes entre la Constitución y la propia historia. Así, la disposición transitoria VIII de la Constitución establecía el plazo de un año para la formación de los Consejos regionales de régimen ordinario, pero hubo que esperar más de veinte años, concretamente hasta el 7 de junio de 1970, para asistir a las primeras elecciones de los mismos; tres años era el plazo que fijaba la disposición transitoria IX para que el Estado adecuase su legislación a las exigencias de la descentralización, pero tal adaptación no podría darse por ultimada hasta, por lo menos, el Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977, núm. 616, dictado en ejecución de la delegación efectuada en virtud del artículo 1.º de la Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382. En efecto, durante la primera legislatura republicana el único paso que se había dado en la dirección de acometer la reforma regional prescrita por la Constitución para el conjunto del país (los estatutos de las regiones de régimen especial habían sido aprobados, como ya se ha señalado, en 1948) lo constituyó la ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62 *(costituzione e funzionamento degli organi regionali)*, pero no tendría virtualidad práctica alguna hasta quince años después cuando, por medio de la ley de 17 de febrero de 1968, núm. 108 *(norme per le elezioni dei consigli regionali)*, se establecieron las modalidades de elección de los titulares de los Consejos regionales,

y poco más tarde se dispusieron, a través de la ley de 16 de mayo de 1970, núm. 281 *(provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a stuatuto ordinario)*, los medios financieros de los que habrían podido disponer las distintas regiones para su funcionamiento efectivo. Se produjo, pues, un evidente retraso en la implementación del Estado regional constitucionalmente previsto al quedar en suspenso, durante más de veinte años, el ordenamiento regional, lo cual, por otra parte, sería absolutamente impensable en materia, por ejemplo, de derechos fundamentales o de organización institucional del Estado, aunque naturalmente en ambos casos la correspondiente traducción jurídico-formal descansaba en un previo acuerdo político que justamente faltaba en punto a la organización territorial. Y, paradojas de la historia, aparte las dudas de la clase política sobre el instituto regional o las resistencias burocráticas a la puesta en marcha de tan radical transformación de la estructura del Estado, lo cierto es que la hegemonía de la Democracia Cristiana, que en la etapa constituyente se había significado por su querencia regionalista, en los años que siguieron a la aprobación de la Constitución dificultó la implantación de la reforma regional, de la misma manera que el empuje y la creciente presión a finales de los años sesenta y principios de los setenta de socialistas y, sobre todo, comunistas, que en el transcurso del período constituyente se habían distinguido por sus recelos regionalistas, facilitó la puesta en funcionamiento de la organización regional. En fin, fue la historia la que acabó de perfilar el mapa regional italiano y, en consecuencia, de cerrar la distribución territorial: a comienzos de los años sesenta, cuando las particulares circunstancias tanto de Derecho internacional como interno relativas a la zona de Trieste lo permitieron (aunque no terminarían de clarificarse hasta la celebración del Tratado de Osimo, de 10 de noviembre de 1975, ley núm. 73 de 1977, entre Italia y Yugoslavia), se creaba (de nuevo en contradicción con la disposición transitoria X de la Constitución que

establecía provisionalmente para la nueva región el régimen común de las administraciones regionales ordinarias) una quinta región de estatuto especial, Friul-Venecia-Julia (Ley constitucional de 31 de enero de 1963, núm. 1), y pocos meses después, la Ley constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm. 3 desdoblaba en dos regiones distintas los Abruzos y el Molise.

En España, por su parte, la ausencia de una auténtica decisión constituyente sobre el modo general de conformar territorialmente el Estado sobre todo con relación a los territorios no comprendidos en la disposición transitoria segunda para los que, en cambio, sí parecía reservarse un régimen de autonomía plena, debió ser suplida por la historia a través de un proceso ulterior, el estatuyente. Y nada más comenzar este proceso, el episodio de Andalucía, que acabaría alcanzando a través del procedimiento de acceso agravado el régimen de autonomía plena, desbarataría las previsiones iniciales de diferenciación entre los territorios de la disposición transitoria segunda (entre los cuales, a su vez, se establecerían diferencias) y, en su caso, Navarra (por incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituyese) y todos los demás. Con ello quebraba la identificación auspiciada por el principio de diferenciación entre nacionalidades y territorios de la disposición transitoria segunda, que gozarían de una autonomía plena, frente a las regiones, el resto, que no dispondrían más que de una autonomía restringida. Así las cosas, los Acuerdos Autonómicos de 1981 disiparon, por una parte, las dudas sobre la generalización autonómica al extender la autonomía a todo el territorio nacional (con la excepción de Ceuta y Melilla) y, sobre todo, por la otra, confirieron identidad sustancial a la naturaleza de los distintos regímenes autonómicos pues, al extender a todas las autonomías la organización institucional que inicialmente el artículo 152. 1 de la Constitución reservaba a las de régimen especial y, en

consecuencia, también las asambleas legislativas, se presuponía la autonomía política de todas ellas: una vez más, se deshacía la dualidad entes de descentralización política-entes de descentralización administrativa que el principio de diferenciación, predominante al tiempo de aprobarse la Constitución, propugnaba. La diferenciación competencial, la única que básicamente perduraba, podría sin embargo, en virtud del artículo 148. 2 CE, neutralizarse una vez hubiesen transcurrido cinco años. Y así ocurrió: superado este plazo, la presión ejercida por las autonomías entonces llamadas de *vía lenta* desembocó en la firma de unos nuevos Acuerdos, los del 92, que, como antes los del 81, actuaron como verdaderos límites extrajurídicos del principio dispositivo, y en la posterior reforma estatutaria (nueva apertura del proceso estatuyente) que supondría la práctica equiparación competencial de todas las autonomías y la superación de las limitaciones institucionales que los Acuerdos de 1981 imponían a las autonomías del 143. Al cabo del tiempo, pues, sobrevino una forma de organización territorial diametralmente opuesta a la ideada en el momento de aprobarse la Constitución: entonces pervivía la duda sobre una eventual generalización de las autonomías y, desde luego, se apostaba por la diferenciación entre ellas; luego, en lo que constituiría una auténtica inversión de los principios preponderantes relativos a la estructura territorial operada por la historia y hasta cierto punto una retrotracción a los inicios del proceso constituyente (una vuelta al punto de partida), despejadas las dudas sobre la generalización al extenderse el régimen autonómico por todo el territorio (incluidos ahora Ceuta y Melilla), la organización autonómica se escoraría abiertamente hacia la igualación entre los distintos entes autonómicos.

Naturalmente, como bien puede suponerse, nada de todo ello fue ajeno a las Segundas Cámaras de ambos países. En Italia, aquel

Senado de compromiso en el que había desembocado el proceso constituyente resistió sin demasiadas dificultades y sin suscitar problemas de alcance, justamente por su carácter redundante en todos los sentidos (en particular en el orgánico), esos más de veinte años sin ordenamiento regional siendo supuestamente una Cámara regional, o cuando menos elegida sobre base regional. De aquella contradicción entre la Constitución y la historia salía el Senado indemne, y además sin provocar desajustes graves (más allá de los que se derivarían de su naturaleza eminentemente superflua) en el conjunto del sistema constitucional. Sin embargo, a medida que, a comienzos de los años setenta, iba tomando cuerpo el ordenamiento regional, más evidente se hacía la ausencia de adecuados mecanismos de colaboración y de participación regional (entre ellos, y acaso muy principalmente, la Segunda Cámara) en las decisiones del poder central del Estado: aquel Senado, que había salvado las contradicciones entre la Constitución y la historia, no pudo en cambio ocultar sus evidentes deficiencias que emergieron a la superficie en cuanto Constitución e historia empezaron a confluir. Quizá a esa necesidad sentida en el ordenamiento italiano, que además coincidía en el tiempo con el desarrollo del proceso constituyente español, trató de dar respuesta el Senado del BC-AC, pero, una vez más, se puso de manifiesto que aquello no era únicamente un problema técnico-jurídico (si así fuese, las posibles soluciones parecían evidentes y desde luego el caso italiano resultaba un inmejorable banco de pruebas al que volver la mirada) y el modelo finalmente, como se sabe, no prosperó. A partir de entonces se extendió el convencimiento de la imprescindible reforma del Senado, pero ésta chocaba con no pocos obstáculos. Entre ellos, la debilidad endémica de las distintas fuerzas políticas o la dificultad de reforma ínsita a cualquier Constitución rígida (como dejaron bien patente los frustrados intentos de reforma de la *Comisión Bozzi* en la IX legislatura, la

Comisión Iotti-De Mita que desarrolló sus trabajos entre 1992 y 1994, o, más recientemente, la Comisión Bicameral para las Reformas Constitucionales que se disolvió en 1998 sin haber alcanzado sus objetivos), pero también la necesidad de alcanzar un acuerdo político previo desde el que poder abordar con ciertas garantías una modificación de la distribución territorial. Las leyes constitucionales de revisión de la Constitución, núm. 1 de 1999 y núm. 3 de 2001, acometieron esa reforma de la estructura territorial del Estado, acercándola por cierto en no pocos aspectos a la española, pero sin embargo no puede darse la cuestión por cerrada, toda vez que la última reforma —la que contenía la Ley núm. 3 de 2001— fue aprobada con la oposición de la coalición electoral (*Casa delle Libertà*) que resultó luego vencedora en las elecciones legislativas de mayo de 2001, de modo que la disputa sobre el Senado, que la falta de acuerdo en el seno de la mayoría que aprobó la reforma impidió transformar en Cámara de representación territorial, todavía sigue abierta.

En el caso de España, en fin, el proceso constituyente afluyó hacia un Senado de circunstancias que se correspondería con los principios informadores de la organización territorial predominantes en el momento de aprobarse la Constitución. Ésta habría *cerrado* (y era lógico que así lo hiciese) el Senado, proporcionándole una determinada configuración orgánica y funcional, al mismo tiempo que *abría* un proceso en lo concerniente a la organización territorial del Estado. En el discurrir de ese proceso, fue la historia la que se encargó de ir modelando la forma territorial del Estado, y paradójicamente la disfunción del Senado y su absoluta subordinación respecto al Congreso le permitió afrontar los vaivenes de la historia sin que el conjunto del entramado institucional se resintiese: a diferencia de Italia, no hubo en España disconformidad entre Constitución e historia, sino que ésta, a través

de los procesos estatuyentes, completó a aquélla en cuanto al diseño territorial, aunque al final lo hiciese en sentido contrario al inicialmente previsto por la Constitución misma. En efecto, con el paso del tiempo, solventadas las dudas sobre la generalización autonómica, la organización territorial propendería claramente hacia la igualación entre los distintos entes autonómicos. Fue a partir de entonces cuando el desencaje del Senado, que había nacido al servicio de unos principios ordenadores de la organización territorial radicalmente distintos (con dudas sobre la generalización y desde luego sobre la base de la diferenciación), se hizo particularmente evidente. Las reformas llevadas a cabo (reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994), justamente por circunscribirse a ese modelo de Senado ya superado por la historia, se revelaron limitadas y manifiestamente insuficientes: la reforma constitucional del Senado parecía entonces inevitable. Sin embargo, una circunstancia adicional venía a dificultarla notablemente. En efecto, en los períodos en que se incrementa la competitividad electoral se dificulta considerablemente, por la propia configuración del sistema electoral, la obtención de mayorías holgadas para gobernar; simultáneamente ese mismo sistema electoral disuade a los partidos de ámbito estatal con una débil base electoral de la competición electoral, de manera que, en el peculiar sistema de partidos español, la crucial función de partido bisagra sería asumida por partidos de ámbito no-estatal (nacionalistas o regionalistas), que concentran su electorado en áreas geográficas determinadas obteniendo una representación acorde a su fuerza electoral y que, desde esa posición singularmente estratégica, amparándose en la apertura inicial de la organización territorial y bajo el paraguas del hecho diferencial, aprovechan para reivindicar y obtener para sí nuevas diferencias en una inacabable y perpetua redefinición de la diferencia. Así pues, si no se quiere emprender una reforma del Senado con pies de barro, antes será preciso, por así decirlo,

acabar la historia (que no ponerle fin, pues siempre cabrá el recurso a la reforma constitucional), esto es, habrá que, resuelta por la historia la duda sobre la generalización-limitación autonómica que el principio dispositivo dejaba abierta, decidirse por uno de los otros dos principios en liza (igualación-diferenciación); y esa decisión —la única que le faltó tomar al constituyente— será indefectiblemente política, pues jurídicamente ambas alternativas son posibles. De lo contrario, la eventual reforma del Senado deviene, creemos, imposible o sencillamente improcedente.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BIBLIOGRAFÍA

AAVV., *Ante el futuro del Senado*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996.

AAVV., *Constitución. Economía y regiones. (Ciclo de conferencias pronunciadas en el Club "Siglo XXI" durante el curso 1977-78),* t. I, II y III, Club "Siglo XXI", Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1978.

AAVV., *La Constirución Española de 1978. 20 años de democracia*, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

AAVV., *La izquierda y la Constitución*, Edicions Taula de Canvi, Barcelona, 1978.

AAVV., *La reforma política. La ideología política de los españoles*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 1977.

AAVV., *Scritti in onore di Giuseppe Codacci-Pisanelli (2 vol.)*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1986.

AAVV., *Uniformidad o diversidad de las comunidadea autónomas*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995.

Acuerdos Autonómicos 1981, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981.

Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

AGUADO RENEDO, C., «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 98 (1997).

AGUILERA DE PRAT, C. R., «Ambigüedades de la transición italiana», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 89 (1995).

AGUILÓ LÚCIA, LL., «Cambio político y autonomías», en *Estructura social y cambio político en España*, J. Cazorla Pérez, Universidad de Granada, Granada, 1982.

—— «Composición y organización de las Cortes», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1980.

AIMO, P., *Bicameralismo e regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

AJA FERNÁNDEZ, E., «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8 (1996).

—— «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

—— *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

AJA, E.; ARBÓS, X., «El Senado, Cámara posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 17 (1980).

ALÁEZ CORRAL, B., «La C.E. de 1978: ¿ruptura o reforma constitucional?», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9 (1997).

ALLEGRETTI, U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1989.

ALONSO DE ANTONIO, J. A., «El Senado en el procedimiento legislativo ordinario», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 86 (1996).

ALONSO-CASTRILLO, S., *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

ALZAGA VILLAAMIL, Ó., «El actual proceso constituyente español», en *Revista de Derecho Público*, núms. 68-69 (1977).

—— «Problemática que plantean los modelos de Estado y sociedad de los partidos políticos españoles para la consolidación del sistema político democrático», en *Estructura social y cambio político en España*, J. Cazorla Pérez, Universidad de Granada, Granada, 1982.

AMIRANTE, C.; ATRIPALDI, V. (dir.), *Fausto Gullo fra Costituente e Governo*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1997.

AMORTH, A., *Problemi costituzionali: dallo Statuto albertini alla Costituzione della Repubblica*, Milano, 1951.

APARICIO, M. A. (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.

ARAGÓN, M., «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Autonomies*, núm. 20 (1995).

—— «La articulación jurídica de la transición», en *Revista de Occidente*, núm. 54 (1985).

ATTARD, E., *La Costitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades*, Argos Vergara, Barcelona, 1983.

—— *Vida y muerte de UCD*, Planeta, Barcelona, 1983.

BALAGUER CALLEJÓN, F., «La constitucionalización del Estado autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9 (1997).

BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1949.

BARBERA, A., «Le regioni nel sistema politico», en *Consiglio Regionale del Veneto. Atti del Convegno 616: dieci anni dopo, Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Dott. M. Ragho Editore, Roma, 1988.

BASSANINI, F., *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970.

—— *Le regioni tra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., «Il valore giuridico per l'ordinamento dello Stato italiano delle norme e degli atti emanati dalla C.d. Repubblica Sociale Italiana», en *Giurisprudenza italiana*, (1946).

BLANCO VALDÉS, R. L., «El Estado federal interminable», en *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, F. García de Cortázar (coord.), Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 2001.

—— «Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías», en *Parlamento y Constitución*, núm. 1 (1997).

—— *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

—— *Introducción a la Constitución de 1978*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

BOBBIO, N. (dir.), *Piero Calamandrei. Scritti e discorsi politici,* vol I: "Storia di dodici anni", t. I y II, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1996.

—— *Tra due Repubbliche. Alle origine della democrazia italiana*, Donzelli editore, Roma, 1996.

BON VALSASSINA, M., *La decadenza dell'ordinamento statutario*, Edizioni della Bussola, Roma, 1949.

BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993.

BONOMI, *Diario di un anno (2 giugno 1943 - 10 giugno 1944)*, Garzanti, Milano, 1947.

«Borrador del texto constitucional», en *Documentación Administrativa*, núm. 180 (1978).

BRACCI, M., «Storia di una settimana», en *Il Ponte*, (1946).

BUSTELO, F. y otros, *PSOE*, Avance, Madrid, 1976.

CALAMANDREI, P., «Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori», en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, P. Calamandrei y A. Levi (dir.), G. Barbera, Firenze, 1950.

—— «Funzione rivoluzionaria dei comitadi di liberazione», en *Il Ponte*, núm. 2 (1945).

—— «Strategia del referendum», en *Il Ponte*, núm. 4 (1946).

CAMERA DEI DEPUTATI. SEGRETARIATO GENERALE (ed.), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente,* vols. IV-VI-VII, Camera dei Deputati. Segretariato Generale, Roma, 1970-71.

CANO BUESO, J.; PORRAS NADALES, A. (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos. Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994.

CARR, R.; FUSI, J. P., *España, de la dictadura a la democracia*, Planeta, Barcelona, 1979.

CASTELLS ARTECHE, J. M., «El hecho diferencial Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1997).

CATALANO, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia*, Milano, 1962.

CAVERO LATAILLADE, I., «Soberanía popular y elecciones para constituyentes», en *Informaciones Políticas*, núm. 69 (1976).

CHELI, E. (dir.), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1979.

—— «Il problema storico della Costituente», en *Politica del diritto*, (1973).

CLAVERO ARÉVALO, M., *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983.

CLAVERO, B., «Presencia política de la historia: Nacionalidades y Autonomías en la Constitución», en *Sistema*, núm. 37 (1980).

COMISIÓN CENTRAL DE PROPAGANDA DEL PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA (ed.), *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España*, Madrid, 1977.

CORCUERA, J., «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233 (1993).

COTARELO, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

CRISAFULLI, V., «Vicende della "questione regionale"», en *Scritti in onore di Egidio Tosato,* vol. III: "La Costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale", Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1984.

CROSA; BODDA, «Sulla costituzionalità del d.l. P. 22 giugno 1946, n. 44», en *Giurisprudenza italiana*, (1946).

CRUZ VILLALÓN, P., «La Constitución accidental», en *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001.

—— «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (1981).

D'ADDIO, M., «La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista», en *Il Politico*, núm. 4/1999.

D'ALESSIO, G. (dir.), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1979.

DE AREILZA, J. M., *Cuadernos de la transición*, Planeta, Barcelona, 1983.

DE BLAS GUERRERO, A., «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 4 (1978).

DE CARRERAS, F., «El sistema autonómico español: ¿existe un modelo de Estado?», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Aavv., MAP, Madrid.

DE CESARE, G., «Enrico De Nicola e la questione istituzionale», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* vol. I, Firenze, 1969.

DE ESTEBAN, J., «Las bases de una Constitución para España», en *Sistema*, núm. 19 (1977).

—— *La alternancia en España. La caída del PSOE y la ascensión del PP al poder*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1997.

—— *Por la senda constitucional*, Ediciones El País, Madrid, 1987.

DE ESTEBAN, J.; LÓPEZ GUERRA L., *De la Dictadura a la Democracia. (Diario político de un período constituyente)*, Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones, Madrid, 1979.

DE SIERVO, U. (dir.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* t. II: "Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale", Società editrice il Mulino, Bologna, 1980.

DE SIERVO, U. (dir.), *Verso la nuova Costituzione. Indice analitico dei lavori della Assemblea Costituente. Spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1980.

DE VEGA, P., «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del Proyecto de Constitución», en *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Forni Editores, Bologna, 1978.

DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milán, 1978.

—— «La reforma del bicameralismo en Italia», en *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (1992).

DEGLI ESPINOSA, A., *Il Regno del Sud*, Roma, 1946.

DEL ÁGUILA TEJERINA, R., «La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 25 (1982).

DEL ÁGUILA, R.; MONTORO, R., *El discurso político de la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1984.

DÍAZ, E., *La transición a la democracia (claves ideológicas, 1976-1986)*, Eudema, Madrid, 1987.

ESPOSITO, C., «La maggioranza nel referendum», en *Giurisprudenza italiana*, (1946).

FALZONE, V.; GROSSI, P. F., «Assemblea costituente italiana.», *Enciclopedia del diritto,* vol. III, Milano, 1960.

FALZONE, V.; PALERMO, F.; COSENTINO, F., *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, 4.ª edic., Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1980.

FENÁNDEZ, T.-R., «La organización regional. Apunte crítico del Anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

FERNÁNDEZ CAMPO, S., «Las Fuerzas Armadas en la transición democrática española», en *Revista de Derecho Político*, núm. 45 (1999).

FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los errores del cambio*, Plaza & Janés, Barcelona, 1986.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, J., *El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Trotta, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., «La configuración del Senado en el "iter" constituyente», en *Estudios en homenaje al profesor Diego Sevilla Andrés. Historia, Política y Derecho,* vol. I, Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1984.

—— «La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13 (1985).

—— «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37 (1996).

FERNÁNDEZ-MIRANDA, P. y A., *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Plaza & Janés, Barcelona, 1996.

FERRARA, G., «Bicameralismo e riforme del Parlamento», en *Democrazia e Diritto*, núms. 1-3 (1981).

FERRARI, G., *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948.

FRAGA IRIBARNE, M., *Después de la Constitución, y hacia los años 80*, Planeta, Barcelona, 1979.

—— *En busca del tiempo servido*, 4.ª edic., Planeta, Barcelona, 1988.

—— *España en la encrucijada*, Ediciones Adra, Madrid, 1976.

FRESSURA, G. B., «La politica istituzionale del P. C. I. nei lavori dell'Assemblea costituente», en *Critica del diritto*, núm. 13 (1978).

GALLEGO, S.; MARTÍNEZ, J. L., *Los Siete magníficos*, Cambio 16, Madrid, 1977.

GALLEGO-DÍAZ, S.; DE LA CUADRA, B., *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989.

GAMBINO, S. (ed.), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Maggioli Editore, Rimini, 1999.

GAMBINO, S.; D'IGNAZIO G.; MOSCHELLA, G. (coords.), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Maggioli Editore, Rimini, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Constitución y las autonomías territoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25 (1989).

—— *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Los grupos territoriales del Senado», en *I Jornadas de Derecho parlamentario,* vol. II, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

GARCÍA HERRERA, M. Á., «La Comisión Mixta Congreso-Senado», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 4 (1978).

GARCÍA SAN MIGUEL, L., *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, Editora Nacional, Madrid, 1981.

GARCÍA SANTESMASES, A., «Evolución ideológica del socialismo en la España actual», en *Sistema*, núms. 68-69 (1985).

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado», en *Manuel Fraga. Homenaje académico,* t. I, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997.

—— *Los senadores designados por las comunidades autónomas*, Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

—— *Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, 6.ª edic., Editori Laterza, Bari, 1987.

GIANNINI, M. S., «La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano», en *Rivista italiana di scienze guiridiche*, (1951).

—— «Lo Stato democratico repubblicano», en *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, (1946).

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., «Cataluña en la gestación constituyente del Estado de las comunidades autónomas», en *Revista de Política Comparada*, núm. 4 (1981).

—— «El Estado de las Comunidades Autónomas», en *Sistema*, núms. 38-39 (1980).

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado unitario-federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

GRASSI, G.; LEGNANI, M., «Il governo dei CLN», en *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione*, M. Legnani, Bologna, 1975.

GUARINO, G., «La luogotenenza costituita con il r. d. 5 giugno 1944, n. 140», en *Annali*, Napoli, 1946.

GUELI, V., *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950.

GUERRA, A. (ed.), *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, Editorial Avance, Barcelona, 1977.

GUNTHER, R., «El proceso constituyente español», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 49 (1986).

GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, C., «Elecciones generales al Congreso de los Diputados 1977-1996 (Principales resultados)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41 (1997).

HERNÁNDEZ GIL, A., *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982.

HERRERO DE MIÑÓN, M. (coord.), *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus, Madrid, 1998.

—— «Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 9 (1979).

—— «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36-II (1993).

—— «Los derechos forales como derechos históricos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52 (1998).

—— *Derechos Históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.

—— *Idea de los derechos históricos*, Espasa Calpe, Madrid, 1991.

—— *Memorias de estío*, 3.ª edic., Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1993.

HUNEEUS, C., «La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional», en *Revista de Política Comparada*, núm. 3/1980-81.

JÁUREGUI, F.; SORIANO M., *La otra historia de UCD*, Emiliano Escobar, Madrid, 1980.

JEMOLO, A. C., «Continuità e discontinuità constituzionale nelle vicende italiane del 25 luglio 1943», en *Atti Accademia Nazionale Lincei*, Roma, 1947.

JIMÉNEZ CAMPO, J., «Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)», en *La Constitución española de 1978*, A. Predieri y E. García de Enterría (dir.), Civitas, Madrid, 1980.

JULIÁ, S.; PRADERA J.; PRIETO J. (coords.), *Memoria de la Transición*, Taurus, Madrid, 1996.

LA BARBERA, R., *Regioni ed enti locali nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1999.

LABRIOLA, S., *Storia della Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995.

LANCHESTER, F., «La dottrina giuspubblicistica alla Assemblea costituente», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 2/1998.

«Las actas de la Ponencia constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2 (1984).

«Las perspectivas del Estado Autonómico I y II (Monográficos)», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núms. 21-22 (1997).

LAVAGNA, C., «Comitati di liberazione», en *Enciclopedia del diritto,* vol. VII, 1960.

LEGUINA VILLA, J., «Las comunidades autónomas», en *La Constitución española de 1978*, A Predieri y E. García de Enterría (dir.), Civitas, Madrid, 1980.

—— *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

LEPRE, A. (dir.), *La Politica di Salerno (aprile-dicembre 1944)*, Roma, 1969.

LINZ STORCH DE GRACIA, J. J. (dir.), *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975/1981,* vol I, Euramerica, Madrid, 1981.

LODOLINI, E., *La illegittimità del governo Badoglio (storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario 25 luglio-1 gennaio 1948),* Milano, 1953.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el "hecho diferencial constitucionalmente relevante"», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2/1997.

—— «Estado autonómico y nuevos nacionalismos», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 65 (1996).

—— *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

LÓPEZ GUERRA, L., «El modelo autonómico», en *Autonomies*, núm. 20 (1995).

LÓPEZ-ARANGUREN, E., *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, CIS, Madrid, 1983.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Nazionalità e Regioni nel processo costituente», en *Una costituzione democratica per la Spagna*, G. de Vergottini (dir.), F. Angeli, Milano, 1978.

LUCAS VERDÚ, P., «El Senado en el Borrador Constitucional», en *Informaciones Políticas*, núm. 136 (1978).

—— «La singularidad del proceso constituyente español», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 1 (1978).

—— *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976.

MAGAGNOLI, S., «Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione», en *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, S. Magagnoli, E. Mana y L. Conte, Società editrice il Mulino, Bologna, 1998.

MARAVALL, J. M., *La política de la transición. 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981.

MARAVALL, J. M.; SANTAMARÍA, J., «Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España», en *Sistema*, núms. 68-69 (1985).

MÁRQUEZ REVIRIEGO, V., *El pecado consensual. Apuntes Parlamentarios*, Argos Vergara, Barcelona, 1979.

MARTÍN OVIEDO, J. M., «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», en *Revista de Derecho Público*, núms. 68-69 (1977).

MARTÍN RETORTILLO, L., *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal Editor, Madrid, 1984.

MATEOS, A., *Las izquierdas españolas desde la guerra civil hasta 1982. Organizaciones socialistas, culturas políticas y movimientos sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997.

MATTONE, A., «I partiti di massa e le autonomie locali dalla Resistenza al centrismo 1945-48», en *Democrazia e Diritto*, núm. 4/1976.

MITJANS PERELLO, E., «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía», en *I Jornadas de Derecho parlamentario,* vol. II, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

MORODO, R. y otros, *Los partidos políticos en España*, Editorial Labor, Barcelona, 1979.

—— *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984.

MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico,* vol. II, 9.ª edic., CEDAM, Padova, 1976.

—— *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di scritti,* vol. I, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1972.

NEGRI, *Storia politica italiana*, Milano, 1994.

OCCHIOCUPO, N., *La "Camera delle Regioni"*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1975.

OLIVETTI, M.; GROPPI, T., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

OLLERO GÓMEZ, C., «La Constitución en el Senado. (Enmiendas sin Consenso)», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56 (1979).

—— *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ONIDA, V., *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana (testi e documenti)*, Bologna, 1976.

OÑATE RUBALCABA, P., *Consenso e ideología en la transición política española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

ORTEGA SANTIAGO, C., «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64 (2002).

PACE, A., «Processi costituenti italiani 1996-1997», en *Diritto Pubblico*, núm. 3/1997.

PALADIN, L., «La riforma regionale fra Costituzione e prassi», en *Attualità e attuazione della Costituzione*, Aavv., Laterza, Bari, 1979.

PALLOTTA, *La consulta nazionale: 25 settembre 1945-1 giugno 1946: funzioni, sviluppi e limiti*, Roma, 1963.

PARAMIO, L.; REVERTE J. M., «Sin imaginación y sin principios. La izquierda en el proceso constituyente», en *Zona Abierta*, núm. 18 (1979).

PASQUINO, G., «Italia: un régimen democrático en reforma», en *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, J. M. Colomer, Editorial Ariel, Barcelona, 1995.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La democracia en España. Experiencias y reflexiones*, Temas de Hoy, Madrid, 1996.

—— *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

—— *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, 2.ª edic., Fernando Torres-Editor, Valencia, 1984.

PEGORARO, L., «El debate sobre el federalismo en Italia y la revisión constitucional de 2001», en *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 3/2001.

PÉREZ ROYO, J., «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Aavv., MAP, Madrid, 1996.

—— *Curso de Derecho Constitucional*, 7.ª edic., Marcial Pons, Madrid, 2000.

—— *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

PÉREZ TREMPS, P., «La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 54 (1978).

PERGOLESI, F., *Diritto costituzionale (parte generale)*, 5.ª edic., U. P. E. B. del Dott. Cesare Zuffi, Bologna, 1948.

PETTA, P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli, Roma, 1975.

PEZZINI, B., *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1990.

PICCARDI, L., «I quarantacinque giorni del Governo Badoglio», en *Trent'anni di storia italiana 1915-1945*, Torino, 1975.

PIÑAR MAÑAS, J. L., «Comunidades Autónomas: Balance, incluso esperanzado, de un decenio», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15 (1989).

PORTERO MOLINA, J. A., «Algunos interrogantes sobre la reforma del Senado», en *El Parlamento a debate*, M. Ramírez Jiménez (dir.), Trotta, Madrid, 1997.

—— «Breves consideraciones sobre la reforma del Senado», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico,* vol. II, Aavv., Tecnos, Madrid, 1997.

—— «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva Época), núm. 87 (1995).

—— «Principio democrático y principio de autonomía», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1 (1997).

—— «Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado», en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, A. Pérez Calvo (coord.), Tecnos, Madrid, 1997.

—— «Sobre algunas propuestas de reforma del Senado», en *Tribuna sobre la reforma del Senado*, M. Herrero de Miñón

(coord.), Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996.

—— «Sobre la reforma constitucional del Senado», en *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, J. Asensi Sabater (coord.), Tirant Lo Blanch, Madrid, 1997.

POWELL, CH. T., «The Tácito Group and the Transition to Democracy, 1973-1977», en *Elites and Power in Twentieth-Century Spain*, P. Preston y F. Lannon (ed.), Londres, 1990.

PRADERA, J., «La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las Autonomías», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 38 (1993).

PUNSET BLANCO, R., «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Á. Garrorena Morales (ed.), Tecnos, Madrid, 1990.

—— *El Senado y las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.

RAGIONIERI, E., «Il Partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia», en *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione*, M. Legnani (dir.), Bologna, 1975.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Partidos políticos y Constitución. (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

RESCIGNO, F., «La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 127 (2000).

—— *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1995.

RIDOLA, P., «L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 2/1998.

RODRÍGUEZ DÍAZ, Á., *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

ROMANELLI, R. (dir.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli Editore, Roma, 1995.

ROMITA, L., *Dalla monarchia alla Repubblica*, Milano, 1966.

ROTELLI, E., *La non riforma. Le autonomie nell'età dei partiti*, Edizioni Lavoro, Roma, 1981.

—— *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.

RUBIO LLORENTE, F., «El proceso constituyente en España», en *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

—— «La Constitución española trece años después», en *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

—— «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», en *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

—— «Sobre la imposibilidad de reformar una Constitución inexistente», en *Informaciones Políticas*, (1975).

RUBIO LLORENTE, F.; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., «Notas parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 52 (1978).

RUFFILLI, R. (dir.), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente,* t. I y II, Società editrice il Mulino, Bologna, 1979.

—— *La questione regionale*, Milano, 1971.

RUIZ MIGUEL, C., *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995.

—— *O Dereito público de Galicia*, Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago, 1997.

RUIZ-GIMÉNEZ, J., «El papel del consenso en la Constitución del Estado democrático español», en *Sistema*, núms. 38-39 (1980).

SÁINZ MORENO, F.; HERRERO DE PADURA, M. (eds.), *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios,* vols. I, II, III y IV, 2.ª edic., Cortes Generales, Madrid, 1989.

SÁNCHEZ AGESTA, L., «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», en *Revista de Derecho Público*, núm. 66 (1977).

SÁNCHEZ AMOR, I., «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro», en *La reforma del Senado*, Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, R.; SEVILLA MERINO, J., «La provincia y el Senado en la Constitución española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1980.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., *La transición española en sus documentos*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

—— *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1990.

SASTRE GARCÍA, C., *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

SCOPPOLA, P., *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1980.

«Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías. (Monográfico)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47(II) (1997).

SOLÉ TURA, J., «Cambio político y aparatos de Estado», en *Estructura social y cambio político en España*, J. Cazorla Pérez, Universidad de Granada, Granada, 1982.

—— «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

—— *Los comunistas y la Constitución*, Forma ediciones, Madrid, 1978.

—— *Nacionalismos y nacionalidades en España*, Alianza Editorial, Barcelona, 1985.

SOLÉ TURA, J.; APARICIO PÉREZ, M. Á., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2.ª edic., Tecnos, Madrid, 1988.

SOLER SERRANO, J., *Conversaciones con Tarradellas*, Sedmay Ediciones.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, MC Graw Hill, Madrid, 1998.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *Relidad y perspectivas de la organización territorial del Estado,* t. I: "El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica", Comares, Granada, 2000.

TEZANOS, J. F., «Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática», en *Sistema*, núms. 68-69 (1985).

TOMÁS VILLARROYA, J., «Cambio constitucional y desencanto político», en *Estructura social y cambio político en España*, J. Cazorla Pérez, Universidad de Granada, Granada, 1982.

—— «Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1980.

TOMÁS Y VALIENTE, F., «Los derechos históricos de Euzkadi», en *Sistema*, núm. 31 (1979).

—— «Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Uniformidad y diversidad de las Comunidades Autónomas*, Aavv., I. E. A., Barcelona, 1995.

TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

—— «La regionalización del Estado», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

—— *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.ª edic., EDICUSA, Madrid, 1967.

VANDELLI, L., «Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las autonomías en España y en Italia», en *Revista de Política Comparada*, núm. 4 (1981).

VARELA, S., «La fórmula española de "Autonomía de nacionalidades y regiones" en el marco de la Teoría general del Estado», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (1981).

VERA SANTOS, J., *Senado territorial y presencia de notables*, Dirección de Estudios y Documentación. Dpto. Publicaciones. Secretaría General del Senado, Madrid, 1997.

VIOLINI, L., *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1989.

VISIEDO MAZÓN, F. J., *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Dirección de Estudios y Documentación. Dpto. Publicaciones. Secretaría General del Senado, Madrid, 1997.

ÍNDICE DE NOMBRES

Abril Martorell, F., 164, 273, 289, 290, 292, 332
Ago, 70
Alati, 38
Alberti Merello, R., 217
Álvarez de Miranda y Torres, F., 188, 189, 217, 219, 332
Alzaga Villaamil, Ó., 164, 295, 313, 314, 317, 326
Ambrosini, 59, 67, 70, 76, 80, 86, 87, 91, 102, 103, 104, 109
Arias Navarro, C., 6, 11, 121, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 144, 152, 220, 289, 290
Arias Salgado y Montalvo, R., 289, 290
Armero, J. M., 140
Arteaga Padrón, R., 157
Arzalluz Antía, X., 256, 303, 306, 324
Astrain Lassa, J. I., 259
Astuti, 57, 58, 62, 63, 64, 65, 68
Attard Alonso, E., 172, 174, 188, 189, 219, 240, 273, 291
Azzariti, 50, 54, 55, 59, 61, 62, 64, 65, 68, 70

Badini Confalonieri, 114
Badoglio, 6, 18, 19, 20, 24, 374
Ballarín Marcial, A., 283, 284
Barrera Costa, H., 266, 293, 302, 313
Bastianetto, 115
Becerril Bustamante, S., 260
Benegas Hadad, J. M., 303
Benet Morell, J., 334, 343
Bocconi, 73, 80, 103
Bochgrave, 133
Boeri, 61, 70
Boneschi, 37
Bono Martínez, E., 267
Bonomi, 18, 20, 23, 25, 41
Bordon, 80
Bortolotti, 27
Bozzi, 72, 73, 78, 79, 80, 82, 86, 88, 89, 90, 93, 94, 99, 105, 114, 382
Buchens Adrover, 158
Bulloni, 72, 80, 82, 85, 86, 103

Cabanillas Gallas, P., 189
Calamandrei, 18, 21, 24, 73, 80
Calvo-Sotelo Bustelo, L., 189, 219, 220
Cambreleng Roca, D., 335
Camuñas Solís, I., 188, 189, 220
Canyellas Balcells, A., 261, 302
Cappi, 80, 97, 98, 100, 103
Carboni, A., 116
Carrero Blanco, 137
Carrillo Solares, S., 123, 140, 219, 292, 313
Carro Martínez, A., 255, 257, 262, 263, 264, 265, 292, 301, 324, 326
Carvajal Pérez, J. F., 330
Casado, G., 189
Castiella Maíz, 141
Castiglia, 72, 77, 78, 79, 80, 82, 84, 86, 92
Cevolotto, 105

Cisneros Laborda, G., 162, 220, 276, 290, 315, 326
Clar Garau, R., 263
Clavero Arévalo, M., 189, 223, 268
Clavijo García, R., 158
Codacci Pisanelli, 80, 103, 109, 115
Conde Bandrés, M., 155, 157
Condorelli, 110
Conti, 76, 82, 86, 91, 97, 103, 104, 114
Corbi, 110
Crisafulli, 40

De Areilza, J. M., 125, 137, 189
De Carranza, E. T., 182
De Esteban, J., 179, 199
De Gasperi, 374
De la Fuente y de la Fuente, L., 182, 257, 260, 297, 324
De la Mata, E., 140
De la Peña, E., 189
De la Quadra Salcedo, T., 199
De Michele, 80, 103
De Nicola, 19, 21
De Santiago y Díaz de Mendívil, 146
Díaz, E., 199
Díaz-Llanos y Lecuona, R., 155, 157, 158
Domínguez García, A., 257
Donati, 115
Dossetti, 106, 115
Durán Pastor, M., 260

Einaudi, 73, 78, 79, 80, 86, 87, 89, 90, 92, 102, 103, 105
Escudero Rueda, M., 157

Fabbri, 72, 80, 85, 86, 92, 103
Fajardo Spinola, L., 295, 320
Farini, 88, 103
Fernández de la Mora y Mon, G., 151, 153, 182, 257
Fernández Marugán, F., 199
Fernández Ordóñez, F., 188, 189
Fernández Sordo, 155
Fernández Viagas, J. P., 199
Fernández-Cuesta y Merelo, R., 157
Fernández-Miranda y Hevia, T., 124, 125, 127, 132, 134, 136, 137, 138, 142, 144, 145, 146, 147, 152, 153, 154, 155, 156, 160, 168, 216
Finocchiaro Aprile, 72, 80, 83, 86, 103
Fontán Pérez, A., 332
Forti, 41, 50, 51, 54, 61, 67
Fraga Iribarne, M., 125, 127, 129, 130, 132, 135, 141, 152, 172, 182, 185, 187, 219, 220, 224, 225, 238, 240, 254, 271, 272, 276, 281, 292, 295, 297, 299, 300, 323, 324, 326
Fraile Poujade, M., 217
Franco Bahamonde, F., 6, 121, 124, 125, 137, 138, 150, 163
Fuentes Quintana, E., 289
Fueyo Álvarez, 141
Fuschini, 80, 86, 90, 92, 94, 97, 100, 102, 103, 104, 106, 108

Galanti, 50, 70
Galimberti, 37
Gallego Bezares, I., 260
Galván González, A. A., 335
Gamazo Pelaz, 171
García de Enterría, E., 141, 320
García de la Riva, A., 199
García Garrido, M. J., 257
García Madariaga, J., 189
García Mateo, M. A., 334
García Pelayo, M., 141
García-Margallo Marfil, J. M., 257, 258
Garrigues Walker, J., 188, 189
Garrigues, A., 125
Gastón Sanz, E., 258, 264, 266, 298, 314, 315
Giannini, 19, 35, 38, 50, 51
Gil Robles, J. M., 141, 190
Giolitti, 109
Gómez Angulo, J. A., 171
Gómez de las Roces, H., 257, 258, 259, 293, 297, 298, 319
Gómez Llorente, L., 290
Gonella, G., 29
González Casanova, J. A., 199
González Márquez, F., 199, 219, 288
Grandi, 17
Grassi, 24, 105, 107
Grieco, 73, 80, 88, 89, 90, 92, 103, 111
Gueli, 18, 51
Güell de Sentmenat, C., 267
Guerra Fontana, R., 264, 325
Guerra González, A., 134, 135, 197, 199, 218, 220, 264, 290, 325, 332
Gullo, F., 72, 111
Gutiérrez Díaz, A., 259, 266
Gutiérrez Mellado, M., 146

Henández Gil, A., 169, 216, 218, 257, 332, 345
Henríquez Hernández, R., 158, 171
Hernández Navarro, 155, 157
Herrero de Miñón, M., 122, 129, 130, 141, 142, 145, 172, 190, 218, 220, 222, 223, 225, 255, 256, 271, 272, 273, 274, 275, 287, 289, 290, 292, 297, 305, 370
Hierro, L., 199, 336
Humberto, 19, 21

Ibárruri Gómez, D., 217

Jacometti, 110
Jarabo Payá, A., 257, 265, 266
Jemolo, 18, 37
Jiménez Blanco, A., 331, 332, 335
Jiménez de Parga y Cabrera, M., 141

La Rocca, 72, 73, 74, 78, 80, 83, 84, 86, 87, 88, 90, 92, 101, 103, 110
Laconi, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 111, 114
Lami Starnuti, 72, 73, 78, 79, 80, 83, 86, 87, 92, 101, 103, 104, 112, 113
Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, E., 155, 157, 176
Landáburu González, M. B., 154
Larroque, E., 188, 189
Lasuén Sancho, J. R., 189
Lavilla Alsina, L., 141, 190, 218, 223, 272, 289, 297
Leone, 83
Letamendía Belzunce, F., 256, 258, 259, 260, 262, 264, 265, 266, 267, 295, 298, 299, 301, 324
Levene, L., 199
Levi, 18, 38

Llorens Bargés, C., 258, 260, 261, 267

López Raimundo, G., 264
López Rodó, L., 161, 182, 257, 259, 262, 263, 264, 266, 292
López-Bravo y de Castro, G., 154, 156
López-Bravo, G., 137
Lussu, E., 34, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 92, 94, 98, 99, 103, 106, 116
Luzzatto, 93

Macrelli, 109
Maglione, 38
Mannironi, 72, 76, 77, 80, 82, 85, 86, 87, 97, 101, 103, 104
Marías Aguilera, J., 330
Marinaro, 105
Martín Gamero, 133
Martín Oviedo, J. M., 295
Martín Sanz y Hernández Navarro, D., 157
Martín Toval, E., 294, 295, 296, 301, 302, 323, 324, 325
Martín Villa, R., 125, 164
Martínez Esteruelas, C., 155, 159, 160, 182
Martínez Fuertes, Á., 155, 157
Martín-Retortillo Baquer, L., 332, 334, 336
Massarani, 38
Mateo Navarro, J. V., 334
Meilán Gil, J. L., 156, 189, 273, 295, 296, 298, 299, 300, 320, 323, 324, 325
Molas, I., 199
Molé, 105
Morelli, 50, 67, 70
Moro, 110, 113
Morodo Leoncio, R., 6, 135, 137, 138, 151, 164, 168, 169, 184, 219
Morrondo García, J. M., 158
Mortati, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 59, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 76, 78, 79, 80, 82, 86, 87, 90, 92, 93, 96, 97, 101, 103, 104, 107, 109, 114
Múgica Herzoq, E., 195, 219, 290
Mussolini, 6, 18

Nenni, 41
Nitti, 110, 112, 113, 114, 115
Nobile, 77, 80, 84, 87, 88, 89, 90, 102, 103, 104, 107
Nobili Tito Oro, 111, 116

Olarte Cullen, L., 154, 189
Ollero Gómez, C., 141, 330, 331, 339, 340, 342, 343
Orrei, 50, 54, 55, 59, 65, 68
Ortí Bordás, J. M., 257, 259, 262, 263, 265, 266, 297
Osorio García, A., 125, 139

Padrón Padrón, F., 335
Paredes Hernández, J., 220
Patricolo, 80, 84, 91, 99
Peces-Barba Martínez, G., 141, 199, 218, 220, 222, 224, 225, 229, 230, 233, 240, 271, 272, 276, 287, 290, 291, 292, 300, 306, 312, 316, 323, 324
Pedrol Rius, A., 330
Pepe, 69, 70
Perassi, 72, 76, 80, 82, 85, 86, 95, 96, 98, 100, 102, 103, 104, 106, 111, 113, 114
Pérez Crespo, P., 189, 258
Pérez Puga, D., 158
Pérez-Llorca Rodrigo, J. P., 220, 274, 276, 281, 288, 290, 295, 312, 332
Pérez-Maura Herrera, R., 335
Persico, 112
Piccardi, 18, 50, 54, 56, 58, 59, 61, 63, 64, 66, 67, 69, 70
Piccioni, 80, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 100, 103, 106, 109, 110, 113
Piga, 50, 52, 59, 63, 64, 69, 70
Pita da Veiga y Sanz, 155, 171
Plaza de Prado, 155, 157
Portabella Rafols, P., 334, 336
Porzio, 72, 73, 78, 79, 80, 82, 85, 86
Preti, 38, 112
Primo de Rivera y Sáenz de Heredia, 155, 157

Primo de Rivera y Urquijo, M., 154
Pujol Soley, J., 286

Ramírez, M., 199
Ramos Fernández-Torrecilla, F., 219, 332, 336
Ramos Molins, F., 219
Ravagnan, 73, 80, 86, 88, 101, 103
Raventós Carner, J., 220, 313
Rèpaci, 37
Reus Cid, 157
Revilla López, M. T., 322, 325
Rivas Guadilla, 155, 157
Rizzo, 48, 49
Roca i Junyent, M., 219, 220, 222, 223, 224, 225, 229, 230, 232, 233, 249, 253, 272, 274, 276, 292, 295, 296, 300, 301, 303, 304, 305, 323, 324, 332
Rodríguez de Valcárcel, 137
Roselli, C., 34
Rosón Pérez, A., 262, 263, 264, 266
Rossi, P., 73, 80, 92, 93, 97, 102, 103, 107
Rubilli, 110, 112
Ruggiero, 112
Ruini, 71, 116
Ruiz Giménez, J., 141, 190
Ruiz Miguel, A., 199, 268
Russo Perez, 110, 112

Sánchez Agesta, L., 141, 169, 330, 340, 341, 343
Sánchez Ayuso, M., 258, 259, 261, 266, 267
Sánchez de León Pérez, E., 189
Sánchez Terán Hernández, S., 177
Sancho Rof, J., 258, 288
Sangrá Bosch, 157
Satrústegui Fernández, J., 334, 336
Satrústegui, M., 199, 200, 334, 336
Selvaggi, 50, 51, 59
Serrats Urquiza, J. M., 155, 157
Serrats Urquiza, S., 155
Severi, 50
Silva Muñoz, F., 137, 182, 257, 292, 295
Solé Barberá, J., 260
Solé Tura, J., 202, 203, 204, 205, 220, 221, 222, 226, 229, 246, 249, 256, 260, 274, 276, 292, 295, 296, 298, 300, 303, 314, 321, 323, 324, 332
Sorrentino, 50, 54, 56, 57, 61, 64, 66, 69
Spatafora, 50, 51, 70
Stolfi, 50, 55, 57, 63, 65, 70
Suárez González, A., 6, 125, 126, 132, 133, 136, 137, 138, 142, 146, 148, 150, 153, 161, 164, 168, 169, 174, 175, 177, 188, 190, 272, 273, 281, 289
Suárez, F., 154, 162

Targetti, 80, 99, 101, 111, 114, 116
Tarradellas Joan, J., 227
Terracini, 40, 71, 72, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 92, 93, 94, 103, 104, 114, 115
Tey Planas, M., 155, 157
Tierno Galván, E., 141, 220, 240, 287
Togliatti, 34, 105, 114
Torres, L., 199, 217
Tosato, 72, 80, 82, 85, 86, 92, 103
Trentin, 34
Tupini, 104
Turcato, 38

Uberti, 80, 87, 91, 92, 103
Unzueta Uzcanga, M., 337, 344

Vanoni, 80, 85
Vega Escandón, L., 220
Verde i Aldea, J., 261, 267
Viana Santacruz, J. M., 260, 261, 273
Victor Manuel III, 18
Vida Soria, J., 332
Villar Arregui, M., 334
Vizcaya Retana, M., 127, 177, 178, 291, 295, 296, 301, 314, 324

Zabala Alcíbar, F., 337
Zamanillo y González-Camino, 155, 157
Zanobini, 46, 50, 51, 58, 59, 63, 67, 69, 70
Zapatero Gómez, V., 299, 326
Zapico Rodríguez, N., 154
Zuccarini, 28, 86, 87, 88, 92, 111