



LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas. ISSN 1989-2659

Número 42, Año 2019, páginas 261-270. [www.revistalarazonhistorica.com](http://www.revistalarazonhistorica.com)



## Breve historia del Bicameralismo-Unicameralismo en España

**David Romero Díaz.**

*Escritor y Abogado (España).*

### Introducción.

En el Capítulo *Elementos aristocráticos en las Constituciones modernas del Estado Burgués de Derecho*, del libro *“Teoría de la Constitución”*, Carl Schmitt realiza un análisis y un recorrido histórico de la idea y justificación del sistema bicameral.

El sistema bicameral tiene su origen en Reino Unido, cuyo parlamentarismo se basa desde el siglo XIV en la existencia de una Cámara de los Lores (representativa de la nobleza y alta sociedad) y una Cámara de los Comunes (que primero representó a la burguesía de las ciudades, y solo a partir de 1832 empezó a representar a capas más amplias de la población hasta su completa democratización). Montesquieu, en su obra *el Espíritu de las Leyes*, defiende la existencia del bicameralismo y numerosos autores defienden la existencia de una Cámara Alta que represente a determinados estamentos que son ajenos a la opinión pública y son portadores de estabilidad como se consideraba que eran la nobleza, el alto clero, y otros elementos (intelectuales o altos dignatarios) que accedían a la segunda cámara por designación regia. Por otro lado, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos, está el Senado de modelo federal, dónde se posicionada la Cámara Alta como una cámara de representación de los estados federados.

Pese a su éxito, el bicameralismo ha contado con importantes enemigos jurados desde la Revolución Francesa, cuando Sièyès defendió la existencia de una sola cámara y la artificiosidad de una segunda cámara que, existiendo ya una representativa del pueblo, era supérflua cuando no perjudicial.

En España, el bicameralismo surge en el S. XIX como consecuencia de la existencia de regímenes de carácter doctrinal (también llamados “orleanista” o de “*monarquía constitucional pura*”), y su finalidad era permitir que el Senado contrarrestase la voluntad del Congreso de los Diputados (de modo que la legitimidad tradicional contrarrestase y moderase los posibles excesos de la cámara provista de legitimidad democrática).

En la historia de España podemos distinguir dos grandes modalidades, según el tipo de Parlamento:

a) Constituciones donde establecían Cortes Monocamerales: Constitución de 1812 y Constitución de 1931.

b) Constituciones dónde establecían Cortes Bicamerales: donde a su vez tenemos que dividir:

- Estatuto de Bayona de 1808:
- Constituciones de inspiración orleanista o soberanía compartida: Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837 y Constitución de 1845.
- Senado como Cámara de Representación Territorial: la Constitución de 1869, el Proyecto Constitucional de 1873 y la Constitución de 1978 mantienen el bicameralismo, pero con ánimo de que el Senado cumpla funciones de representación territorial (discutido la función de “*representación territorial del artículo 69.1*” en el caso de la Constitución de 1978).

## **I.-Constituciones dónde se establecían Cortes Bicamerales.**

### **1.1. Estatuto de Bayona de 1808.**

Discutido su carácter constitucional, aunque el propio texto es definido como Constitución, doctrinalmente estaría encuadrada como una Carta Otorgada.

Establecía un sistema bicameral complejo propio del Antiguo Régimen con:

- El Senado cuyos cargos eran vitalicios y ostentaban sobre todo funciones ejecutivas (*Título VII*). El Senado estaría formado por los infantes de España; y veinticuatro individuos, nombrados por el Rey entre los ministros, los capitanes generales del Ejército y Armada, los embajadores, consejeros de Estado y los del Consejo Real. La edad mínima para ser miembro del Senado era cuarenta años.

- Cortes o Juntas Nacionales de carácter estamental (*Título IX*), compuestas de 172 miembros formadas por veinticinco miembros del clero y la nobleza, y el resto de los 122 formados por el estamento del pueblo tal como establecía el artículo 64 del Estatuto de Bayona entre españoles peninsulares y de ultramar.

Es curioso como las ideas de la *Revolución Francesa* no fueron implementadas en España por Napoleón tras las abdicaciones de Bayona y el entronamiento de su hermano José I Bonaparte como Rey de España. No se optó en una ruptura con el Antiguo Régimen y el establecimiento de un régimen liberal; sino en un régimen más próximo a una monarquía limitada.

### **1.2. Estatuto Real de 1834.**

Tras el Trienio Liberal (1820-1823), se restablece el absolutismo con Fernando VII en la llamada "*Década Ominosa*" (1823-1833). En 1833 fallece Fernando VII, aparece el conflicto sucesorio y las Guerras Carlistas, dónde los partidarios de la hija de Fernando VII, Isabel II, se adscriben al liberalismo; mientras los partidarios de su tío Carlos, son absolutistas.

En este contexto surge el Estatuto Real de 1834. Catalogada como Carta Otorgada, funde sus raíces en la tradición española advocando su artículo 1 a la convocatoria de Cortes según la Nueva Recopilación, establecía una soberanía compartida entre el Rey y unas Cortes de carácter bicameral como establecía el artículo 2:

*Art. 2 "Las Cortes Generales se compondrán de dos Estamentos: el de Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino."*

El Estamento de los Próceres, regulado en el *Título II*, forma la cámara aristocrática; mientras que los Procuradores del Reino, *Título III*, es la Cámara popular basada en un sufragio activo y pasivo restringido. Estas Cortes se sitúan a medio camino entre una asamblea consultiva o legislativa.

### **1.3. Constitución de 1837**

Mientras en el Preámbulo del Estatuto Real se hacía alusión a la Nueva Recopilación; en la Constitución de 1837 se hace una alusión a la voluntad de la "Nación y la Constitución de 1812":

*... "Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, las Cortes generales, congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente Constitución de la Monarquía Española".*

Según la doctrina, “es una obra transaccional, a medio camino entre la de Cádiz y el Estatuto Real, en la que se combinan principios progresistas (relativo a la parte dogmática, referente a los Derechos y Libertades) y moderados (en lo relativo a la parte orgánica, el funcionamiento del Estado)”<sup>1</sup>.

Los principios moderados quedan reflejados en la soberanía que recae en el Rey y las Cortes (como refleja el Art. 12 de la Constitución de 1837) o la existencia de bicameralidad (*Art. 13. Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados*).

Las Cortes, por tanto, se establecían según el modelo orleanista o belga:

- El Senado, regulado en el Título III, compuesto por los designados en el Art. 15. (“*Los Senadores son nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes*”) y por los hijos del Rey y heredero a la corona (Art. 20). La edad mínima para ser senador es de cuarenta años a excepción los hijos del Rey y el heredero que será senador con veinticinco años.
- El Congreso de los Diputados: regulado en el *Título IV*, dotado de una mayor independencia, electivo pero bajo un sufragio censitario directo, en una circunscripción provincial donde se elegía un diputado por cada 50.000 almas. Los Diputados serían elegidos cada tres años.

#### **1.4. Constitución de 1845.**

Puede ser encuadrada como una reforma de la Constitución de 1837. Ésta es inspirada en principios liberal-conservadores frente a la de 1837 de tendencia más progresista. Esta Constitución se reafirma el poder de la Corona, que pasa a poder nombrar senadores de forma ilimitada con carácter vitalicio (Art. 14) y establece un sufragio más censitario y una elección de cinco años de los Diputados del Congreso frente a los tres años de mandato que establecía la Constitución de 1837.

#### **1.5. Constitución de 1869.**

La Constitución de 1869 es fruto de la Revolución Gloriosa de 1868 que supuso la salida de Isabel II y el Sexenio Revolucionario con la Monarquía de Amadeo I de Saboya y la I República (dentro de ella los experimentos centralista, federalista, confederal/cantonal y dictadura).

---

<sup>1</sup> Véase E. Gacto Fernández, J.A. Alejandro García, J.M. García Marín, “*Manual Básico de Historia del Derecho. Temas y Antología de Textos*”, Madrid 2005.

Es considerada la primera Constitución democrática española. Se establece el sufragio universal masculino a los mayores de veinticinco años y siendo una de las más adelantadas del entorno.

Mantuvo el bicameralismo en su *Título III*, aunque predominaba el Congreso en algunas materias. El Congreso, se componía por un Diputado por cada 40.000 almas (Art. 65); mientras el Senado, elegido por provincias y por sufragio universal (Art.60 y ss) deja de ser una cámara elitista y pasa a ser una cámara de carácter territorial que conecta con tendencias federales influida por el constitucionalismo de Estados Unidos.

### **1.6. Proyecto Constitución Republicana Federal de 1873.**

Este proyecto de Constitución fue fuertemente influida por la Constitución de Estados Unidos, tanto en la terminología usada como en la organización de las instituciones a imagen y semejanza de las de Estados Unidos.

En el Título VI establece unas Cortes bicamerales (Art. 50), compuestas por un Congreso formado por un Diputado cada 50.000 almas (Art. 51), y un Senado compuesto por cuatro Senadores elegidos por las Cortes de cada Estado (Art. 52); renovándose las Cortes en su totalidad cada dos años (Art. 53). Aunque solo fue un proyecto, en ella se ven bien reflejadas las ideas federalistas de la época, en virtud de las cuales se quiso convertir al Senado en la cámara de representación territorial (anteriormente el Senado tenía una función de corrección de la soberanía popular mediante el establecimiento del Senado como una cámara apolítica y elitista).

### **1.7. Constitución de 1876.**

Es el texto constitucional que más años ha estado vigente en la historia de España hasta 1923 con el Golpe de Estado de Miguel Primo de Rivera. Establecía la soberanía compartida entre el Rey y unas Cortes bicamerales como establece el Art. 18 de la Constitución de 1876: *“Art. 18. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”*.

Según el Art. 19, el Congreso de los Diputados y el Senado componían las Cortes con las mismas facultades:

- El Senado (Art. 20 y Siguietes): se componía de Senadores por derecho propio (Art. 21), de Senadores vitalicios nombrados por la Corona y los elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determinara la ley (Art. 22)
- El Congreso de los Diputados: se componía de un Diputado por 50.000 habitantes (Art. 27) elegidos para un periodo de cinco años (Art. 30). Hay que destacar que hasta 1890 no se estableció el sufragio universal

masculino.

La Constitución de 1876 es el retorno al modelo orleanista o monarquía constitucional pura.

## **II.-Constituciones donde se establecían unas Cortes Unicamerales:**

### **2.1. Constitución de Cádiz de 1812.**

La primera Constitución que promulga la soberanía nacional como establece los artículos segundo y tercero de la misma:

*Art. 2. La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.*

*Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.*

A tenor del reconocimiento de la Soberanía Nacional, no es necesaria ninguna cámara que haga de contrapeso como sucede en los regímenes de inspiración orleanista. Es la fundamentación de la existencia de un sistema unicameral como recoge el *Título III* de la Constitución de Cádiz.

### **2.2. Constitución de 1931.**

La Constitución de 1931 es fruto del advenimiento de la II República el 14 de abril de 1931. El Art. 1º de la misma establece la soberanía del Estado conforme: *Artículo primero.*

*España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia.*

*Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.*

*La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.*

*La bandera de la República española es roja, amarilla y morada.*

La Constitución de 1931 reconocía un sistema unicameral formado por el Congreso de los Diputados, cuyos parlamentarios eran elegidos por un sufragio universal (a lo largo de la II República se establece el sufragio universal de hombres y mujeres) conforme a los artículos 51 y 52 de la Constitución.

El Presidente de la República (jefe de Estado) era elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados elegidos por

sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que estableciese la ley según el Art. 68.

### **III.- Leyes Fundamentales, Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política y Constitución de 1978:**

Mención especial se ha de realizar respecto al proceso constituyente realizado durante la Transición que condujo al actual régimen de la Constitución de 1978.

El Régimen de Franco surgido tras la Guerra Civil (1936-1939) conlleva la abolición del régimen republicano y de la Constitución de 1931. Surge entonces el llamado *Estado Nacional*, un régimen autoritario y de inspiración antiliberal, bajo la denominación de *Democracia Orgánica*. Por ello el Estado Nacional nacido tras el 18 de Julio de 1936 posee una tendencia antiliberal, fruto de ello es su ámbito semántico. Se emplean términos tales como "*Leyes Fundamentales del Reino*", en vez de Constitución; "*Procuradores*", en vez de parlamentarios o diputados, y se restaura el término medieval de "*Caudillo*", propio de los líderes de la Reconquista.

El franquismo se caracterizó por un claro predominio del poder ejecutivo en manos del General Franco, Caudillo de España por la Gracia de Dios y responsable solo ante Dios y ante la Historia, restaurándose un esquema institucional plagado de reminiscencias de la Monarquía Hispánica de los Austrias y el Medievo.

No obstante, el paso de los años llevó a que el poder ostentado por el Jefe del Estado fuera limitándose a partir de las *Leyes Fundamentales*, que podemos definir como una Constitución fragmentada realizada a lo largo del tiempo con el objeto de adecuarse a las circunstancias (fin de la II Guerra Mundial, entrada en la ONU, adecuación al contexto europeo, cambio de las condiciones sociales, económicas y culturales del pueblo español...).

Las *Leyes Fundamentales* fueron: *Fuero del Trabajo* de 1938; *La Ley de 17 Julio de 1942, Constitutiva de las Cortes españolas*; *El Fuero de los Españoles*, aprobado por Ley de 17 de julio de 1945; *la Ley de Referendum Nacional*, de 22 de octubre de 1945; *la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado*, de 27 de julio de 1947; *la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional* del 17 de mayo de 1958 y *la Ley Orgánica del Estado* aprobada el 10 de enero de 1967.

Junto al Jefe del Estado, el poder ejecutivo se componía de un Gobierno a cuya cabeza estaba un Presidente. Otros órganos eran: el Consejo del Reino, las Cortes (elegidas por un complejo sistema de tipo Corporativo inspirado en el régimen fascista italiano) y el Consejo Nacional (que debía velar por el mantenimiento de la ortodoxia del régimen y llegado el caso, estaba legitimado

para interponer el recurso de contrafuero –otro término antiliberal que designa en la práctica un recurso de inconstitucionalidad–).

Tras la muerte de Franco y la proclamación del Rey Juan Carlos en 1975 es promulgada la última de las Leyes Fundamentales, *la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política*, la que para la opinión pública culmina el *harikiri* del franquismo, al permitir el paso de la llamada *Democracia Orgánica* o *Estado Nacional* a la constitución de unas Cortes Constituyentes cuyo objeto quedaba claro que sería el establecimiento de una Constitución.

La Ley para la Reforma Política carece del Preámbulo o Exposición de Motivos propio de las leyes españolas, consta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una Disposición Final que denomina a esta ley como Ley Fundamental (última que se promulgaría antes de la actual Constitución de 1978).

El Art. 1, establece los principios del Estado Democrático y de Derecho y la separación de poderes propia de las monarquías parlamentarias europeas; el Art. 2, establece lo relativo a la configuración de las Cortes; el Art. 3, la iniciativa de reforma constitucional; el Art. 4 trata sobre el texto recibido por el Senado procedente del Congreso y como éste debe proceder y el Art. 5 establece las características de las consultas o referendums. Entre las Disposiciones Transitorias, la Primera, establece cómo se deben constituir las Cortes (por sufragio universal, directo y secreto); la Segunda, regula las comisiones y la Tercera establece la necesidad de crear un nuevo reglamento y la aplicación del anterior de las Cortes.

La Ley para la Reforma Política, además de reconocer España como una democracia de tipo occidental bajo un sistema de monarquía parlamentaria, reconoce el derecho a sufragio y la configuración de unas Cortes con el fin (no recogido de manera del todo explícita) de redactar una Constitución. Resurge el bicameralismo Congreso-Senado que perdura hasta nuestros días, si bien las Cortes constituyentes elegidas el 15 de junio de 1977 conforme a la Ley para la Reforma Política se diferenciaban en aspectos importantes de las actuales Cortes españolas. Así, tenemos que:

1. Las Cortes de la Ley para la Reforma política tienden a un bicameralismo más perfecto respecto a las de la Constitución de 1978 que es parlamentariamente imperfecto.
2. Bajo la Ley para la Reforma Política, el Rey podía elegir hasta un quinto de Senadores según el Art. 2.3, lo que supuso una clara reminiscencia del bicameralismo de tipo orleanista cuyo objeto era ser un “corrector” de la soberanía popular. El actual Senado, además de los Senadores elegidos por sufragio añade los elegidos por las Comunidades Autónomas.



3. El Senado de la Ley para la Reforma Política y el constitucional hoy existente, establecen su carácter de representación de los territorios (Art. 2.3 de la Ley 1/1977 y Art. 69.1 de la Constitución de 1978), si bien en el caso del instaurado por la Ley para la Reforma Política, eso solo sucede de manera implícita.

Este repaso concreto de la historia del bicameralismo/unicameralismo en España demuestra la relación de nuestra realidad jurídico-política con los siguientes aspectos fundamentales:

- El Conflicto de Soberanía nacional/Compartida Cortes y Rey.
- El tipo de sufragio: universidad/censitario.
- El modelo de Estado: unitario, centralista, descentralizado o federal.
- El tipo de representación.

#### **Bibliografía:**

- E.Gacto Fernández, J.A. Alejandro García, J.M. García Marín, “Manual Básico de Historia del Derecho (Temas y Antología de Textos)”, Madrid 2005
- Carl Schmitt, *“Teoría de la Constitución”*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.
- José Luis García Ruiz, *“Introducción al Derecho Constitucional”*, Editorial UCA, Cádiz, 2016.
- José Luis Orella Martínez, *“La formación del Estado Nacional durante la Guerra Civil Española”*, Editorial Actas, Madrid, 2001.

#### **Legislación:**

- Estatuto de Bayona de 1808: [www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af_2.html)
- Constitución de Cádiz de 1812:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)
- Estatuto Real de 1834: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estatuto-real-de-10-de-abril-1834/html/4fee1ec0-f3fc-4853-a0b5-fa935f7fc6ee\\_2.html#I\\_1\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estatuto-real-de-10-de-abril-1834/html/4fee1ec0-f3fc-4853-a0b5-fa935f7fc6ee_2.html#I_1_)
- Constitución de 1837:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1837.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf)
- Constitución de 1845:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1845.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1845.pdf)

- Constitución 1869:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1869.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf)
- Proyecto Constitución Federal 1873:  
[https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_esp%C3%B1ola\\_de\\_1873\\_\(no\\_promulgada\)](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_esp%C3%B1ola_de_1873_(no_promulgada))
- Constitución de 1876:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1876.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf)
- Constitución 1931:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf)
- Ley Constitutiva de las Cortes de 1942: <http://www.e-torredabel.com/leyes/constituciones/ley-constitutiva-cortes-1942.htm>
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>