

EL BICAMERALISMO Y LA NATURALEZA DEL SENADO

FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO

SUMARIO: 1. Consideraciones generales sobre el bicameralismo.—2. La alternativa mono-bicameralismo en los debates constituyentes.—3. El artículo 69 de la Constitución: Un Senado de naturaleza híbrida.—4. Composición y sistema electoral del Senado.—5. ¿Hacia un nuevo modelo de Senado?

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL BICAMERALISMO

Si en su origen el bicameralismo responde a un accidente feliz (1): a la circunstancia de que en Inglaterra, modelo copiado luego por doquiera (2), fuesen dos los cuerpos en que el Parlamento se articuló, la invención obedeció, evidentemente, a razones de contenido que explican asimismo la persistencia del tipo creado y justifican su difusión, que llegó a tal punto que, como señalara BISCARETTI (3), pocos principios de técnica constitucional han conseguido entre los Estados de democracia clásica una afirmación tan plena y difusa semejante a la alcanzada por el bicameralismo, esto es, por la existencia en el Parlamento de dos Cámaras legislativas.

(1) PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, página 738.

(2) Como señalan ESMEIN, A., y NÉZARD, H. (en su obra *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, I, Sirey, París, 1921, p. 103), el bicameralismo trata de apuntarse títulos de prestigio y antigüedad vinculándose a la Constitución inglesa.

(3) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, página 305.

Sin embargo, lo cierto es que la cuestión del número de Cámaras integrantes del Parlamento es uno de los aspectos más controvertidos del Derecho constitucional (4).

Y así, mientras SIÉYÈS, con un argumento ya clásico, objetará que, siendo la Ley la expresión de la voluntad general, y no concibiéndose que esta voluntad pueda ser más que una en cada instante, la dualidad de Cámaras debe descartarse, porque si ambas coinciden, hay redundancia, y si discrepan, hay conflicto, argumento éste que, como señala PÉREZ SERRANO (5), tiene más valor lógico que político.

Frente a la posición precedente, HAURIUO (6) llegará a afirmar que la dualidad de Cámaras es condición necesaria para la moderación del poder, sin la que no existe gobierno constitucional posible. Y más recientemente, BURDEAU (7) reconocerá que múltiples argumentos de valor desigual han hecho de la dualidad de las Cámaras unos de los principios esenciales de la representación en el Estado liberal. Y a este respecto, es preciso señalar que cada una de las Cámaras es, desde un punto de vista abstracto-institucional, una unidad de representación (8); de ahí que LUCAS VERDÚ (9) haya puesto de relieve que la forma bicameral o unicameral de la institución típicamente representativa, que es el Parlamento, matizará de modo específico el carácter representativo del Estado moderno.

Mucho se ha escrito sobre los argumentos favorables o contrarios al bicameralismo (10), aunque, en el fondo, y según una pluma tan calificada como la de PÉREZ SERRANO, el bicameralismo se basa tan sólo en razones de arte político y de buen gobierno.

Sin embargo, de entre todas las razones esgrimidas en pro de la división del Parlamento en dos Cámaras, queremos detenernos en una muy

(4) Cfr. al respecto HERMAN, Valentine, y MENDEL, Françoise: *Les Parlements dans le monde*, Union Interparlementaire, Presses Universitaires de France, París, 1977, pp. 11 y ss.

(5) PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Op. cit.*, p. 739.

(6) HAURIUO, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, 2.ª ed., Madrid, 1927, p. 476.

(7) BURDEAU, Georges: *Traité de Science Politique*, tomo IX: *Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2.ª ed., París, 1975, p. 66.

(8) UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA: *Parlamentos bicamerales*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1971, p. 31.

(9) LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*, III, Tecnos, Madrid, 1978, página 319.

(10) Puede verse una exposición detalladísima de tales argumentos en LUCAS VERDÚ, Pablo: *Op. cit.*, III, pp. 323-328. Asimismo, en PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Op. cit.*, pp. 738-739.

concreta: el principio de moderación; es esencial que tal principio impere en la actuación del Parlamento, y para lograrlo quizá la solución ideal sea su fraccionamiento (11). Como en análogo sentido ha puesto de relieve ALZAGA (12), una de las grandes razones para la existencia de nuestra segunda Cámara, amén la de permitir un cauce singular para la representación territorial—que, en el caso español, personalmente consideramos la razón decisiva—, es la de que facilita que el Parlamento no se convierta en un centro de radicalización de las distintas actitudes políticas, que son expresión del pluralismo político que ha de caracterizar a toda democracia occidental, sino, muy al contrario, en una plataforma de entendimiento y de compromiso.

Es muy significativa a este respecto la consideración que FINER (13) ha efectuado en relación con el papel del Parlamento; todos los Parlamentos—señala el citado autor—, con diferencia de calidad, pero todos en un nivel importante, llevan a cabo tres servicios, que van más allá de la nueva función de elaborar la ley y controlar la administración, y el tercero de esos servicios es el de producir y extender el apaciguamiento. «Una cosa—afirmará FINER—es atacar el programa de los demás partidos durante una elección de manera primitiva, dentro de la imprecisión que la extensión enorme de unas elecciones hace inevitable, y otra cosa es observar la faz humana. El Parlamento es, en este sentido, casi humano: ha cesado de ser una entidad extremista desunida.»

Y como apostilla ALZAGA (14), desde esta perspectiva, la existencia de una segunda Cámara de reflexión o, según la terminología empleada por algunos, de enfriamiento (15) puede tener un valor inestimable.

En cualquier caso, la cuestión que nos ocupa—y en ello estamos de acuerdo con LUCAS VERDÚ (16)—, al igual que tantas otras, es inescindi-

(11) Son significativos los argumentos que al respecto da SÁNCHEZ AGESTA, Luis (en su artículo «Cámaras», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo III, Barcelona, 1951), al señalar que la pasión de una Asamblea o el deslumbramiento de una personalidad poderosa que arrastra tras sí los sufragios de una Cámara quedan prevenidas por la dualidad del órgano parlamentario.

(12) ALZAGA, Oscar: *La Constitución Española de 1878. Comentario sistemático*. Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 432.

(13) FINER, Hermann: *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pp. 465-466.

(14) ALZAGA, Oscar: *Op. cit.*, p. 433.

(15) Esta denominación de «Cámara de enfriamiento» se apoya en un gesto simbólico hecho al unicameralista Jefferson por el bicameralista Washington en 1787, en Filadelfia, cuando este último vertió el café de la taza en el plato antes de beberlo, lo que debía interpretarse como una referencia al papel moderador de la segunda Cámara.

(16) LUCAS VERDÚ, Pablo: *Op. cit.*, III, p. 320.

ble de las posiciones políticas concretas, con la salvedad de los Estados federales. Y hacemos esta excepción porque en los Estados federales su misma estructura constitucional les conduce al bicameralismo. La estructura de estos Estados obedece a un principio dual que impone, en el ámbito de las instituciones, de un lado, la representación de la Nación en su unidad global, y de otro, la de los Estados miembros de la Federación con sus diferentes particularidades. En el seno del Parlamento, esta dualidad se traduce en la existencia de dos Cámaras (17).

En definitiva, como han demostrado HERMAN y MENDEL (18), en un exhaustivo estudio sobre los Parlamentos de 56 países, la relación existente entre el federalismo y el bicameralismo es muy estrecha (19).

En los Estados unitarios se esgrimen diferentes órdenes de consideraciones teóricas para justificar la existencia de una segunda Cámara que, sin embargo, y según AMELLER (20), refleja el deseo más o menos consciente de los constituyentes de atemperar el dinamismo democrático de la Cámara baja por medio de la representación, cerca de ella, de elementos más conservadores. Y en análogo sentido, AJA y ARBOS (21) manifiestan que los grandes conflictos entre las dos Cámaras han adquirido sistemáticamente el carácter de enfrentamiento entre progresistas y conservadores, y que la pérdida de poderes o la desaparición del Senado se ha estimado en todos los casos como un avance de las ideas democráticas en el país y en el momento en que se produjeron, criterios ambos a todas luces apriorísticos, desde nuestro punto de vista, y no siempre ratificados por la realidad, pues, como el propio LUCAS VERDÚ ha señalado (22), hay un cierto apriorismo al adjudicar a la Cámara baja las tendencias progresivas y reformistas, en tanto que la Cámara alta se considera baluarte de la tradición, recelosa y atenta sólo a imponer obstáculos, a frenar los impulsos de la primera Cámara. Es preciso examinar caso por caso.

Desde otra perspectiva, WEBER (23) ha puesto de relieve que el bi-

(17) AMELLER, Michel: *Parlements*, Union Interparlementaire, Presses Universitaires de France, 2.^a ed., París, 1966, p. 3.

(18) HERMAN, Valentine, y MENDEL, Françoise: *Op. cit.*, p. 12.

(19) De los 56 países estudiados, 14 eran federales y los 42 restantes unitarios. En los Estados federales, todos los Parlamentos son bicamerales, mientras que en los 42 Estados unitarios tan sólo lo son 12, esto es, apenas un 30 por 100.

(20) AMELLER, Michel: *Op. cit.*, p. 9.

(21) AJA, Eliseo, y ARBOS, Xavier: «El Senado, cámara posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos* núm. 17, septiembre-octubre 1980, páginas 27-66 (en concreto, p. 29).

(22) LUCAS VERDÚ, Pablo: *Op. cit.*, III, p. 329.

(23) WEBER, Yves: «La crise du bicameralisme», en *Revue de Droit public et de la Science Politique*, 1972, p. 586.

cameralismo asegura, a través de la Cámara alta, una representación sin fundamento reconocido, opinión también muy discutible, puesto que el carácter de la representación senatorial suele ser muy diverso y, en todo caso, en la mayoría de las veces, contiene aspectos diferenciados de la representación de los diputados de la Cámara baja, ya que, como ha reseñado BISCARETTI (24), los mismos motivos racionales o de oportunidad que inducen a acoger una segunda Cámara también en los Estados unitarios postulan que se forme con procedimientos diferentes de los adoptados para la primera, de suerte que, esencialmente, otras personas puedan entrar y que otros intereses encuentren cierta tutela.

Muy diversos son los modelos de sistemas bicamerales que se pueden distinguir en el mundo occidental. SÁNCHEZ AGESTA ha diferenciado al respecto cuatro modelos distintos (25):

A) El modelo clásico de la Cámara de los Lores, Cámara que, tras ser en su origen un reflejo del pluralismo medieval, hoy tiende a adaptarse a una nueva circunstancia, tratando de incorporar a personalidades relevantes de la vida política, que han cumplido ya su ciclo de actividad combativa en los Comunes, o a figuras de la vida económica y social para que colaboren con su experiencia o saber o hagan presentes los intereses del sector al que están vinculados.

B) El segundo modelo es el Senado francés, que tiene por base fundamental las Corporaciones locales, con un notorio desnivel a favor de los pequeños municipios rurales.

C) El tercer modelo se refiere a Alemania Federal y a Italia. El ambos casos se recoge una representación de grandes comunidades territoriales con un principio federativo.

D) Por último, un modelo que merece una consideración separada es el Senado belga, cuya peculiaridad estriba en las cualidades que deben reunir los candidatos elegidos por sufragio directo, que contribuyen a darle un perfil social no individualista, no por la representación de grupos, sino por la pertenencia a esos grupos de los senadores (26).

(24) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Op. cit.*, pp. 311-312.

(25) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *El sistema político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 266-267.

(26) Muchas otras clasificaciones podemos encontrar de los sistemas bicamerales. Así, por ejemplo, Maurice HAURIU (*op. cit.*, pp. 478-480) reduce tal clasificación al esquema siguiente: Senado monárquico, Senado aristocrático, Senado corporativo, Senado federal, Senado electivo y Senado por cooptación. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo (*Op. cit.*, pp. 309-314) distingue entre los sistemas bicamerales determinados por particulares necesidades prácticas —entre los que

Por nuestra parte, creemos que es el ensamblaje de dos criterios diferentes, el modo de elección de los miembros de la Cámara alta y la importancia y entidad de sus competencias, en relación con las de la Cámara baja, lo que permite establecer una tipología de los sistemas bicamerales.

Partiendo de la diferenciación genérica del Senado de los Estados federales y de la Cámara alta de los Estados unitarios, y prescindiendo ahora del aspecto de las competencias de estas segundas Cámaras para ceñirnos, en consecuencia, al procedimiento de elección de los senadores, podemos establecer la tipología que sigue:

a) *El Senado en los Estados federales:*

La representación de los Estados miembros de la Federación puede presentar dos modalidades diferentes:

1.^a *Igualdad en la representación de las entidades federales, con independencia de su extensión, población y desarrollo.*—Es el caso de Estados Unidos (dos senadores por Estado miembro), Suiza (dos miembros del Consejo de los Estados por cantón), Méjico (dos senadores por cada Estado y otros dos por el distrito federal), Australia (diez senadores por Estado miembro) y Venezuela (dos senadores por Estado y otros dos por distrito federal).

2.^a *Desigualdad en la representación de las entidades federales, conformándose ésta como proporcional a su población y/o desarrollo.*—Tal sucede con la República Federal Alemana (donde los *Länder* tienen tres, cuatro o cinco miembros en el Bundesrät, en atención a su población), Austria (los *Länder* tienen un número de miembros en el Bundesrät que oscila entre tres y doce), Canadá (en donde los 104 miembros cuasi vitalicios —permanecen en el Senado hasta cumplir los sesenta y cinco años— de la Cámara alta se reparten muy desigualmente entre las diferentes provincias: desde los 24 senadores de Ontario y Québec hasta los seis senadores de Terranova y un solo senador

diferencia las diversas Cámaras aristocráticas de las Cámaras altas de los Estados federales y de las segundas Cámaras de Estados unitarios fuertemente descentralizados— y los sistemas que se han inspirado tan sólo en motivos racionales y de oportunidad. Finalmente, Nicolás PÉREZ SERRANO (*Op. cit.*, pp. 742-745) distingue cinco tipos de Cámaras altas: la de los Lores, los Senados federales, el Senado italiano del Estatuto Albertino, el Senado francés de la III República y otras modalidades de Senado, entre las que incluye el Senado corporativo.

por el territorio del Yukón y otro por los territorios del Noroeste), la India (con una representación diferenciada entre los diferentes Estados y territorios) y la URSS (con una representación muy desigual entre las repúblicas federadas, 32 miembros, las repúblicas autónomas, 11; las regiones autónomas, cinco, y las comarcas autónomas, un solo miembro).

Teniendo en cuenta las dos modalidades de representación a que acabamos de referirnos, podemos abordar ya los tipos de elección de los miembros de estas Cámaras altas federales. Los podemos agrupar del siguiente modo:

- 1) *Elección por sufragio universal directo de la población de los Estados miembros.*—Así sucede en Estados Unidos, Méjico, Australia y Venezuela (aunque en este país es preciso señalar que los ex presidentes de la República son senadores *ex officio* vitaliciamente).
- 2) *Elección por las Asambleas legislativas de los Estados miembros.*—Tal es el caso de Austria y la India (aunque en este último país el presidente de la República nombra 12 miembros del Consejo de los Estados).
- 3) *Elección por los Gobiernos de los «Länder».*—Así sucede en la República Federal Alemana.
- 4) *Elección por el gobernador general (representante del jefe del Estado), a propuesta del Gobierno.*—Es el caso de Canadá.
- 5) *Elección conforme a procedimientos diferentes, según cada uno de los Estados integrantes de la Federación.*—Es el supuesto de Suiza.

b) *El Senado en los Estados unitarios:*

Los mismos motivos racionales o de oportunidad que inducen a acoger una segunda Cámara también en los Estados unitarios contemporáneos postulan que se forme con procedimientos diferentes de los adoptados para la primera, de suerte que, esencialmente, otras personas puedan entrar y que otros intereses encuentren cierta tutela (27).

(27) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo (*op. cit.*, pp. 311-312) reagrupa los sistemas escogidos para la elección de los miembros de la segunda Cámara en tres grandes bloques: a) El sistema de nombramiento por parte del Jefe del Estado; b) El sistema mixto, que tiende a completar el anterior, poniendo junto a los miembros nombrados por el Jefe del Estado otros elegidos y otros *de iure*, y c) El sistema

Pues bien, esos procedimientos de elección pueden agruparse en cuatro grandes bloques:

1) *Elección casi total por sufragio universal directo*.—Tal sucede en Italia, en donde a los 315 senadores elegidos por esta vía hay que añadir cinco senadores vitalicios nombrados por el presidente de la República y los ex presidentes, que lo son *ex officio* (28).

También se sigue este procedimiento de elección casi total por sufragio universal en Turquía, en donde de los 183 miembros de la Cámara alta, 150 lo son por sufragio universal directo, 15 son nombrados por el presidente de la República y otros 18 son miembros natos.

2) *Elección parcial por sufragio universal directo*.—Es el procedimiento seguido en Bélgica y Japón. En la Cámara alta belga, 106 senadores (exactamente la mitad del total de miembros de la Cámara de Representantes) son elegidos por sufragio universal directo; 50, por los Consejos Provinciales, en la proporción de uno por cada 200.000 habitantes o fracción superior a 125.000 (no obstante, cada Consejo debe designar como mínimo tres senadores); 25 (exactamente la mitad de los elegidos por el anterior procedimiento), cooptados por los dos grupos precedentes; y por último, son senadores natos los hijos del rey o, en su defecto, los príncipes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar.

En Japón, de los 250 senadores, 100 son electos por sufragio universal directo, mientras que los 150 restantes son elegidos por las corporaciones territoriales.

electivo, que se actualiza con modalidades diversas de las adoptadas para la primera Cámara, diversidad que suele atenderse: al número de los miembros (siempre menor en las segundas Cámaras), a la extensión de los colegios electorales (siempre más amplia), a la edad exigida a los electores y elegibles (siempre más elevada), a la duración del oficio (siempre más larga), a la eventual renovación parcial de los miembros de la Asamblea (mientras que la primera Cámara se renueva siempre por completo de una vez), al uso de distinto procedimiento electoral, hasta llegar, a veces, al voto de doble grado (sirviéndose de cuerpos electorales más restringidos elegidos expresamente para ello).

(28) Para la elección de los senadores, las regiones italianas se dividen en tantas circunscripciones electorales como senadores a elegir por cada una; en ellas, el elector vota por un solo candidato. Sin embargo, sólo resultará elegido un candidato cuando obtenga un número de votos válidos no inferior al 65 por 100 de los votantes, lo que es bastante difícil. En los restantes supuestos, esto es, cuando nadie obtenga dicha proporción, se han de sumar los votos obtenidos por cada candidato en un colegio único que abarca toda la región; luego, se atribuyen los escaños por la variante D'Hondt del sistema proporcional; a tal fin, la ley obliga a los candidatos a declarar, a título preventivo, con qué candidatos de otros colegios de la misma región desean agruparse o emparejarse.

3) *Elección total por sufragio universal indirecto.*—Así sucede en Francia y los Países Bajos. El Senado francés de la V República es elegido por un colegio electoral integrado por los diputados de la Asamblea Nacional, los consejeros generales y los delegados de los consejeros municipales de cada colectividad territorial. A estos senadores hay que añadir otros seis elegidos por los propios senadores, de entre los candidatos presentados por el Alto Consejo de ciudadanos franceses en el extranjero.

En los Países Bajos, los 75 miembros de la Cámara alta son elegidos por los miembros de los Consejos Provinciales.

4) *Elección parcial por sufragio universal indirecto.*—Así acaece en Irlanda, en donde de los 60 miembros del *Seanad Eireann*, 43 son elegidos entre listas de candidatos por un colegio electoral integrado por miembros de la Cámara de Representantes o *Dail Eireann*, ex senadores, Consejos municipales y Consejos de distrito; seis son elegidos por las Universidades, y los 11 restantes nombrados por el primer ministro.

Si atendemos ahora muy someramente a las funciones de los Senados, podemos señalar que los propios de los Estados federales, al representar los intereses de los Estados miembros, realizan unas funciones específicas, conservando, por lo general, una fuerte posición en el proceso legislativo, bien que apartados de la función de control.

En cuanto a las Cámaras altas de los Estados unitarios, cabría pensar en un primer momento que, al menos aquellos cuyo origen es popular, debieran tener las mismas atribuciones que la correspondiente Cámara baja (29); sin embargo, lo cierto es que, como regla general, no ocurre así, quizá porque la desconfianza hacia la doble Cámara ha subsistido incluso dentro de la democracia clásica.

Y así, en relación con este aspecto, podemos diferenciar dos clases fundamentales de bicameralismo: el perfecto o propio y el imperfecto o impropio (30); en el primero, las dos Cámaras están colocadas en posición de absoluta paridad, y aunque cada una es un órgano autónomo, su concurso es imprescindible; por contra, en el bicameralismo impropio, las Cámaras no poseen paridad de poderes; unas veces su concurso no es imprescindible y en otras ocasiones sus atribuciones se

(29) No se puede olvidar que la relación entre ambas Cámaras no es de tipo estructural, sino tan sólo «funcional», en cuanto se requiere su concurso para ejercer una serie de funciones concretas. Cfr. al respecto SANTI ROMANO: *Principii di Diritto Costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 220.

(30) Una exposición detallada de esta diferenciación puede verse en LUCAS VERDÚ, Pablo: *Op. cit.*, pp. 356-360.

reducen a un voto suspensivo, o a manifestar su opinión mediante enmiendas y correcciones que pueden ser rechazadas con un voto cualificado de la Asamblea, que deriva sus poderes más directamente del cuerpo electoral. En puridad, sólo Bélgica e Italia nos ofrecen dos ejemplos váidos de bicameralismo perfecto (31).

En este orden de cosas, la polémica sobre el bicameralismo está desde tiempo atrás arduamente planteada, en especial con relación a los Senados de los Estados unitarios.

Respecto a los supuestos de bicameralismo perfecto, AJA y ARBOS (32) plantean la polémica bicameral en estos términos: ¿para qué sirve un Senado que reproduce exactamente la composición, funciones y poderes de la Cámara popular? Ello explica que la petición de reforma del Senado no haya desaparecido en estos supuestos, aunque ahora no se plantee desde exigencias democráticas, sino de eficacia y funcionalidad.

En definitiva, lo cierto es que hoy asistimos a un lento declive del bicameralismo (33), en la medida en que el empuje democrático ha hecho perder a la Cámara alta buena parte de sus caracteres originales.

La doctrina ha constatado este declive (34), lento pero incuestionable, aunque no es menos cierto que algún autor, desde una perspectiva opuesta, subrayara, bien es verdad que hace ya bastante tiempo, cómo, pese a todo, el bicameralismo subsiste. Y es que, como ha señalado, con una clarividente analogía, PÉREZ SERRANO (35), «al modo como la dualidad de ojos o de oídos no perjudica a la visión ni a la audición, sino que presta relieve a las percepciones de ambos sentidos, así también el bicameralismo permite una apreciación más completa y acertada de las realidades nacionales».

(31) Como constata DUCHACEK, Ivo D. (en *Mapas del poder. Política constitucional comparada*, IEP, Madrid, 1976, p. 280), el bicameralismo, en el sentido de igualdad real de ambas Cámaras, está desapareciendo en el mundo de hoy.

(32) AJA, Eliseo, y ARBOS, Xavier, art. cit., p. 37.

(33) Esta lentitud creemos queda nitidamente puesta de relieve por Jean-Claude COLLIARD (en *Los regimenes parlamentarios contemporáneos*, Editorial Blume, Barcelona, 1981, p. 68). En efecto, COLLIARD ha destacado cómo entre 1945 y 1976, en los países por él estudiados, se ha pasado de 15 países con sistemas bicamerales a 12. Aunque, según el citado autor, ello implica una clara evolución hacia el monocameralismo, nosotros creemos que esa evolución, incuestionable, debe ser caracterizada por su gran lentitud.

(34) MATHIOT, André: *Institutions politiques comparées. Le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidental*, París, 1973-74, p. 259. AMELLER, Michel: *Op. cit.*, p. 14.

(35) PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Op. cit.*, p. 741.

2. LA ALTERNATIVA MONO-BICAMERALISMO EN LOS DEBATES CONSTITUYENTES

La polémica entre los partidarios de un sistema mono o unicameral y un sistema bicameral, de una permanente actualidad, no podía menos de alcanzar a los debates constituyentes que habían de dar como fruto finalmente nuestra Constitución de 1978.

Sin embargo, lo cierto es que, aun existiendo posiciones controvertidas al respecto—que se manifestarían prácticamente tan sólo a la hora de debatir la naturaleza de la Cámara alta—, desde el primer texto que se publicó (el «Borrador de la Constitución», hecho público en la prensa diaria del 25 de noviembre de 1977) (36) hasta el texto definitivo de la Constitución, en todo momento nuestro Parlamento se configuró como órgano bicameral.

El artículo 57 del Borrador, en su apartado 1.º, prescribía: «Las Cortes Generales estarán formadas por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado», con lo que ya este primer Borrador se incardinaba en lo que ha sido un principio tradicional de nuestro constitucionalismo: el bicameralismo (37), adoptando al mismo tiempo la denominación que ya hiciera fortuna en 1837 (38).

El Anteproyecto de Constitución, en su artículo 58 (39), repetía prácticamente la redacción del Borrador, con la sola supresión de la alusión a las «dos Cámaras», que, en realidad, era algo meramente repetitivo.

Cuatro enmiendas se iban a presentar al texto del artículo 58, 1, del Anteproyecto: las enmiendas números 2, 35, 504 y 736.

La enmienda número 2 (primer firmante, Antonio CARRO MARTÍNEZ, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular) no modificaba en lo más mínimo el sistema bicameral (40).

(36) Puede verse el borrador en *Documentación Administrativa* núm. 180 (extraordinario sobre «La Constitución Española de 1978»), octubre-diciembre 1978, páginas 59 y ss. (en concreto, p. 69).

(37) Nuestras Constituciones de 1834 (Estatuto Real), 1837, 1845, nonnata de 1858, 1869 y 1876 aceptaron el bicameralismo.

(38) Cfr. al respecto BERTÉLSEN REPETTO, Raúl: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

(39) *Boletín Oficial de las Cortes* (en adelante, BOC) núm. 44, 5 de enero de 1978, p. 679.

(40) El texto que proponía esa enmienda era el que sigue: «Las Cortes Generales son el órgano supremo de representación del pueblo español y estarán integradas por el Congreso de los Diputados y por el Senado.»

La enmienda número 35 (primer firmante, Licinio DE LA FUENTE, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular) postulaba tan sólo un cambio meramente terminológico, aunque con reminiscencias del inmediato pasado. La sustitución de la denominación de «Cortes Generales» por la de «Cortes Españolas».

La enmienda número 504 (cuyo primer firmante era el Grupo Parlamentario Mixto, del que era portavoz Raúl Morodo) pretendía un cambio alternativo de los apartados 1.º y 2.º del artículo 58. El primer apartado pasaría, con la misma redacción, a ser el apartado 2.º, mientras que el artículo 58 pasaría a ser encabezado por un primer apartado en el que, genéricamente, se habrían de enumerar las grandes funciones de las Cortes (41).

Por último, la enmienda número 736 (primer firmante, José Miguel ORTÍ BORDÁS, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático) proponía un cambio de redacción para mejorar el estilo (42).

En definitiva, ninguna de las cuatro enmiendas presentadas modificaba la esencia del sistema bicameral recogido ya en el Borrador del texto constitucional.

La Ponencia, en su Informe (43), acogía en cuanto tenían de coincidentes las enmiendas formuladas por el diputado CARRO MARTÍNEZ y el Grupo Mixto, e igualmente la corrección sintáctica del diputado ORTÍ BORDÁS, no aceptando, por el contrario, la modificación terminológica del diputado DE LA FUENTE. Y así, el texto acordado, que, a la postre, se convertiría en definitivo, no sufriendo alteraciones a lo largo del resto del proceso constituyente, tenía la siguiente redacción:

«Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado», texto éste que, tras el Informe, se convertía en el artículo 61.1.

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso examinaba el artículo 61 en su sesión del 1 de junio de

(41) El tenor del apartado primero del artículo 58, según la enmienda del Grupo Parlamentario Mixto, habría de ser el siguiente: «Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.»

(42) Según esta enmienda, el apartado primero del artículo 58 debía decir: «Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado», lo que se justificaba por la consideración de que «parece más correcto utilizar el tiempo de presente y no de futuro en lo que a la formación de las Cortes Generales se refiere».

(43) BOC núm. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1557-1558.

1978 (44). Tras ser retiradas en dicha sesión todas las enmiendas, con la sola salvedad de la número 691, del diputado del Grupo Parlamentario de Alianza Popular LÓPEZ RODÓ, que propugnaba el cambio de denominación del título III, que, de referirse a las Cortes Generales, debería pasar a denominarse «de las Cortes» sin más calificativos (y ello, lógicamente, afectaba también al artículo 61.1), esta última enmienda sería rechazada, tras lo cual era aprobado el apartado 1.º del artículo 61 del texto de la Ponencia por unanimidad. Consiguientemente, el Dictamen de la Comisión (45) mantenía en su literalidad el texto del artículo 61.1.

El Pleno de la Cámara baja, en su sesión del 12 de julio, aprobaba por 262 votos favorables y dos abstenciones el artículo 61 (46), sin previa discusión por no tener formulada enmienda alguna. De este modo, el artículo 61.1 seguía conservando la redacción que le había dado la Ponencia (47).

En el Senado se presentaron tres enmiendas al artículo 61.1; sin embargo, en ninguna de ellas se cuestionaría el sistema bicameral.

La enmienda número 299 (primer firmante, Juan María BANDRÉS MOLET, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos), por un deseo de coherencia con la declaración de plurinacionalidad del Estado, proponía un nuevo texto del siguiente tenor: «Las Cortes Generales representan a los pueblos que integran el Estado y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.»

La enmienda número 496 (primer firmante, Lluís María XIRINACS I DAMIANS, del Grupo Parlamentario Mixto) proponía una redacción para el apartado que comentamos coherente con el proyecto de Estado confederal existente en el conjunto de las enmiendas de su primer firmante (48).

Por último, la enmienda número 996, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, proponía el siguiente texto: «Las Cortes Generales

(44) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante, *DSCD*), número 78, sesión núm. 14 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 1 de junio de 1978, pp. 2824-2825.

(45) *BOC* núm. 121, 1 de julio de 1978, pp. 2591 y ss. (en concreto, p. 2601).

(46) *DSCD* núm. 108, 12 de julio de 1978, pp. 4139 y ss. (en concreto, p. 4176).

(47) Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en *BOC* núm. 135, 24 de julio de 1978, pp. 2945 y ss.

(48) El tenor del texto propuesto por la enmienda para el artículo 61.1 era el siguiente: «Con reserva de los derechos del pueblo y de los Estados Confederados, la autoridad suprema de la Confederación española será ejercida por las Cortes Generales, que se componen del Congreso de los Diputados y del Senado de los Estados.»

representan a los pueblos de España y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.»

La Comisión de Constitución del Senado, en su sesión del 31 de agosto, abordaba la discusión del precepto que nos ocupa (49); prácticamente, sin debate alguno y tras unas breves intervenciones de los senadores BANDRÉS MOLET y UNZUETA UZCANGA, era aprobado el párrafo a que nos referimos sin alteración alguna, siendo de reseñar tan sólo un cambio de orden numérico del precepto—que ahora pasaba a ser el artículo 65—en el Dictamen de la citada Comisión (50).

El Pleno del Senado, en su sesión del 29 de septiembre (51), aprobaba sin discusión, aunque rechazando previamente el voto particular número 249 (enmienda núm. 299) del senador BANDRÉS MOLET, el artículo 65, que, tras el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución (52), se convertía definitivamente en el artículo 66 de nuestra Constitución.

A modo de síntesis final, podemos entresacar de la discusión sobre el bicameralismo los siguientes aspectos significativos:

1.º El sistema bicameral fue aceptado desde el primer paso del largo caminar de los debates constituyentes;

2.º En el precepto dedicado a la composición de las Cortes Generales, en ningún momento se cuestionó su estructura bicameral, limitándose las enmiendas presentadas y la subsiguiente discusión a aspectos tangenciales respecto a esa estructura;

3.º Las discusiones que se suscitaron a lo largo de los debates y sesiones, en relación con la cuestión del bicameralismo, acaecieron siempre al contemplarse la polémica cuestión de la naturaleza que debía tener la Cámara alta; y

4.º Las discusiones a que acabamos de referirnos se decantaron en todo momento en apoyo del bicameralismo, discutiéndose tan sólo las razones por las que el sistema bicameral debía ser aceptado (53).

(49) *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante, DSS) núm. 47, Comisión de Constitución, sesión núm. 9, pp. 2172-2174.

(50) BOC núm. 157, 6 de octubre de 1978, pp. 3415 y ss.

(51) DSS núm. 62, sesión plenaria núm. 36, 29 de septiembre de 1978, p. 3103.

(52) BOC núm. 170, 28 de octubre de 1978, pp. 3701 y ss.

(53) RECODER DE CASSO, Emilio (en el comentario al artículo 66 de la Constitución, en la obra *Comentarios a la Constitución*, dirigida por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1980, p. 697) destaca al respecto que en nuestras Constituyentes se manejaron principalmente dos tipos de razonamientos en apoyo del bicameralismo: 1.º Es necesario que en una sociedad pluralista y compleja haya una representación cruzada o complementaria; y 2.º Es preciso que haya una Cámara

3. EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN: UN SENADO DE NATURALEZA HÍBRIDA

Una de las exigencias, y al mismo tiempo de las principales notas definitorias del bicameralismo (54), es la de que las dos Cámaras no se presenten como una mera dúplica, especialmente en relación a su composición, aunque tal circunstancia ha sido interpretada por algunos sectores doctrinales en un determinado sentido ideológico (55).

Pese a tales interpretaciones, por nuestra parte, estamos absolutamente de acuerdo con SÁNCHEZ AGESTA (56) cuando afirma que si las Cámaras no tienen una base diversa de representación acaban siendo iguales, y su duplicación parece un despilfarro de tiempo y dinero, sin olvidar con ello que un sistema bicameral se justifica igualmente por la especial forma de enfocar las funciones parlamentarias de ambas Cámaras.

Pues bien, el artículo 69 de nuestro texto constitucional se orientará tan sólo parcialmente en este sentido de dotar a nuestro Parlamento de una segunda Cámara asentada en una base representativa diversa de la que sustenta al Congreso de los Diputados.

¿Qué razón, desde una pura consideración teórica, podía justificar la existencia de una Cámara alta en España?

Aparte obviamente de motivos de racionalidad, entre los que, prevalentemente, destaca —como ya señaláramos— el que el Senado coadyuve a que el Parlamento sea una plataforma de entendimiento y de compromiso, no podemos olvidar que los Estados con una estructura territorial intermedia entre el Estado unitario y el federal (cual es el caso de Italia) han inspirado la formación de la segunda Cámara en criterios de representación territorial. Y en España, si tenemos en cuenta que el título VIII de la Constitución opta por un Estado regio-

que lleve a nivel constitucional el principio de representación de las nacionalidades y regiones reconocido en el artículo 2.º de la Constitución; una Cámara, por tanto, de las Comunidades Autónomas.

(54) OSCAR ALZAGA (*op. cit.*, p. 477) estima que casi podría calificarse de *conditio sine qua non* del bicameralismo.

(55) En este sentido, ELISEO AJA (en «Por un Senado de las nacionalidades y regiones», en la obra *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 447-465; en concreto, p. 450) piensa que una segunda Cámara en la que se introducen elementos distintos respecto a su composición, respecto al nombramiento de sus miembros..., es siempre una Cámara conservadora, es una Cámara menos representativa que la primera.

(56) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Op. cit.*, p. 267.

nalizable de naturaleza jurídica intermedia entre el Estado unitario y el federal (57), parece obvio que el Senado debía ser la Cámara que permitiera un cauce singular para la representación territorial.

Y en efecto, en un primer momento, nuestro texto constitucional será coherente con el razonamiento precedente. El apartado 1.º del artículo 69 prescribe que: «El Senado es la Cámara de representación territorial.» Ahora bien, aun sin llegar al extremo de AGUILÓ (58), para quien la prescripción del artículo 69.1 «es una fórmula perfecta para no decir nada», creemos con TRUJILLO (59) que ese carácter de «Cámara de representación territorial» debía ser debidamente matizado, aun cuando, *per se*, la configuración como Cámara de representación territorial suponga que la finalidad de la Cámara alta no es representar a los ciudadanos aisladamente considerados, sino a las colectividades definidas en función de un criterio territorial (60).

¿Y qué colectividades territoriales debían encontrar representación en el Senado?

Parece lógico pensar que el Senado hubiera debido encontrar su punto de apoyo inmediato en la entidad que más significativamente refleja la nueva estructura territorial del Estado, esto es, las Comunidades Autónomas (61), aunque ello no implique olvidar que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan» (art. 137 de la Constitución), y por tanto, se deba tener en cuenta de alguna manera a las provincias a la hora de configurar el Senado.

El modelo italiano era al respecto tremendamente significativo. Aunque la República italiana se divide en regiones, provincias y municipios (art. 114 de la Constitución de 1947), el Senado de la República es elegido sobre una base regional (art. 57), puesto que es la región

(57) FERRANDO BADÍA, Juan: «La región y el Estado regional», en la obra ya citada *Federalismo y regionalismo*, pp. 321-350 (en concreto, pp. 336 y ss.).

(58) AGUILÓ LUCÍA, Lluís: «Composición y organización de las Cortes», en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Universidad de Valencia, 1980, p. 309.

(59) TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: «Federalismo y regionalismo en la Constitución Española de 1978: el Estado federo-regional», en la obra ya citada *Federalismo y regionalismo*, p. 35.

(60) PECES-BARBA, Gregorio: *La Constitución Española de 1978. Un estudio de Derecho y política*, Fernando Torres, editor, Valencia, 1981, p. 60.

(61) PORTERO MOLINA, José Antonio (en «El Senado en la Constitución Española», en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, edición de Manuel Ramírez, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 220) indica al respecto lo siguiente: «Si algún sentido tiene la representación territorial en un Estado que se estruc-

el elemento territorial de mayor significación en la estructura constitucional de este país latino (62).

¿Se ha dado esta relación biunívoca Senado-Comunidades Autónomas? La respuesta debe ser negativa tras examinar las prescripciones de los apartados 2.º al 5.º del artículo 69, a cuyo tenor:

«En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica (ap. 2.º).

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores, 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, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma (ap. 3.º).

Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores (ap. 4.º).

Las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional (ap. 5.º).»

Como vemos, pues así se deduce con claridad del texto transcrito, la territorialidad de la representación no es tanto autonómica cuanto provincial. Basta como argumento tener en cuenta que 208 senadores serán «provinciales», mientras que, con una perspectiva de futuro, se

tura en nacionalidades y regiones como Comunidades Autónomas, es referida precisamente a esos territorios. Entre otras cosas porque la provincia, que no es autónoma—afirmación ésta de la que discrepamos, puesto que el artículo 137 de la Constitución otorga autonomía para la gestión de sus respectivos intereses a las provincias—, es el lugar de procedencia de los miembros del Congreso.»

(62) «Las Regiones—prescribe el artículo 115 de la Constitución italiana— estarán constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos en la Constitución.»

puede calcular que apenas si llegarán a 50 los senadores designados por las Comunidades Autónomas (63).

Bien es verdad que ha habido opiniones contradictorias al respecto. Y así, mientras MANZELLA (64), tras afirmar que la idea central que ha quedado en pie respecto al Senado es la de situar junto al Congreso de los Diputados una asamblea capaz de ser el punto de referencia y de coordinación del articulado sistema de autonomías constitucionales territoriales que se estaban creando, considera que la composición del Senado parece idónea para establecer las premisas de un vínculo de tal tipo. CACIAGLI (65), frente a tal opinión, cree que la expresión del artículo 69,1 parece más una concesión formal a las minorías descontentas y un apéndice retórico que enmascara una realidad apartada de muchas expectativas. La territorialidad del 69,1 —concluye el profesor de la Universidad de Catania— es, en primer lugar, y prevalentemente, la de la provincia.

Por su parte, BENET (66), ya durante los debates constituyentes en la Cámara alta, sostendría que el peso de las Comunidades Autónomas en el Senado que se prevé, incluso cuando todas ellas estén organizadas, será prácticamente nulo (67).

Por su lado, MARTÍNEZ SOSPEDRA (68) cree que el carácter de Cámara de representación territorial del Senado queda considerablemente diluido si se tiene en cuenta lo dispuesto en los apartados 2.º al 6.º del artículo 69, de los que se deduce, de un lado, una evidente margina-

(63) En el mismo sentido, SÁNCHEZ AGESTA, Luis (en su obra, ya citada, *El sistema político...*, p. 289) cree que la segunda Cámara española sólo expresa aproximadamente este principio regional en cuanto recoge la representación de las provincias, que son los núcleos básicos de las regiones, y, en una quinta parte, de las futuras regiones como un todo.

(64) MANZELLA, Andrea: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en la obra *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, dirigida por A. PELLERÍ y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1981, pp. 475-522 (en concreto, p. 478).

(65) CACIAGLI, Mario: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 38 y 69», en la obra, ya citada, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, página 541.

(66) BENET, Josep: «Un Senado, ¿para qué?», *El País*, 1 de septiembre de 1978.

(67) Dada la analogía del Senado configurado por el proyecto de Constitución con el perfilado por la Ley para la Reforma Política, BENET apostillaba: «Los hechos han rechazado la pretendida representatividad territorial de la Cámara alta. El Senado actual no es una Cámara de representación de las provincias. Lo demuestra el hecho de que los elegidos en todas las provincias se han agrupado en el Senado actual por partidos o grupos de afinidad política, y nunca hemos visto los senadores de una provincia unirse para defender conjuntamente los intereses de su provincia.»

(68) MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres, editor, Valencia, 1980, pp. 144-145.

ción de las Comunidades Autónomas, pieza clave de la estructura territorial del Estado, y de otro, y dada la coincidencia de las circunscripciones electorales con las de las elecciones a diputados, que la segunda Cámara queda convertida en una versión distorsionada de la primera.

En un sentido análogo, PORTERO MOLINA (69) considera que el artículo 69,2 introduce dos serios correctivos que hacen tambalearse la declaración del 69,1; y uno de tales correctivos consiste en hacer de la provincia la circunscripción electoral a partir de la cual se configura el Senado, un Senado provincial y no regional.

Un último grupo de autores mantiene una postura que bien podríamos considerar transaccional entre las posiciones precedentes. Tal es el caso de TRUJILLO (70), quien, tras reconocer que ni los territorios representados en el Senado coinciden con los correspondientes a las Comunidades Autónomas, ni el mandato de los senadores tiene una especial vinculación con territorio alguno, puesto que «las Cortes Generales representan al pueblo español», cree que no por ello deben desconocerse las especiales vinculaciones que la práctica habrá de establecer entre los senadores y las Comunidades (71); y será justamente en este sentido en el que, previsiblemente, quepa hablar en el futuro del Senado como Cámara de representación territorial.

Finalmente, AJA y ARBÓS (72), tras diferenciar dos partes en el Senado, los senadores provinciales y los representantes de las Comunidades Autónomas, y considerar que los primeros, como bloque, responden al modelo de Cámara alta, de tipo conservador, admiten una posible alternativa para nuestra Cámara alta, alternativa que estribaría en el desarrollo de la dinámica propia de la segunda parte del Senado, que debería ser interpretada con un criterio federalizante.

Por nuestra parte, creemos que ya han sido expuestas hasta aquí suficientes argumentaciones como para que podamos llegar a la conclusión final de que estamos ante un Senado de naturaleza híbrida.

(69) PORTERO MOLINA, José A.: Art. cit., p. 220.

(70) TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: Art. cit. (*Federalismo y regionalismo...*), página 35.

(71) Esta vinculación se llevará a cabo, según TRUJILLO, por dos vías: a) por la dependencia fáctica de 38 senadores—el número de miembros de la Cámara alta elegidos por las Comunidades Autónomas, según cálculos del profesor de la Universidad de La Laguna—de la Comunidad que los designa, y b) como consecuencia del sistema de partidos operantes en cada Comunidad, que determinará que el grupo o coalición mayoritaria en la misma incorpore a su disciplina el mayor número de los senadores designados por la misma.

(72) AJA, Eliseo, y ARBÓS, Xavier: Ar. cit., pp. 62-64.

en tanto en cuanto esta Asamblea, como reconoce ALZAGA (73), responde a criterios de representación provincial, de representación insular y de representación de las Comunidades Autónomas, amén de la presencia que se adjudica a los representantes que envíen las ciudades de Ceuta y Melilla. Y es desde esta perspectiva como adquiere su verdadero sentido la expresión del 89,1, «Cámara de representación territorial», que, como el autor antedicho observa, no es más que una fórmula de compromiso para salvar el enfrentamiento entre la tesis de quienes querían ver reflejado el artículo 2.º de la Constitución, concibiendo el Senado como una «Cámara de las nacionalidades y regiones», y quienes estimaban que la segunda Cámara debía ser el órgano de representación de las provincias, cuyo relieve constitucional viene reconocido por los artículos 137 y 141 de nuestra Ley de Leyes.

Y al configurarse la base representativa del Senado con este carácter híbrido, se ha perdido, como ya señaláramos hace algún tiempo (74), la oportunidad de diseñar una Cámara alta representativa de las más significativas entidades integrantes del que ha de ser en el futuro un verdadero Estado autonómico, sin que ello supusiera dejar en el olvido a las provincias, que podrían haber sido tenidas en cuenta de alguna manera (75).

De esta forma, el Senado nace con un lastre importante y difícil de superar: el lastre de que sólo parcialmente presenta una base representativa diferenciada de la del Congreso, ya que, en último extremo, la primacía de los senadores provinciales sobre los que representen a las Comunidades Autónomas parece fuera de toda duda (76), y ello implica que esté latente en todo momento el carácter de «Cámara doble del Congreso» (77).

(73) ALZAGA, OSCAR: *Op. cit.*, p. 478.

(74) FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho comparado», en *Revista de Derecho Público* números 76-77, julio-diciembre 1979, pp. 621-642 (en concreto, p. 642).

(75) En análogo sentido, CACIAGLI, MARIO (art. cit., pp. 567-568) afirma que se ha perdido, en verdad, la ocasión histórica de contar con una Cámara alta original, un órgano activo y válido.

(76) A este respecto, PILAR DEL CASTILLO (en «El Derecho electoral en la nueva Constitución Española», en la obra *Lecturas sobre la Constitución Española*, I, Facultad de Derecho, UNED, Madrid, 1978, pp. 203-228; en concreto, p. 225) afirma que las Comunidades autónomas se encuentran llamativamente subrepresentadas en el Senado, de tal forma que en la práctica su papel puede quedar prácticamente invalidado.

(77) CACIAGLI, MARIO (art. cit., p. 588), considera al Senado como una réplica opaca del Congreso. En igual sentido se pronuncian SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios, y SEVILLA MERINO, Julia (en «La provincia y el Senado en la Constitución Española de 1978», en la obra, ya citada, *Estudios sobre la Constitución...*, pp. 432-433).

A este respecto, y quizá un tanto apriorísticamente, PORTERO (78) ha afirmado que, teniendo más sobradas razones para un bicameralismo necesario y coherente con la realidad del país, se ha reducido el papel de la segunda Cámara, y precisamente por la negativa a asumir esa misma realidad, a una mera duplicación del Congreso.

En definitiva, y a modo de conclusión, la naturaleza híbrida de la representación senatorial y el carácter borroso que presenta el bicameralismo estructurado por nuestro código político fundamental, consecuencia en buena parte de esa naturaleza, harán necesaria en una futura reforma constitucional una rectificación sustancial de la arquitectura jurídica en que se asienta ese edificio tal mal perfilado que es hoy nuestro Senado (79).

4. COMPOSICIÓN Y SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO

Como hemos indicado recientemente, el Senado está compuesto por dos tipos diferentes de senadores: los que llamaremos «provinciales», elegidos en cada provincia a razón de cuatro por provincia, y los que bien pudiéramos denominar «autonómicos», senadores representantes de las Comunidades Autónomas, designados por éstas a razón de uno por Comunidad y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

Los senadores provinciales constituyen, con gran diferencia, el bloque más importante del Senado; los 208 senadores que se eligen por esta vía supondrán, aproximadamente—cuando ya estén constituidas todas las Comunidades Autónomas y éstas hayan designado a los senadores que les corresponden—, las cuatro quintas partes (80 por 100) de la representación senatorial.

En cada provincia—ya lo hemos indicado—se elegirán cuatro senadores por los votantes de cada una de ellas. La circunscripción electoral, por mor de la redacción del artículo 69,2, parece que ha de ser necesariamente la provincia, habiendo de descartarse la elección por distritos uninominales. A este respecto, cabe, no obstante, efectuar una salvedad. Los apartados 3.º y 4.º del artículo citado vienen a establecer, a modo de excepción, una fórmula diversa a la que constituye regla general, en cuya virtud, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá

(78) PORTERO MOLINA, José Antonio: Art. cit., p. 226.

(79) Una postura semejante es mantenida por el profesor SÁNCHEZ AGESTA, Luis (*op. cit.*, p. 266, nota 1).

una circunscripción a efectos de elección de senadores. Y así, mientras las islas de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife eligen tres senadores, las islas o agrupaciones de ellas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma deben elegir un solo senador, con lo que en ellas los distritos sí que son uninominales. En cuanto a las ciudades de Ceuta y Melilla, corresponde elegir a cada una de ellas dos senadores.

Aunque algún autor (80) ha criticado esta excepción a la norma general, al cuestionar que la insularidad sea un factor político determinante, por nuestra parte, creemos positivo el haber dado satisfacción a la vieja pretensión de nuestros territorios insulares de gozar de una representación singularizada, que no es sino la respuesta más coherente a las peculiaridades y especificidad de la problemática de cada territorio insular, clarívidentemente puestas de relieve por el senador GALVÁN GONZÁLEZ con ocasión del debate en la Comisión de Constitución del Senado del artículo 63 (81). Y otro tanto se puede afirmar respecto a las ciudades de Ceuta y Melilla.

Con la adopción de la provincia como circunscripción electoral, la desproporcionalidad, si se atiende a la población que representa cada senador, es notoria. Y, evidentemente, como apunta CACIAGLI (82), la disrepresentación resulta favorable, de modo acentuado, a las provincias menos pobladas. Pero tampoco podemos olvidar lo que, acertadamente, ha puesto de relieve SÁNCHEZ AGESTA (83) al indicar que la protección de las minorías y de sus intereses o modos de vida que representa el regionalismo no se traduce sólo en la concesión de una autonomía, sino que, en la medida en que se quiere integrar a las minorías en un órgano de decisión común de carácter representativo, esa Cámara u órgano no puede tener base en un principio de equitativa proporcionalidad de la población, sino que, al contrario, debe equilibrar las diferencias de la población, concediendo a las regiones una representación como tales regiones, con independencia de su población.

La Constitución no determina el sistema electoral concreto por el que se ha de proceder a la elección de los senadores provinciales. El apartado 2.º del artículo 69 se limita a señalar que los cuatro senadores se elegirán «por sufragio universal, libre, igual, directo y se-

(80) AGUILÓ LUCÍA, Lluís: Art. cit., p. 310.

(81) DSS núm. 49, Comisión de Constitución, sesión núm. 11, 5 de septiembre de 1978, pp. 2229-2231.

(82) CACIAGLI, Mario: Art. cit., p. 541.

(83) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Op. cit. (El sistema...)*, p. 268.

creto por los votantes de cada una de ellas—de las provincias—en los términos que señale una ley orgánica».

A este respecto, ALZAGA (84) cree que la referencia a «una ley orgánica» es equívoca y no guarda paralelismo con la redacción del artículo 68,1 (85). Dado que la Ley Electoral ha de tener rango de ley orgánica, por imperativo del artículo 81,1 de la propia Constitución, y en puridad debería ser ésta la que se pronunciase acerca de la cuestión sobre la que versa aquí el texto constitucional, habría sido preferible que se hubiese dispuesto que tal elección se llevase a cabo «en los términos que señale la Ley Electoral». En cualquier caso, y a juicio del mismo ALZAGA, con el que nos identificamos, con la redacción aprobada, cabe entender que este requisito se cumple, siendo la Ley Electoral la que aborde esta materia.

Evidentemente, será la futura Ley Electoral la que deslindará el sistema electoral a seguir; sin embargo, la constitucionalización por el artículo 69,2 del sistema ya adoptado por la Ley para la Reforma Política puede hacernos intuir que la normativa electoral que se establezca mantendrá el procedimiento regulado por el Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977, que consagra un sistema de elección mayoritario con representación de minorías, dada la limitación establecida, en cuya virtud los votantes tan sólo pueden votar a tres candidatos para los cuatro escaños que deben cubrirse por cada provincia (86).

(84) ALZAGA, Oscar: *Op. cit.*, pp. 478-479.

(85) «Según el artículo 68,1: «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.»

(86) Es el artículo 21 del Decreto-ley de normas electorales, citado, el que contempla el sistema a seguir para la elección de los senadores, con una redacción del siguiente tenor:

«1. En cada distrito electoral los senadores serán elegidos de acuerdo con lo que se dispone en los apartados siguientes, siendo proclamados electos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el de senadores asignados al distrito.

2. En esta elección los electores sólo podrán dar su voto a un máximo de tres de entre los candidatos proclamados en el distrito.

En los distritos de Mallorca, Gran Canaria, Tenerife, Ceuta y Melilla se aplicará el mismo sistema, pudiendo dar su voto los electores a un máximo de dos candidatos.

En los distritos de Menorca, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma cada elector votará un candidato, siendo proclamado electo senador quien reuniera mayor número de votos.

3. La vacantes que, dentro de los dos años siguientes a la fecha de la celebración de las elecciones y por cualquier causa, se produzcan en el Senado darán lugar a elecciones parciales de acuerdo con el artículo 29.»

De otra parte, dado el tamaño de la circunscripción —cuatro senadores—, el efecto de la elección, aun cuando se estableciera una fórmula proporcional, será siempre fundamentalmente mayoritario.

Una normativa electoral de esta índole provoca, qué duda cabe, una sobrerrepresentación de las dos grandes formaciones políticas (87), lo que, de algún modo, puede ser una causa explicativa del porqué fue aceptada por los dos grandes partidos protagonistas de los debates constituyentes.

La capacidad electoral activa aparece regulada en idénticos términos que para la elección de diputados. Sin embargo, nada se señala respecto a la capacidad electoral pasiva, por lo que será la Ley Electoral la que deba decidir si se establece algún condicionamiento específico. En el curso de los debates, el senador OLLERO GÓMEZ propuso a este respecto que se exigiera la edad de treinta y cinco años para poder ser senador, lo que sería rechazado, de manera que no parece muy probable que en el futuro vaya a exigirse un requisito de edad específica para tener acceso a la Cámara alta.

Los senadores autonómicos—considerados por algún autor como un resto de la propuesta inicial de la ponencia constituyente para configurar una Cámara de tipo federalizante (88)—vienen a ostentar la representación directa de las Comunidades Autónomas, a las que, por el mero hecho de constituirse, les corresponde la elección de un senador y por cada millón de habitantes de su respectivo territorio tienen derecho a designar otro senador más.

¿Cuál es la circunscripción electoral para la elección de este tipo de senadores? En contra de lo que pudiera pensarse—y quizá de lo que tendría una mayor coherencia—, las Comunidades Autónomas no constituyen circunscripciones electorales, pues los senadores que las representan (siempre sin olvidar al respecto que «las Cortes Generales representan al pueblo español») no son elegidos por los habitantes de su territorio, sino que «la designación corresponde a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

(87) Para AJA, Eliseo, y ARBOS, Xavier (art. cit., p. 62), la ventaja se convierte en abrumadora para la más conservadora de esas formaciones como consecuencia del predominio de las provincias rurales en la Cámara.

(88) AJA, E., y ARBOS, X.: art. cit., p. 63.

Varias son las cuestiones que nos suscita este segundo inciso del apartado 5.º del artículo 69, introducido por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

A) En primer término, la ambigüedad con que se alude al órgano competente para la elección de estos senadores. ¿Por qué se hace referencia a un órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma? La única explicación válida que encontramos nos viene dada por la consideración de que, según la idea inicialmente recogida en el texto constitucional—que ahora parece orientarse en otro sentido en las futuras leyes de desarrollo del título VIII—, sólo en las Comunidades que accedieran a la autonomía a través del procedimiento regulado en el artículo 151 podría basarse la organización institucional autonómica, entre otros órganos, en una Asamblea legislativa. De ahí que a las Comunidades que accedieran a la autonomía a través de la vía marcada en el artículo 143, en principio, les estaba vedada una organización de tal tipo y, en consecuencia, una Asamblea legislativa.

De otro lado, la Constitución prevé la posibilidad, un tanto excepcional, de que territorios no integrados en la organización provincial puedan disfrutar de un Estatuto de Autonomía (art. 144, b)], y es de suponer que tales territorios—al igual que las Comunidades cuyo ámbito territorial no superara el de una provincia—debían carecer de una Asamblea legislativa. Todo ello explicaría en alguna medida esa referencia a un órgano colegiado superior distinto de una Asamblea legislativa, lo que, en cualquier caso, hoy—dadas las últimas orientaciones que se vislumbran en relación a futuras leyes de desarrollo constitucional del título VIII— puede que haya quedado vacío de contenido.

B) En segundo lugar, el texto constitucional habla de «designación» y no de elección. ¿Significa esto que es posible que los senadores no sean elegidos por la Asamblea, limitándose ésta a designarlos una vez que otro órgano ha procedido a la elección? RECODER DE CASSO (89) admite que bien pudiera ser que la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma designara senadores en su representación a quienes salgan vencedores en unas elecciones intracomunitarias convocadas al efecto. Evidentemente, tal hipótesis no puede ser rechazada rotundamente, porque no debemos olvidar que, en último extremo, la designación se efectuará de acuerdo con lo que establezcan los

(89) RECODER DE CASSO, Emilio: art. cit. (comentario al art. 69), p. 737.

Estatutos de cada Comunidad; sin embargo, parece una hipótesis bastante difícil de admitir en principio y que, además, hasta el momento no ha sido confirmada por ninguno de los Estatutos de Autonomía vigentes. En estos Estatutos, por el contrario, se confirma el principio de elección directa por el Parlamento o Asamblea Legislativa de cada Comunidad.

Por todo ello, creo que el espíritu del artículo 69,5 implica que éste sea interpretado en el sentido de que el constituyente ha querido en realidad expresar la necesidad de que estos senadores sean elegidos de modo directo por la Asamblea Legislativa de cada Comunidad (90).

A este respecto, es preciso hacer una referencia con cierto detalle a la interpretación que el propio Tribunal Constitucional ha dado a raíz del recurso de inconstitucionalidad número 208/1981, promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo (*Boletín Oficial del País Vasco* de 12 de mayo), sobre «designación de senadores representantes de Euskadi», en su sentencia de 18 de diciembre de 1981 (*BOE* de 14 de enero de 1982) (91).

Pues bien, el Tribunal Constitucional, tras admitir que las elecciones senatoriales están incluidas en el régimen electoral general, del que quedan excluidas las elecciones comunitarias, ha reconocido que «existe la especificidad que para los senadores representantes de las Comunidades Autónomas implica el modo de acceso al Senado, establecido en el artículo 69,5 de la Constitución Española y diferenciado con respecto al previsto para los senadores de las provincias». Tras ello, el propio Tribunal ha puntualizado que «el proceso de acceso de los senadores de las Comunidades Autónomas, aunque se haga por elección, presenta el rasgo diferencial de que es una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas legislativas y para subrayar su peculiaridad lo califica expresamente el artículo 69,5 de designación».

Pero aún puede añadirse algo más al respecto. La especificidad a que se refiere el Tribunal no se circunscribe a un plano puramente teórico, sino que, bien al contrario, tiene una vertiente jurídico-formal en los Estatutos de Autonomía, lo que no es más que una derivación

(90) RECODER DE CASSO, Emilio (art. cit., p. 737), llega a la conclusión de que el empleo del término «designación» en lugar del de «elección» hace pensar que la designación puede no ser electiva, sino hacerse en base a un acuerdo entre los grupos (grupos parlamentarios de cada Asamblea legislativa).

(91) *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* núm. 9, enero 1982.

de la misma circunstancia por mor de la cual se explica la existencia de tal peculiaridad.

Según el Tribunal Constitucional, «la especificidad nace de que, por corresponderles estos senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada por el carácter propio de dicha designación» dentro del respeto mínimo fijado por el artículo 70,1 del texto constitucional. Y así, el artículo 34,1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece para la designación por el Parlamento de Cataluña de los senadores que deben representar a la Generalidad en el Senado la condición de que los candidatos sean diputados del Parlamento catalán.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 30,12) viene asimismo a vincular el mandato de los senadores cuya elección corresponde al Parlamento de Andalucía a la condición de diputados del Parlamento andaluz.

El Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su artículo 9.º, h), también prescribe la necesidad de que los senadores que designe la Asamblea Regional de Cantabria sean diputados regionales de Cantabria.

Por último, el apartado 1 del artículo 2.º de la ya citada Ley 4/1981 del Parlamento Vasco viene a exigir para poder ser elegido como senador representante de la Comunidad Autónoma vasca que los candidatos propuestos «ostenten la condición política de vascos», condición de la que gozan, según el artículo 7.º, 1, del Estatuto, quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las leyes generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma (92).

(92) Los restantes Estatutos de Autonomía no establecen ninguna «especificidad» al respecto, aun cuando al remitirse algunos a normas de desarrollo en este punto específico no puede descartarse que puedan existir tales condicionamientos.

Así, de los Estatutos ya vigentes, el Estatuto de Autonomía para Galicia se limita a contemplar [art. 10, 1, c)] entre las funciones del Parlamento de Galicia la de «designar para cada legislatura de las Cortes Generales a los senadores representantes de la Comunidad Autónoma Gallega, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, 5, de la Constitución», para, a renglón seguido, puntualizar que tal designación se hará de forma proporcional a la representación de las distintas fuerzas políticas existentes en el Parlamento de Galicia.

El Estatuto de Autonomía para Asturias, en su artículo 24, 2, determina que compete a la Junta General del Principado de Asturias designar los senadores a que se refiere el artículo 69, 5, de la Constitución Española, con arreglo a lo que establezca una ley de la Junta, que asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

En relación con este último punto, hay que señalar que en el mentado recurso de inconstitucionalidad número 208/1981, el abogado del Estado recurrente, en nombre del presidente del Gobierno, estimaría que la Ley del Parlamento Vasco infringía en su artículo 2.º los artículos 70,1 y 81 de la Constitución «por cuanto establece en sus apartados 1.º y 2.º las condiciones de elegibilidad de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma». Y si bien los senadores autonómicos son designados por una vía especial, no por ello debe su régimen personal, en cuanto miembros de una de las Cámaras de las Cortes Generales, dejar de ser idéntico al de los demás senadores. Y específicamente, en lo relativo a la «condición política de vasco» exigida por el artículo 2.º de la Ley, el recurrente estimaría que el artículo 7.º del Estatuto Vasco concibe esa «condición política» sólo «a los efectos del presente Estatuto», y la condición de senador, aunque sea por designación de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, viene a ser «extraestatutaria» por descansar en una base exclusivamente constitucional.

El Tribunal Constitucional, sobre la base de la remisión que el artículo 69,5 de la CE hace a «lo que establezcan los Estatutos», ha interpretado que con ello se da lugar a que la regulación del Estatuto de los senadores designados por las Comunidades Autónomas no caiga íntegramente bajo la legislación electoral general. «Designar a los senadores de una Comunidad Autónoma en el Senado—se manifiesta literalmente en la sentencia— es un aspecto de la autonomía, dentro del marco de lo establecido por la Constitución y por el respectivo Estatuto de Autonomía.»

Y en relación con la exigencia de la condición política de vascos para estos senadores, el Tribunal ha estimado que está en conexión directa con su carácter de senadores designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca. Porque si bien las Cortes Generales y, por consiguiente, el Senado, representan al pueblo español, el Senado, por su parte, lo hace específicamente como «cámara de repre-

El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en su artículo 23, 2, contempla entre las competencias de la Asamblea Regional la designación de los senadores a que se refiere el artículo 69, 5, «con arreglo a lo que establezca una ley de la Asamblea».

Por último, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 17, 1, *h*), viene a contemplar dentro de las funciones que ejerce la Diputación General de La Rioja la de designar para cada legislatura de las Cortes Generales a los senadores representantes de la Comunidad autónoma de La Rioja «por el procedimiento determinado por la propia Diputación General».

sentación territorial» integrada por miembros directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas en cuanto tales.

Desde esta perspectiva, la limitación impuesta por el artículo 2.º, 1, de la Ley del Parlamento Vasco es, según la sentencia de 18 de diciembre de 1981, «razonable y lógica». Y en todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada tan sólo por el hecho de que fuesen discriminatorias, lo que no sucede, en opinión del Tribunal, con la prescripción del artículo 2.º, 1, de la Ley 4/1981 del Parlamento Vasco.

Dejando ya de lado, al menos por el momento, la jurisprudencia constitucional, y retornando a la prescripción del artículo 69,5 de nuestra Ley de Leyes, creo que con el mismo se ha configurado una representación de las Comunidades Autónomas que nos recuerda mucho la representación de los Estados en el Bundesrät o Consejo Federal austríaco (regulado por los artículos 34 a 37 de la Constitución Federal Austríaca de 1 de octubre de 1920, revisada en 1929).

En efecto, en el Consejo Federal, los Estados se hallan representados en proporción a su respectiva población, aunque con ciertas limitaciones, ya que el número de representantes por Estado deberá oscilar necesariamente entre tres y doce miembros. Los miembros del Consejo Federal son elegidos por las Asambleas legislativas regionales, lo que, como vemos, coincide con nuestra normativa. La elección debe tener lugar con arreglo al principio de representación proporcional, si bien deberá atribuirse por lo menos un escaño al partido que ostente el segundo lugar en número de puestos en la respectiva Asamblea Regional. La elección de los consejeros federales tendrá lugar por el período de duración de sus respectivas legislaturas, esto es, de las legislaturas de las Asambleas legislativas que los eligen, aspecto éste en el que, en principio, parece apreciarse una diferencia con nuestra normativa, pues el artículo 69,6, en su inciso inicial, prescribe que «el Senado es elegido por cuatro años», lo que, no obstante, en el caso de los senadores autonómicos, presenta, como analizaremos más adelante, algunas salvedades.

C) La tercera cuestión que se nos plantea es la interpretación que debe darse a la referencia constitucional a una «adecuada representación proporcional», que debe ser asegurada por los propios Estatutos.

La citada referencia puede ser interpretada, según algún autor (93), bien en relación a la importancia de los grupos existentes en la Asamblea legislativa, bien en relación a la fuerza de cada partido que pueda derivarse del voto popular emitido para la ocasión.

Para nosotros, la única posible duda interpretativa de esa referencia a la «adecuada representación proporcional» se centra en si el texto constitucional está atendiendo tan sólo a que debe existir proporcionalidad respecto a las fuerzas políticas en presencia en la Asamblea legislativa, o en si cabría pensar también que esa proporcionalidad puede ampliarse a los diferentes territorios o provincias integrantes de la Comunidad, de tal modo que queden representadas en proporción a la importancia de su población, e incluso, de ser factible, deban quedar representadas todas las provincias o territorios integrantes de la Comunidad.

No parece difícil decantarse sin ningún género de dudas en pro de la primera interpretación. Y ello por varios motivos:

1.º) Porque, dado el exiguo número de senadores que cabe designar a cada Comunidad Autónoma, difícilmente puede pensarse que todos los territorios o provincias que la integran puedan estar representados (94), salvo cuando la Comunidad abarque un ámbito territorial muy reducido en el que conviva un amplio contingente de habitantes, cual sería el caso del País Vasco o el País Valenciano.

2.º) Porque también parece difícil que con un número de senadores tan bajo pueda jugar en puridad el principio proporcional en una Comunidad que abarque un amplio contingente de provincias o territorios.

3.º) Porque de haber perseguido el constituyente realmente una representación proporcional a la importancia cuantitativa de la población de los diferentes territorios, habría recurrido a una fórmula específica. A este respecto, no podemos olvidar que el artículo 60 del Anteproyecto constitucional publicado en enero de 1978, en su apartado 2.º *in fine*, prescribía que la elección sería con arreglo a un sistema de representación proporcional «y de manera que se asegure la

(93) RECODER DE CASSO, Emilio: Art. cit., p. 737. Para este autor, la disfuncionalidad que podría seguirse de una diferente relación de fuerzas en la Asamblea legislativa de la Comunidad autónoma y en la representación de esta última en el Senado es un hecho determinante para descartar la hipótesis —que en un primer momento aceptará— de elección directa por el pueblo de los senadores autonómicos.

(94) Pensemos que será Andalucía la Comunidad que mayor representación tendrá —siete senadores— y ni aun así llegará ese número para que cada una de sus ocho provincias tenga un senador.

representación de las diversas áreas del territorio». Y, desde otra perspectiva, el artículo 59 del Borrador constitucional atribuía a cada Territorio Autónomo un senador por cada una de las provincias que lo integraran.

4.º) Porque si, con un criterio analógico, atendemos a otros textos constitucionales, y en concreto a la Constitución Federal Austriaca, queda claro que con esa referencia al principio de representación proporcional se está aludiendo a la importancia de las fuerzas políticas en presencia en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

5.º) Finalmente, porque, de alguna manera, la Constitución ya tiene en cuenta los territorios integrantes de cada Comunidad, esto es, las provincias, al determinar que cada una de ellas elegirá cuatro senadores, bien que estos senadores obedezcan a un criterio de representación diferente al de los senadores autonómicos a que ahora nos referimos.

Los Estatutos de Autonomía vigentes han venido a ratificar que la «adecuada representación proporcional» a que alude el artículo 69,5 está referida, efectivamente, a las fuerzas políticas en presencia en la Asamblea legislativa. Y así, el artículo 34,1 del Estatuto de Cataluña determina que la designación deberá hacerse «en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario» (del propio Parlamento de Cataluña). Otro tanto sucede con el Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo artículo 30,12 señala que «los senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en el Parlamento». Asimismo, el Estatuto gallego (artículo 10,1, c)) prescribe que la «designación se hará de forma proporcional a la representación de las distintas fuerzas políticas existentes en el Parlamento de Galicia». En definitiva, esa adecuada representación proporcional se va a circunscribir a los grupos políticos o parlamentarios en presencia en cada Asamblea legislativa.

Y es también de interés constatar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en esta cuestión en la sentencia de 18 de diciembre de 1981, ya comentada en parte con anterioridad.

Y es que uno de los argumentos esgrimidos precisamente por el recurrente sería el de que los párrafos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 6.º del artículo 5.º y el mismo artículo 7.º (94 bis) de la Ley 4/1981 del Parlamento

(94 bis) Según los párrafos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 6.º del artículo 5.º de la Ley del Parlamento Vasco, en los que se describe el procedimiento de designación de los senadores autonómicos, «la votación se efectuará por papeletas, en las que se consignará únicamente el nombre de su candidato». «Antes de cada votación,

Vasco no aseguraban la «adecuada representación proporcional» prescrita tanto por el artículo 69,5 de nuestra norma política fundamental como por el artículo 28, a), del Estatuto Vasco. El procedimiento de designación de los senadores del artículo 5.º y la mera existencia del artículo 7.º ponen en evidencia, para el abogado del Estado representante en el recurso del presidente del Gobierno, que el régimen de elección adoptado puede no asegurar la adecuada representación proporcional.

Pus bien, el Tribunal Constitucional, ante todo, ha dejado sentado que «no ofrece dudas que el punto de referencia para la proporcionalidad de la representación sea la composición de la propia Cámara electoral». Tras ello, el Tribunal ha efectuado en la sentencia una serie de consideraciones sobre el fin de la representación proporcional y la creciente dificultad de alcanzarla conforme va disminuyendo el número de puestos a cubrir. De ahí que al atender al reducido número de senadores autonómicos, con el consiguiente aumento de la dificultad de alcanzar una mayor proporcionalidad, el Tribunal estime que «la adecuada representación proporcional exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección».

Y desde esta perspectiva, la normativa del Parlamento Vasco es, según la consideración de la sentencia, suficiente en sus planteamientos para que quede dentro de la amplia expresión utilizada tanto por la Constitución como por el Estatuto.

cada Grupo Parlamentario designará cuál es el candidato que somete a la elección, de los incluidos en las listas propuestas y que hubiesen sido admitidos por la Comisión.»

«Resultarán elegidos —según el párrafo 4.º del artículo 5.º— aquellos candidatos que obtuvieren la mayoría de los votos emitidos, siempre y cuando el candidato nominado alcanzara, al menos, la cuarta parte de los votos de los miembros de derecho de la Cámara.» «Si después de la primera votación quedasen senadores por designar, se procederá a una segunda votación, resultando elegidos los candidatos que obtuviesen el mayor número de los votos válidamente emitidos.»

Por último, y según el párrafo 6.º, «para la segunda votación prevista en el párrafo anterior se procederá por los Grupos Parlamentarios proponentes a una nueva designación de candidatos de entre los admitidos por la Comisión de Incompatibilidades».

Por último, según el artículo 7.º de la Ley del Parlamento Vasco a que me vengo refiriendo, «en ningún caso podrán ser elegidos la totalidad de los senadores representantes del País Vasco a propuesta de un solo Grupo Parlamentario representado en la Cámara».

D) Una cuarta cuestión que debemos plantearnos en relación con los senadores autonómicos y su designación es la problemática que suscita la posible acumulación de actas, esto es, la pertenencia conjunta por parte de una misma persona a una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma y a la Cámara alta de las Cortes Generales.

Ante todo, es preciso recordar que el artículo 67,1 de nuestra Ley de Leyes prescribe que: «Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso.» De una interpretación, a sensu contrario, de este precepto se desprende que no existe incompatibilidad entre las actas de una Asamblea legislativa de una Comunidad y el acta de senador.

El diferente trato adoptado por nuestra norma fundamental puede venir motivado por el carácter de «Cámara de representación territorial» que el artículo 69,1 atribuye al Senado, lo que quizá pudiera justificar el que ocupasen escaños en la Cámara alta personas estrechamente vinculadas a los órganos propios de las Comunidades Autónomas, pues si han de defenderse intereses de los territorios que integran el Estado de forma más específica que en el Congreso, dedicándose esta Cámara preferentemente a los problemas y cuestiones de ámbito estatal, puede ser conveniente la presencia de portavoces especialmente cualificados para ello por el conocimiento adquirido en el desarrollo de la vida parlamentaria de una Asamblea legislativa de una Comunidad (95).

Por nuestra parte, aun admitiendo, como es obvio, que será la praxis política la que nos pondrá de relieve en el futuro las consecuencias de orden positivo y negativo que pueden derivarse de la posibilidad de que una misma persona ostente a la vez un acta en una Asamblea de una Comunidad y otra en el Senado, creemos que habría sido preferible que la incompatibilidad que el artículo 67,1 establece respecto al Congreso se hubiera hecho extensible también respecto al Senado. En este sentido, la solución aportada por el artículo 35,2 de la Constitución Federal Austríaca nos parece que hubie-

(95) Emilio RECODER DE CASSO (art. cit., «Comentario al artículo 67», p. 710) añade a la motivación anterior una nueva circunstancia que justificaría, en su opinión, esa diferencia de trato: el diseño constitucional de un Senado privado de capacidad decisoria sustancial, salvo en cuestiones internacionales o relacionadas con las Comunidades autónomas; esta circunstancia refuerza a la citada, y con ello, según el autor antedicho, se soslaya el riesgo de favorecer la centralización que es propia de la acumulación de mandatos.

ra sido la idónea; según el citado precepto: «Los miembros del Consejo Federal no podrán pertenecer a la Asamblea Regional (Landtag) que les envía, pero deberán reunir los requisitos de elegibilidad a dicha Asamblea.»

Por lo que a la normativa de los Estatutos de Autonomía se refiere, cabe señalar que el artículo 34,1 del Estatuto de Cataluña exige que los senadores designados por el Parlamento de Cataluña sean diputados del mismo. El Estatuto de Galicia, por contra, no exige explícitamente que sus senadores comunitarios tengan la calidad previa de diputados de su Parlamento. El Estatuto para Andalucía conecta con el catalán al prescribir en su artículo 30,12 que «su mandato—el de los senadores de la Comunidad andaluza— en el Senado estará vinculado a su condición de diputados del Parlamento Andaluz». Otro tanto cabe afirmar del Estatuto de Autonomía para Cantabria, cuyo artículo 9.º, 1, h), exige que «estos senadores—los que corresponde elegir a la Asamblea Regional de Cantabria— deberán ser diputados regionales de Cantabria».

Finalmente, es preciso señalar que también el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el tema que nos ocupa aun cuando a raíz de una cuestión conexas con el mismo: la posible inconstitucionalidad del artículo 6.º (párrafos 1.º y 3.º e inciso final del 2.º) de la Ley 4/1981 del Parlamento Vasco, preceptos en los que se planteaba la cuestión de la duración del mandato de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma Vasca, tema al que me referiré más adelante en detalle.

Pues bien, nuestro Tribunal Constitucional, tras considerar que el Estatuto de Cataluña exige que los senadores catalanes sean diputados de su Parlamento y que el Estatuto de Galicia, aun no exigiendo expresamente que sus senadores comunitarios tengan la calidad previa de diputados de su Parlamento, prescribe que la designación se hará «para cada legislatura de las Cortes Generales», llega a la conclusión de que en la línea del artículo 69,5 y de su referencia a los Estatutos, con respecto a la designación de los senadores de las Comunidades Autónomas, «debe entenderse que el principio de representación territorial con que la Constitución caracteriza en términos generales al Senado (art. 69,1) lleva implícita una atribución a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para vincular el mandato de los senadores designados por ellas a la legislatura de la propia Asamblea designante». Con ello, implícitamente, el Tribunal

admite de modo incuestionable el que se establezca la acumulación de actas de diputados de Asambleas legislativas de las Comunidades y de senadores comunitarios o autonómicos de las mismas.

En cualquier caso, y para cerrar este tema, no creo que tal estimación pueda en modo alguno conducir a admitir el criterio de algunos autores (95 bis) para quienes los senadores comunitarios o autonómicos, aunque sean propuestos por los partidos, deben su mandato a la designación de las Asambleas o Parlamentos de una Comunidad Autónoma, por lo que pueden recibir instrucciones de ella. En mi opinión, tal circunstancia configuraría un verdadero e inequívoco mandato imperativo, a todas luces inconstitucional.

E) La quinta y última cuestión que creo debemos suscitar es la del mandato de los senadores autonómicos, o más exactamente, la duración del mismo.

El artículo 69,6 de nuestra carta magna política prescribe: «El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.» Como vemos, la duración se fija por un plazo idéntico al mandato de la Cámara baja, determinando además idénticas circunstancias de terminación del mandato a las establecidas, respecto al Congreso, por el artículo 68,4 (96). Como señala ALZAGA (97), la expiración *ipso iure* del mandato, en este caso de los senadores, con motivo de haberse acordado la disolución de la Cámara está en la línea de la mejor tradición parlamentaria y no requiere mayor glosa.

Ahora bien, no podemos por menos que dejar claramente señalado, y así lo ha admitido el mismo Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18 de diciembre de 1981, que la fórmula del artículo 69,6 es imprecisa y difícilmente aplicable a los senadores del artículo 69,5, tanto si se vincula su mandato al del Senado como si se vincula al del órgano designante, esto es, a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

La imprecisión de esa fórmula viene dada por las siguientes consideraciones: mientras el apartado 2.º del artículo 69 configura expresamente como una «elección» el procedimiento de acceso de los senadores provinciales al Senado, el apartado 5.º lo configura no me-

(95 bis) Eliseo AJA y Xavier ARBOS: Art. cit., p. 64.

(96) «El mandato termina cuatro años después de la elección o el día de la disolución de la Cámara.»

(97) Oscar ALZAGA: Op. cit., p. 472.

nos explícitamente como una «designación» con respecto a los senadores autonómicos o comunitarios. Pues bien, el apartado 6.º, aunque en principio no hace distinciones entre ambos tipos de senadores, sólo habla de «elección» al referirse al día inicial del cómputo, pues se limita a decir que «el mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara», sin distinguir entre ambos tipos de senadores, pero aludiendo tan sólo a «su elección».

Quizá haya sido tal imprecisión la que ha posibilitado que los Estatutos de Autonomía vigentes hayan optado, indistintamente, o por la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa, o con la legislatura del Senado. Por la primera opción se han decantado los Estatutos de Autonomía de Cataluña (los senadores que designa el Parlamento de Cataluña cesarán como tales, aparte lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como diputados del Parlamento catalán), de Andalucía (pues el artículo 30,12 del Estatuto andaluz vincula el mandato de estos senadores a su condición de diputados del Parlamento Andaluz, de lo que se desprende que cuando cesen como tales diputados deberán cesar asimismo como senadores) y de Cantabria (los senadores designados por la Asamblea Regional de Cantabria deberán ser diputados regionales de Cantabria y cesarán como senadores, además de lo dispuesto en la Constitución, cuando cesen como diputados regionales).

Por la segunda opción se ha decidido el Estatuto Gallego, cuyo artículo 10,1, c), prevé que la designación por el Parlamento de Galicia de los senadores autonómicos—representantes de la Comunidad Autónoma Gallega—se hará «para cada legislatura de las Cortes Generales».

Mención aparte merece la previsión al respecto de la Ley 4/1981 del Parlamento Vasco. Su artículo 6.º establece como principio general que «el mandato de los senadores representantes del País Vasco tendrá una duración de cuatro años»; sin embargo, tras esta previsión general, el párrafo 2.º del artículo 6.º prescribe que «los senadores designados cesarán en los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al finalizar la legislatura del Parlamento Vasco en la que fueron nombrados» (97 bis).

(97 bis) Junto a estas previsiones genéricas, el párrafo tercero del citado artículo 6.º determinaba que en el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese por cualquiera de las causas establecidas por la Ley, los nuevos senadores a designar por el Parlamento Vasco deberán ser los mismos que hubieran sido

Precisamente tal prescripción sería considerada como inconstitucional por el recurrente contra la Ley sobre «designación de senadores representantes de Euskadi», y ello en base a que, dado que ni el Estatuto Vasco ni la propia Ley recurrida exigen que aquellos senadores deban ser miembros del Parlamento Vasco, la previsión formal de que el fin de la legislatura vasca aparezca su cese implica como una suerte de relación de mandato o de confianza, lo que no encuentra base alguna ni en la Constitución ni en el propio Estatuto, lo cual sería imprescindible al introducirse así una particularidad en el régimen o estatuto personal con respecto a los demás senadores.

Frente a tales argumentos, el Tribunal Constitucional ha dejado sentada la constitucionalidad de las dos opciones posibles de vinculación del mandato senatorial (con la legislatura de la Asamblea legislativa o con la legislatura del Senado). Estima el Tribunal que en ausencia de la regulación constitucional sistemática de los senadores representantes de las Comunidades Autónomas, la remisión del artículo 69,6 de nuestro código político a «lo que establezcan los Estatutos» para su designación y la coherencia con la concepción autonómica que obviamente inspiró su institución hacen perfectamente constitucional cualquiera de las dos opciones, «sin que se deba excluir de este juicio la del párrafo 2.º del artículo 6.º de la Ley impugnada por la circunstancia de que una vinculación análoga a la del mencionado Estatuto—Estatuto de Cataluña—se haga aquí—en la Ley 4/1981—con rango de Ley de Parlamento comunitario y la de que la condición de senador no presuponga en este caso—aunque tampoco la excluya—la condición de miembro del Parlamento comunitario».

En definitiva, un análisis superficial del artículo 69,6, especialmente de su inciso inicial, nos lleva a la conclusión de que todos los senadores son elegidos por cuatro años, pues, como resulta evidente, el citado apartado 6.º no distingue expresamente entre los senadores provinciales y los que venimos tildando de autonómicos. Ahora bien,

elegidos por éste y continuarán en su mandato hasta finalizar la legislatura del Parlamento Vasco. Evidentemente, tal determinación equivale a prescribir que la conclusión de la legislatura del Senado no afecta a los senadores representantes de la Comunidad Vasca.

También resulta un tanto ambigua la disposición transitoria de la Ley cuando, en relación con los primeros candidatos que resultaren electos en virtud de la aplicación de la propia Ley, determina que tales candidatos «ostentarán su mandato en el Senado durante el tiempo de vigencia de la actual legislatura». No se aclara, pues, si «la actual legislatura» es la del Senado o la del Parlamento Vasco, aunque parece más probable que se trate de la legislatura de la Cámara alta de las Cortes Generales.

una interpretación de conjunto de los apartados 2.º, 5.º y 6.º del artículo 69 parece excluir a los senadores autonómicos de esa duración de su mandato por cuatro años, por cuanto alude el apartado 6.º únicamente a la «elección», siendo así que en los apartados anteriores ha utilizado de modo explícito la palabra «elección» para los senadores del apartado 2.º y «designación» para los del 5.º. Sin embargo, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, «en aras de la igualdad del *status* de todos ellos, una vez elegidos o designados, hay que atribuir también a los senadores del apartado 5.º un mandato de cuatro años».

En cualquier caso, no puedo dejar de constatar que tal igualdad en cuanto a la duración de su mandato quiebra claramente desde el momento en que se admite como opción constitucional la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa de la Comunidad.

Por mi parte, quisiera hacer finalmente algunas consideraciones retrospectivas relacionadas con el *iter constituyente* que, en mi opinión, pudieran haber arrojado alguna luz interpretativa en un sentido diferenciado al que en último extremo se ha seguido en relación con la cuestión que me ocupa.

En efecto, tanto el artículo 59 del Borrador constitucional como el artículo 60 del Anteproyecto de Constitución publicado el 5 de enero de 1978, determinaban que los senadores serían elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos por un periodo igual al de su propia legislatura. Ello implicaba, como es lógico, que la Cámara alta careciera de un periodo de duración determinado, puesto que la duración de los senadores—de su mandato—siempre estaría condicionada por la de la Asamblea legislativa que los hubiera elegido y de la que, igualmente, deberían formar parte por prescripción constitucional.

TRUJILLO (98), refiriéndose a tal prescripción del artículo 60 del Anteproyecto, consideraba que de no hallarse los senadores vinculados por un mandato imperativo del Territorio, y más concretamente de la Asamblea territorial que los elige, no se comprendía que el mandato de senador tuviera la misma duración que la legislatura de la Asamblea territorial que le elige. Más adelante, el propio TRUJILLO apuntaba que, aun no quedando claro si en los supuestos de disolución antici-

(98) Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ: art. cit. («La regionalización del Estado»), pp. 519-520.

pada de la Asamblea del Territorio Autónomo había de decaer el mandato de los senadores por ella elegidos, sería absurdo pensar en su continuación, lo que, por otra parte, avala la tesis de la imperatividad de su mandato.

En definitiva, para TRUJILLO —y estamos de acuerdo con su opinión—, la vinculación del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas con el mandato de las Asambleas legislativas que los han elegido implica de alguna manera la imperatividad del mandato senatorial.

El cambio de configuración del Senado experimentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso iba a incidir en la regulación del tiempo de duración de la Cámara alta, que pasaba a ser de cuatro años, determinándose explícitamente que «el mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección».

De ahí que por esa evolución a lo largo del *iter constituyente* y por la consideración adicional de que el inciso inicial del artículo 69,6 no hace distinción alguno entre senadores autonómicos y provinciales, no hubiera debido descartarse la interpretación que unificara verdaderamente el período de mandato de todos los senadores, lo que ahora resulta absolutamente imposible por las quiebras que con anterioridad hemos puesto de relieve (99).

Si las Cortes Generales representan al pueblo español y si sus miembros no están ligados por mandato imperativo, parece difícil —como pusiera de relieve TRUJILLO— establecer una relación biunívoca entre el mandato de diputado de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma y el de senador, y parece aún más dificultoso vincular el cese del mandato de senador al término del mandato de diputado de una Asamblea legislativa, dada la tantas veces citada prescripción del artículo 69,6.

La Constitución Federal Austríaca —que, como sabemos, presenta importantes analogías con el sistema prescrito por nuestra Constitución en lo que se refiere a la designación de este tipo de senadores— ha dado a esta cuestión una solución diferente, pero, en cualquier caso, mucho más coherente. El apartado 3.º de su artículo 35 prescribe al

(99) Emilio RECODER DE CASSO (en el «Comentario al artículo 67», *op. cit.*, p. 711) sostiene una tesis opuesta, según la cual los senadores que lo sean en representación de la Comunidad autónoma terminarán su mandato cuando termine el que, en su caso, desempeñan en la Asamblea que los designó, mientras que nada impide al miembro de una de éstas que haya accedido al Senado por su propia cuenta seguir siendo senador si termina su representación en la Asamblea de la Comunidad autónoma.

efecto que: «Una vez expirada la legislatura de una Asamblea Regional o disuelta ésta, permanecerán en sus funciones los representantes enviados por ella al Consejo Federal hasta que la nueva Asamblea Regional organice la correspondiente elección para el Consejo Federal.»

La anterior prescripción se complementa con la disposición contenida en el apartado 1.º del mismo artículo 35, según la cual: «Los miembros del Consejo Federal serán elegidos... por toda la duración de sus respectivas legislaturas», con lo que, a diferencia de nuestro texto constitucional, no se fija un período de tiempo fijo para el mandato de la Cámara alta. Y todo ello se inscribe en la consideración global de que el Consejo Federal no representa al pueblo de la Federación—como sucede con el Consejo Nacional o Cámara baja—, sino a los Estados miembros de esa Federación.

5. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE SENADO?

SÁNCHEZ AGESTA (100) ha puesto de relieve que el carácter borroso que tiene en nuestra Constitución el bicameralismo exigirá en el futuro una posible reforma constitucional. Y algún otro autor, implícitamente, ha venido a decir lo mismo. Tal es el caso de CACIAGLI (101) cuando señala que la adopción de la provincia como circunscripción electoral es una decisión que ha venido a cerrar una salida institucional que podía representar un medio para solventar, mejor y más temprano, el problema más grave de la España posfranquista: el de las nacionalidades.

Por nuestra parte, no creemos que la configuración del Senado sea un aspecto tan polémico y de tanta gravedad como para que suscite por sí sola una reforma constitucional, pero sí pensamos que, llegado el supuesto de reformar la Constitución, será uno de los puntos sobre los que necesariamente deberán volver a pronunciarse nuestros constituyentes.

De ahí que, a continuación, intentemos dar nuestra visión de cómo podría configurarse una nueva Cámara alta en España, tema, que duda cabe, siempre conflictivo en nuestra agitada historia constitucional (102).

(100) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Op. cit. (El sistema...)*, p. 266, nota 1.

(101) CACIAGLI, Mario: art. cit., p. 567.

(102) Cfr. al respecto SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo*

Ello no implica desconocer la posibilidad de que el Senado pueda verse inmerso en una dinámica que tenga por virtualidad otorgarle unos poderes superiores a los previstos por las primeras interpretaciones de la Constitución, e incluso por la propia letra de ésta (103).

Y desde esta perspectiva de esa posible dinámica interna del Senado, es preciso referirse a su Reglamento de 31 de mayo de 1982 (104) y a una novedad, que puede tener su trascendencia, y posibilitar en el futuro que la Cámara alta pueda aproximarse un poco más a la que de hecho, y no sólo *de iure*, debiera ser su naturaleza real: «Una Cámara de representación territorial.»

Como es obvio, me estoy refiriendo a los llamados «Grupos territoriales», cuya regulación acomete el Reglamento en sus artículos 32 y 33.

Podrán constituirse Grupos territoriales dentro de los Grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas. Cada Grupo territorial, según el artículo 32.2, estará integrado, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado del territorio o designados por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva, en el bien entendido de que ningún senador podrá formar parte de más de un Grupo territorial.

Varios son los rasgos a destacar de esta caracterización de los Grupos territoriales:

En primer término, estos Grupos no lo son con independencia de los tradicionales Grupos parlamentarios, pues sólo se pueden constituir «dentro de los Grupos parlamentarios».

En segundo lugar, el elemento de cohesión del Grupo viene dado por el territorio o Comunidad de procedencia de los senadores, que debe ser idéntico para que estos Grupos puedan constituirse reglamentariamente.

La conjugación de los dos rasgos precedentes impide que sea factible el que en un momento dado todos los senadores elegidos o designados por un mismo territorio o Comunidad puedan constituirse en un Grupo homogéneo con independencia del partido, federación, coalición

español, IEP, 2.^a ed., Madrid, 1964; TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *Breve historia del constitucionalismo español*, Editorial Planeta, Madrid, 1976; BERTELSEN REPETTO, Raúl: *Op. cit.*, y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Las Constituciones históricas españolas*, Ediciones ICAI, Madrid, 1981.

(103) Cfr. al respecto AJA, E., y ARBOS, X.: art. cit., p. 64.

(104) *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, I Legislatura, serie III, núm. 13, g. 4 de junio de 1982, pp. 317-358.

o agrupación con el que hayan concurrido a las elecciones. Es cierto que tal posibilidad exigiría una subordinación de los intereses ideológicos, más ampliamente, de partido, que normalmente aglutinan a todo Grupo, por los de defensa de unas determinadas pretensiones o intereses territoriales; pero aun admitiendo las grandes dificultades que entraña una subordinación de este tipo, si admitiéramos que hipotéticamente pudiera producirse, reglamentariamente no podría tener entidad como tal Grupo territorial aquel que se integrara por senadores de Grupos parlamentarios diferenciados. Con ello se desvirtúa en cierto modo la posible eficacia del Grupo territorial.

Todo lo afirmado con anterioridad conduce, en último término, a plantearnos la problemática de la naturaleza de estos Grupos territoriales y su relación con los partidos. Como ha subrayado el profesor RAMÍREZ (105), refiriéndose a los tradicionales Grupos parlamentarios, éstos son fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamento, esté o no así reconocido formalmente, sin que ello implique olvidar que, por ello y a la vez, se trata también de instrumentos de funcionamiento del propio Parlamento. Pues bien, creo que, tal y como se conforman los Grupos territoriales en el Reglamento del Senado, difícilmente podrán obviar tal naturaleza de órganos de una determinada formación política en el ámbito parlamentario de la Cámara alta. Quizá la única peculiaridad venga dada por su escasa contribución al funcionamiento de tal Cámara, como consecuencia de las pobres funciones que les reserva el apartado tercero del artículo 32 del Reglamento.

En efecto, básicamente, las intervenciones de los Grupos territoriales en la vida del Senado se circunscriben a las dos que siguen:

a) Asistencia a las reuniones de la Junta de Portavoces: podrán asistir a las mismas hasta dos representantes de los Grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designados por su portavoz.

Cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el presidente de la Cámara lo comunicará a los portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos.

b) Intervención de los representantes de los Grupos territoriales en los debates del Pleno de la Cámara: en efecto, en aquellos debates

(105) Manuel RAMÍREZ: «El Grupo Parlamentario», en la obra *Parlamento y sociedad civil* (Simpósium), Universidad de Barcelona (cátedra de Derecho Político), Barcelona, 1980, pp. 61 y ss. (en concreto; p. 80).

plenarios sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el presidente de la Cámara, de acuerdo con los portavoces de los Grupos parlamentarios, ampliará el número de turnos de portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a los efectos de que puedan intervenir los representantes de los Grupos territoriales afectados. No obstante, el Reglamento reserva al presidente la facultad de limitar el número y duración de estas intervenciones.

Terminaremos con los Grupos territoriales señalando que el artículo 33 del Reglamento prevé el procedimiento a seguir para su constitución formal. Tal procedimiento es, en síntesis, el siguiente: Los senadores que decidan formar Grupos territoriales deberán entregar en la Presidencia de la Cámara, a través de sus respectivos Grupos parlamentarios, la relación nominal de quienes los integran, relación que deberá ir suscrita tanto por los componentes del Grupo territorial como por el portavoz del Grupo parlamentario al que están adscritos.

El Grupo territorial deberá nombrar un representante, así como las personas que, eventualmente, hayan de sustituirle. Aquél y éstas deberán figurar en la relación anteriormente citada, en la que deberán constar igualmente la denominación del Grupo, con referencia expresa al territorio y al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes.

Como fácilmente puede apreciarse, también el procedimiento de constitución del Grupo territorial se canaliza de modo absoluto a través del Grupo parlamentario y, específicamente, de su portavoz. Esto encaja a la perfección con el carácter con que el Reglamento del Senado ha concebido a estos Grupos territoriales, pero es un lastre importante en orden a lograr una eficacia real de los Grupos territoriales.

En cualquier caso, habrá que esperar a la dinámica de la vida parlamentaria para ver la virtualidad y eficacia de este nuevo elemento organizativo que el Reglamento del Senado ha incorporado a nuestra Cámara de representación territorial.

Constatada esta posibilidad de una dinámica interna de la alta Cámara, seguimos pensando, no obstante, que la solución definitiva pasa por una reforma constitucional del Senado.

Pues bien, ¿cuál debiera ser la conformación de ese nuevo Senado?

Creemos que, dada la organización territorial del Estado configurada por nuestro texto constitucional, la Cámara alta debe ser una auténtica Cámara de representación territorial. Y esa territorialidad

debe vincularse necesariamente con las Comunidades Autónomas, pues ellas son las entidades de mayor significación constitucional, y, de otro lado, son precisamente las provincias que reúnen una serie de características las que acceden a su autogobierno, constituyéndose en Comunidades Autónomas (106).

Tal circunstancia no debe ser óbice para que se tengan en cuenta, de alguna manera, a esas provincias, y creemos que el mejor modo de lograrlo es atendiendo a las provincias a la hora de fijar el número de representantes de cada Comunidad.

Es precisamente éste un tema que ha levantado numerosas polémicas. La controversia se centra en la siguiente cuestión: ¿igualdad en la representación de las diferentes entidades, con independencia de su población, extensión y desarrollo o desigualdad representativa?

El Derecho Comparado nos ofrece ejemplos de ambos tipos (Estados Unidos, Suiza, México... se encuadran entre los que siguen el principio de igualdad, mientras que la República Federal Alemana y Austria, entre otras, han optado por la otra alternativa).

Personalmente, nos mostramos partidarios de la desigualdad en la representación de las diferentes Comunidades Autónomas, para el supuesto concreto de España; sin embargo, ha de ser una desigualdad controlada, pues una Cámara regional no debe seguir en su literalidad el principio de proporcionalidad en la representación de las entidades territoriales respecto a la población de las mismas.

¿Por qué razones una solución de este tipo?

Ante todo, porque no podemos olvidar que, con arreglo al título VIII de nuestro texto constitucional, pueden constituirse en Comunidades Autónomas entidades tremendamente diferenciadas, tanto en cuanto al montante total de su población, como en cuanto a su extensión territorial, pues es preciso tener en cuenta la posibilidad de que existan Comunidades uniprovinciales e incluso territorios no integrados en la

(106) A este respecto, RECODER DE CASSO, Emilio (comentario al artículo 69, en la obra ya citada, p. 735), señala lo que sigue: «El diseño esbozado por el título VIII no es, sin embargo, un estimulante para esa solución—construcción de un Senado que tenga su apoyo inmediato en las Comunidades autónomas—, pues no hay en él un esquema cerrado de Comunidades autónomas con realidad operante de manera inmediata, sino que tan sólo encontramos el reconocimiento de un derecho que puede o no ser ejercido en las condiciones que la Constitución establece, sin que sea posible saber *ab initio* cuántas Comunidades autónomas van a existir ni, en muchos casos, qué territorios las van a integrar. Traducido lo anterior en términos de técnicas electorales, significa que era muy difícil, objetivamente, tomar como circunscripción electoral la Comunidad autónoma, y explica que debiera pensarse en una fórmula de compromiso que, partiendo de la organización territorial existente, contuviera elementos de la organización territorial proyectada.»

organización provincial pueden acceder a la autonomía. Y de alguna manera, como ya señaláramos, las provincias deben ser tenidas en cuenta, y un modo de no olvidarlas es otorgando a la Comunidad Autónoma algún senador por cada provincia que la integre.

Y a este respecto —en relación con el número de senadores representantes de cada Comunidad—, no nos parecen totalmente válidos los sistemas que se han seguido en el *iter constituyente*, sistemas que podemos reducir a los cuatros siguientes:

1.º El sistema del artículo 59 del borrador constitucional, que, en síntesis, otorgaba un senador por Comunidad, uno más por cada una de las provincias que la integraran y otro por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Este sistema atiende a las provincias y además es muy proporcional, como se comprueba fácilmente con sólo observar el cuadro número 2, pues a la Comunidad más sobrerrepresentada (La Rioja) le corresponde un senador por cada 80.078 habitantes, mientras que a la más infrarrepresentada (Madrid) se le atribuye un senador por cada 225.995 habitantes, lo que implica que la diferencia máxima del espectro representativo no llegue ni tan siquiera a tres veces.

Sin embargo, y como lógica consecuencia de lo anterior, nos encontramos con verdaderos abismos en el número de senadores que corresponde a cada Comunidad (véase al respecto el cuadro 1); para comprobarlo, basta observar que, mientras a La Rioja le corresponden tan sólo tres senadores y a Baleares, Cantabria y Navarra cuatro, a Andalucía se le atribuyen 33 senadores (11 veces más que La Rioja) y a Cataluña 28.

2.º El segundo sistema es el fijado por el artículo 60 del Anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978, y en cuya virtud se atribuye a cada Comunidad diez senadores y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, con la limitación de que ninguna Comunidad pudiera designar un número de senadores igual o superior al doble del número de senadores correspondiente a otra.

Este sistema no atiende para nada a las provincias integrantes de cada Comunidad; de otro lado, es el que menores diferencias establece en la representación de las distintas Comunidades Autónomas, a lo que coadyuva la cláusula limitativa antes citada, que, en el reparto de senadores, rebaja de 22 a 19 el número de senadores de Andalucía y de 21 a 19 el de Cataluña. Sin embargo, las diferencias surgen esta

CUADRO 1

COMUNIDAD AUTONOMA	Número de provincias	Población absoluta en 1975	NUMERO DE SENADORES				
			Sistema del artículo 59 del Borrador	Sistema del artículo 60 del Anteproyecto	Sistema del Proyecto aprobado por el Pleno del Congreso	Sistema del artículo 69 de la Constitución	Sistema que proponemos
Andalucía	8	6.116.443	33	19	34	39	28
Aragón	3	1.171.713	9	12	14	14	11
Canarias	2	1.283.110	8	13	10	13	10
Castilla-La Mancha	5	1.638.658	13	13	22	22	14
Castilla-León	9	2.545.715	20	15	38	39	20
Cataluña	4	5.647.573	28	19	18	22	23
Extremadura	2	1.074.403	7	12	10	10	10
Galicia	4	2.678.642	16	15	18	19	16
País Valenciano	3	3.377.381	18	17	14	16	16
País Vasco	3	2.052.986	12	14	14	15	13
Asturias	1	1.094.040	6	12	5	6	9
Baleares	1	590.638	4	11	5	6	7
Cantabria	1	487.938	4	11	5	5	7
Madrid	1	4.293.910	19	19	6	9	17
Murcia	1	878.897	6	12	5	5	8
Navarra	1	481.967	4	11	5	5	7
Rioja, La	1	240.234	3	10	5	5	7
TOTAL	—	—	210	240	228	250	223

CUADRO 2

COMUNIDAD AUTONOMA	SENADOR POR HABITANTES				
	Sistema del artículo 59 del Borrador constitucional	Sistema del artículo 60 del Anteproyecto de Constitución	Sistema del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso	Sistema del artículo 69 de la Constitución	Sistema que proponemos
Andalucía	1 × 185.346	1 × 321.918	1 × 179.895	1 × 156.832	1 × 218.444
Aragón	1 × 130.190	1 × 97.642	1 × 83.693	1 × 83.693	1 × 106.519
Canarias	1 × 160.388	1 × 98.700	1 × 128.311	1 × 98.700	1 × 128.311
Castilla-La Mancha	1 × 126.050	1 × 126.050	1 × 74.484	1 × 74.484	1 × 117.047
Castilla-León	1 × 127.285	1 × 169.714	1 × 66.992	1 × 65.274	1 × 127.285
Cataluña	1 × 201.699	1 × 297.240	1 × 313.754	1 × 256.708	1 × 245.546
Extremadura	1 × 153.486	1 × 89.533	1 × 107.440	1 × 107.440	1 × 107.440
Galicia	1 × 167.415	1 × 178.576	1 × 148.813	1 × 140.981	1 × 167.415
País Valenciano	1 × 187.632	1 × 198.669	1 × 241.241	1 × 211.086	1 × 211.086
País Vasco	1 × 171.082	1 × 146.641	1 × 146.641	1 × 136.865	1 × 157.922
Asturias	1 × 182.340	1 × 91.170	1 × 218.808	1 × 182.340	1 × 121.560
Baleares	1 × 147.659	1 × 53.694	1 × 118.127	1 × 98.439	1 × 84.377
Cantabria	1 × 121.984	1 × 44.358	1 × 97.587	1 × 97.587	1 × 69.705
Madrid	1 × 225.995	1 × 225.995	1 × 715.651	1 × 477.101	1 × 252.583
Murcia	1 × 146.482	1 × 73.241	1 × 175.779	1 × 175.779	1 × 109.862
Navarra	1 × 120.491	1 × 43.815	1 × 96.392	1 × 96.392	1 × 68.852
Rioja, La	1 × 80.078	1 × 24.023	1 × 48.046	1 × 48.046	1 × 34.319

vez en relación con el número de habitantes a que representa cada senador; y así vemos cómo frente a los 24.023 habitantes a que representa un senador de La Rioja (véase el cuadro 2) un miembro de la Cámara alta de Andalucía representa a 321.918 habitantes, lo que supone una sobrerrepresentación en favor de aquella región del orden de 13 veces superior.

3.º El tercer sistema es el del artículo 64 del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados. Aunque, como hemos señalado ya, la configuración del Senado en este Proyecto respondía a una filosofía distinta a la que inspiraba a la Cámara alta en los anteriores preceptos, vamos a incluirlo dentro de nuestro análisis comparativo, suponiendo que en un futuro Senado cada Comunidad estuviera representada por dos senadores por la propia Comunidad—salvo que fuese una Comunidad uniprovincial—y cuatro más por cada una de las provincias que la integren. Este sistema atendería prioritariamente a las provincias integrantes de la Comunidad, dejando al margen, de modo absoluto, su población, lo que es algo completamente insostenible, pues, con un sistema de este tipo, en primer término, se establecerían muy sensibles diferencias entre unas y otras Comunidades; así, frente a los 38 senadores de Castilla-León y los 34 de Andalucía (véase cuadro 1), Asturias, Baleares, Cantabria, Murcia, Navarra y La Rioja estarían representadas tan sólo por cinco senadores; en segundo lugar, se daría la paradoja de que Cataluña tendría menos de la mitad del total de senadores que correspondería a Castilla-León, Comunidad ésta con menos de la mitad de habitantes que aquélla (y podrían citarse a otras paradojas semejantes); por último, las diferencias en cuanto a la relación número de habitantes representados por cada senador serían verdaderamente enormes (puede consultarse al respecto el cuadro 2), y así, mientras en Madrid un senador representaría a 715.651 habitantes y en Cataluña a 313.754 habitantes, en La Rioja tan sólo 48.046 habitantes se verían representados por un senador y en Castilla-León la cifra sería de 66.992 habitantes por senador.

4.º El cuarto y último sistema es el del artículo 69 de la Constitución, que, en realidad, es casi idéntico al anterior, con la diferenciación de introducir un leve elemento de proporcionalidad: añadir a cada Comunidad un senador más por millón de habitantes y reducir el número de senadores por Comunidad a tan sólo uno, sin tener en cuenta si se trata de Comunidades integradas por una o más provincias.

Con este sistema aumenta aún más la diferencia en el número de

senadores entre las diferentes Comunidades, y así, frente a los cinco senadores de Cantabria, Murcia, Navarra y La Rioja (véase cuadro 1), nos encontramos con los 39 senadores de Andalucía y Castilla-León. De otro lado, siguen existiendo abismales diferencias en el orden representativo, y así, frente a la proporción de un senador por cada 48.046 habitantes de La Rioja (cuadro 2) y de uno por 65.274 habitantes de Castilla-León, nos encontramos con que en Madrid hay un senador por cada 477.101 habitantes, y en Cataluña la proporción es de uno por 256.708.

Analizados estos cuatro sistemas, debemos referirnos al que nosotros proponemos, que, en síntesis, atribuye a cada Comunidad cinco senadores, uno más por cada provincia que la integre y otro por cada 400.000 habitantes o fracción superior a 200.000.

Con ello, de una parte, se otorga a cada Comunidad, por el mero hecho de su constitución, un número fijo de senadores, con lo que se trata de evitar que existan Comunidades prácticamente carentes de toda representación senatorial; de otra parte, se atiende al territorio integrante de cada Comunidad, al otorgar a ésta un nuevo senador por cada provincia que abarque su ámbito territorial, lo que implica un cierto reconocimiento de la entidad provincial; por último, se introduce un importante elemento de proporcionalidad al determinarse que por cada 400.000 habitantes o fracción superior a 200.000 corresponderá un nuevo senador.

De este modo, creemos que se logra una representación equilibrada y armoniosa, sin que se den importantes diferencias en el número de senadores de cada Comunidad: los extremos de la escala nos vienen dados (véase cuadro 1) por Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja, representadas cada una de ellas por siete senadores, y por Andalucía y Cataluña, con una representación de 28 y 23 senadores, respectivamente; ello implica que la Comunidad con mayor representación cuatriplique el número de senadores de la Comunidad con menor número de senadores, lo que no es exagerado (precisamente, Austria nos ofrece una escala con la misma diferencia entre sus extremos). Salvado el sistema ofrecido por el artículo 60 del Anteproyecto, ninguno de los otros tres sistemas ofrecía esa relativamente corta diferencia entre los extremos de la escala representativa.

Además, tampoco el sistema propuesto nos ofrece muy sensibles diferencias en cuanto a la proporción que nos viene dada por el número de habitantes a que representa cada senador; en efecto, las Comunidades que ocupan los extremos de la escala (véase cuadro 2)

son La Rioja, en lo que a sobrerrepresentación se refiere (un senador por cada 34.319 habitantes), y Madrid (un senador por 252.583 habitantes), en cuanto a infrarrepresentación; ello implica una diferencia máxima de 7,4 veces, sensiblemente inferior a la de 14,8 veces producida por el artículo 64 del Proyecto aprobado por el Pleno de la Cámara baja; 9,9 veces, por el artículo 69 de la Constitución, y 13,3, por el artículo 60 del Anteproyecto; sólo el artículo 59 del Borrador constitucional introducía una diferencia máxima entre la Comunidad más sobrerrepresentada y la menos infrarrepresentada inferior a la que se obtiene con nuestra propuesta.

Si observamos con detención el número de habitantes a que representa cada senador en las diferentes Comunidades —siguiendo nuestra propuesta (véase cuadro 2)—, observaremos que de las 17 Comunidades que hemos perfilado, en nueve de ellas hay una gran homogeneidad al oscilar la tasa de habitantes por cada senador entre los 187.415 de Galicia y los 106.519 de Aragón, y entre ambos extremos, otras siete Comunidades más (107).

En definitiva, con el criterio propuesto, no se echa en olvido ni la amplitud del territorio integrante de cada Comunidad ni mucho menos el principio de proporcionalidad de la representación respecto a la población, con lo que se evitan grandes diferencias en la representación correspondiente a cada senador. Además, al asignar un número de senadores fijo a cada Comunidad, se evita, como hemos podido comprobar, que haya Comunidades que apenas cuenten con algún senador, mientras que otras tengan varias decenas.

Sentada ya la naturaleza de la representación senatorial y el número de senadores que debe corresponder a cada Comunidad, vamos a centrarnos en otra cuestión crucial: ¿Quién debe elegir a esos senadores?

Evidentemente, tres son las opciones básicas que caben. La primera es la elección por sufragio universal directo de la población de cada Comunidad. La segunda es la elección de los senadores por las Asambleas legislativas de las Comunidades. La última opción es la de elección por el Consejo de Gobierno de cada Comunidad, siguiendo el

(107) Creemos que con el criterio propuesto ya no es preciso primar a la representación de los archipiélagos, más bien sobrerrepresentados, como se puede apreciar en el cuadro 2. Y en cuanto a las ciudades de Ceuta y Melilla, propugnamos que cada una de ellas venga representada por dos senadores, con lo que el Senado que proponemos quedará integrado por un total de 227 senadores.

ejemplo del Bundesrät alemán, elegidos sus miembros por los Gobiernos de los Länder (108).

Por nuestra parte, somos partidarios del primero de los tres sistemas, esto es, elección de los miembros de la Cámara alta por sufragio universal directo por los votantes de cada Comunidad Autónoma, que, a tales efectos, deberán constituir circunscripciones electorales, sin perjuicio de que la normativa electoral establezca las garantías que considere oportunas al objeto de asegurar la representación de las diversas zonas (o provincias) del territorio de la Comunidad.

Pensamos que el sistema electoral debe ser el proporcional, aunque, evidentemente, también podría considerarse la posibilidad de que el territorio de la Comunidad se dividiese en tantas circunscripciones cuantos senadores le correspondiese elegir, en cuyo caso se estaría ante un sistema de colegios uninominales en los que habría de seguirse un sistema mayoritario de elección. No obstante, este último sistema entrañaría el peligro de que el senador representara, más que a la Comunidad, al distrito uninominal por el que ha sido elegido.

Al optar por la elección de los senadores por sufragio universal directo, lo hacemos pensando que su elección por las Asambleas legislativas—la otra opción posible, puesto que la tercera no la consideramos encuadrable con la forma de Estado regional constitucionalizada por nuestra Ley de Leyes— puede implicar un solapamiento de la representación de la Comunidad ante los órganos del Estado con la representación regional propiamente dicha. Y es a todas luces necesario que los electores elijan a sus representantes para el Congreso y el Senado, de un lado, y a sus representantes regionales y municipales, de otro, sabiendo que los eligen para una función concreta y perfectamente delimitada. De otro lado, no podemos olvidar otro argumento que se opone a la elección de los senadores por las Asambleas legislativas de las Comunidades. Con dicha elección, los senadores adquieren tal vinculación con las Asambleas que están más cerca de ser delegados de aquéllas que representantes de la Comunidad, lo que, a su vez, conduce irremisiblemente a una especie análoga al mandato imperativo prohibido por nuestro texto constitucional.

(108) Es ésta la opción postulada por Gumersindo TRUJILLO (art. cit., «La regionalización...», p. 520), para quien la configuración de los senadores como representantes de los Consejos ejecutivos ofrecería estas dos ventajas: a) Evitar la división del voto de la representación del territorio autónomo, que inevitablemente se produce en un sistema de otro tipo; y b) Favorecer la función coordinadora de la administración estatal descentralizada y la política territorial autónoma.

Con un fin análogo al que acabamos de transcribir, debe establecerse, desde nuestro punto de vista, la incompatibilidad entre el acta de senador y la de diputado de una Asamblea legislativa de una Comunidad.

Y en conexión con lo que estamos considerando, el mandato de los senadores debe ser de cuatro años, con independencia obviamente de las incidencias que puedan afectar a la Asamblea legislativa de la Comunidad a que pertenezcan, aun cuando el senador sea al mismo tiempo diputado de la Asamblea, en el supuesto de que el constituyente, en último extremo, no optara por elevar a norma fundamental la prohibición de acumulación de actas.

En definitiva, postulamos que los senadores que designe cada Comunidad (número que se determinará de acuerdo con la escala expuesta con anterioridad) sean elegidos, por sufragio universal y directo, por los votantes de cada Comunidad, determinándose al mismo tiempo la incompatibilidad entre el mandato de miembro de la Asamblea y el mandato senatorial.

Sólo nos resta interrogarnos acerca de la posible incorporación a la Cámara alta de otros miembros no elegidos por los electores de las diferentes Comunidades.

El caso más controvertido a lo largo de los debates constituyentes fue el de los llamados senadores «regios». Personalmente, y aun reconociendo al extraordinaria aportación de muchos de ellos en las primeras Cortes de la Monarquía, no creemos conveniente la presencia de tal tipo de senadores. Y ello por dos razones: de una parte, por el hecho de que una Cámara de representación territorial debe encontrar su sentido único precisamente en esa representación de las entidades territoriales fundamentales en que se articula el Estado, y la adición a una Cámara de ese tipo de representantes que escapan a la naturaleza de esa representación puede ser un notorio elemento de disfuncionalidad. De otra parte, porque esa función de árbitro y moderador que ostenta el monarca posiblemente podría ponerse en entredicho de tener que nombrar para cada legislatura un determinado número de senadores; en beneficio y en garantía de esa neutralidad de la Corona en el orden político, creemos que no es conveniente asignar al Rey esta función de nombrar, de entre determinadas personalidades, un grupo de senadores.

Y desde la perspectiva disfuncional antes reseñada, se puede afirmar otro tanto respecto a la posibilidad de que existan los que podríamos tildar de «senadores natos».