

LA CONSTRUCCION DEL SENADO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE (*)

Por FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO

SUMARIO

1. Introducción.—2. El Senado como Cámara autonómica.—3. El Senado, Cámara de representación de las entidades territoriales.—4. El Senado, Cámara de representación provincial.—5. El Senado, una Cámara híbrida de representación territorial.—6. Juicio crítico.

1. INTRODUCCION

El Senado, como vamos a poder comprobar a renglón seguido, ha atravesado a lo largo de los debates constituyentes por vicisitudes muy diversas a lo largo de las cuales nuestra Cámara Alta adquirió una fisonomía diferente que, en algunos casos, respondía a una naturaleza representativa distinta. Tal circunstancia puede explicarse, quizá, porque la suerte de nuestra Cámara Alta a lo largo del *iter* constituyente estuvo íntimamente ligada a la del planteamiento general de las autonomías (1) y éstas experimentaron sensibles alteraciones a lo largo de los debates.

Cuatro etapas pueden diferenciarse al respecto en este proceso evolutivo de configuración de la Cámara Alta de nuestro Parlamento o Cortes Generales, proceso que, con acierto, algún autor ha tildado de complejo y contradictorio, y cuyo resultado final ha sido la construcción jurídica de un Senado híbrido y, posiblemente, un tanto ambiguo e incluso, como el mismo

(*) Este artículo, redactado en 1982, ha sido publicado en una versión más reducida en la obra-homenaje al profesor don Diego Sevilla Andrés (q. e. p. d.). El trabajo que aquí se ofrece al lector se presenta en su versión completa.

(1) ELISEO AJA y XAVIER ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, septiembre-octubre 1980, págs. 27-66 (en concreto, pág. 38).

proceso que lo ha generado, un tanto contradictorio (2). Veamos ahora, con brevedad, cuáles son las cuatro etapas a que nos referíamos con anterioridad.

En la primera etapa, el Senado se va a concebir como una «Cámara autonómica» en la que encuentran su representación los en un primer momento denominados territorios autónomos. Esta configuración de la Cámara Alta se recoge en el borrador constitucional y en el anteproyecto publicado en enero de 1978 y, en buena parte, no parece querer ser alterada por las enmiendas presentadas al citado anteproyecto por los diputados.

La segunda etapa implica un primer paso en el proceso de modificación de la naturaleza del Senado, que ahora se concibe, genéricamente, como Cámara de representación de las entidades territoriales. Así se viene a configurar al Senado en el Informe de la Ponencia constitucional publicado en abril. Y tal hecho es tanto más sorprendente cuanto que ninguna enmienda se orientaba en el sentido que iba a suscribir finalmente la Ponencia.

Una enmienda *in voce* presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, y aprobada por la misma, supondrá el comienzo de la tercera etapa al quedar configurado el Senado tras la citada enmienda como una Cámara esencialmente de representación provincial. Esta concepción se impondrá igualmente en el Pleno de la Cámara Baja.

La cuarta y última etapa coincide con el desarrollo de los debates constituyentes en el Senado, en donde la configuración constitucional de la Cámara Alta experimentará algunas innovaciones que, unidas a las que introduzca la Comisión Mixta Congreso-Senado, conducirán a una Cámara en la que, sin verse afectado de modo sustancial su carácter «provincial», habrán de coexistir dos tipos absolutamente diferenciados de senadores, lo que, en nuestra opinión, implicará que nuestro futuro Senado se presente como una Cámara de representación territorial, pero de naturaleza híbrida, dada la inexistencia de una representación uniforme.

2. EL SENADO COMO CAMARA AUTONOMICA

El borrador del texto constitucional, publicado en la prensa diaria del día 25 de noviembre de 1977, configuraba un bicameralismo regionalista de carácter impropio o imperfecto (3).

(2) MARIO CACIAGLI: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en la obra *La Constitución Española de 1978*, dirigida por ALBERTO PREDIERI y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, pág. 553.

(3) PABLO LUCAS VERDÚ: «El Senado en el borrador constitucional», en *Informaciones Políticas*, núm. 136, 28 de enero de 1978, págs. 4-5.

El artículo 59 del borrador contemplaba la institución del Senado (4), que quedaba caracterizado por los siguientes rasgos:

1.º Se establecían dos tipos de senadores: los representantes de los territorios autónomos y los senadores de elección por el Congreso de los Diputados.

2.º Para la determinación del número de senadores de cada territorio autónomo se tenía en cuenta el mero hecho constitutivo del territorio, el número de provincias integrantes del territorio que hubiera accedido a la autonomía y el número de habitantes del mismo. De esta forma, se elegía un senador por cada territorio, uno más por cada una de las provincias existentes en el momento de promulgación de la Constitución integradas en dicho territorio y, finalmente, otro senador más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. En cuanto al número de senadores de elección por el Congreso, se fijaba un tope máximo de hasta veinte.

3.º Los senadores representantes de los territorios autónomos eran elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos con arreglo a un sistema de representación proporcional. En cuanto a los otros senadores, lo eran por el Pleno del Congreso, por mayoría de tres quintos de votantes, que había de representar al menos la mayoría absoluta de la Cámara.

4.º Respecto a la duración del mandato, los senadores elegidos por las

(4) Según el artículo 59 del borrador (*Documentación Administrativa*, núm. 180, extraordinario sobre «La Constitución Española de 1978», octubre-diciembre 1978, página 70):

«1. Los senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos por un período igual al de la propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y a razón de un senador por cada territorio, uno más por cada una de las provincias existentes en el momento de promulgación de la Constitución en él integrados y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.

2. Salvo disposición en contrario del respectivo Estatuto de Autonomía, los senadores no habrán de ostentar la condición de miembros de la asamblea legislativa que los elige, pero sí reunir las condiciones de elegibilidad necesarias para formar parte de la misma.

3. Al comienzo de cada Legislatura, el Congreso, por mayoría de 3/5 de votantes, que represente al menos la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte senadores de entre las personas que hubieran prestado servicios eminentes a la cultura, la política, la economía... de España.

4. Disposición transitoria: En aquellas provincias (aún) no integradas en un territorio autónomo se elegirá un senador por cada provincia y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Serán electores todos los concejales de los municipios que constituyen la provincia, y elegibles quienes reúnan las condiciones para ser elegidos concejales. El mando de los así elegidos tendrá una duración de cuatro años.»

asambleas legislativas de los territorios autónomos lo eran por un período igual al de la propia legislatura, y los senadores del segundo grupo debían ser elegidos al comienzo de cada legislatura del Congreso. En definitiva, tanto uno como otro tipo de senadores permanecían en su escaño por todo el tiempo que subsistiese la legislatura de la Cámara que los hubiese elegido.

5.º En relación a los requisitos de elegibilidad, los senadores representantes de los territorios autónomos no habían de ostentar la condición de miembros de la asamblea legislativa que los eligiera, salvo que el respectivo Estatuto de Autonomía dispusiera lo contrario, y debían reunir las condiciones de elegibilidad necesarias para formar parte de dicha asamblea.

Los senadores elegidos por la Cámara Baja debían serlo de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes a la cultura, la política y la economía de España, incluyéndose entre interrogantes el servicio a las armas (5).

6.º El apartado cuarto y último del artículo 59, concebido como disposición transitoria, contemplaba el supuesto de aquellas provincias no integradas en un territorio autónomo. En ellas, se había de elegir un senador por cada provincia y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.

Serían electores de estos senadores —que podríamos llamar «provinciales»— todos los concejales de los municipios que constituyeran la provincia, debiendo reunir los candidatos las condiciones de elegibilidad necesarias para ser elegidos concejales. Por último, cabe señalar que el mandato de estos senadores tenía una duración de cuatro años (6).

En definitiva, la Ponencia constitucional, en un primer momento, iba a perfilar un Senado esencialmente «autonómico», esto es, de representación de los territorios autónomos, que se complementarí­a con la cuantitativa —que no cualitativamente— poco importante presencia de una serie de personalidades y, de modo excepcional, con un número *a priori* indeterminado de senadores que habrían de representar a aquellas provincias no in-

(5) Este grupo de senadores nos recordaba a los «senadores regios» de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977. Con ello, la Ponencia encargada de elaborar el borrador constitucional se hacía eco de una idea clásica en el bicameralismo: la presencia en el Parlamento de quienes, con méritos diversos en áreas muy dispares, permanecen ausentes del mismo por hallarse alejados de los partidos políticos, verdaderos monopolizadores de las vías de acceso de los candidatos a los escaños parlamentarios.

(6) Reseñemos como dato un tanto anecdótico la pésima redacción de este articulado, de la que es una buena muestra la prescripción final del artículo 59.4: «El mando de los así elegidos...» El empleo de la palabra «mando» constituía, según LUCAS VERDÚ (artículo de prensa citado), una auténtica reminiscencia franquista.

tegradas, bien transitoria, bien definitivamente, en un territorio autónomo.

El anteproyecto de Constitución (*Boletín Oficial de las Cortes* —en adelante, *BOC*—, número 44, de 5 de enero de 1978) trazaba las líneas maestras de la Cámara Alta de nuestro Parlamento en su artículo 60 (7).

Ante todo, hay que reseñar que se seguía aceptando la estructuración del Senado como «Cámara autonómica» o de representación de los diferentes territorios autónomos, lo que, como apuntan algunos autores, venía a ser congruente en líneas generales con el declarado propósito de constitucionalizar los entonces denominados territorios autónomos (8).

Sin embargo, el precepto a que nos referimos ofrecía algunas importantes novedades en relación con el texto recogido en el borrador inicial. Destacaremos las siguientes:

A) Ante todo hay que subrayar la inclusión de un nuevo apartado primero en el que se explicitaba la naturaleza de la representación senatorial: el Senado está compuesto de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España; estamos, pues, ante una Cámara de carácter territorial en el marco de un Estado regional (9).

B) Respecto a los senadores que pudiéramos tildar de «autonómicos», son de reseñar estas innovaciones:

a) Se alteraban los criterios de determinación del número total de se-

(7) Según el artículo 60 del anteproyecto:

«1. El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España.

2. Los senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del territorio.

3. Cada territorio autónomo designará diez senadores, y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes. Ningún territorio autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro territorio autónomo.

4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España.»

(8) REMEDIOS SÁNCHEZ FÉRRIZ y JULIA SEVILLA MERINO: «La provincia y el Senado en la Constitución española de 1978», en la obra *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, 1980, págs. 425-433 (en concreto, pág. 430).

(9) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ (en «La regionalización del Estado», en la obra *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 501-521, en concreto, pág. 518) llega a admitir que probablemente la innovación más importante contenida en la regulación autonómica que propone el anteproyecto sea la inclusión de esta segunda Cámara de carácter territorial.

nadores por cada territorio autónomo, desapareciendo como criterio significativo el número de provincias integrantes del territorio y determinándose que cada territorio habría de designar diez senadores y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.

b) Se establecía una importante limitación: ningún territorio autónomo podría designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro territorio autónomo. Y era aquí, según expresa Caciagli (10), donde se recogía la preocupación de los constituyentes del centro y de la derecha porque se asegurase un equilibrio entre las zonas del país, concediendo una sobrerrepresentación a las regiones más pequeñas o menos pobladas.

Por su parte, Trujillo consideró los criterios de asignación del número de senadores merecedores de un juicio positivo si se tiene en cuenta que el Senado no es una Cámara que pueda ser enjuiciada con criterios de representación poblacional, sino que se trata de una Cámara territorial en la que, como tal, es perfectamente legítimo atenuar o atemperar las consecuencias del principio demográfico (11).

c) Se determinaba que los senadores serían elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos y precisamente entre sus miembros, a diferencia del texto del borrador que, como acabamos de señalar, prescribía que, salvo disposición en contrario del respectivo Estatuto de Autonomía, los senadores no habrían de ostentar la condición de miembros de las citadas asambleas legislativas.

d) La elección de estos «senadores autonómicos» deberá llevarse a cabo, según prescripción taxativa del artículo 60 —ignorada por el texto precedente—, «de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del territorio», lo que implicaba introducir un elemento corrector al sistema de elección.

C) En relación con los senadores de elección por el Congreso de los Diputados, el apartado cuarto del artículo 60 introducía una ligera innovación, al añadir a las áreas o campos en los que la prestación de servicios eminentes legitimaba para poder ser elegido senador la esfera administrativa y suprimir la esfera militar (respecto a la cual —recordémoslo— se mantenía una cierta duda sobre su admisión en el borrador).

D) Finalmente, y en relación con los que con anterioridad llamábamos «senadores provinciales», esto es, los senadores representantes de las provincias que no se hubiesen constituido en territorios autónomos, el antepro-

(10) MARIO CACIAGLI: *art. cit.*, pág. 554.

(11) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: *art. cit.*, pág. 519.

yecto dedicaba su disposición transitoria quinta a normativizar este supuesto, respecto al cual apreciamos ahora un cambio en lo que al criterio numérico se refiere: según el anteproyecto, se habían de elegir dos senadores por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes, criterio con el que se tiende a primar a las provincias menos pobladas. De otro lado, en la disposición que comentamos, desaparecía toda referencia a las condiciones de elegibilidad y al tiempo de duración del mandato de este grupo específico de senadores.

Estamos absolutamente de acuerdo con Caciagli (12) cuando indica que esta representación de base provincial —que, obviamente, entraría en juego en el caso de los territorios uniprovinciales o en el período previo a la constitución definitiva de los mismos territorios— no hacía sino recalcar y subrayar el espíritu del artículo en el que, como ya indicáramos, late un Senado de naturaleza primigenia y esencialmente autonómica, o, lo que es igual, un Senado de representación de los territorios que hubiesen accedido a la autonomía.

Ya para terminar, nos vamos a hacer eco de dos incongruencias que, en opinión de Trujillo (13), se daban en la regulación propuesta en relación con el carácter del mandato de los senadores:

De una parte, si según el artículo 58.3 «los miembros de las Cortes Generales representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo», no se comprende bien que el Senado se componga de «los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España» (artículo 60.1), ya que de este segundo precepto parece deducirse que los senadores se hallan vinculados por un mandato imperativo del territorio y, más en concreto, de la asamblea legislativa territorial que los elige. Obviamente, de no ser así, no se comprendía que el mandato de senador tuviera idéntica duración que la legislatura de la asamblea electora.

De otra parte, Trujillo consideraba, asimismo, incongruente el que, decididos a establecer la representación parlamentaria de los territorios autónomos, no se hubiera configurado a los senadores como representantes de los consejos ejecutivos, lo que, prácticamente, implicaba decantarse por un modelo de Senado análogo al del Bundesrät alemán, posición ésta con la que no nos sentimos identificados.

Cinco grupos parlamentarios (Alianza Popular, Comunista, Minoría Catalana, Socialistas del Congreso y Unión de Centro Democrático) presentaban votos particulares al anteproyecto de Constitución (14). De esos grupos,

(12) MARIO CACIAGLI: *art. cit.*, pág. 555.

(13) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: *art. cit.*, págs. 519-520.

(14) BOC, núm. 44, 5 de enero de 1978, págs. 698 y sigs.

tan sólo tres presentaban un voto particular al artículo 60, y solamente dos (Comunistas y Socialistas del Congreso) a la disposición transitoria quinta.

El Grupo Comunista, en su voto, proponía la supresión del apartado cuarto del precepto que nos ocupa, esto es, la desaparición del bloque senatorial elegido por la Cámara Baja.

Los Grupos Minoría Catalana y Socialistas del Congreso, prácticamente, coincidían en sus votos particulares dirigidos a modificar el apartado tercero del artículo 60 del anteproyecto, esto es, los criterios de determinación del número de senadores por cada territorio autónomo. La propuesta coincidente de los dos grupos parlamentarios citados trataba de volver a la redacción del artículo 59 del borrador, esto es, determinar el número de senadores con arreglo al siguiente baremo: un senador por territorio, otro por cada una de las provincias integrantes del mismo y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.

En cuanto a la disposición transitoria referente a la representación en el Senado de las provincias que no se hubieran constituido en territorio autónomo, el Grupo Parlamentario Comunista interponía un voto particular, al que se adherían los Socialistas del Congreso (15).

Las innovaciones más sustanciales del citado voto particular eran las que siguen:

1.^a Ante todo, la situación de las provincias a que nos estamos refiriendo era muy distinta —en este voto particular— respecto a la situación de las mismas en el texto del anteproyecto. En efecto, mientras en este último esas provincias parecían encontrarse en una situación estable («las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo»), en la redacción del voto particular quedaba claramente puesta de relieve la transitoriedad de la situación de las susodichas provincias («Las provincias que 'todavía' no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado...»).

2.^a Se alteraba el criterio numérico para la determinación del total de senadores por provincia, que ahora pasaba a ser de un senador por provincia (frente a los dos del texto del anteproyecto) y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 (el texto del anteproyecto no hacía referencia a ningún tipo de fracción).

(15) La redacción postulada por el voto particular era del siguiente tenor: «Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado previsto en el artículo 60 elegirán un senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.

Estos senadores serán elegidos por los concejales de todos los Ayuntamientos de la provincia, de entre ellos mismos.»

3.^a Finalmente, en el voto particular, tras mantenerse el criterio seguido por la disposición transitoria, de elección de estos senadores por los concejales de todos los ayuntamientos de la provincia, se exigía que tales senadores fueran elegidos de entre los mismos concejales.

Nada menos que 28 enmiendas en total iban a presentarse a los cuatro apartados del artículo 60 del anteproyecto, aparte de otras dos enmiendas que trataban de introducir un nuevo apartado quinto, y además de otras ocho enmiendas a la disposición transitoria quinta del anteproyecto (16).

Vamos a continuación a tratar de entresacar los rasgos más sustanciales de las innovaciones que propugnaban los diferentes enmendantes.

En relación con el texto de los votos particulares y de las enmiendas, algunos autores (17) han puesto de relieve que tales textos muestran la preocupación por aspectos marginales (problema numérico, distribución de senadores por territorio..., etc.), pero sin afectar al carácter del Senado tal como quedaba configurado en el anteproyecto.

A este respecto debemos expresar nuestra relativa discrepancia, ya que si, en efecto, la mayoría de las enmiendas tan sólo se enfrentan con aspectos marginales de la configuración del Senado, un pequeño número de enmiendas tratan de alterar, aun cuando tan solo sea parcialmente, esa naturaleza de Cámara de representación de los distintos territorios autónomos (artículo 60.1 del anteproyecto) para intentar que el Senado sea una Cámara de representación territorial sin más, dejando una vía abierta para que se pudiera establecer la representación provincial.

Evidentemente, en buena medida, este intento de reforma sustancial del carácter de la representación senatorial debía conectarse con la concepción de que, al no poder imponer la Constitución a todas las regiones la obligación de constituirse en regiones autónomas, había que prever el supuesto de regiones no sometidas a un régimen autonómico.

Esta concepción está latente en algunas de las cuatro enmiendas presentadas precisamente al apartado primero del artículo 60, en el que se definía el carácter de la representación del Senado.

Así, la enmienda número 691 (primer firmante Laureano López Rodó, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular) proponía la siguiente redacción del apartado 1.º: «El Senado se compone de los representantes de las distintas regiones que integran España.»

En una dirección semejante, la enmienda número 587 (primer firmante

(16) Pueden verse las enmiendas en *Enmiendas al anteproyecto de Constitución*, Cortes, Congreso de los Diputados.

(17) REMEDIOS SÁNCHEZ FÉRRIZ y JULIA SEVILLA MERINO: *art. cit.*, pág. 430.

Antonio Rosón Pérez y José María Pardo Montero, del Grupo de UCD) proponía una redacción de este tenor: «Corresponde al Senado la representación de los territorios que integran España», y en la motivación de la enmienda se aludía a que el Senado se configura como órgano de representación territorial; más adelante, el artículo 60 propuesto por esta enmienda, al determinar los criterios numéricos para la designación de los senadores, distinguía entre los territorios autónomos y las provincias que no formaran parte de territorios en régimen de autonomía, que constituirían, a los efectos de su representación en el Senado, circunscripciones electorales.

También la enmienda número 2 (primer firmante Antonio Carro Martínez, del Grupo de Alianza Popular) se orientaba en una dirección próxima a la antedicha, proponiendo el siguiente texto para el apartado 1.º: «El Senado se compone de los senadores de los distintos territorios autónomos y, en su caso, de las provincias que integran España» (18).

Las enmiendas presentadas a los restantes apartados del precepto, así como a la disposición transitoria quinta del anteproyecto, afectaban, como veremos de inmediato, prácticamente a todas las cuestiones contempladas originariamente por los dos artículos objeto de nuestro análisis. Vamos a tratar de desentrañarlas de acuerdo con la sistemática que sigue:

A) *Criterio numérico de determinación de los senadores que habían de representar a cada Territorio Autónomo.*

Cinco posiciones diferentes pueden distinguirse entre las enmiendas que presentaron los diputados.

a) La primera es la de quienes, al plantear una redacción global de la totalidad del artículo 60, siguen el criterio numérico recogido en el texto del anteproyecto. Es el caso de las enmiendas números 2, 691 y 736, cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, los diputados Carro Martínez, López Rodó y Ortí Bordás.

b) La segunda postura adoptada fue la del diputado López Raimundo, del Grupo Parlamentario Comunista (enmienda número 702), quien, tras admitir el criterio del artículo 60 del anteproyecto, introducía en él un elemento corrector, en el sentido de que si de la población de un Territorio Autónomo se derivara un número de senadores igual o inferior a la mitad de

(18) La cuarta y última de las enmiendas presentadas al apartado primero —enmienda número 736, primer firmante José Miguel Ortí Bordás, del Grupo Parlamentario de UCD— planteaba sólo cuestiones de estilo, proponiendo la sustitución de la referencia a «los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España» por la de «representantes de las distintas regiones autónomas».

otro, debía aumentarlo hasta alcanzar un número igual a la mitad más uno de aquél. Con ello, se pretendía evitar que ningún territorio autónomo tuviera que disminuir el número de senadores que le correspondiera según su población, que era lo que sucedía con el texto del artículo 60 del anteproyecto.

c) La tercera de las posiciones mantenidas trataba, sin más, de volver al texto del artículo 59 del borrador constitucional, esto es, un senador por territorio autónomo, otro por provincia integrante del mismo y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000 (19).

d) La cuarta posición al respecto aparecía como intermedia entre el criterio seguido en el borrador y el adoptado en el anteproyecto. Dentro de ella encontramos dos enmiendas diferentes: una, más próxima al borrador —enmienda número 64; primer firmante, Francisco Letamendía Belzunce, del Grupo Mixto—, que propugnaba como criterio numérico el que sigue: cinco senadores por territorio autónomo, uno más por provincia y otro por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 100.000; la otra —enmienda número 276; primer firmante, Rodolfo Guerra Fontana, del Grupo Socialistas de Catalunya—, más próxima al criterio del anteproyecto, postulaba que correspondieran a cada territorio autónomo cinco senadores y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000.

e) La última posición que encontramos entre las enmiendas presentadas se separaba radicalmente de las anteriores, pues se basaba en un criterio numérico de igualdad (enmienda número 587; primer firmante, Antonio Rosón Pérez, del Grupo de UCD). «Los territorios autónomos —se prescribía en el texto propuesto por el enmendante— tendrán un mismo número de senadores.» Se motivaba este criterio en la consideración de que la función del Senado deberá responder a una composición igualitaria que permita a los distintos entes representados la misma presencia y condición. De otra suerte, se desnaturalizaría su cometido específico, introduciéndose criterios demográficos ajenos al principio inspirador, y causando con ello desequilibrios en beneficio de las áreas más densamente pobladas.

B) *Cláusula limitativa del número de senadores.*

Un aspecto significativo y a tener en cuenta en relación con el número total de senadores era el párrafo segundo del apartado tercero del artículo 60 del anteproyecto, por mor de cual «ningún Territorio Autónomo podrá desig-

(19) Enmiendas números 147 y 506, cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana y el Grupo Parlamentario Mixto..

nar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro territorio autónomo». También entre las enmiendas presentadas, nos encontramos aquí con cuatro posiciones diferenciadas:

a) La primera es, sin más, la posición partidaria de mantener en su literalidad la prescripción constitucional a que acabamos de referirnos. Tal es el caso de las enmiendas números 691 y 736 (primeros firmantes, López Rodó y Ortí Bordás, respectivamente). También podemos encuadrar aquí la enmienda número 2, del diputado Carro Martínez, que, tras aceptar el criterio restrictivo del anteproyecto, amplía tal limitación a las provincias más pobladas respecto a las de menor población (provincias, obviamente, no integradas o conformadas en Territorios Autónomos).

b) La segunda posición venía dada por las enmiendas que, pura y llanamente, trataban de que desapareciera tal limitación (20) por no existir «ninguna razón válida para mantener la limitación establecida en el párrafo objeto de esta enmienda» (justificación de la enmienda número 28).

c) La tercera posición, a la que ya hicimos referencia con anterioridad (enmienda número 702; primer firmante Gregorio López Raimundo, del Grupo Comunista), pretendía modificar el criterio expresado en el anteproyecto, de modo que ningún Territorio Autónomo tuviera que disminuir el número de senadores que le correspondía según su población, para lo cual, como ya señaláramos, se propugnaba que el territorio de cuya población se derivara un número de senadores igual o inferior a la mitad de otro, lo había de aumentar hasta alcanzar un número igual a la mitad más uno de aquél.

d) La última posición, ya reseñada asimismo (enmienda número 587; primer firmante Antonio Rosón Pérez, del Grupo Parlamentario de UCD), no admitía esta limitación porque, obviamente, era en absoluto innecesaria dado el planteamiento de la enmienda, que defendía el principio de igualdad en la representación de los territorios autónomos.

C) *Organo facultado para elegir a los senadores representantes de los territorios.*

Un tercer aspecto decididamente importante es el de quién debe elegir a los senadores representantes de los territorios autónomos. Recordemos que el artículo 60.2, *ab initio*, del anteproyecto prescribía que «los senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los territorios autónomos».

(20) Enmiendas números 28, 147 y 625, cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, Alberto Jarabo Payá, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, el Grupo Parlamentario Minoría Catalana y el Grupo Parlamentario Vasco.

En relación a esta importante cuestión, se perfilaron tan sólo dos posiciones enfrentadas en las enmiendas:

a) La primera postulaba, sin más, la elección por las Asambleas legislativas. Era ésta evidentemente una posición mayoritaria, lo que se comprende de inmediato si se tiene en cuenta que a las tres enmiendas que se orientan en este sentido hay que añadir las enmiendas que, al no referirse para nada a esta cuestión y sí a otras del artículo 60, se supone que, implícitamente, estaban aceptando la regulación dada a este punto por el anteproyecto (21).

b) La segunda posición, drásticamente separada de la precedente, postulaba, creo que con buen criterio, la elección de los senadores por sufragio universal directo (enmienda número 736; primer firmante Ortí Bordás, del Grupo Parlamentario de UCD). En su justificación, se explicitaba algo más la postura mantenida: elección de los senadores de cada región por todos los ciudadanos mayores de edad de la región de que se trate, sistema muy parecido al italiano. Entre los argumentos esgrimidos en pro de esta enmienda cabe reseñar las siguientes consideraciones: «Porque se parte de la convicción de que las distintas representaciones deben estar perfectamente diferenciadas, evitando el solapamiento de la representación nacional con la regional, defecto en el que incurre el anteproyecto. Los electores deben elegir a sus representantes nacionales —Congreso y Senado— y a sus representantes regionales y municipales sabiendo que los eligen para una función concreta y perfectamente delimitada.»

Junto a esta enmienda, otra —la número 506; primer firmante el Grupo Parlamentario Mixto, cuyo portavoz era Raúl Morodo—, tras adherirse al voto particular formulado por el Grupo Socialistas del Congreso, en su motivación, se mostraba decididamente partidario de que los senadores fuesen elegidos por sufragio universal.

D) *Sistema electoral.*

Otro aspecto interesante era el del sistema electoral mediante el que se debía proceder a la elección de los senadores autonómicos.

Tres posiciones podían decantarse en esta cuestión, entre las escasas enmiendas que abordaron este punto:

a) La primera era la que admitía el sistema de representación propor-

(21) Las enmiendas que explícitamente postulaban una redacción idéntica a la del anteproyecto eran las números 2, 587 y 691, cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, Carro Martínez, Rosón Pérez y López Rodó.

cional propugnado por el texto del anteproyecto (enmienda número 691; primer firmante, López Rodó).

b) La segunda posición postulaba, con un lenguaje confuso, la elección de los senadores por las Asambleas legislativas mediante sufragio directo y secreto, con lo que se excluía toda referencia a la proporcionalidad del sistema (enmienda número 587; primer firmante, Rosón Pérez).

c) En cuanto a la tercera posición, dentro de la que englobo a los partidarios de la elección por medio de sufragio universal, elección por tanto directa —y en este sentido debe expresarse, para que no haya confusión, este término—, la enmienda número 736 (primer firmante, Ortí Bordás) concebía el sufragio, aparte de universal, como libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un criterio de escrutinio mayoritario. En cuanto a la enmienda número 506, a la que hemos aludido anteriormente, se limitaba a expresar —en las motivaciones— su proclividad hacia el sufragio universal, sin entrar en mayores detalles.

E) *Exigencia de que quede asegurada la representación de las diversas áreas del territorio.*

En íntima conexión con el sistema electoral, nos encontramos con otro aspecto importante que, en el texto del artículo 60.2, condiciona dicho sistema; nos referimos a la exigencia de que el sistema de representación proporcional se configure de tal manera que asegure la representación de las diversas áreas del territorio. Dos fueron las posiciones adoptadas al respecto por las diferentes enmiendas:

a) Una primera posición (enmiendas números 2 y 587, cuyos firmantes eran, respectivamente, Carro Martínez y Rosón Pérez), caracterizada porque pese a proponer en las enmiendas un nuevo texto completo del artículo 60, nada se señalaba acerca de esta exigencia en pro de que las diversas áreas del Territorio Autónomo quedaran representadas, de lo que había de deducirse la no aceptación de este punto.

b) Una segunda posición, representada por las enmiendas que mantenían la necesidad de que el sistema electoral asegurara la representación de las diferentes zonas de cada Territorio Autónomo en el Senado. Nos encontramos aquí con tres enmiendas semejantes aunque cada una de ellas con sus propios rasgos característicos:

La enmienda número 691 (López Rodó) que, tras ceñirse a lo prescrito por el artículo 60 del anteproyecto, otorgaba a Madrid y a su área metropolitana la consideración de región.

La enmienda número 736 (Ortí Bordás), en la que se prescribía que «el

sistema de escrutinio asegurará la representación de las diversas provincias y comarcas de la región».

Finalmente, la enmienda número 762 (Raimundo Clar Garau), que propugnaba para los archipiélagos balear y canario que quedara garantizada, como mínimo, la representación de un senador por cada una de las islas o agrupaciones de ellas, lo que se justificaba, esencialmente, en el precedente que había supuesto la Ley para la Reforma Política, que había reforzado el número de senadores de los dos archipiélagos, para garantizar, en todo caso, la representación de las islas menores respecto a la capital.

F) *Condiciones de elegibilidad.*

Un punto complementario del sistema electoral es el de las condiciones de elegibilidad. Recordemos al respecto que el artículo 60.2 del anteproyecto prescribía que los senadores —que debían ser elegidos por las Asambleas legislativas— lo serían entre sus miembros, esto es, se requeriría ser diputado de una Asamblea legislativa para poder optar a ser elegido senador. Pues bien, tres posiciones contrapuestas encontramos en las enmiendas presentadas en relación con esta cuestión.

a) La primera posición es la de quienes siguen en su literalidad la prescripción del anteproyecto (enmiendas números 587 —Rosón Pérez— y 691 —López Rodó—).

b) La segunda postura es, por el contrario, la de quienes no consideran requisito *sine qua non* la pertenencia como miembro a la Asamblea legislativa para poder ser elegido senador. Tal es el caso de la enmienda número 2 (Carro Martínez). En definitiva, para quienes se decantan por esta posición, es indistinto que se sea o no miembro de la Asamblea legislativa para poder ser candidato al Senado.

c) Finalmente, la tercera postura es la de quienes estiman que no se debe acumular el mandato de una Asamblea legislativa con el de senador. Y en consecuencia, el desempeño de ambos mandatos representativos es imposible, pues existe incompatibilidad entre ellos. Este es el caso de la enmienda número 736 (Ortí Bordás), si se considera en conjunto la enmienda presentada al artículo 60, que deja en el olvido la exigencia del anteproyecto de ser miembro de la Asamblea para poder ser elegido senador, y la presentada al artículo 58.2, en cuya virtud este precepto debía quedar redactado del siguiente modo: «Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente ni acumular el mandato de una Asamblea regional con el de diputado o senador.»

G) *Período de tiempo del mandato de los senadores.*

Estamos ante otra cuestión de interés sobre la que se advierten dos posturas al respecto:

a) La primera es la de quienes admiten explícitamente que el tiempo del mandato de senador sea igual al de la propia legislatura de la Asamblea legislativa que lo ha elegido (enmienda número 2; Carro Martínez).

b) La segunda postura es la de quienes no admiten que el mandato de los senadores quede supeditado, en cuanto al tiempo de su duración, al período que abarca el mandato de los miembros de las Asambleas legislativas de los territorios autónomos.

De aquí que tres enmiendas (22) coincidan en fijar un período de cuatro años al mandato senatorial. Es interesante a tal efecto recordar la justificación que a tal fin da la enmienda número 691: «No resulta conveniente —se dice en ella, y creo que acertadamente— que el mandato de los senadores varíe de unas regiones a otras para hacerlo coincidir con la legislatura de las Asambleas de las regiones autónomas... Se estima más adecuado que el mandato del Senado coincida con el del Congreso de los Diputados.»

H) *Elección de senadores por el Congreso de los Diputados.*

Una cuestión de cierta importancia era la de la existencia de un grupo de hasta veinte senadores elegidos por el Congreso de los Diputados de entre una serie de personas relevantes en diferentes facetas. Entre las enmiendas que contemplaron este punto concreto, podemos diferenciar tres posiciones diferenciadas:

a) La primera de ellas es la de quienes, como el diputado Carro Martínez (enmienda número 2), se mostraron partidarios de mantener este grupo de senadores. En esta enmienda, se modificaba la mayoría de tres quintos de los votantes del Congreso exigida por el anteproyecto, proponiéndose tan sólo que la elección requiriese la mayoría absoluta del Congreso.

b) La segunda posición es la que nos ofrece la enmienda número 691 (López Rodó) que, admitiendo la necesidad de que hasta veinte personalidades pudieran incorporarse al Senado, proponía un cambio en el órgano encargado del nombramiento de tales senadores que, según la enmienda, debía ser el Rey, al comienzo de la legislatura.

(22) Las enmiendas números 587, 691 y 736, cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, los diputados Rosón Pérez, del Grupo Parlamentario centrista; López Rodó, del Grupo de Alianza Popular, y Ortí Bordás, del Grupo de UCD.

c) La tercera y más generalizada posición es la de quienes propugnan sin más la supresión del artículo 60.4 del anteproyecto, y con ello la desaparición de este tipo de senadores (23). Las razones esgrimidas para justificar la necesidad de tal supresión son diversas, aunque lo cierto es que todas ellas giran alrededor de la consideración de que la naturaleza de la representación senatorial se vería alterada con la existencia de esos veinte senadores.

En concreto, algunas de las razones que arguyeron fueron: se debe respetar el principio de representación territorial (Rosón Pérez); los senadores nombrados por el Congreso pueden alterar sensiblemente la composición territorial del Senado e incluso alterar la naturaleza de esta Cámara (Minoría Catalana); la existencia de esos senadores es contraria a la naturaleza de la Cámara Alta (Socialistes de Catalunya y Socialistas del Congreso); y tales senadores introducen un elemento de representación indirecta totalmente injustificado (Grupo Vasco).

1) *Senadores de elección por las provincias que no se hubiesen constituido en Territorios Autónomos.*

Nos vamos a referir, ya para terminar con este análisis detenido de las enmiendas presentadas a los preceptos que estamos analizando, a las prescripciones contenidas en las enmiendas en relación con los senadores que debían ser elegidos por aquellas provincias que no se hubiesen constituido en Territorios Autónomos.

Ante todo, hay que decir que de una lectura detenida de tales enmiendas se deduce que no es igual para todas ellas la situación de estas provincias no integradas en territorios autónomos. Para unas, la situación de tales provincias es puramente transitoria; así se aprecia con claridad en la enmienda número 185 (Minoría Catalana), cuando se refiere a «las provincias que *todavía* no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado». Para otras enmiendas, la situación de las citadas provincias puede ser perfectamente definitiva; y así, la enmienda número 691 (López Rodó), al proponer, entre otras modificaciones, la supresión de la disposición transitoria quinta, lo justifica en los siguientes términos: «La existencia de provincias que no se constituyan en regiones autónomas no ha de entenderse

(23) Las enmiendas que defienden tal postura son las siguientes: números 587 (Rosón Pérez), 64 (Francisco Letamendía Belzunce, del Grupo Parlamentario Mixto), 148 (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), 277 (Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya), 397 (Grupo Socialista del Congreso), 506 (Grupo Mixto, del que es portavoz Raúl Morodo) y 626 (Grupo Parlamentario Vasco).

como algo necesariamente transitorio, sino que puede tener carácter permanente.»

Quizá precisamente por esta última consideración, es por lo que la enmienda a la que me estoy refiriendo (número 691) propone un minucioso sistema de elección de los que podríamos denominar «senadores provinciales», que, en algunos de sus puntos, presenta importantes lagunas. Esta enmienda partía de la diferenciación de dos tipos de regiones: las regiones autónomas y las que no tuviesen un régimen autonómico.

Los senadores serían elegidos por las Asambleas legislativas de las regiones autónomas, o en su defecto, «por las Diputaciones Provinciales de las demás regiones» entre sus miembros. ¿A qué tipo de regiones se refiere esta enmienda? Al hablar de Diputaciones Provinciales, ¿se puede pensar que cada provincia constituye una región? Si se trata, como suponemos, de una posible agrupación de Diputaciones, ¿en qué criterio se basarán esas Diputaciones para agruparse? Estas son, muy someramente, algunas de las dudas y lagunas que presenta esta enmienda en este aspecto concreto.

Las prescripciones de esta enmienda número 691 se completaban en este punto que contemplamos con la previsión de que «las provincias que no se hayan constituido en regiones autónomas» (ahora, como vemos, ya no se habla de «las demás regiones», sino de «las provincias no constituidas en regiones autónomas») elegirán dos senadores por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes, previsión ésta idéntica a la de la disposición transitoria quinta.

Hecha esta detenida referencia a la enmienda anterior, por sus especiales características, vamos a tratar de referirnos con brevedad a los rasgos más significativos recogidos por las restantes enmiendas en relación con el tema que nos ocupa.

a) En cuanto al sujeto u órgano capacitado para proceder a la elección de estos «senadores provinciales», hay un criterio predominante a favor de lo prescrito en la disposición transitoria quinta, esto es, que sean elegidos por la totalidad de los concejales de todos sus municipios (24). Sin embargo, la enmienda número 736 (Ortí Bordás) proponía que la elección correspondiese a los electores inscritos en el censo. Y la enmienda número 185 (Minoría Catalana) no hacía referencia alguna a quién debía proceder a esta elección.

b) Alguna enmienda (por ejemplo, la número 323, del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya, y la número 377, del Grupo Socialista del

(24) Enmiendas números 2 (Carro Martínez), 587 (Rosón Pérez), 91 (Emilio Gastón Sanz, del Grupo Parlamentario Mixto), 323 (Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya), 377 (Grupo Socialista del Congreso) y 585 (Grupo Parlamentario Mixto).

Congreso) determinaba el sistema electoral, indicando que la elección se llevaría a cabo conforme a un sistema de representación proporcional.

c) También alguna de las enmiendas se refería a las condiciones de elegibilidad; así, la enmienda número 585 (del Grupo Parlamentario Mixto) exigía que los senadores fueran elegidos de entre los mismos concejales a quienes correspondía la elección.

d) En cuanto al período de mandato de estos senadores provinciales, la enmienda número 587 (Rosón Pérez) propugnaba que fueran elegidos por el mismo período previsto para los senadores elegidos por las Asambleas legislativas, período que debía ser de cuatro años.

e) Finalmente, debemos referirnos al número de senadores provinciales que postulaban las diferentes enmiendas. Con la salvedad de una enmienda que se distanciaba notoriamente del criterio numérico de las demás, éstas discrepaban tan sólo en pequeños detalles.

— La enmienda primeramente aludida era la número 587 (Rosón Pérez). Esta enmienda determinaba que las provincias que no formaran parte de territorios en régimen de autonomía constituirían circunscripciones electorales que habrían de guardar una proporcionalidad con los territorios en régimen de autonomía; dichas circunscripciones contarían en el Senado con una representación igual a la de los territorios citados, lo que concordaba plenamente con la concepción global del Senado por parte de esta enmienda, que postulaba el principio de igualdad en cuanto al número de senadores representantes de los diferentes territorios autónomos.

— Las restantes enmiendas no se diferenciaban sustancialmente. Y así, mientras unas (números 2, Carro Martínez, y 736, Ortí Bordás) coincidían con el criterio numérico de la disposición transitoria quinta del anteproyecto (dos senadores por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes), con la sola salvedad de la enmienda número 2, que añadía un senador más por fracción de 250.000 habitantes, otras enmiendas (números 185, Minoría Catalana, y 585, Grupo Parlamentario Mixto) proponían un criterio numérico basado en un senador por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.

Un tercer grupo (enmiendas números 323, Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, y 377, Grupo Socialista del Congreso) propugnaba un senador por provincia y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000.

Por último, la enmienda número 91 (Emilio Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón, integrado en el Grupo Mixto), al objeto de evitar la desnivelación de la representatividad entre las diversas provincias, con lo que salen perjudicadas precisamente las más deprimidas y las que han veni-

do padeciendo mayor tasa de emigración, propugnaba el siguiente criterio numérico: tres senadores por provincia y uno más por cada millón de habitantes.

Digamos finalmente que una última enmienda (la número 751, José María García-Margallo Marfil y Antonio Domínguez García, del Grupo Parlamentario de UCD), separándose un tanto de las anteriores, solicitaba que los municipios de Ceuta y Melilla estuvieran representados por dos senadores, hasta que se adhirieran a un territorio autónomo.

Analizadas ya las distintas enmiendas, llega el momento de poner punto final a esta primera fase de la configuración de la Cámara Alta, porque, como vamos a ver de inmediato, el Informe de la Ponencia supondrá un notorio cambio de rumbo, que aún se acentuará más en momentos ulteriores.

En definitiva, y a modo de síntesis, el Senado, en los albores del debate constituyente, aparece claramente perfilado como una Cámara de representación autonómica. Las enmiendas, aun cuando algunas de ellas traten de alterar parcialmente la naturaleza de la Cámara Alta, en su gran mayoría, tan sólo mostrarán su interés por aspectos marginales.

Y un tanto sorpresivamente, el Informe de la Ponencia supondrá el principio de un cambio de orientación que se hará patente con más claridad aún en los debates subsiguientes. Con ello, la Ponencia, como ha puesto de relieve Sánchez Agesta (25), revelará claramente su vacilación o falta de un criterio concorde sobre la composición del Senado.

3. EL SENADO, CAMARA DE REPRESENTACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El 17 de abril publicaba el *Boletín Oficial de las Cortes* el Informe de la Ponencia (26). En él se modificaba la denominación del título VIII (anteriormente «De los territorios autónomos»), cuya nueva rúbrica pasaba a ser «De la organización territorial del Estado», dedicándose su capítulo tercero a las Comunidades Autónomas.

Iba a ser precisamente esta modificación terminológica el argumento que esgrimiría la Ponencia para cambiar el texto del apartado primero del artículo 60 —que ahora pasaba a ser el artículo 64—, que quedaba redactado del siguiente modo: «El Senado se compone de los representantes de las

(25) LUIS SÁNCHEZ AGESTA y otros autores: *Constitución Española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 174.

(26) *BOC*, núm. 82, 17 de abril de 1978, págs. 1519 y sigs.

diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica.»

Con ello, la Ponencia entendía que quedaban sin objeto las cuatro enmiendas dirigidas contra este apartado.

En cuanto a los tres restantes apartados, en base a la complejidad de la cuestión y a su necesaria conexión con la redacción que finalmente se acordara para el título VIII, la Ponencia juzgaba preferible la supresión de estos apartados, remitiéndose la determinación de la composición concreta del Senado a una ley orgánica, con lo que no se pronunciaba ni en favor ni en contra de las enmiendas presentadas.

El giro —brusco y sorprendente— dado por la Ponencia respecto a la configuración constitucional del Senado no suponía, como a primera vista pudiera pensarse, una mera modificación terminológica, sino que implicaba una transformación en profundidad de la naturaleza del Senado (27). Varios argumentos se pueden aportar en apoyo de esta tesis:

1. En primer término, de ser una Cámara de representación de los distintos territorios autónomos, el Senado pasaba a ser ahora una Cámara de representación de las diferentes entidades territoriales y, si analizamos el contenido del título VIII, tal modificación implicaba que —al organizarse territorialmente el Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas— el Senado pudiese ser una Cámara de representación provincial, postergando desde esta perspectiva a las comunidades autónomas.

2. En segundo lugar, el cambio de terminología del que pasaba a ser ahora artículo 64 no venía exigido —como se aducía en el Informe de la Ponencia— por el hecho de que se hubiera modificado la rúbrica del título VIII, pues uno de los tres capítulos en que se dividía dicho título versaba explícitamente sobre las comunidades autónomas, por lo que si la intención de la Ponencia hubiera sido mantener la naturaleza de la Cámara Alta no se hubiera aludido genéricamente a que ésta se componía «de los representantes de las diferentes entidades territoriales», puesto que era evidente que ello, aparte de la indeterminación que implicaba, comportaba que el Senado pudiese ser bien una Cámara provincial o bien una Cámara autonómica. En tal contexto, parece evidente que la intención subyacente en este cambio de terminología era, en realidad, una modificación de la naturaleza de la representación senatorial.

3. Por último, frente a un Senado perfectamente delimitado en su composición, modo de elección, período de mandato de los senadores..., etc., nos

(27) De la misma opinión es PILAR DEL CASTILLO: «El derecho electoral en la nueva Constitución española», en la obra *Lecturas sobre la Constitución española*, I, Facultad de Derecho, UNED, Madrid, 1978, págs. 220.

encontramos ahora ante un Senado cuyo rasgo más sobresaliente es la absoluta indeterminación, pues la Ponencia se remite para la determinación de la concreta composición de la Cámara Alta a una ley orgánica (28).

En definitiva, por razones realmente muy poco claras (29), que es de esperar algún día nos revele alguno de los ponentes, la Ponencia, en su definitivo Informe, daba un cambio muy sensible, casi nos atreveríamos a decir que radical, a la naturaleza del Senado. Y, todo ello, como hemos puesto ya de relieve, resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que las numerosas enmiendas presentadas al artículo 60 del anteproyecto no se orientaban, por lo general, en tal dirección.

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso debía ocuparse del texto del artículo relativo al Senado en su sesión del 1 de junio. Sin embargo, un estéril debate acerca de la composición y sistema de elección del Congreso de los Diputados (30) iba a terminar con la solicitud del diputado Martín Toval de aplazar la votación de los artículos 63 y 64 (referentes, respectivamente, al Congreso y al Senado), «hasta que madure el debate, discusión y votación en su momento, de los artículos que pueden condicionar la configuración definitiva de las Cámaras y de las Cortes Generales» (31). A la propuesta se adhería el diputado Fraga Iribarne y finalmente era aceptada por la Comisión.

Y así, se llegaría a la sesión conclusiva de los trabajos de la Comisión, el día 20 de junio, fecha en la que las numerosas negociaciones llevadas casi siempre a cabo a espaldas de los órganos parlamentarios y en las que se fraguaría el conocido consenso, arriban felizmente a puerto.

No son muy arduas ni muy extensas las discusiones que los miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales van a dedicar al importante aspec-

(28) En relación con esta remisión a una ley orgánica, PEDRO DE VEGA (en su artículo «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución», en la obra *La Costituzione Spagnola. Nel trentennale della Costituzione Italiana*, Arnaldo Forni Editores, Bolonia, 1978, págs. 9-20; en concreto, pág. 10), acertadamente, señalaba lo siguiente:

«Y cuando se conoce que las leyes orgánicas serán modificadas, aprobadas o derogadas por mayoría absoluta del Congreso, la pregunta que surge espontáneamente es la siguiente: ¿De qué sirven los artículos 159, 160 y 161, en que se establece un procedimiento de reforma que bien permitiría decir que en lugar de encontrarnos ante una Constitución rígida nos hallamos ante una Constitución inmodificable y pétrea?»

(29) MARIO CACIAGLI (*art. cit.*, pág. 555) considera al respecto que el disenso sobre toda la problemática de las autonomías había incidido, así, radicalmente, sobre el artículo precedentemente votado.

(30) *DSCD*, núm. 78, 1 de junio de 1978, págs. 2823 y sigs.

(31) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* —en adelante, *DSCD*—, número 78, pág. 2855.

to de la conformación del Senado (32), pero lo cierto es que, a lo largo de esa discusión, una enmienda *in voce* del Grupo de UCD tenía la virtualidad de alterar por completo la naturaleza que hasta ese preciso momento tenía la Cámara Alta (33).

En definitiva, la modificación introducida por el Informe de la Ponencia había sido el primer paso que iba a tener como virtualidad el posibilitar la modificación de la naturaleza de esta Cámara, lo que se fraguaría y consolidaría poco después en el seno de la Comisión encargada de dictaminar el proyecto de Constitución.

4. EL SENADO, CAMARA DE REPRESENTACION PROVINCIAL

Como acabamos de poner de relieve, el Grupo Parlamentario de UCD presentaba, poco antes de que la Comisión de Asuntos Constitucionales comenzara a debatir el artículo 64, una enmienda *in voce* que el diputado Alzaga Villaamil (34) iba a defender y tratar de explicar.

Con la citada enmienda se intentaba «superar una de las lagunas más notables que probablemente se registraban en el Informe de la Ponencia. A saber: se constitucionalizaba el principio de la existencia de un Senado y se desconstitucionalizaba su composición», con lo que se dejaba sobre la mesa un cheque en blanco en materia tan trascendental y de tanta entidad jurídico-constitucional como la composición de una de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales (35). De ahí que, según Alzaga, la enmienda *in voce* de UCD tratara de concretar «las bases de esa representación que se ha dado en llamar territorial». Y esa concreción giraba, según el propio diputado, en torno a tres grandes criterios:

Un primer criterio, el fundamental, puesto que afectaba a la composición de la mayor parte del Senado, era el de cuatro senadores por provincia, «lo cual, obviamente —reconocía el diputado centrista— se inspira en la composición actual, que ha creado un precedente afortunado» (36). Tal

(32) *DSCD*, núm. 39, Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión núm. 24, 20 de junio de 1978, págs. 3524-3531.

(33) De la misma opinión son MARIO CACIAGLI (*art. cit.*, pág. 556) y REMEDIOS SÁNCHEZ FÉRRIZ y JULIA SEVILLA MERINO (*art. cit.*, pág. 432).

(34) *DSCD*, núm. 93, págs. 3527-3528.

(35) Poco después, el diputado comunista Solé Tura afirmaría (*DSCD*, núm. 93, página 3528) que el párrafo, tal como estaba en el artículo 64, es absolutamente intolerable desde el punto de vista de la lógica jurídica más elemental.

(36) Recordemos al respecto que en la Constitución de 1869 el Senado quedaba integrado por cuatro senadores por cada provincia, elegidos por medio de sufragio indirecto y de entre determinadas categorías sociales.

criterio encontraría un argumento favorable en la consideración de que constituye un contrapeso a la representación de las grandes provincias, si éstas tuvieran un peso en el órgano legislativo siempre en función de su población.

Un segundo criterio, complementario del anterior, venía dado por la necesidad de que las comunidades autónomas que se constituyeran pudieran proponer, de acuerdo con lo que se señalara en sus estatutos y en una ley orgánica, dos candidatos a senadores, que serían nombrados por el Rey, siguiendo el viejo adagio que prevalece en las Monarquías constitucionales, en cuya virtud el Rey nombra, pero no elige. La enmienda, no obstante, establecería una salvedad en relación con aquellas comunidades que se asentaran sobre una sola provincia, las cuales verían reducida su representación senatorial complementaria a tan sólo un senador más.

El trasfondo de la complementariedad de este criterio —que de ser el aspecto fundamental en el texto del anteproyecto pasaba en esta enmienda a ser tan sólo un criterio complementario— bien podía encontrarse en la consideración efectuada por Alzaga en el sentido de que si bien se estaba en presencia de un Estado que, en virtud de lo dispuesto en el título VIII de la Constitución que se estaba elaborando, se podía integrar progresivamente a base de comunidades autónomas, no se podía olvidar que no necesariamente todas las unidades provinciales que lo integraban debían constituirse en comunidades autónomas.

El tercer y último criterio complementario dibujaba un apartado de redacción aparentemente compleja —como admitía el mismo diputado de UCD— en cuya virtud se abría la puerta del Senado a los representantes que, en su caso y día, puedan enviar Ceuta y Melilla y, llegado el afortunado supuesto, también Gibraltar.

Contras estos criterios se habían alzado —con tono duro y sorprendido al tiempo (37)— el comunista Solé Tura, el diputado vasco Vizcaya Retana y el socialista aragonés del Grupo Parlamentario Mixto, Gastón Sanz.

Solé Tura, en una primera intervención (38), propugnaba una vuelta al texto del 5 de enero, puesto que en él se configuraba el único Senado con sentido en el contexto de nuestra Constitución. «Si realmente vamos a construir un sistema político basado en las autonomías, en la generalización de estas autonomías, aunque sea con ritmo diverso... el Senado sólo tiene sentido como Cámara representativa de las autonomías, esto es, como Cámara representativa de las nacionalidades y regiones.» «Si no es así —apostillará

(37) MARIO CACIAGLI: *art. cit.*, pág. 557.

(38) DSCD, núm. 93, págs. 3524-3525.

Solé Tura—, el Senado carece propiamente de sentido, porque una segunda Cámara que sea una Cámara de duplicación de las labores de la Cámara Baja, del Congreso de los Diputados, es pura y simplemente una pérdida de tiempo en el terreno legislativo.»

En una intervención subsiguiente (39), Solé Tura, tras considerar que el diputado centrista Alzaga Villaamil había utilizado para la defensa de la enmienda *in voce* de su Grupo «todos los lugares comunes del léxico conservador en torno a la temática de la constitución del Senado» («ha hablado —dirá Solé Tura— de contrapesos, ha hablado de reconsideración serena de las labores del Congreso»), y refiriéndose precisamente al Senado que había de perfilarse, de ser aceptada la enmienda *in voce*, efectuaba la siguiente consideración: «Con esto nos quedamos con un Senado que va a tener los exactos defectos que pueda tener el actual. Por ejemplo, una sobrerrepresentación de las áreas rurales y, en definitiva, el establecimiento de un correctivo de representación mayoritaria que viene a corregir sensiblemente los criterios de representación proporcional que acabamos de proclamar hace un momento.»

Vizcaya Retana, diputado del PNV, pondría de relieve (40), en un turno a favor de la enmienda comunista, que «tal y como se ha presentado la constitución del Senado en la enmienda presentada por el Grupo de UCD, nos encontramos que la Comunidad Autónoma pierde prácticamente su esencia y su contenido, puesto que se vuelve a la representación por provincias, cuando la Comunidad Autónoma lo que ha hecho es superar el marco de la provincia».

Finalmente, el diputado Gastón Sanz (41), tras subrayar la feliz solución que se dió al texto inicial que figuraba en el *Boletín* del 5 de enero, y afirmar que esta fórmula era francamente racional y defendible y mucho mejor que la que se pretendía dar ahora, proponía dos enmiendas *in voce*. Por la primera —que sería rechazada—, se pedía incluir como apartado segundo el texto del apartado tercero del proyecto inicial del 5 de enero, cambiando únicamente las palabras «territorio autónomo» por «comunidad autónoma». Con ello, el número de senadores representantes de las comunidades se equiparaba al de senadores provinciales, lo que suponía mezclar en plano de igualdad —al menos, numéricamente hablando— dos tipos de senadores absolutamente diferenciados con el resultado subsiguiente de configurar una Cámara Alta con un número de miembros excesivamente alto.

Por la segunda enmienda *in voce* —que se incorporaría al texto del ar-

(39) *DSCD*, núm. 93, págs. 3528-3529.

(40) *DSCD*, núm. 93, pág. 3526.

(41) *DSCD*, núm. 93, págs. 3529-3530.

título 64 como apartado cuarto— se explicitaba que la duración del Senado sería de cuatro años.

Tras todas las intervenciones tendría lugar la votación en la que la enmienda *in voce* de UCD era aprobada por 30 votos a favor, cuatro en contra y ninguna abstención, con lo que pasaba a ser el texto del nuevo artículo 64 (42).

En las intervenciones para explicación de voto, el diputado catalán Alavedra Moner (43) señalaría que el Senado, para su Grupo, «tendría que ser el símbolo y el cauce de la colaboración y solidaridad entre los pueblos de España», lo que sólo vendría dado por un Senado de las nacionalidades y regiones.

De esta forma, en el dictámen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el anteproyecto de Constitución (44), el artículo 64 quedaba con una redacción del siguiente tenor (45):

«1. El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una ley orgánica.

2. Las Comunidades Autónomas que constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.

3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados *a*) y *c*) (46) del artículo 142, autorice la constitución de

(42) *El Socialista*, órgano de prensa del PSOE, comentando tal decisión, el 25 de junio, señalaba lo que sigue: «Una fórmula un poco híbrida del Senado, que prevé una Cámara correctiva de la Cámara Baja y que cuente, también, con una cierta representación de las Comunidades Autónomas.»

(43) *DSCD*, núm. 93, pág. 3531.

(44) *BOC*, núm. 121, 1 de julio de 1978, págs. 2591 y sigs.

(45) Para E. AJA y X. ARBÓS (*art. cit.*, págs. 39-40) quizá sea útil señalar que la suerte de este artículo fue probablemente unida a la del artículo 59 del anteproyecto, en el que se regulaba la elección de los diputados y que fue debatido en la misma sesión de la Comisión del Congreso que el entonces artículo 60... Es posible —apuntan los citados autores— que en las negociaciones habidas entre el Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión del Congreso, una de las contrapartidas del apoyo socialista al cambio en la composición del Senado fuera la de introducir el criterio de representación proporcional en la elección de diputados.

(46) Según los apartados *a*) y *c*) del artículo 142: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito terri-

las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado.

4. El Senado es elegido por cuatro años.»

Como se puede apreciar con claridad con la sola lectura del texto del precepto, el Senado ante el que ahora nos encontramos es esencialmente un Senado provincial ya que el criterio básico para la elección de sus miembros es el de aceptación de la circunscripción provincial; de este modo se eligen 200 senadores.

Sólo subsidiariamente y como criterio complementario, participan las Comunidades Autónomas en la elección de senadores, al poder proponer las comunidades pluriprovinciales dos candidatos a senadores, que serán nombrados por el Rey, aspecto éste poco satisfactorio desde nuestro punto de vista, pese a engarzar con el viejo principio de las Monarquías constitucionales de que el Rey nombra pero no elige.

Por último, el artículo 64 abría una puerta hacia el futuro al posibilitar que las Comunidades cuyo ámbito territorial no superara el de una provincia y no reunieran las condiciones previstas por el artículo 137.1 —esto es, esencialmente, entidad regional histórica—, cuando, por motivos de interés nacional, pudieran constituirse como Comunidades Autónomas, tuvieran derecho a tener una representación senatorial que sería fijada por la propia ley orgánica que autorizara la constitución de dicha Comunidad (47). Asimismo, se establecía otro tanto para aquellos territorios que, no estando integrados en la organización provincial, accedieran, también por motivos de interés nacional, a la autonomía (48).

Finalmente, el apartado cuarto y último del artículo 64, incorporado tras la aceptación de la enmienda del diputado Gastón Sanz, establecía para los senadores un mandato de cuatro años, idéntico al de los diputados de la Cámara Baja.

Es preciso destacar, por último, que, tal y como quedaba redactado el artículo 64, presentaba importantes lagunas, que debían ser complementadas por otras normas legales. Así, nada se señalaba en relación con el modo de elección de los senadores elegidos por cada provincia, para lo que el

terial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado primero del artículo 137.

c) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.»

(47) Alzaga Villaamil señalaría que este punto estaba pensado para las ciudades de Ceuta y Melilla.

(48) El mismo diputado de UCD era de la opinión de que este supuesto estaba pensado para Gibraltar.

texto constitucional se remitía a una ley orgánica. Igualmente, tampoco se especificaba el procedimiento que debían seguir las Comunidades Autónomas para designar a las personas que podían proponer como candidatas a senadores, debiendo actuar aquí los Estatutos de las Comunidades, en el marco de una ley orgánica. Nada se señalaba tampoco sobre las condiciones de elegibilidad, aunque lo que sí quedaba implícitamente aclarado —por mor del artículo 62.1 (49)— era la compatibilidad entre el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma y la de senador.

En definitiva, de un Senado configurado como Cámara de las Autonomías, se ha pasado, a través de una etapa intermedia que ha posibilitado este cambio, a una Cámara Alta de representación provincial en la que sólo subsidiariamente se atiende a la representación de las Comunidades que hayan accedido a la autonomía. A lo largo de una compleja evolución se ha llegado finalmente y con bastante exactitud a un punto muy próximo al de partida, esto es, a un Senado que se encuentra prácticamente equiparado al que configurara la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, con la sola diferencia de haber sido sustituidos los senadores de nombramiento regio por este otro grupo —muy semejante cuantitativamente— de senadores de representación de las Comunidades Autónomas (50).

En la sesión del miércoles 12 de julio, el Pleno del Congreso (51) abordaba el debate del dictamen de la Comisión sobre el artículo 64 (52). Solé

(49) Según el artículo 62.1: «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.»

(50) E. AJA y X. ARBÓS (*art. cit.*, pág. 40) estiman que la razón de este cambio sustancial reside en las reacciones que en medios influyentes sobre UCD, y en la propia UCD, provocó la divulgación del texto del borrador constitucional filtrado a la prensa. Dichas reacciones se centraron muy especialmente en el artículo 2.º y en el título VIII. Pudo apreciarse un cambio en la estrategia centrista frente a las autonomías y, por consiguiente, ante la Cámara que debía representarlas según el primer consenso.

(51) Varios votos particulares y enmiendas, en relación con el artículo 64, se acordaban mantener por diferentes grupos para su defensa ante el Pleno del Congreso (pueden verse en *BOC*, núm. 121, 1 de julio de 1978, págs. 2623 y sigs.). Al respecto, podemos enumerar las que siguen:

- La enmienda *in voce* del diputado Gastón Sanz, al artículo 64.
- La enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 64.
- La enmienda número 702, número 2, del diputado López Raimundo, al artículo 64, apartado segundo.
- La enmienda del Grupo Comunista, por la que se defiende el texto del 5 de enero de 1978.
- El voto particular de Solé Tura al artículo 64.2.
- El voto particular también de Solé Tura al artículo 64.4.

(52) *DSCD*, núm. 108, sesión plenaria núm. 37, 12 de julio de 1978, págs. 4189-4198.

Tura, Vizcaya Retana y Gastón Sanz, sucesivamente, defenderían una vez más sus enmiendas al artículo 64.

Solé Tura (53) iba a partir de una clasificación de las Cámaras Altas «un tantico maniquea» —como señalaría en su intervención posterior el diputado Cisneros Laborda—. En efecto, para el prestigioso constitucionalista catalán, los Senados o bien son Cámaras que representan pura y simplemente las reminiscencias del pasado, o bien se han reconvertido, en la historia más reciente, como Cámaras representativas de Estados organizados en forma federal o cuasi federal. Evidentemente, los ejemplos de los Senados francés, belga y holandés muestran lo forzado de la división efectuada por Solé Tura.

Centrándose en el análisis de nuestro sistema, que parte de un Estado que se conceptúa como unitario, pero que se constituye en forma de Comunidades Autónomas, la alternativa para Solé Tura era la siguiente: «O bien el Senado es una Cámara de representación de esas Comunidades Autónomas que vamos a configurar», «o bien es una Cámara de pura duplicación de los trabajos del Congreso, que no tiene más sentido que intentar minimizar, todavía más, los criterios de proporcionalidad que hemos introducido en la regulación del Congreso». Y, a la vista del texto del artículo 64, la conclusión del diputado comunista era tajante: «Lo que se contempla en el artículo 64 es el principio de pura y simple Cámara de duplicación.»

El carácter de Cámara de representación territorial latente en el artículo 64 era desechado como consecuencia de ser la provincia la entidad territorial, asignándose a la Comunidad Autónoma «sólo un papel absolutamente secundario y prácticamente formal para designar unos senadores, pocos, que luego serán designados, a su vez, por el Jefe del Estado». De ahí que Solé Tura indicara —con toda razón— que «en realidad, el principio de representación se sitúa en las provincias y no en lo que creemos que va a ser el sistema fundamental de organización territorial del Estado».

Sobre la base de todas las argumentaciones antedichas, las conclusiones del profesor de la Universidad de Barcelona eran de un pesimismo total: «Una Cámara de esas características no resuelve ningún problema y los complica todos»; «no sirve en absoluto para lo que quizá podría servir, es decir, para luchar contra las desigualdades existentes hoy en el país, para reequilibrar desequilibrios»; «sirve única y exclusivamente para contrarrestar el principio de proporcionalidad y para frenar la posible iniciativa de la Cámara fundamental, el Congreso de los Diputados».

Y de todo ello, Solé Tura concluía afirmando que con el artículo 64 se

(53) *DSCD*, núm. 108, págs. 4189-4192.

crea «una institución que no es sólo superflua, desde un punto de vista estrictamente técnico, sino que tiene un carácter absolutamente regresivo».

El diputado del Grupo Parlamentario Vasco, Vizcaya Retana (54), tras acumular la enmienda de su Grupo a la presentada por los comunistas, insistiría en la necesidad de que la segunda Cámara obedeciera a un criterio de representación de las Comunidades Autónomas, «puesto que si no obedece a este criterio, nuestro Grupo piensa que es inútil su existencia».

Vizcaya Retana llegaría a una curiosa aproximación entre el Congreso y el Senado. Si se concibe el Congreso como acabamos de aprobar —manifestará— al no haber solamente una representación proporcional a la población, sino asegurarse también la representación de cada circunscripción electoral con independencia de su número de población, se estará dotando al Congreso de un elemento de territorialidad, con lo que si el Senado no alcanza el carácter de Cámara de las Comunidades Autónomas, se daría una doble representación de carácter territorial en el Congreso y en el Senado.

Por último, el diputado vasco se mostraría favorable a la existencia de la Cámara Alta sólo en el supuesto de que le correspondiesen a dicha Cámara una serie de funciones orientadas a la consecución de la coordinación y la solidaridad entre los pueblos de España.

Gastón Sanz, del Grupo Mixto (55), solicitaba con su enmienda que se volviese a tener en cuenta una gran parte, por no decir casi la totalidad, del texto que se había previsto para configurar el Senado en el primer anteproyecto publicado el 5 de enero.

Para un turno en contra, intervenía el diputado del Grupo de UCD, Cisneros Laborda (56), quien sería el único orador encargado de intervenir en favor del polémico artículo (57).

Cisneros comenzará argumentando en pro del bicameralismo y señalando, como réplica a lo expresado por Solé Tura, que hay en las democracias occidentales modernas Senados que ni responden a una configuración residual de principio aristocrático u oligárquico en su composición, ni tampoco son Senados que respondan estrictamente a un principio federal.

En relación con la presencia de las Comunidades Autónomas en la composición del Senado, Cisneros señalará que dichas Comunidades no son ajenas en absoluto al principio de representación y de composición del Senado, aunque sea cierto que este principio no se generaliza, mantenién-

(54) DSCD, núm. 108, págs. 4193-4194.

(55) DSCD, núm. 108, págs. 4193-4194.

(56) DSCD, núm. 108, págs. 4194-4196.

(57) Su intervención será tildada por MARIO CACIAGLI (*art. cit.*, págs. 560-561) de simple y rápida, como si la mayoría buscase cerrar pronto el debate y de modo discreto.

dose como elemento nuclear de representación la provincia. La respuesta al por qué de este predominio provincial y a la no generalización de aquel principio la encuentra el diputado centrista en la dificultad de conciliar dos principios absolutamente irrenunciables en la distribución territorial del poder. De una parte, salvaguardar el principio de igualdad entre los distintos pueblos de España; y de otra, evitar que una imperación constitucional, una generalización prematura, precipitada, vuelta de espaldas a la realidad y ajena a los distintos niveles de autoidentidad regional de los distintos pueblos del Estado español, pudiese conducir a resultados indeseables, a resultados en algún momento esquizofrénicos para la propia supervivencia y estructura del Estado.

Y ante la opción entre constitucionalizar el mapa regional o partir de la realidad en presencia, es decir, de la realidad provincial, se optó finalmente por esta última, teniendo en cuenta la conveniencia de mantener «tempos» distintos, ritmos eventualmente diferenciados del acceso a la formación de Comunidades Autónomas.

Por último, tenía lugar la votación del artículo —tras haber sido rechazadas previamente las enmiendas presentadas— que daba como resultado 247 votos a favor, 32 en contra y ocho abstenciones.

Para explicación de voto, intervenían a continuación los diputados Fraga Iribarne y Alavedra Moner.

Fraga (58), con brevedad, justificaría la bondad del sistema bicameral aportando tres razones diferenciadas: en primer término, porque hoy el bicameralismo no trata de presentar dos estamentos o grupos distintos de la sociedad, como ocurriría en las viejas Cortes estamentales; en segundo lugar, por la teoría de los frenos y contrapesos, importante de ser tenida en cuenta para la integración del Parlamento; por último, por la necesidad de una representación cruzada o complementaria, que viene aconsejada por la estructura pluralista y compleja de la sociedad.

Alavedra Moner (59), tras poner de relieve que el Senado sólo tenía sentido si era plena y exclusivamente representativo de las Comunidades Autónomas, señalaba que los dos senadores, o uno, según los casos, por Comunidad Autónoma que preveía el artículo 64 representaban poco comparados con los provinciales y parecían estar presentes para compensar el haber, de hecho, continuado por la vía de representación provincial.

Concluía de esta manera el polémico debate sobre el Senado, tras el que

(58) *DSCD*, núm. 108, págs. 4197-4198.

(59) *DSCD*, núm. 108, pág. 4198.

subyace, según algún autor (60), el gran problema político del centralismo-anticentralismo. Y así, el artículo 64 del texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno de la Cámara Baja (61) mantenía la redacción en los mismos términos que ya hubiera adoptado la Comisión. Seguimos, en consecuencia, ante un Senado que se configura prístinamente como Cámara de representación provincial.

5. EL SENADO, UNA CAMARA HIBRIDA DE REPRESENTACION TERRITORIAL

La llegada del texto del proyecto de Constitución al Senado supondrá una vuelta a las controvertidas posiciones surgidas ya con motivo de los debates en la Cámara Baja, con la diferencia de que ahora, dada la peculiar articulación en Grupos Parlamentarios del Senado y la mayor independencia de los senadores respecto de los congresistas, el debate será más amplio y con un número de protagonistas muy superior al que se suscitara en el Congreso.

Nada menos que 67 enmiendas, incluyendo las de adición, supresión, introducción de nuevos apartados y las enmiendas alternativas, presentaron los senadores al proyecto constitucional. Como dato anecdótico, aun cuando qué duda cabe que un tanto significativo, la cuarta parte de esas enmiendas —17 en total— se presentaron al apartado primero del artículo 64, con la finalidad, la mayor parte de ellas, de constitucionalizar la naturaleza de la representación senatorial y, más en concreto, su carácter de Cámara de representación territorial.

Las diferentes enmiendas presentadas pueden ser agrupadas en cinco bloques diferenciados (62):

— Un primer bloque vendría integrado por todas aquellas enmiendas que tratan de configurar al Senado como una Cámara de representación territorial —introduciendo para ello un nuevo párrafo en tal sentido—; sin embar-

(60) JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA: «El Senado en la Constitución española», en la obra *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, edición de Manuel Ramírez, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs 217-234 (en concreto, pág. 221).

(61) BOC, núm. 135, 24 de julio de 1978, págs. 2945 y sigs.

(62) MARIO CACIAGLI (*art. cit.*, pág. 562) reagrupa las enmiendas en dos variantes fundamentales: a) las encaminadas a rechazar radicalmente la solución adoptada por el Congreso y a reformar el principio del Senado regional, y b) aquellas otras dirigidas sólo a mejorar el sistema de elección de los senadores procedentes de las Comunidades Autónomas. Habrá, además, apunta CACIAGLI, un tercer tipo de enmiendas en favor del mantenimiento de los senadores de nombramiento regio.

go, este intento en pro de una relativa clarificación de la naturaleza de la Cámara Alta no presenta el mismo sentido en todas las enmiendas; en efecto, aunque pudiera pensarse que el carácter de Cámara de representación territorial va biunívocamente unido a la configuración del Senado como Cámara esencialmente representativa de las Comunidades Autónomas (Cámara autonómica), lo cierto es que esta unión se da tan sólo en cinco de las ocho enmiendas presentadas; otras dos enmiendas, respetando la preeminencia de la representación provincial, intentarán reforzar la presencia de las susodichas Comunidades; finalmente, una última enmienda, pese a postular el carácter de Cámara de representación territorial, mantendrá intacta la composición del Senado, y con ello su carácter de «Cámara de representación provincial».

— Un segundo bloque es el de aquellas enmiendas que, sin postular una explícita referencia al carácter de Cámara de representación territorial que debe ostentar el Senado, modifican la composición de la Cámara Alta en tal sentido que ésta queda implícitamente configurada como «Cámara autonómica».

— Un tercer bloque de enmiendas es el de aquéllas que pretenden tan sólo introducir algunas modificaciones en la composición de la Cámara Alta, en relación fundamentalmente con los senadores autonómicos, respetando en lo fundamental la configuración del Senado establecida tras los debates del Congreso y, con ello, su conformación como «Cámara de representación provincial».

— Un cuarto grupo de enmiendas es el de las que intentan garantizar una representación mínima para los archipiélagos, así como para las ciudades de Ceuta y Melilla, para lo cual esgrimen como argumento básico el precedente de la Ley para la Reforma Política.

— Un quinto y último bloque es el de aquellas enmiendas que, siguiendo el precedente establecido en la Ley para la Reforma Política, tratan de constitucionalizar la figura de los senadores regios, aunque bien es verdad que salvo tres enmiendas que tienen como único objetivo el que acabamos de transcribir, las restantes enmiendas que intentan restablecer los senadores regios persiguen al mismo tiempo otras finalidades.

Vamos a continuación a tratar de examinar no exhaustivamente, pero sí con algo más de detenimiento las citadas enmiendas.

A) *El primer grupo*, como ya hemos apuntado, viene constituido por aquellas enmiendas que intentan perfilar con nitidez la naturaleza representativa del Senado, caracterizándole como Cámara de representación territorial. Sin embargo, dentro de esta naturaleza de Cámara territorial, hay una serie de posiciones diferenciadas que van desde las enmiendas que postulan

la consideración del Senado como «Cámara representativa de las nacionalidades y regiones de España» (enmiendas números 997-998 del Grupo de Senadores Vascos y enmienda número 1.106 de Ramón Bajo Fanlo, asimismo miembro del Grupo anteriormente citado), hasta las que proponen que el Senado se configure como Cámara de representación territorial (enmiendas números 45, 103, 47 y 240, cuyos primeros firmantes son, respectivamente, el Grupo Progresistas y Socialistas Independientes —enmienda alternativa—, el senador Miguel Cabrera Cabrera, del Grupo anterior, el mismo Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes —enmienda alternativa— y el senador, también del Grupo precedente, Joaquín Satrústegui Fernández), pasando por una enmienda que postulaba que el Senado debía componerse «de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España» (enmienda número 245, Mateo Antonio García Mateo, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes) y por otra que proponía que el Senado se compusiera «de los representantes de las Comunidades Autónomas y de las provincias o ciudades no autónomas que integren el Estado» (enmienda número 789, Entesa dels Catalans).

La composición del Senado defendida por las enmiendas a que acabamos de referirnos está en concordancia con la naturaleza real de la representación senatorial que intentan configurar. Y así, podemos distinguir:

a) Una enmienda en la que se mantiene el carácter provincial de la representación prácticamente en los mismos términos que ya aprobara el Congreso (enmienda número 103; Miguel Cabrera Cabrera, del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes). En ella, se defiende un Senado integrado de la misma forma a como se configurara por el artículo 64 aprobado por el Congreso, con la única salvedad de una mayor representación de los archipiélagos.

b) Dos enmiendas (la número 47, enmienda alternativa de los Progresistas y Socialistas Independientes, y la número 240, cuyo primer firmante era Joaquín Satrústegui, del mismo Grupo), admitiendo la primacía de los senadores provinciales, intentarán reforzar la presencia de los senadores autonómicos. Y, así, para la enmienda número 47, el Senado debía quedar integrado por cuatro senadores elegidos por cada provincia y por una escala de tres a cinco senadores por Comunidad Autónoma, según el número total de habitantes de la misma, lo que nos recuerda la composición del Bundesrät alemán.

La enmienda número 240, con una perspectiva muy semejante, postulará que el Senado quede integrado por cuatro senadores elegidos por cada provincia, además de uno por Ceuta y otro por Melilla; junto a ellos, una escala de senadores que oscilará entre tres y ocho y que se graduará en atención al

montante total de habitantes de la Comunidad, salvo en el caso de que ésta tenga un ámbito uniprovincial, supuesto en el que elegirá tan sólo un senador.

c) Finalmente, nos encontramos con cinco enmiendas en las que el Senado va a configurarse como Cámara autonómica, aunque bien es verdad que en todas ellas la provincia, en uno u otro sentido, seguirá siendo tenida en cuenta. Atendiendo precisamente a la consideración de si la provincia aparece como circunscripción electoral en la que, con arreglo a un procedimiento específico, deba elegirse un número determinado de senadores, podemos agrupar estas cinco enmiendas en dos grupos, según sea tenida en cuenta la provincia en tal sentido, o no se cuente con ella a tal efecto.

a') En el primer grupo, nos encontramos con las enmiendas números 997-998 y 1.106.

La enmienda número 997-998 (del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos), considera al Senado como una Cámara representativa de las nacionalidades y regiones de España, atribuye a las provincias una mínima representación: un senador por provincia, pero representación al fin y al cabo que obedece a un sistema electoral concreto (sufragio universal y procedimiento mayoritario), distinto del que se sigue para la elección de los restantes senadores. Junto a estos senadores, las Comunidades Autónomas vienen representadas por cuatro senadores por Comunidad y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Respecto a las provincias no integradas en Comunidades Autónomas, además del senador que tienen derecho a elegir, podrán elegir otros dos senadores y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Es de reseñar, finalmente, que la enmienda proponía que los españoles establecidos fuera de España estuvieran representados en el Senado, en los términos que señalara una ley orgánica.

Muy próxima a la anterior es la enmienda número 1.106 (primer firmante, Ramón Bajo Fanlo, del Grupo de Senadores Vascos), que mantiene igualmente un senador por cada provincia, aunque sometido a un sistema de elección distinto al de los senadores representantes en sentido estricto de las Comunidades. A este senador se han de añadir diez senadores más por cada Comunidad nacional —terminología ésta un tanto ambigua y desafortunada— y, en cada región, otro senador más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.

b') En el segundo grupo, nos encontramos con las tres restantes enmiendas.

La enmienda número 45 (Progresistas y Socialistas Independientes), tras distinguir entre la representación de las Comunidades Autónomas y la de las provincias no constituidas en Comunidades, no fija un número de senadores concreto ni a aquéllas ni a éstas, estableciendo una escala en atención

al número de habitantes de la población, bien de la Comunidad, bien de la provincia (63).

La enmienda número 789 (Entesa dels Catalans), tras considerar que el Senado se compone de los representantes de las Comunidades Autónomas y de las provincias o ciudades no autónomas que integren el Estado, determina que cada Comunidad elegirá dos senadores más uno por cada una de las provincias que integren el territorio de la Comunidad y otro finalmente por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Se prevé asimismo que las provincias no autónomas designen un mínimo de un senador y otro por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Además, Ceuta y Melilla elegirán un senador. En concordancia con esta última previsión, la enmienda número 791 (Entesa dels Catalans) propone suprimir el apartado tercero del artículo 64.

Por último, la enmienda número 245 (Mateo A. García Mateo, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes), tras considerar que el Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España, propone que cada territorio autónomo elija cinco senadores, uno más por cada provincia que lo integre y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 200.000. Además, la enmienda mantiene la referencia a que la ley orgánica que, de acuerdo con el artículo 142, c), autorice la constitución de las Comunidades Autónomas a que se refiere, fijará su representación en la Cámara Alta.

B) Como ya apuntáramos, *un segundo bloque de enmiendas integra a aquellas que*, sin tratar de constitucionalizar una explícita referencia al carácter de Cámara de representación territorial del Senado, *proponen una composición de la Cámara Alta de tal carácter que ésta queda configurada como Cámara autonómica*. Es el supuesto de las enmiendas números 108 (José Vicente Mateo Navarro, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes) y 414 (Rosendo Audet Puntcernau, del Grupo Parlamentario Mixto).

La primera propugna, sin más, una vuelta al texto del artículo 60 del anteproyecto, esto es, diez senadores por Comunidad Autónoma y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, con la única particu-

(63) Fija esta enmienda para las Comunidades Autónomas cuya población no exceda de tres millones de habitantes un total de cuatro senadores, y si la población supera esa cifra, el número de representantes se eleva a ocho. A las provincias les asigna un senador cuando su población no supere el millón de almas; si oscila entre más de un millón y tres millones, la provincia vendrá representada por cuatro senadores, mientras que si la provincia no constituida en Comunidad Autónoma tiene una población superior a tres millones, tendrá derecho a elegir ocho senadores. Las ciudades de Ceuta y Melilla quedan representadas por un solo senador.

laridad de establecer una cláusula con la que se tratan de limar las sensibles desigualdades en cuanto a la representación senatorial de unas y otras Comunidades; y, así, se establece que si de la población de una Comunidad Autónoma se derivara un número de senadores igual o inferior a la mitad de otra, lo aumentará hasta alcanzar un número igual a la mitad más uno de aquélla.

En cuanto a la enmienda número 414, intenta dar al Senado una representación equivalente de senadores provinciales y autonómicos, aunque con un predominio final de estos últimos. El Senado debe quedar integrado por dos senadores elegidos por los votantes de cada provincia y por un número de senadores designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a razón de un senador por cada 250.000 habitantes o fracción. Con ello, el Senado quedaría integrado por 100 senadores provinciales y unos 150 senadores autonómicos, con lo que su naturaleza tendería a ser la de una Cámara autonómica (64).

C) *Un tercer grupo de enmiendas es el de las que tratan de introducir ciertas modificaciones no sustanciales en relación especialmente con los senadores autonómicos, aunque manteniendo en esencia el carácter de «Cámara provincial» ya dado a esta Cámara en los debates constituyentes del Congreso de los Diputados.*

Tres enmiendas, esencialmente, podemos enmarcar dentro de este bloque. Una, que será parcialmente incorporada al texto definitivo del precepto, pretende aumentar ligeramente el número de senadores autonómicos en atención al total de habitantes de la Comunidad. Otra, también incorporada al texto definitivo, suprimirá la limitación que afectaba a las Comunidades uniprovinciales. Finalmente, la tercera enmienda tratará de que en el artículo relativo al Senado se contemple el procedimiento de elección de los senadores autonómicos, procedimiento que, para esta enmienda, deberá consistir en la elección por las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades (lo que, dicho sea de paso, ya había sido defendido por numerosas enmiendas); señalemos al respecto que, aun no siendo aceptado por el Senado el contenido de esta enmienda, lo será finalmente por la Comisión Mixta Congreso-Senado, incorporándose definitivamente al texto de la Constitu-

(64) Quizá también dentro de este bloque podamos encuadrar a la enmienda número 500, cuyo primer firmante era Lluís María Xirinacs, del Grupo Parlamentario Mixto. En concordancia con el conjunto de sus enmiendas, el senador catalán —defensor de una conformación federal del Estado— proponía la siguiente redacción para el artículo 64: «El número de senadores que corresponde a cada Estado es el de 31. En la distribución interna de cada Estado se respetarán las provincias y regiones autónomas, de acuerdo con sus propias constituciones.»

ción (65). Examinemos ahora con un poco más de detenimiento el contenido de estas tres enmiendas.

La primera (enmienda número 695, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente) postulará que las Comunidades Autónomas estén representadas en la Cámara Alta, además de por los dos senadores ya previstos en el artículo 64, por otro senador más por cada millón de habitantes de las mismas o fracción superior a 500.000.

La segunda propugna suprimir la restricción establecida para las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia, que, como recordaremos, tan sólo podían proponer un senador (enmienda número 899; primer firmante, Ricardo de la Cierva y de Hoces, del Grupo Parlamentario de UCD), lo que se justificaba, con buena lógica, en la consideración inobjetable de que existen regiones uniprovinciales con mayor población que otras que contienen varias provincias.

Finalmente, la tercera enmienda (número 246, alternativa, de Mateo A. García Mateo, del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes) proponía que los senadores designados por las Comunidades Autónomas fueran elegidos por sus Asambleas legislativas de acuerdo con sus Estatutos.

D) *El cuarto bloque de enmiendas es el de las que tratan de garantizar una representación mínima para los archipiélagos, así como para las ciudades de Ceuta y Melilla.* El precedente de la Ley para la Reforma Política estará presente como motivo básico de justificación de lo propugnado por estas enmiendas, que, por cierto, verán cumplido su objetivo en el texto dictaminado por la Comisión de Constitución de la Cámara Alta.

Once enmiendas se orientarán en este sentido; de ellas, cinco estarán dedicadas exclusivamente a contemplar la representación de los archipiélagos; dos, la representación de la provincia de Navarra; una, la de las ciudades de Ceuta y Melilla; y otras tres contemplarán conjuntamente el número de representantes de las provincias insulares, de Ceuta y de Melilla (66).

(65) Una enmienda que, en cierto sentido, puede ser incluida en este bloque, y no ya por su afinidad directa con las otras tres, sino más bien por su no concordancia con ninguno de los otros grupos de enmiendas, es la número 1.060 (Socialistas del Senado), que trata tan sólo de corregir —con buen criterio— un defecto de redacción. Frente a la afirmación del artículo 64 de que «el Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia...», la enmienda que nos ocupa postula esta otra redacción: «El Senado se compone de cuatro senadores por cada provincia, elegidos por los votantes de la misma...»

(66) Se trata, respectivamente, de las siguientes enmiendas números: 893 (Federico Padrón, del Grupo Parlamentario de UCD), 892 (Ramiro Pérez Maura, del Grupo de

De modo genérico, se puede señalar que las peticiones formuladas por las anteriores enmiendas eran las que siguen: elección por los votantes de cada isla con Cabildo o Consejo de un senador, si bien los de las islas de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife elegirían tres senadores, solución inspirada en la Ley para la Reforma Política y que sería aceptada en el dictamen de la Comisión de Constitución, pasando a formar parte en su redacción definitiva del texto del artículo 69 de la Constitución (67); garantía constitucional para cada isla o agrupación de, como mínimo, un senador; consideración como Comunidad Autónoma, aunque no se hubiesen constituido como tal, y a los solos efectos de su representación senatorial, de aquellas provincias con entidad regional histórica que posean un régimen especial (esta petición se hacía pensando en Navarra); garantía constitucional de representación en el Senado de las ciudades de Ceuta y Melilla, al menos por un senador; representación de los Cabildos insulares por medio de cuatro senadores y de las ciudades de Ceuta y Melilla por dos; garantía mínima de un senador para cada una de las plazas de soberanía, así como para cada una de las islas o agrupaciones de ellas; y, finalmente, elección de cinco senadores por cada provincia insular y de dos más por Ceuta y Melilla.

E) *Un quinto y último bloque de enmiendas es el de las que, siguiendo asimismo el precedente de la Ley para la Reforma Política, intentan incorporar al texto constitucional la figura de los senadores regios.*

UCD), 894 (Diego Cambreleng Roca, del mismo Grupo que los dos anteriores), 897 (Guillermo de Olives Pons, también del Grupo centrista) y 898 (Acenk Alejandro Galván González, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático); números 895 y 896 (cuyos primeros firmantes eran, respectivamente, José Gabriel Sarasa Miquélez y Jaime Ignacio del Burgo, ambos del Grupo centrista), 947 (Francisco Lería y Ortiz de Saracho y Serafín Becerra Lago, del Grupo Parlamentario de UCD) y, por último, enmiendas números 123 (Manuel Iglesias Corral, del Grupo Mixto), 217 (Abel Matutes Juan, del Grupo Mixto) y 730 (Grupo Parlamentario de UCD).

(67) Las enmiendas números 892, 893 y 894 justificaban la nueva redacción que proponían, entre otras, por las siguientes consideraciones:

a) Porque en los archipiélagos cada isla constituye un ente con personalidad propia;

b) por el hecho de que cada una de las islas, al tener su propia personalidad y administración, lo lógico y procedente es que tengan su propia representación;

c) porque cada isla no capitalina tiene su propio Delegado del Gobierno;

d) por el hecho de que, en la actual legislatura, las islas llamadas menores, con Cabildo, tienen cada una su propio senador, y cada una de las mayores tres, y

e) por la consideración de que en el proyecto de Constitución se habla, al tratar de las Comunidades Autónomas, de los territorios insulares, equiparándolos de hecho a tales efectos a las provincias.

Seis enmiendas se iban a presentar al respecto, y entre ellas la discrepancia se centraría en el número de senadores que debía nombrar el Monarca y en la forma cómo se elegirían dichos senadores.

a) Cuatro de las enmiendas proponían que el Rey pudiera nombrar: veinte senadores (enmienda número 123; Manuel Iglesias Corral, del Grupo Mixto), veinticinco senadores (enmienda número 277; Isafas Zaragoza Burillo, senador del Partido Aragonés Regionalista, perteneciente al Grupo Mixto), treinta senadores (enmienda número 401; Miguel Primo de Rivera, del Grupo Independiente) y quince senadores (enmienda número 730, del Grupo de UCD). Salvo la enmienda número 401 (68), las restantes determinaban que el nombramiento de estos senadores se realizara entre ciudadanos que hubieran prestado relevantes servicios a la sociedad.

b) Una quinta enmienda (número 331; Luis Sánchez Agesta, del Grupo Independiente) postulaba que el Monarca, previa consulta con los representantes políticos de los partidos con representación parlamentaria, y a través del presidente del Senado, pudiera proponer en cada legislatura hasta treinta candidatos a senadores. Sobre la propuesta regia, debería pronunciarse el Senado en sesión secreta, debiendo ser aprobados los nombramientos por mayoría absoluta. De ser rechazados, la enmienda preveía que se harían nuevas propuestas en las mismas condiciones.

c) Por último, la enmienda número 695 (Agrupación Independiente) proponía que a los senadores provinciales y autonómicos se unieran otros veinticinco senadores designados por el Rey de entre una lista de setenta y cinco nombres, de los que cuarenta y cinco serían propuestos por el Congreso y treinta por el Senado, en fecha lo más inmediata posible a la constitución de las Cámaras. Como dato significativo, se postulaba que la lista estuviera integrada por personas políticamente independientes.

Evidentemente, las enmiendas que, de modo sucinto, hemos contemplado, por lo general, no limitaban el enunciado de sus textos únicamente a los aspectos a que nos hemos referido hasta ahora. Por el contrario, otras cuestiones de interés eran abordadas en esas enmiendas. Nosotros nos vamos a referir ahora, de una manera sólo superficial, a las propuestas contenidas en algunas de las enmiendas precedentes en relación con estas tres importan-

(68) Esta enmienda guardaba silencio, no exigiendo que las personas que pudieran ser nombradas «senadores regios» reuniesen ningún requisito concreto. De otro lado, la enmienda número 401 creaba un nuevo tipo de senadores: «Los senadores natos vitalicios.» Tendrían la condición de tales, salvo expresa renuncia, quienes hubieran sido Presidentes del Gobierno, de las Cortes, del Congreso y del Senado y del Tribunal Constitucional.

tes cuestiones: *a)* el sistema electoral; *b)* la capacidad para ejercitar el sufragio activo y pasivo, y, por último, *c)* el tiempo de mandato de los senadores.

1. *El sistema electoral*

En relación a este tema, debemos recordar que el artículo 64, tal y como fuera aprobado por el Congreso, se remitía a una ley orgánica en lo que a la elección de los senadores provinciales se refiere, mientras que respecto a los que venimos denominando senadores autonómicos, prescribía que, tras ser propuestos por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que señalaran sus Estatutos y en el marco de una ley orgánica, debían ser nombrados por el Rey.

A) *En relación con los senadores provinciales*, varias enmiendas iban a solicitar que constara explícitamente en el texto que estos senadores serían elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (enmiendas números 240, Joaquín Satrustegui, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes; 47, del propio Grupo a que acabamos de referirnos; 900, Cándido Sánchez Castiñeira, del Grupo de UCD; 997-998, del Grupo de Senadores Vascos (69); 1.106, Ramón Bajo Fanlo, del Grupo precedente; 730, del Grupo Parlamentario de UCD; 400, Miguel Primo de Rivera, del Grupo Independiente, y 790, del Grupo Entesa dels Catalans).

Algunas de las enmiendas que acabamos de transcribir iban a ir aún más allá al postular que el procedimiento de elección fuese el sistema mayoritario (70). Otras descenderían un peldaño más en su casuismo al propugnar que cada elector debería votar un máximo de tres candidatos en cada provincia en que hubieran de elegirse cuatro senadores (enmiendas números 240 y 47).

Otras enmiendas mantendrían en su literalidad, o análogamente, la indeterminación del texto del artículo 64: enmienda núm. 103 (Miguel Cabrera), que mantiene el texto aprobado por el Congreso; enmienda número 123 (Manuel Iglesias Corral), que se refiere genéricamente a que los senadores

(69) Esta enmienda número 997-998, en relación con la elección de los senadores de las provincias no integradas en Comunidades Autónomas, postulaba que debía corresponder a las Juntas Generales o Consejo de la Provincia, si los hubiere, y, en su defecto, a la Diputación o Corporación provincial.

(70) Tal era el caso de las enmiendas números 900, 997-998, 1.106 y 730. Por el contrario, la enmienda número 790 (Entesa dels Catalans), refiriéndose a los senadores de las provincias no autónomas, postulaba que fueran elegidos con arreglo a un sistema de representación proporcional.

provinciales serán elegidos por los votantes; enmienda alternativa número 246 (Mateo Antonio García Mateo), según la cual los senadores designados por las provincias serán elegidos por los votantes de las mismas.

B) *En relación con los que llamamos senadores autonómicos*, varias iban a ser igualmente las posiciones mostradas por las diferentes enmiendas. Podemos reducirlas a las tres siguientes:

a) Una primera, la de que estos senadores fueran elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, solución que sería la que en último extremo se impondría (enmiendas números 997-998, del Grupo de Senadores Vascos; 1.106, Ramón Bajo Fanlo; 245, Mateo A. García Mateo, y enmienda alternativa número 246, del mismo firmante que la anterior). En las tres primeras enmiendas de las que acabamos de citar, se puntualizaba que la elección se llevaría a cabo con arreglo a un sistema de representación proporcional y de modo que asegurase la presencia de las diversas áreas del territorio.

b) Una segunda posición (enmienda número 45, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes) propugnaba que la elección de los senadores autonómicos se llevase a cabo por sufragio universal, con la novedad —importante y para mí positiva— de que la circunscripción electoral debía coincidir con el territorio constituido en Comunidad Autónoma (lo que se señalaba taxativamente en la justificación de la enmienda).

Creemos de interés entresacar algunas de las razones esgrimidas en dicha justificación y aducidas por el Grupo enmendante: «Es esencial —se dirá— que la Cámara esté compuesta por miembros elegidos mediante sufragio universal. Sin esta fuente de legitimidad será escasa su autoridad.» En cuanto al tema de la circunscripción, se afirmará que «hay que replicar a quienes desean aferrarse a la provincia que su actitud es incoherente con la nueva organización territorial».

c) Una última posición —intermedia entre las precedentes— venía dada por la enmienda número 790 (Entesa dels Catalans), que propugnaba que la Asamblea de las Comunidades Autónomas debía elegir la cuarta parte de los senadores que correspondiera elegir en el territorio de la Comunidad. Las tres cuartas partes restantes serían elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional a la población que asegurara, además, la representación de las diversas zonas del territorio, en los términos que señalara la ley aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma.

2. Capacidad para ejercitar el sufragio activo y pasivo

Sólo unas pocas enmiendas iban a efectuar una breve referencia a esta cuestión: enmiendas números 45, 240, 47, 695 y 790.

Las tres primeras enmiendas citadas propugnaban que se hiciese constar en el texto constitucional la circunstancia de que eran electores y elegibles todos los españoles que estuviesen en pleno uso de sus derechos políticos.

La cuarta (número 695, de la Agrupación Independiente) postulaba que se exigiera para poder ser senador haber cumplido la edad de treinta y cinco años.

La última enmienda (número 790, Entesa dels Catalans) solicitaba que los senadores autonómicos fuesen nombrados necesariamente de entre los miembros de la Asamblea de la Comunidad Autónoma, o de entre personas residentes en el territorio de aquélla.

3. Tiempo de mandato de los senadores

En relación a este tema es preciso señalar la coincidencia de un gran número de enmiendas en la fijación de un plazo de cuatro años para el mandato de los senadores (enmiendas números 45, 103, 123, 240, 245, 246, 403, 695, 792, 997-998 y 1.106). Algunas de estas enmiendas postulaban que se recogiera en el texto constitucional la concreción de que el mandato de los senadores había de terminar cuatro años después de su elección, o el día de la disolución de la Cámara.

En definitiva, parece absolutamente olvidada aquella prescripción del artículo 60 del anteproyecto en el sentido de que los senadores serían elegidos por un período igual al de la legislatura de la Asamblea legislativa de la Cámara a la que correspondía la elección.

El jueves 31 de agosto de 1978, la Comisión de Constitución del Senado debía examinar las enmiendas al artículo 64 para decidir finalmente su dictamen (71). Sin embargo, habida cuenta de que varios enmendantes habían pedido tiempo al presidente para estudiar sus enmiendas, aquél decidía aplazar el debate al día siguiente (72). En último término, la discusión sobre el

(71) Precisamente, ese mismo día el diario *El País* recogía una colaboración de uno de los ponentes constitucionales, el diputado JORDI SOLÉ TURA («El Congreso y el Senado en el proyecto de Constitución»), quien juzgaba con gran dureza el texto del artículo 64, llegando a la conclusión de que la única explicación de que se configurara un Senado de tales características era el deseo de impulsar por vía electoral la pretendida tendencia al bipartidismo.

(72) *Diario de Sesiones del Senado* —en adelante, *DSS*—, núm. 47, Comisión de Constitución, sesión núm. 9, 31 de agosto de 1978, pág. 2178.

polémico y controvertido artículo 64 tendría lugar en la sesión del 5 de septiembre (73).

Como era de prever, los debates en el Senado sobre la naturaleza y composición de la Cámara Alta iban a ser arduos y, desde luego, mucho más pluriformes que en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, uno de los actores destacados en las discusiones de la Comisión afirmará más tarde que «no hubo ningún debate general ni en el Congreso ni en el Senado que permita afirmar que ha habido una construcción consciente del Senado en una orientación determinada (74).

La Comisión de Constitución introducirá numerosas modificaciones en el texto del artículo 64 remitido por el Congreso, aunque la verdad es que la naturaleza del Senado no se alterará sustancialmente (75) y, si acaso, las modificaciones introducidas supondrán dar un carácter más híbrido a la naturaleza de la representación senatorial.

Sánchez Agesta, en relación con tales modificaciones, cree (76) que en el Senado el tema tuvo una de esas soluciones fraguadas en un consenso de pasillo que no permitieron conocer con claridad cuáles eran los fundamentos y los propósitos del texto propuesto, lo que personalmente considero que puede explicarnos que el resultado de todo ello sea lo que llamo una Cámara híbrida de representación territorial.

Siguiendo la terminología bélica adoptada por algún autor (77), diremos que la batalla por una Cámara Alta más representativa de las autonomías iba a ser presentada sobre todo por los Grupos Vasco, Entesa dels Catalans y Progresistas y Socialistas Independientes. El combate se saldaría, como veremos a continuación, con ligeras mejoras en favor de los senadores autonómicos. Intervendrán numerosos beligerantes y se sucederán diferentes incidencias que, no obstante, no alterarán significativamente el resultado de esta conflagración que, *ab initio*, ya había sido consensuada por los dos principales antagonistas, en este caso profundamente hermanados entre sí (78).

(73) DSS, núm. 49, 5 de septiembre de 1978, págs. 2236-2261.

(74) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *ob. cit.* («El sistema político...»), pág. 279.

(75) MARIO CACIAGLI (*art. cit.*, pág. 563) cree rotundamente que la Comisión de Constitución del Senado, pese a las modificaciones introducidas, mantendrá intacta la sustancia de la Cámara Alta.

(76) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 280.

(77) E. AJA y X. ARBÓS: *art. cit.*, pág. 41.

(78) Con gran ironía, el senador vasco Unzueta Uzcanga (DSS, núm. 49, pág. 2253) sintetizará con una visión de investigador universitario el trabajoso, polémico y contradictorio devenir de la naturaleza, composición y, en general, caracterización del Senado. «Qué duda cabe —afirmará Unzueta— que para futuras tesis o tesinas de la

Muy diversas serían las posiciones de los diferentes senadores a la hora de defender sus respectivas enmiendas, en consonancia con la pluriformidad de éstas. Por nuestra parte, vamos a agrupar las intervenciones en los que considero como los dos aspectos centrales que consumieron la mayor parte del tiempo de uso de la tribuna por los oradores. Me estoy refiriendo, de una parte, a la ardua y enconada controversia sobre la composición del Senado y, especialmente, sobre los senadores autonómicos. Y de otra, a la discusión no tan vehemente sobre la conveniencia o inoportunidad de constitucionalizar la figura de los senadores regios.

A) *Composición del Senado: los senadores autonómicos*

Prácticamente, se puede considerar que en este tema participaron todos los Grupos integrantes de la Cámara Alta.

Villar Arregui, como portavoz del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes (79), y en defensa de la enmienda número 47, solicitaba coherencia entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución, coherencia a todas luces imprescindible porque en ella «reside la credibilidad de la Constitución misma». Y la coherencia con el enunciado de que el Senado es la Cámara de representación territorial ha de conducir a que la constitución del Senado sea, básicamente, la que derive de la representación en él de las Comunidades Autónomas.

Ante la posibilidad de que se mantuvieran las provincias como centros de representación para el Senado, Villar Arregui afirmaría que en tal caso se obtendría en el Senado una Cámara reduplicativa de lo que el Congreso sea.

Por delegación expresa, y para mantener y defender la enmienda número 108 de José Vicente Mateo Navarro, presentada en nombre del Partido Comunista, intervendría el senador Martín-Retortillo Baquer (80), para quien el carácter bicameral de las Cortes Generales sólo tenía sentido desde el supuesto de que la Cámara Alta tuviera precisamente la función de representar a los entes territoriales de acuerdo con la organización del Estado.

Joaquín Satrústegui Fernández, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes (81), formulaba una enmienda *in voce* a su propia enmienda

Universidad una materia apasionante va a ser lo que yo llamaría la degradación del espíritu comunitario de los diversos proyectos de estructuración de esta Cámara del Senado.»

(79) DSS, núm. 49, págs. 2236-2238.

(80) DSS, núm. 49, pág. 2238.

(81) DSS, núm. 49, págs. 2239-2241.

número 240; como novedades más sustanciales de la nueva enmienda *in voce* podemos subrayar: en primer término, la concisa consideración del Senado, en el apartado primero, como Cámara de representación territorial; la adición a cada provincia insular de un senador más, aparte de los cuatro que corresponden a cada provincia; la determinación de que a cada Comunidad debía corresponder un senador y otro más por cada millón de habitantes o fracción superior a 500.000; por último, la concreción de que estos senadores serían elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. En opinión del propio Satrústegui, esta enmienda tendía a buscar un punto de convergencia entre los que son claramente partidarios de un Estado de nacionalidades o regiones y los que realmente se resisten a prescindir de la provincia.

El senador Audet Puncernau, del Grupo Mixto (82), en defensa de su enmienda número 414, manifestaría que la composición del Senado que se ha previsto en el proyecto da una excesiva representación a la división territorial, reduciendo de esta forma la representación por habitantes y el mantenimiento de la representación territorial —en opinión de Audet— debía ser conjugado con la realidad democrática.

El senador Benet Morell, en representación de Entesa dels Catalans (83), iba a considerar ante todo que «estamos discutiendo uno de los artículos más importantes de la Constitución, porque consagrará o no, según quede redactado, el Estado autonómico que prevé la nueva Constitución».

Para el portavoz de Entesa, la Constitución es autonómica, como lo es la de la República Italiana, por lo que «parece lógico que, como en Italia, el Senado sea la Cámara de las Comunidades Autónomas»; sin embargo, en opinión de Benet, nuestro texto constitucional, en vez de inspirarse en el modelo italiano, tomando como base de la elección del Senado las Comunidades Autónomas, toma como base la provincia, con lo que se establece un sistema electoral antidemocrático y antiautonómico.

El senador de la Agrupación Independiente, Ollero Gómez, en una brillante intervención (84) en defensa de la enmienda número 695, manifestaría, respecto a la composición del Senado, su creencia en la necesidad de que ésta fuese fundamentalmente democrática, para lo que creía necesaria la elección por medio del sufragio universal. «Esta composición —afirmará el profesor Ollero— tiene ventajas sobre otros sistemas, como la elección por las Asambleas de las Comunidades y es más adecuada a la situación política real española que el tipo de composición del Reichsrat.»

(82) DSS, núm. 49, págs. 2241-2242.

(83) DSS, núm. 49, págs. 2242-2244.

(84) DSS, núm. 49, págs. 2246-2249.

Por otra parte, Ollero consideraría que aunque la base de la representación fuera en principio igual y con criterio territorial referido a la provincia, podía y debía introducirse un factor correctivo que atendiera, aunque fuera modestamente, al criterio de la proporcionalidad.

En definitiva, con su enmienda (que postulaba un Senado compuesto por cuatro senadores por provincia, dos por Comunidad Autónoma, salvo cuando fuese uniprovincial, supuesto en el que se elegiría tan sólo uno y un senador más por cada millón de habitantes de la Comunidad o fracción superior a 500.000), Ollero se proponía modelar un criterio territorial cerrado, al introducir un correctivo, bien modesto, de proporcionalidad.

El Grupo Parlamentario de UCD, a lo largo del debate, retiraba su enmienda número 730, que era sustituida por una enmienda *in voce* de cuya defensa se encargaría el senador Jiménez Blanco, portavoz del Grupo (85), cuya primera manifestación consistiría en reconocer que su Grupo votaría a favor de las enmiendas *in voce* del senador Satrústegui y del Grupo Entesa, enmiendas que postulaban para el apartado primero del artículo 64 una redacción del siguiente tenor: «El Senado es la Cámara de representación territorial.»

Tras ello, Jiménez Blanco centraría toda su intervención en la recopilación de argumentos con los que justificar la configuración esencialmente provincial del Senado, que su Grupo estaba dispuesto a mantener. Para el senador centrista, el sentido de la provincia estaba profundamente arraigado en gran parte del país, siendo compatible, desde luego, con ese sentido autonómico naciente.

La enmienda *in voce* del Grupo mayoritario en la Cámara Alta mantenía la asignación a cada provincia de la representación de cuatro senadores; modificaba —respecto a la enmienda número 730 del propio Grupo— el número de senadores de las provincias insulares, que era aumentado «porque el hecho insular es un hecho terrible de nuestro país, es un hecho que se vive profundamente y es un hecho tan grave que ya un diputado, don José del Perojo, murió defendiendo este problema sobre los escaños del Congreso de los Diputados en 1810», y, finalmente, mantenía la representación de dos senadores a las ciudades de Ceuta y Melilla.

Por último, Jiménez Blanco subrayaría la concesión que su Grupo hacía a la proporción poblacional de las Comunidades, a fin de «buscar la síntesis entre la actual organización del Estado y la que, por vocación regional, se anuncia», para terminar poniendo de relieve que «los Grupos llamados autores del consenso no hacemos política coyuntural, ni política de partido; ha-

(85) DSS, núm. 49, págs. 2249-2250.

ceмос política territorial, al querer encontrar en esta fórmula un equilibrio entre la realidad territorial de la región y la realidad territorial de la provincia».

También el Grupo Parlamentario Socialista iba a presentar dos enmiendas *in voce*: en la primera —al apartado cuarto del artículo—, solicitaba que la representación senatorial de Ceuta y Melilla quedara reducida a tan sólo un senador; en la segunda —al apartado quinto—, se introducirían algunas correcciones en relación con los senadores autonómicos; así, se suprimiría la diferenciación entre Comunidades Autónomas pluriprovinciales y uniprovinciales, asignando a todas las Comunidades, indistintamente, la representación de un senador y estableciendo por último un criterio de proporcionalidad poblacional, al propugnar que por cada millón de habitantes de la Comunidad correspondería a ésta un nuevo senador.

El senador socialista Ramos Fernández-Torrecilla (86), tras manifestar no poder entender qué razones hay, aparte de la simple de que ésta es la situación que consagra la Ley para la Reforma Política, para que Ceuta y Melilla tengan dos senadores cada una de ellas, hacía referencia a la supresión por parte de la enmienda *in voce* de su Grupo del nombramiento por el Rey de los senadores autonómicos, «de tal forma que ya será la ley orgánica la que determine cómo se designarán estos senadores».

Por último, el portavoz del Grupo Socialista, en relación con la nueva fórmula que su Grupo proponía respecto a los senadores autonómicos, manifestaba que con ella se incrementa notable y positivamente la representación en el Senado de las Comunidades Autónomas. «Si le unimos —añadirá Ramos— el que se defina claramente al Senado como Cámara de representación territorial, pienso que estamos en disposición de votar afirmativamente este texto.»

El Grupo de Senadores Vascos presentaba una enmienda *in voce* al artículo 64, con objeto de añadir un nuevo apartado séptimo a la, asimismo, nueva redacción *in voce* (87). El senador Unzueta Uzcanga (88) tomaba la palabra en defensa de tal enmienda de adición, manifestando al respecto que si había que respetar —pues la decisión política estaba tomada— que al menos cuatro senadores fueran de extracción provincial, la modificación que el Grupo de Senadores Vascos proponía permitiría en el futuro cambiar el modo de designación de los senadores. «La fórmula —concluirá Unzue-

(86) DSS, núm. 49, págs. 2251-2252.

(87) Ese apartado séptimo que se intentaba adicionar decía así: «No obstante, los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán contener normas relativas a la elección de los senadores previstos en el apartado segundo de este artículo».

(88) DSS, núm. 49, págs. 2253-2255.

ta— consigue compaginar los principios de respeto a la provincia y de que los senadores vengan a representar a la provincia, pero también a la Comunidad Autónoma. Se parte de un presente y se potencia un futuro diferente, sin que ello obligue a ninguna modificación de la Constitución.»»

Tanto Jiménez Blanco (89) como Ramos Fernández-Torrecilla (90) manifestarían, en nombre de sus respectivos Grupos, su postura contraria a la enmienda *in voce* del Grupo de Senadores Vascos. Sin embargo, el senador socialista aprovecharía la ocasión para, una vez más, manifestar las grandes posibilidades que entrañaba la nueva fórmula adoptada respecto a la composición del Senado, pues al definirlo como Cámara de representación territorial y al hacer que el juego entre la provincia y la Comunidad Autónoma haya variado sustancialmente, «estamos aplicando la racionalidad del sistema y estamos haciendo que el artículo 2.º y el título VIII encuentren un engarce, a nuestro juicio, adecuado».

El portavoz socialista terminaba reafirmando su firme creencia en que la Cámara, tal como se ha configurado, «puede tener virtualidad y servir para esa integración política que debe asumir, así como para esa otra función de solidaridad entre los pueblos de España para dar solución a los problemas históricos».

Diremos, finalmente, refiriéndonos a los senadores autonómicos, que el senador centrista José Gabriel Sarasa Miquélez iba a defender las enmiendas números 895 y 896 (firmadas por el propio Sarasa y por el senador centrista igualmente Ignacio del Burgo) en las que se solicitaba que, a los solos efectos de la elección de senadores autonómicos, se consideraran Comunidades Autónomas aquellas provincias con entidad regional histórica que posean un régimen especial.

Manifestará Sarasa, en defensa de su enmienda, que la Constitución establece claramente dos tipos de autonomía: aquella a la que se accede por la vía del Estatuto y la que ya se tiene en cierto modo por el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales. «En el caso concreto de Navarra —dirá Sarasa—, nos encontramos con una realidad actual foral que supone una situación de indiscutible autonomía. Por tanto, es justo recabar una mayor representación que aquella que le corresponde por provincia, la que le corresponde por entidad autónoma.»

(89) DSS, núm. 49, págs. 2255-2256.

(90) DSS, núm. 49, págs. 2257-2258.

B) *Los senadores regios*

Aunque no tan ardua como la que acabamos de transcribir, la polémica levantada por este tema iba a ser también intensa, como vamos a poder apreciar de inmediato, sucediéndose a lo largo del debate numerosas intervenciones al respecto.

El senador Iglesias Corral, del Grupo Mixto (91), intervendría en defensa de su enmienda número 123, a la totalidad del artículo 64, que polarizaría en torno a la defensa de la incorporación al Senado de 20 senadores nombrados por el Rey. Varias razones aportaría Iglesias para la subsistencia de tales senadores. De entre todas, destacaremos estas dos: de una parte, no es útil cegar un cauce que pueda aportar valores trascendentales que significan presencias de eminente relieve, lo que, además, concuerda con un estilo de integración del Senado; de otra parte, cualquier línea que tercie entre la rigidez y la natural e indispensable disciplina de los Grupos, de los partidos, es beneficiosa, pues la excesiva polarización de los partidos no es una satisfacción precisamente de la opinión pública española.

El senador Primo de Rivera y Urquijo, del Grupo Independiente, en la dirección del anterior (92), defendería su enmienda número 401 en la que postulaba la subsistencia de los senadores regios y la constitucionalización de unos senadores natos y vitalicios. De entre las tres razones apuntadas para la defensa de su enmienda, destacaremos la consideración de que «en un Senado que se adivina, o que debiera ser, esencialmente regionalista, un grupo de equilibrio, de hombres independientes, estoy convencido de que armonizaría posibles enfrentamientos entre las Comunidades Autónomas».

Frente a estas actitudes de defensa de la figura de los senadores regios, el socialista Ramos Fernández-Torrecilla (93), tajantemente, explicitaría la posición del Grupo Socialista al respecto: «Nosotros creemos que las Cámaras no deben tener otra composición que aquélla que procede del sufragio universal.» Dos razones fundamentales esgrimiría en tal sentido: de un lado, la necesidad de que no quedara ninguna facultad de la que pudiera pedirse responsabilidad a la persona del Rey; de otro, la no aceptación de la total independencia de las «personalidades independientes» entre las que pudieran seleccionarse los senadores regios.

También el senador Ollero Gómez (94), al propugnar en su enmienda

(91) DSS, núm. 49, págs. 2238-2239.

(92) DSS, núm. 49, págs. 2244-2245.

(93) DSS, núm. 49, págs. 2245-2246.

(94) DSS, núm. 49, pág. 2248.

número 695 la subsistencia de los senadores de designación regia, dedicaría una mención especial a los mismos al defender tal enmienda. Para el senador Ollero, estos senadores, de alguna manera, se justificaban en cuanto a su existencia por su función, función que debía ser la de servir de instrumento de integración, engranaje y moderación, tanto en los conflictos intercomunitarios que se puedan producir en el Senado, cuanto en las posibles tensiones entre éste y el Congreso. De otro lado, el senador Ollero subrayaría las notorias variantes que presentaba el procedimiento de designación de estos senadores que postulaba su enmienda, variantes que se podían sintetizar en el hecho de que el Rey carecía de una atribución directa, conjugándose la decisión del Monarca con el importante condicionamiento de la voluntad de las Cámaras y con la exigencia de condiciones objetivas.

El senador del Grupo Independiente, Sánchez Agesta, retiraría su enmienda número 331 en la que, con determinadas matizaciones, también se defendía la existencia de los senadores regios (95).

Por último, Villar Arregui, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes (96), manifestaría, en relación con el tema que nos ocupa, que la admisión de este tipo de senadores implicaría deferir al Rey una atribución sin refrendo posible, con lo que se abriría una excepción incoherente con el diseño que para la Corona se ha configurado en la Constitución. De ahí que «para salvaguardar la función arbitral y moderadora de la Corona en los términos en que el título correspondiente la dibuja», Villar Arregui declararía que el voto de su Grupo iría en contra de la inclusión de senadores reales en la Cámara Alta.

Reflejadas hasta aquí algunas de las más significativas intervenciones del debate que nos ocupa, sólo nos resta indicar que en el momento de las votaciones iban a ser sucesivamente aprobadas las enmiendas al apartado primero del senador Satrústegui y del Grupo Entesa dels Catalans, las enmiendas a los apartados segundo, tercero y cuatro del Grupo de UCD, la enmienda del Grupo Socialista al apartado quinto y la del Grupo centrista al apartado sexto (que era en realidad una enmienda de cambio, puesto que este apartado figuraba en su literalidad como apartado cuarto del artículo 64). Las restantes enmiendas, o serían rechazadas, o retiradas.

De esta forma, el precepto relativo a la configuración del Senado, tras el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (97), pasaría a figurar como artículo 68, con una redacción del siguiente tenor:

(95) *DSS*, núm. 49, pág. 2251.

(96) *DSS*, núm. 49, págs. 2256-2257.

(97) *BOC*, núm. 157, 6 de octubre de 1978, págs. 3415 y sigs.

«1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. 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.

3. Por excepción, en las provinciales insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción, a efectos de elecciones 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.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores.

5. Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, un senador y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes.

6. El Senado es elegido por cuatro años.»

Si recordamos el texto del artículo 64, tal y como quedara redactado tras su aprobación por el Pleno del Congreso, comprobaremos cómo la Comisión de Constitución del Senado ha introducido numerosas alteraciones, pero, tras un análisis ponderado de las mismas, llegaremos a la conclusión de que la naturaleza de la representación senatorial no se iba a ver sustancialmente alterada, conduciendo las innovaciones introducidas, si acaso, a otorgar a la Cámara Alta un carácter híbrido y aún diríamos que confuso, al no detectarse una línea de orientación determinada respecto a lo que la Cámara Alta de nuestro Parlamento debía ser en el futuro organigrama de las instituciones del Estado.

¿Cuáles son las principales innovaciones introducidas por la Comisión de Constitución del Senado en el texto del artículo 68, en relación con la redacción del precedente artículo 64? En síntesis, podemos enumerar éstas:

a) La explícita referencia al carácter territorial de la representación senatorial, ausente del texto anterior.

b) La concreción del carácter del sufragio por el que se han de elegir los senadores provinciales.

c) La introducción de un criterio de representación particular y específico para las provincias insulares y las poblaciones de Ceuta y Melilla.

d) La supresión de la distinción entre Comunidades Autónomas pluri-provinciales y uniprovinciales, a efectos de su representación senatorial, al concretar tal representación en un solo senador por Comunidad.

e) La adición de un criterio de proporcionalidad poblacional, al poder designar las Comunidades un senador por cada millón de habitantes.

f) La determinación de que las Comunidades no se limitarían a proponer unos candidatos a senadores para su posterior nombramiento regio, sino que, directamente, designarían los senadores que les correspondieran.

Estas son las innovaciones principales. Sin embargo, y tal como ya hemos señalado, un análisis detenido de las mismas nos lleva a la conclusión de que la naturaleza del Senado no ha cambiado sustancialmente. ¿Por qué? El Senado, ahora, es considerado explícitamente como la Cámara de representación territorial, pero si examinamos su composición vemos cómo esa territorialidad sigue siendo fundamentalmente provincial; en efecto, frente a 208 senadores elegidos por las provincias, nos encontramos con alrededor de 50 —apenas 25 más que con la anterior redacción del artículo 64— designados por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, esa afirmación de «territorialidad» pierde buena parte de su sentido, pues no podemos ignorar que aunque el Estado —según la prescripción constitucional— se organizará territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, son éstas las que se erigen en elemento central de la nueva estructura del Estado, que dará paso a esa configuración del mismo como Estado autonómico, y esta circunstancia no encuentra eco en la prescripción reguladora del Senado, que, aún no olvidando a las Comunidades, las deja postergadas a un plano muy de segundo orden.

Muy numerosos (17 en total) serían los votos particulares al artículo 68, presentados para su defensa en el Pleno del Senado (98).

Al artículo 68 en su totalidad, se mantenían como votos particulares las enmiendas números 1.106 (Ramón Bajo Fanlo), que, entre otros aspectos, proponía la consideración del Senado como Cámara representativa de las naciones y regiones de España, y 108 (José Vicente Mateo Navarro).

Al apartado primero, se mantenían tres votos particulares, correspondientes a las enmiendas números 414 (Rosendo Audet Puntcernau), 789 (Entesa dels Catalans) —enmienda ésta que proponía una redacción del siguiente tenor: «El Senado se compone de los representantes de las Comunidades Autónomas y de las provincias o ciudades no autónomas que integren el Estado»— y 695 (Grupo Parlamentario Agrupación Independiente).

Al apartado segundo se mantenían otros tres votos particulares, corres-

(98) BOC, núm. 157, de 6 de octubre de 1978, págs. 3482-3484.

pondientes a las enmiendas números 790 (Entesa dels Catalans), 695 (Agrupación Independiente) y 414 (Rosendo Audet Puntcernau).

Al apartado tercero se mantenían cuatro votos particulares, que se correspondían con las enmiendas números 414 (Rosendo Audet), 791 (Entesa dels Catalans), 401 (Miguel Primo de Rivera y Urquijo) y 277 (Isaías Zazazaga Burillo).

Dos votos particulares se mantenían respecto al apartado cuarto; se correspondían con las enmiendas números 695 (Agrupación Independiente) y enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Socialistas del Senado, enmienda esta última que, recordémoslo, pretendía reducir el número de senadores de las ciudades de Ceuta y Melilla a uno sólo por ciudad.

Al apartado quinto se mantenía como voto particular una enmienda *in voce* del senador Satrústegui Fernández, que proponía que se adicionara otro senador autonómico por cada fracción de 500.000 habitantes de la Comunidad.

Otro voto particular se mantenía en relación con el apartado sexto, correspondiéndose con la enmienda número 792 (Grupo Parlamentario de Entesa dels Catalans).

Un último voto particular proponía añadir un apartado séptimo al artículo 68. Este voto se correspondía con una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, que postulaba la admisión de la posibilidad de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas pudieran contener otras normas de elección de los senadores provinciales, con lo que, en un futuro, éstos pudieran equipararse, *de facto*, a los senadores autonómicos.

En la sesión plenaria del 29 de septiembre, abordará la Cámara Alta la discusión del dictamen de la Comisión de Constitución sobre el artículo 68 (99). Es preciso señalar que aunque finalmente será aprobado sin modificación alguna el texto dictaminado por la Comisión (además, por una amplísima mayoría: 141 votos a favor y 7 en contra, con 21 abstenciones), en el Pleno de la Cámara Alta se reanudarán los embates oratorios contra el ya citado texto para, en último extremo, ser rechazadas todas las enmiendas sobrevivientes.

Cuatro serán los aspectos especialmente debatidos: la configuración de la Cámara Alta como verdadera Cámara autonómica, con la consiguiente potenciación de las Comunidades Autónomas en la elección de senadores; la constitucionalización de la figura de los senadores regios; la adición de un senador autonómico más a cada Comunidad por fracción de 500.000 habitantes, y, por último, el reconocimiento constitucional de la posibilidad de

(99) DSS, núm. 62, sesión plenaria núm. 36, 29 de septiembre de 1978, páginas 3113-3130.

que en el futuro cada Comunidad pudiera regular la elección de los senadores que hubieran de elegirse atendiendo a las provincias integrantes de tal Comunidad (100).

A) En defensa de la configuración del Senado como Cámara autonómica, el senador José Vicente Mateo Navarro (101), en nombre del Partido Comunista de España, afirmaría: «Parece que sí, que es cierto que se prevé que sea una Cámara territorial, de un territorio llamado provincia. Un territorio llamado provincia que, dígame lo que se quiera, a lo que nos remite es a una concepción rigurosamente centralista y centralizada de la organización del Estado.» Más adelante, el citado senador, con una visión de futuro, efectuará las consideraciones siguientes: «La provincia, sea cualquiera su futuro, si existe, habrá de integrarse en las regiones o nacionalidades respectivas y, entonces, ya no puede ser, por pura coherencia, la base de representación que permita la promoción y mantenimiento de esta Cámara.»

Tras reconocer que en la búsqueda de identidad del Senado se llevaba infructuosamente más de un año y que esta Cámara sólo tendría sentido si efectivamente representaba a las Comunidades Autónomas, Mateo Navarro manifestaría que, de aprobarse el texto de la Comisión, el Senado sería lo que ha sido hasta ahora: una Cámara de duplicación, lo que implicaría perfilar un Senado perfectamente inútil y ni tan siquiera ornamental. «Si se aprueba el artículo 68 —concluiría el citado senador— vamos a establecer una figura anómala desde un punto de vista jurídico y una figura regresiva e inútil y en política lo que es inútil creo que es nocivo.»

Consumiría un turno en contra, en representación del Grupo Socialista, el senador López Pina (102), quien comenzaría manifestando que «los socialistas saludamos, no con alborozo, pero sí con cierta satisfacción, la composición que da a la Cámara en su actual versión el artículo 68, tras del penoso itinerario seguido... en búsqueda de su propia identidad».

Tras admitir que la institución del Senado debía responder al espíritu del artículo 2.º, López Pina, implícitamente, consideraría que la Cámara configurada por el artículo 68 articula racionalmente la proclamación del artículo 2.º con el juego de competencias del título VIII sobre las autonomías. Y, así, el Senado se convertía «no en la pieza maestra, pero sí en la clave de bóveda de la Monarquía parlamentaria». El senador López Pina terminaría

(100) Es de reseñar que el voto particular núm. 270, correspondiente a una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Socialistas del Senado, en el que se postulaba que las poblaciones de Ceuta y Melilla eligieran cada una tan sólo un senador, sería retirado por el portavoz del Grupo (*DSS*, núm. 62, pág. 3126).

(101) *DSS*, núm. 62, págs. 3113-3115.

(102) *DSS*, núm. 62, págs. 3116-3117.

su intervención manifestando que si bien UCD podría haber sido más generosa en la gradualización de la representación territorial, el resultado, de todas formas, abría un camino esperanzador a la integración política de mayorías y minorías a través del Senado.

El senador Audet Puncernau (103) intervendría, asimismo, en defensa de una Cámara autonómica. Tras señalar que la composición del futuro Senado puede indicar los grados de auténtica democratización de los poderes públicos, se referirá a la, en su opinión, injusta repartición que se hace por provincias en la elección de senadores, lo que se desprende de la comparación del número de habitantes de unas provincias con otras; «y ello supone una discriminación representativa de las personas votantes».

En análoga dirección a la del anterior, el senador Martín-Retortillo Baquer (104) se referirá a que el apartado primero del artículo 68 no es más que un *flatus vocis*, esto es, una fórmula vacía, «porque el resto del artículo no coincide con lo que aquí se dice». Llegará Martín-Retortillo a una conclusión muy semejante a la de Mateo Navarro: «Pervive un Senado provincial muy parecido al actual, desdibujado de funciones y competencias, que, a lo más, no es más que una duplicación de lo que representa el Congreso de los Diputados.»

B) La constitucionalización de la figura de los senadores regios sería otro de los temas sobre el que se centró el debate.

El senador Ollero Gómez (105) argumentaría que «es en la función que les correspondería ejercer a estos senadores donde radica la mejor justificación de su posible existencia». Y tal función sería doble: por un lado, constituir un elemento de integración y arbitraje interno ante posibles antagonismos y actitudes contrarias de las unidades territoriales, y, por otro, actuar a manera de engranaje o ballesta ante posibles tensiones entre las dos Cámaras. En opinión de Ollero, la existencia de este tipo de senadores «no sólo no contradiría el carácter democrático ni la funcionalidad de nuestra Cámara Alta, sino que al cumplir las misiones a que hemos hecho referencia la robustecería, contribuyendo a que su acción sea plenamente integradora y solidaria».

El portavoz del Grupo de UCD consumiría un turno en contra (106) y apoyaría el criterio de su Grupo, opuesto ahora a la existencia de estos senadores, en la consideración de que «lo mejor para la Corona, como árbitro y moderadora de las instituciones, que no puede actuar sin refrendo en esta

(103) DSS, núm. 62, págs. 3118-3119.

(104) DSS, núm. 62, págs. 3119-3120.

(105) DSS, núm. 62, págs. 3122-3123.

(106) DSS, núm. 62, págs. 3123-3124.

acción suprapolítica... es quedar fuera y quedar por encima del juego de los partidos».

El senador Zarazaga Burillo (107), también en defensa de los senadores de nombramiento regio, pondría de relieve que en un estudio estadístico que tenía preparado sobre las actividades del grupo de senadores reales, se demostraba que, siendo la sexta parte en número del total de senadores, habían realizado cerca de la cuarta parte de las actividades de la Cámara.

Correspondería esta vez el turno en contra al socialista Alonso del Real Montes (108), quien manifestaba su oposición a los senadores reales por respeto a la Corona y porque «concebimos a una Monarquía que no digita nunca más a nadie...; una Monarquía que sirve de garante y absolutamente nada más».

C) La adición al Senado futuro de un senador autonómico más por cada fracción superior a 500.000 habitantes sería defendida por el senador Satrústegui Fernández (109) que, aparte de poner como ejemplos los casos de Cataluña y Madrid —que verían desaprovechada una importante fracción de su población, superior al medio millón de habitantes—, iba a basar su voto particular en la consideración de que todas las leyes electorales suelen establecer que las fracciones superiores al 50 por 100 de la cifra que establecen para determinar el número de elegidos, den derecho a un elegido.

El voto particular de Satrústegui sería, asimismo, apoyado por el senador del Grupo Entesa dels Catalans, Portabella Rafols (110) y por el senador Martín-Retortillo (111). Sin embargo, y pese a la relativa lógica del mismo, sería rechazado finalmente por 86 votos en contra y 42 a favor, con 42 abstenciones.

D) Finalmente, se debatió la posibilidad de que, en el futuro, cada Comunidad Autónoma pudiera regular la elección de los senadores que hubieran de elegirse atendiendo a las provincias integrantes de la Comunidad. Zabala Alcibar, del Grupo de Senadores Vascos, sería el encargado de hacer uso de la palabra en defensa del consiguiente voto particular (112). Comenzaría poniendo de relieve que el Grupo Vasco se encontraría extraordinariamente satisfecho si la programática e ideal definición del apartado primero del artículo 68 concordara con lo que a continuación señala el precepto. Sin embargo, al componerse el Senado de senadores elegidos por cada

(107) *DSS*, núm. 62, pág. 3126.

(108) *DSS*, núm. 62, págs. 3126-3127.

(109) *DSS*, núm. 62, pág. 3125.

(110) *DSS*, núm. 62, pág. 3121.

(111) *DSS*, núm. 62, pág. 3120.

(112) *DSS*, núm. 62, págs. 3128-3129.

provincia, se llega a la conclusión de que ambas Cámaras están basadas en la misma unidad territorial, que es la provincia.

¿Supone esto la existencia de una representación territorial? —se interrogará Zabala—. «En algún modo. Puesto que todo individuo perteneciente al cuerpo electoral se asienta en un territorio, la vinculación del individuo al territorio hace que la representación tenga siempre algún carácter territorial.» Tal será la respuesta del senador vasco.

Tras poner de relieve Zabala que la fórmula actual del artículo 68, aun admitiendo que la quinta parte de los senadores venga a la Cámara de la mano de las Comunidades Autónomas, no era suficiente para dar auténtico carácter territorial al Senado, manifestaría Zabala que su Grupo quería ofrecer una fórmula que permitiera alcanzar dicho carácter al menos en un momento ulterior. «Lo que propugnamos de cara al futuro —señalará Zabala— es que las Comunidades Autónomas adquieran un papel preponderante en la elección de los senadores, en lugar de quedar reducidas al que ahora se les concede.»

Cerraría el debate el presidente de la Comisión de Constitución, el senador socialista Carvajal Pérez (113), manifestando, con acierto y sensatez, que «no parece prudente que cada Comunidad Autónoma regule de forma diferente la elección de senadores. Esta regulación tiene que ser homogénea y esta homogeneidad la da el artículo tal y como regula la elección de senadores».

De esta forma, el Pleno del Senado ratificaba en toda su extensión el trabajo de la Comisión de Constitución y, con ello, la Cámara Alta aprobaba un artículo 68 que se separaba bastante de aquel artículo 64 aprobado unos tres meses antes por el Pleno del Congreso, como pusimos de relieve con anterioridad, aunque, hemos de insistir en ello, sin que la naturaleza esencial de la representación senatorial quedase alterada (114).

La Comisión Mixta Congreso-Senado pondría punto final al largo y complejo trabajo de establecer un perfil válido para el Senado. Aparte alguna corrección de estilo (115), dos iban a ser las modificaciones introducidas en el dictamen de la citada Comisión (116).

(113) DSS, núm. 62, pág. 3129.

(114) El día 13 de octubre, el BOC recogía las modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados (BOC, núm. 161, págs. 3559 y sigs.).

(115) Así, por ejemplo, supresión del inciso del apartado tercero («Por excepción...»); supresión en el apartado quinto de la expresión «que se constituyan»; supresión en el mismo apartado de la expresión «además los que le correspondan en proporción a la población».

(116) BOC, núm. 170, 28 de octubre de 1978, págs. 3701 y sigs.

De una parte, se añadía al apartado sexto un inciso en el que se iba a especificar que: «El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.» Con ello, se quería poner de relieve que el plazo de cuatro años por el que era elegido el Senado no era inamovible, sino que podía verse limitado en el supuesto de disolución anticipada de la Cámara Alta.

De otra parte —y ésta es la innovación más importante—, se adicionaba al apartado quinto un inciso segundo del siguiente tenor: «La designación (de los senadores de las Comunidades Autónomas) 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.»

Con este nuevo inciso, en primer término, se determinaba el órgano encargado de la elección de los senadores autonómicos, que el texto aprobado por la Cámara Alta dejaba sin especificar, remitiéndose a lo que señalaran los Estatutos de las respectivas Comunidades, en el marco de una ley orgánica; en segundo lugar, aun subsistiendo la remisión a los Estatutos, como normas encargadas de concretar el modo de elección, la Comisión Mixta suprimía toda referencia a la ley orgánica armonizadora; en tercer y último término, se establecía el principio de proporcionalidad, al imponer a los Estatutos de Autonomía que, al regular el sistema de elección de estos senadores, aseguraran en todo caso la adecuada representación proporcional.

Con estas innovaciones, la Comisión Mixta reforzaba la diferenciación entre los senadores autonómicos y los senadores provinciales, al asignar la elección de aquéllos a un órgano esencialmente característico de las Comunidades cual es su Asamblea legislativa. Bien es verdad que con ello no se alteraba la naturaleza representativa de la Cámara Alta —que seguía siendo una Cámara esencialmente provincial—; quizá tan sólo se reforzaba un tanto el carácter híbrido de su representación.

Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Comisión Mixta tienen su importancia, aunque sea en un terreno tan sólo técnico-jurídico. A tal respecto, Alzaga (117) pone de relieve que basta un simple cotejo de la relación aprobada por el Pleno del Senado con la literalidad de la definitiva para observar que esta última es netamente superior en el terreno técnico-jurídico, aunque, por supuesto, el contenido político de fondo es en ambos casos idéntico.

Además, el hecho de que, con buen criterio, se haya soslayado la exi-

(117) OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 483.

gencia en esta materia de una ley orgánica tiene una trascendencia directa al implicar que cada Estatuto de Autonomía, *per se*, establezca el procedimiento de designación de los senadores, lo que es interpretado por algún autor (118) en el sentido de que hay un auténtico mandato constitucional de establecer tal procedimiento, mandato que necesariamente debieran cumplir los Estatutos.

6. JUICIO CRITICO

Al término del largo *iter* que hemos examinado con cierto detalle se ha creado un Senado que ha levantado una amplia polémica y cuya heterogénea composición final puede ser un lastre casi decisivo a la hora de poder desarrollar sus funciones constitucionales.

Veamos ahora con brevedad algunas opiniones doctrinales que ha suscitado la conformación final del Senado.

Para Aja y Arbós (119), el Senado español tenía dos modelos posibles a nivel comparado: el unitario o el federal. De seguir el primero, su futuro era vegetal, subordinado a la otra Cámara hasta que las circunstancias fueran propicias para eliminar un órgano que duplica la labor del Congreso sin aportar nada específico. Siguiendo el segundo, el Senado, centrándose en la homogeneización de las Comunidades Autónomas y en la colaboración entre éstas y el poder central, podía asumir una de las principales tareas de consolidación del régimen político, manteniendo además en el futuro una función específica.

Aguiló, desde una perspectiva ideal (120), considera que lo lógico hubiera sido que si el Congreso de los Diputados representa al pueblo español —lo que, dicho sea de paso, no es enteramente exacto, dado que quienes representan al pueblo español son las Cortes Generales—, el Senado, por su parte, debiera ser donde las nacionalidades y regiones tuvieran su representación de forma igual y con la misión primordial de evitar los desequilibrios y controlar las compensaciones entre unas Comunidades Autónomas y otras.

Y desde una perspectiva real, esto es, atendiendo a la literalidad del texto constitucional, el propio Aguiló (121) considera que la realidad tiene poco

(118) EMILIO RECODER DE CASSO: «Comentario al artículo 69», en la obra *Comentarios a la Constitución*, dirigida por FERNANDO GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1980, págs. 737-738.

(119) E. AJA y X. ARBÓS: *art. cit.*, pág. 66.

(120) LUIS AGUILÓ LUCÍA: «Composición y organización de las Cortes», en la obra ya citada *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, págs. 301-312 (en concreto, pág. 302).

(121) LUIS AGUILÓ LUCÍA: *art. cit.*, pág. 306.

que ver con ese criterio ideal antes reseñado, pues se ha creado un extraño Senado donde en principio existen un determinado número de miembros que pretenden representar a una circunscripción muy polémica, la provincia, y un número suplementario de senadores designados por las Comunidades Autónomas. Con ello, se crea un bicameralismo muy peculiar que, según el autor citado, no tiene más función que contribuir a vaciar de contenido a la ya de por sí recortada autonomía prevista en el título VIII de la Constitución.

Por nuestra parte, creemos que, como ha puesto de relieve Trujillo (122), la participación parlamentaria de los territorios autónomos podía ser un complemento extraordinariamente útil para el funcionamiento satisfactorio de un sistema de autonomías territoriales. Y la realidad del texto del artículo 69 nos demuestra que las Comunidades Autónomas han sido postergadas en favor de las provincias que, obviamente, no deben constituir el elemento básico de la futura organización territorial del Estado, entre otras consideraciones, porque estaban llamadas a integrarse progresivamente en Comunidades Autónomas.

Por otra parte, al entremezclar dos tipos sensiblemente diferenciados de senadores, los provinciales y los autonómicos, se está introduciendo un carácter híbrido en la naturaleza representativa del Senado que, aunque quizá encuentre su justificación en la prescripción del artículo 137 de nuestro texto constitucional, puede suponer en última instancia la consolidación de un elemento de disfuncionalidad que distorsione la normal actividad de la Cámara.

Bien es cierto que no se puede descartar, desde una perspectiva muy optimista, que los resultados de la adición de los senadores autonómicos sean a medio plazo positivos porque coadyuven a una reorientación del carácter representativo del Senado y a su conformación en último término como Cámara autonómica. En tal sentido, algún autor (123) considera que la representación directa de las Comunidades Autónomas si bien es un complemento débil, tiene de todos modos el valor simbólico de ser un anticipo de lo que, sin duda, será vía dominante en un futuro más o menos próximo. Sin embargo, nosotros no compartimos ese optimismo; por el contrario, creemos que la formulación anterior quizá tan sólo pueda ser válida en aquellas Comunidades con un acendrado sentimiento autonómico.

¿Por qué —nos podemos cuestionar ahora— esta falta de un criterio uniforme respecto a la configuración del Senado?

(122) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: *art. cit.* («La regionalización del Estado»), pág. 514.

(123) EMILIO RECODER DE CASSO: *art. cit.*, pág. 736.

Esta ausencia de una orientación concreta e inequívoca del Senado, que se ha plasmado en los sucesivos bandazos que la Cámara Alta ha experimentado a lo largo de los debates constituyentes, no encuentra una fácil explicación pues, tras un análisis reposado, creemos que no hay una causa única que nos explique tan compleja y aun contradictoria evolución.

Tampoco son coincidentes las opiniones doctrinales al respecto. Y así, mientras Aguiló (124) cree que la Ley para la Reforma Política constituyó un grave vicio de origen por lo que a la composición de las Cortes se refiere, Martínez Sospedra (125) considera que en la conformación de la estructura del Parlamento han chocado el deseo de la derecha de obtener un *Senat Conservateur* en el que la estructura de la Cámara garantizara el predominio en la misma de los sectores conservadores de la sociedad española y el deseo de la izquierda de evitar una segunda Cámara que pudiera frenar eficazmente la voluntad de la Cámara popular y, secundariamente, de que aquélla reflejara la estructura del Estado autonómico. El resultado ha sido un compromiso a tenor del cual la derecha ha impuesto un Senado a su imagen y semejanza a cambio de su práctica desnutrición y de una parca representación de las Comunidades.

Por nuestra parte, creemos —como ya hemos anticipado— que son varias las causas que han producido las contradicciones y los giros bruscos durante los debates constituyentes, conduciendo en último término a este Senado híbrido. Sin pretender elaborar un catálogo exhaustivo de tales causas, destacaremos las siguientes: en primer término, la existencia de una cierta desconfianza hacia la misma estructura autonómica del Estado —que, teóricamente, se encuentra en una relación casi nos atreveríamos a decir que biunívoca con la composición del Senado—; en segundo lugar, el deseo de las dos grandes formaciones políticas de configurar una Cámara Alta con una estructura que les posibilitara en las mejores condiciones posibles su predominio, y qué duda cabe que, a este respecto, una Cámara, por ejemplo, de elección por las Asambleas legislativas de las Comunidades hubiera dificultado sensiblemente tal intento; en tercer lugar, la existencia de una Cámara Baja en la que los escaños se repartirían entre las diferentes circunscripciones provinciales proporcionalmente a la población —con la salvedad de la representación mínima inicial—, lo que, a modo de contrapartida, conduciría a la consolidación del criterio de asignación de un número fijo de senadores a cada circunscripción electoral, consolidándose como tal la pro-

(124) LUIS AGUILÓ LUCÍA: *art. cit.*, pág. 304.

(125) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1980, pág. 141.

vincia en detrimento de la Comunidad Autónoma; finalmente, el antecedente de la Ley para la Reforma Política, ante las serias dudas y la falta de concreción manifestadas a lo largo de los debates, haría que la ley de la inercia —tan difícil de superar— que todo sistema electoral implica una vez que ha sido establecido, condujera en último extremo a una configuración y a un sistema electoral para el Senado tan próximo al de la citada Ley que, prácticamente, la única diferencia es la sustitución de los senadores regios por los senadores representantes de las Comunidades Autónomas.

Y, todo ello, sin olvidar el inequívoco pacto entre UCD y PSOE, por virtud del cual el partido socialista iba a mostrar su conformidad ante un Senado que difería sensiblemente del modelo que en un primer momento defendiera a cambio de lograr la constitucionalización del sistema de representación proporcional en relación con la elección de los miembros del Congreso de los Diputados.