

EL SENADO DE LA ESPAÑA VERTEBRADA (1)

J. L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL SENADO Y CONVENIENCIA DE SU REFORMA.—III. HACIA UN SENADO ACORDE CON EL CARÁCTER UNITARIO DEL ESTADO Y CON LA DIVERSA IMPORTANCIA POLÍTICA DE LAS HETEROGÉNEAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS EN QUE SE EXPRESA LA NACIÓN, Y QUE COMBINE MÁS EQUILIBRADAMENTE LOS CRITERIOS TERRITORIAL Y DEMOGRÁFICO.—IV. FORMA DE ELECCIÓN DE LOS SENADORES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES, COMPETENCIAS DEL SENADO Y RELACIÓN CON EL CONGRESO, SU PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DEL PODER CONSTITUYENTE, PRERROGATIVAS RECONOCIBLES EN SUS PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN A CATALUÑA, PAÍS VASCO, GALICIA Y NAVARRA, Y PAPEL DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

I. INTRODUCCION

Entre los muchos aspectos que interesan hoy al Derecho administrativo no dejan de figurar en destacado lugar los relevantes para la vertebración jurídico-territorial de España.

Ciertamente, no son las Cámaras que componen el Poder legislativo objeto propio y directo del Derecho administrativo, sino del Derecho parlamentario, cultivado preferentemente por constitucionalistas. Sin embargo, la configuración jurídica de las Cámaras que se pretenden constituir como *representación territorial* del cuerpo de la nación no deja de interesar al Derecho administrativo, dado que éste dedica parte importante de su atención precisa-

(1) Este ensayo fue elaborado para su publicación en la obra colectiva *Estudios sobre el Ordenamiento jurídico español*, editada en 1996 por la Universidad de Burgos para conmemorar los primeros diez años de su Facultad de Derecho, de la que el autor fue el primer catedrático que prestó en ella sus servicios como tal en 1988.

mente a la conformación jurídica de las colectividades públicas territoriales. La perspectiva que puede aportar aquí quien está más familiarizado con la concreta y compleja diversidad de nuestra realidad territorial o local permitirá quizá evitar simplificaciones excesivas o planteamientos demasiado estereotipados, contribuyendo a la conformación de nuestras instituciones fundamentales de una manera que deseamos pueda llegar a ser tan fructífera como tantas otras veces y en tantos otros aspectos se ha demostrado la colaboración de los administrativistas en esa tarea.

A la postre, es el Derecho público la casa común de cuantos se dedican a sus diversas parcelas y es difícil, si no imposible, dividirlo en compartimientos completamente estancos entre sí.

En el momento actual del proceso de asentamiento del nuevo Estado español de las Autonomías se viene concediendo considerable relevancia precisamente a la cuestión de la composición y funciones del Senado. Se ha llegado, incluso, a un amplio consenso sobre la conveniencia de revisar la Constitución para ajustarla en estos puntos a lo que hoy tiende a verse como una necesidad surgida del curso que ha tomado el desarrollo de las iniciales previsiones constitucionales.

No se debe minimizar la trascendencia de la reforma del Senado. Se trata de un tema que, a nuestro parecer, puede determinar en muy amplia medida el futuro político de nuestro país. Su relevancia constitucional es muy grande, pero no es menor, desde luego, la repercusión que puede tener también en el conjunto del sistema administrativo autonómico. No debemos ahorrar, en consecuencia, ningún esfuerzo a la hora de meditar bien todos los aspectos implicados en ella y las alternativas que pueden ofrecerse para el objetivo buscado.

II. CONFIGURACION CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL SENADO Y CONVENIENCIA DE SU REFORMA

De un tiempo a esta parte parece, en efecto, que el propósito de reformar el Senado ha comenzado a caminar por vías institucionales, que podrían hacerlo operativo si se alcanza el necesario acuerdo entre las diversas voluntades políticas que resultan imprescindibles.

Es la hora, pues, de reflexionar a fondo sobre lo que somos como nación y sobre los términos en que debe mejorarse la estructura del Estado en que se expresa política y jurídicamente. Siempre es delicado tocar una Constitución, máxime si ha sido el fruto de un laborioso esfuerzo histórico de conciliación de planteamientos muy diversos y de tendencias contrapuestas. La reforma de

la Constitución no debe ser, desde luego, ningún tabú, pero es claro que sólo debe hacerse cuando claramente conduzca a su mejora a juicio de una muy amplia mayoría, de modo que sirva más adecuadamente a una más libre, pacífica, plena y eficiente integración del conjunto social de la nación. La estructura de los Poderes públicos plasmada en la Constitución debe ser el traje a la medida de nuestro ser nacional, sin inmovilismos históricos, pero sin innovaciones abruptas de difícil o incluso imposible asimilación, buscando la utilidad efectiva y no satisfacciones estéticas ni mimetismos irreflexivos de experiencias ajenas.

Es de sobra conocido que nuestra Constitución define al Senado, en su artículo 69.1, como «Cámara de representación territorial», lo que fue interpretado por los constituyentes del modo que quedó plasmado en los demás apartados del mismo artículo 69. La mayor parte de los senadores tendrían una representatividad provincial —en cuanto que en cada provincia habrían de elegirse cuatro por sufragio universal— y sólo una porción del Senado estaría compuesta por representantes de las Comunidades Autónomas, designados por sus respectivas Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores. Cuatro senadores serían elegidos, además, directamente por las poblaciones de los dos territorios extraprovinciales que tampoco son por ahora Comunidades Autónomas: dos por Ceuta y otros dos por Melilla.

La representación senatorial provincial procede de manera inmediata de la Ley Fundamental para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977 —aprobada en el referéndum nacional de 15 de diciembre de 1976—, con la que, como bien se recordará, se abrió el camino a la transición al sistema democrático mediante la transformación de las Cortes Españolas del sistema del Movimiento Nacional en las dos Cámaras que sustancialmente han pasado a la Constitución de 1978. Aquella Ley Fundamental estableció que «los senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales», aunque, como se sabe, el Rey podía, además, designar para cada legislatura un número de senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos (art. 2.º.3). La disposición transitoria primera precisó que se habrían de elegir en las primeras elecciones «doscientos siete senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla», así como que estos «senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio».

Las Entidades territoriales representadas fueron obviamente las provincias, aunque, dada la tradicional naturaleza de éstas como «agrupación de Municipios», podrían considerarse éstos también representados. Pero la elección de tales representantes quedaba en las manos directamente del pueblo de cada provincia, sin intervención de las Corporaciones provinciales. Lo mismo, en

definitiva, que pasaría al artículo 69 de la Constitución, aunque éste complementase esa representación provincial (o provincial-municipal, si se quiere) con la previsión de una representación regional o de las Comunidades Autónomas —inexistentes por completo al tiempo de la Ley para la Reforma Política— en correspondencia con la nueva autonomía de «nacionalidades y regiones» que la propia Constitución vino a reconocer en el artículo 2. Pero esta segunda representación —que, por cierto, vino a ocupar el lugar de los senadores de designación real de la Ley Fundamental de 1977 (2)— no se instrumentaría desde una elección popular directa, sino asignando la potestad de elegir a las nuevas instituciones de las Comunidades Autónomas.

El Anteproyecto de Constitución que publicó el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, el 5 de enero de 1978, pretendió reducir la representación territorial a lo que acabarían llamándose las Comunidades Autónomas; su artículo 60 decía que «el Senado se compone de los representantes de los distintos *Territorios Autónomos* que integran España», añadiendo que «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*». Además de marcarse un número de «diez senadores» por Territorio «y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes», se disponía que «ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo». Aunque un voto particular del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso quería, en cambio, que «cada Territorio Autónomo designara un senador por dicho territorio, uno por cada una de las provincias que lo compusieron en el momento de la aprobación de esta Constitución y uno por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000».

Pero en seguida se manifestó en las enmiendas una sensible diversidad de criterios que revelaban una gran falta de acuerdo sobre la oportunidad de hacer un Senado básicamente inspirado en los modelos de los Estados federales. La Ponencia que se constituyó en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso optó por una solución abierta, pero que hacía

(2) Hasta el punto de que en el artículo 64 del Proyecto de Constitución que se adoptó por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas el 20 de junio de 1978 y aprobó el Pleno del Congreso el 21 de julio de 1978, los senadores «*autonómicos*» eran propuestos por las Comunidades Autónomas (dos por cada una de las pluriprovinciales y uno por cada una de las uniprovinciales) y *nombrados* por el Rey (véanse, respectivamente, los *BOC*, núms. 121, de 1 de julio, y 135, de 24 de julio de 1978, págs. 2602 y 2956).

hincapié en la existencia de *diferentes* entidades territoriales, sustituyendo el artículo 60 por el nuevo artículo 64, que decía: «El Senado se compone de los representantes de las *diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la Ley orgánica*» (3). Debe advertirse que esta nueva formulación se correspondía con otro importante cambio introducido en la Ponencia con respecto al Anteproyecto constitucional. Este sólo contemplaba a los municipios, provincias y otras agrupaciones de municipios en un artículo de los dedicados a la *Administración*, sin un explícito reconocimiento de su papel en la organización territorial de la nación o del Estado, aunque ya garantizaba expresamente la autonomía municipal. En el Informe de la Ponencia aparecen ya, por contraste y bien significativamente, los trazos esenciales de la estructura definitiva del Título VIII de la Constitución, reconociéndose a las básicas Entidades Locales como piezas constitutivas de la organización territorial de los Poderes públicos.

La explícita constitucionalización de la actual composición del Senado, con su opción por una representación provincial ampliamente mayoritaria que sigue el patrón de la Ley Fundamental de 1977 y, junto a ella, una representación autonómica regional, procede de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas, que, a propuesta, *in voce*, del Grupo de UCD, con el apoyo del PSOE y de la entonces AP, y con la oposición solamente de los grupos nacionalistas y comunista, se decidió por marcar así la línea básica que acabaría presidiendo al definitivo artículo 69 de la Constitución (4).

(3) Cfr. BOC, núm. 82, de 17 de abril de 1978, págs. 1559-1560 y 1627.

(4) La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso adoptó la enmienda de UCD tras aplazar la discusión y votación de lo que en su Dictamen serían los artículos 63 y 64, dedicados, respectivamente, al Congreso y al Senado, al momento final de su trabajo, al término, por tanto, de la sesión que celebró el 20 de junio de 1978 (DS, núm. 93, págs. 3524 y sigs). Solé Tura, entonces del Grupo Comunista, se opuso primero a la fórmula de la Ponencia —que se limitaba a decir en su artículo 64 que el Senado se compondría de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determinara una Ley orgánica (BOC, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pág. 1627)— y defendió el modelo del Anteproyecto entendiendo que, bajo la nueva Constitución, *regular un Senado que no sea una Cámara de las nacionalidades y regiones no tiene el más mínimo sentido*. A este criterio se sumó Vizcaya Retana en nombre del Grupo Parlamentario Vasco. En turno de réplica, Alzaga Villamil, del Grupo de UCD, tras señalar como trasnochado *el viejo argumento de los teóricos del revolucionarismo francés, de que solamente es posible en el estado democrático moderno una sola Cámara* y recordar el fracaso del referéndum gaullista de 1969 con el que precisamente el general intentó regionalizar el Senado francés —lo que le costó el mantenimiento en la Presidencia de la República al primer dignatario del país vecino—, afirmó expresamente lo siguiente: «Nosotros entendemos que una Cámara Alta en la época en que vivimos sirve para *complementar criterios de representación*, que no son criterios físicos, como el de una fotografía, sino que per-

El Senado completó la obra del Congreso introduciendo la proclamación conceptual de que *el Senado es la Cámara de representación territorial* (5), especificando más el modo de la elección de los senadores provinciales (insulares y de las ciudades de Ceuta y Melilla) (6) y, sobre todo, ampliando y haciendo algo más proporcional a la población la representación autonómica o regional y suprimiendo la intervención del Rey (7). Pero no se variaron sustan-

miten de alguna manera compatibilizar los de diversas representaciones.» Justificó luego la enmienda *in voce*, que acabó prosperando y dando lugar al texto aprobado por la Comisión, aunque se opuso expresamente a ella el Grupo Comunista por boca de Solé Tura en una nueva intervención, así como el representante del Partido Socialista de Aragón (del Grupo Mixto) Emilio Gastón Sanz. Pérez-Llorca, defendiendo el texto que sería aprobado, replicó a los oponentes que lo que se trataba de aprobar *encaja perfectamente en la concepción de las autonomías que se han votado y que no son las concepciones de las autonomías que responden a la enmienda del señor Gastón y a las otras enmiendas que se han presentado en contra de la nuestra*. Las propuestas de los Grupos Comunista y Vasco y del señor Gastón fueron desestimadas por 18 votos en contra y cuatro a favor, con 11 abstenciones, aprobándose el texto propuesto por UCD por 30 votos a favor y cuatro en contra, sin abstenciones. En explicación de voto, se manifestó también como uno de los contrarios al texto el representante de Minoría Catalana Alavedra Moner.

En la sesión del 12 de julio de 1978 en el Pleno del Congreso se reiteraron los argumentos por los Grupos. Mantuvo el Grupo Comunista su impugnación radical del texto, al no admitir más fórmulas para el Senado que la de una Cámara *que representa pura y simplemente las reminiscencias del pasado y constituye algo así como un intento de mantener barreras últimas ante el avance progresivo de las Monarquías constitucionales primero y de los sistemas liberales y democráticos en general*, o la de *las Cámaras representativas de Estados organizados en forma federal o cuasi federal*, y a 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, es decir, en las Comunidades Autónomas*. Y se sumó a la oposición la enmienda del Grupo Nacionalista Vasco y el señor Gastón Sanz. Defendió el texto por UCD Cisneros Laborda y se aprobó con 247 votos a favor, 32 en contra y ocho abstenciones, explicando después su voto favorable el representante de Alianza Popular Fraga Iribarne, y su voto en contra el de Minoría Catalana Alavedra Moner. Señaló Fraga, por cierto, que en su propuesta inicial *había intervenir a todas las autonomías, había representación de los ayuntamientos, de las provincias, de las regiones autónomas*.

(5) En virtud de enmiendas presentadas por el senador Satrústegui y Entesa dels Catalans aprobadas por asentimiento de todos los grupos (*DS*, núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2258).

(6) Alcanzando así su redacción definitiva los actuales apartados 2 y 3 del artículo 69, en virtud de enmiendas de UCD, que en la Comisión de Constitución del Senado se aprobaron por 20 votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones (en el caso del apartado 2) o cinco abstenciones (en el apartado 3). También por enmienda de UCD quedó fijada en el apartado 4 la representación de Ceuta y Melilla en dos senadores en lugar de uno por cada una de ellas, como propuso el PSOE, lo que explica que ese apartado sólo obtuviera en la Comisión 14 votos a favor, teniendo en contra nueve y dos abstenciones (*DS*, núm. 49, cit., págs. 2259-2260).

(7) El texto definitivo procede básicamente de una enmienda del PSOE que se acogió en la Comisión de Constitución del Senado el 5 de septiembre de 1978 por unanimidad (*DS*, núm. 49,

cialmente los trazos del sistema. Apoyaron el texto los mismos grupos y se opusieron también aproximadamente los mismos grupos, aunque el PSOE trató de ser más explícito en el Senado y justificó su apoyo en razones coyunturales y de consenso, manifestándose conceptualmente a favor de una Cámara de las regiones y nacionalidades más directa y exclusivamente enraizada con el derecho a la autonomía del artículo 2, de modo semejante al planteamiento de las minorías que se opusieron al texto (8).

Aunque la composición del Senado que resulta de esta regulación constitucional ha sido muy criticada y con algunas buenas razones, no debe ignorarse, sin embargo, que, al establecerse esta regulación, reconociendo la consiguiente relevancia a la configuración provincial de España, la Constitución no faltó a la coherencia. Recuérdese el importante pronunciamiento que se contiene en su artículo 137, en cuya virtud «el Estado *se organiza territorialmente* en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». De esta afirmación, con la que precisamente se abre el Título VIII, se deduce con evidencia que las *nacionalidades y regiones*, cuyo derecho a la autonomía garantiza el artículo 2, no son, desde luego, las únicas colectividades territoriales que expresan el complejo ser de la nación española y deben tener la debida participación en la organización de sus Poderes públicos. Es más, las que, según la Constitución, no podrían dejar de reconocerse en ninguna parte del territorio nacional son precisamente las colectividades locales: el municipio, y esa agrupación de municipios que es, conforme al artículo 141, la provincia, de la cual sólo podrían mantenerse al margen Ceuta y Melilla.

Ciertamente, la Constitución reconoce una bien diversa sustancia política a las Comunidades Autónomas (y, antes que nada, a las colectividades que le servirán de base) y a las Administraciones Locales. Su respectiva autonomía,

pág. 2261), aunque las exigencias de que la designación se haga concretamente por la Asamblea Legislativa o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de cada Comunidad Autónoma y asegurándose, en todo caso, la adecuada representación proporcional proceden de la Comisión Mixta Congreso-Senado, que limitó así la amplísima remisión a los Estatutos que se hacía en la fórmula adoptada por el Senado (BOC, núm. 170, de 28 de octubre de 1978, pág. 3713).

(8) Véase, por ejemplo, la intervención en el Pleno del Senado de López Pina en nombre del Grupo Socialista en la sesión del 29 de septiembre de 1978 (DS, núm. 62, págs. 3116 y sigs.).

Para una información más completa sobre toda la génesis del Senado en el proceso constituyente puede verse la monografía de RAMÓN PUNSET sobre *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, en la que puede encontrarse, además, un amplio análisis de esta institución y de los problemas que le son inherentes. La obra se instala, sin embargo, en la perspectiva de quienes desde la etapa constituyente aunque minoritariamente quisieron establecer una segunda Cámara de tipo netamente federal sobre la exclusiva base de las nuevas Comunidades Autónomas.

sus niveles funcionales, sus derechos de participación en el Estado, sus garantías constitucionales son evidentemente diversos y ello ha de tenerse siempre bien presente.

Ahora bien, no cabe olvidar que la muy desigual heterogeneidad de las diversas colectividades territoriales generadas por la historia, antigua y reciente, en el cuerpo de la nación española llevó precisamente al constituyente de 1978, muy acertadamente a nuestro juicio, a diseñar un sistema autonómico abierto en el que podría reconocerse el derecho a constituirse en Comunidades Autónomas a colectividades bastante diferentes entre sí en cuanto a su condición de *regiones* o de *nacionalidades* y bajo modalidades también distintas. Y aunque el proceso autonómico ha propendido luego, en la práctica, a la homogeneización, sigue siendo de todo punto evidente que, desde un punto de vista sustantivo (histórico-político, sociológico-político, económico, demográfico, etc.), hay colectividades erigidas en Comunidades Autónomas, como Cantabria, Murcia o La Rioja, que están desde luego mucho más cerca —y hasta por debajo— de lo que pueden ser en el mismo plano determinadas provincias, como León, Burgos, Granada o Toledo, que de lo que son otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, Castilla y León, Aragón o la Foral de Navarra. Su personalidad histórica y actual, su peso demográfico y económico, sus singularidades, su lengua presentan sin duda rasgos mucho más próximos a aquellas y a otras meras provincias que a Comunidades Autónomas como las mencionadas. Han sido incluso bastante dudosas, en más de un caso, las razones para que unas llegaran a alcanzar estatuto de Comunidad Autónoma y no otras.

Lo que ha dado en llamarse el *mapa autonómico* se ha configurado del modo que ha resultado por una multiplicidad de razones merecedoras de no menos diversas valoraciones. Es cierto, sin embargo, que constituye en todo caso un hecho histórico de la mayor importancia que no debería cuestionarse en mucho tiempo. Siempre los hechos históricos se han debido a las más diversas causas y han gozado de un asentimiento desigual. Pero no podemos estar rehaciendo continuamente aspectos trascendentales de nuestra organización nacional, máxime cuando no hay nunca en estos terrenos panaceas definitivos. Debemos contribuir, en suma, a consolidar establemente la actual configuración territorial de las Comunidades Autónomas dando por cerrada esta cuestión. Pero ello no debe ocultar la evidencia de la importante disparidad de las bases reales en que se sustentan las distintas Comunidades Autónomas ni el fuerte peso y arraigo que tienen en la mayor parte de nuestro país otras dimensiones de nuestra organización colectiva territorial, constitucionalmente encuadradas en la autonomía local.

Si se desea hacer una reforma del Senado que venga a expresar una vertebración sólida y duradera de España, recogiendo adecuadamente en esa Cá-

mara *de representación territorial* del pueblo español la compleja heterogeneidad de los diversos tipos de colectividades generadas en el seno de nuestra nación, debe evitarse la tentación de caer en lo que podría ser un exceso simplificador, que, como otras veces en nuestra historia, se mostraría incapaz de aportar las soluciones apropiadas a nuestro complejo ser histórico multiseccular, creando eventualmente problemas adicionales a los que ya padecemos. Debe tratarse de afrontar con toda sinceridad la realidad y de buscar entre todos la solución mejor de las posibles pensando en un futuro lo más dilatado posible. Un puro trasvase indiscriminado de fórmulas aplicadas en Estados federales podría ser perfectamente inútil para el principal problema que hay que resolver, por la sencilla razón de que la estructura de nuestra nación no obedece a las mismas coordenadas que han estado presentes en los países que han optado por las estructuras federales. Ni somos un conjunto de Estados separados que tengamos que unirnos —aunque lo hayamos sido transitoriamente en épocas de un pasado ya muy lejano— ni constituimos un conjunto equilibrado de comunidades tan diferentes entre sí y tan específicamente homogéneas internamente que puedan tener encaje aquí, sin más ni más, las fórmulas federales. Podrán aprovecharse, sí, elementos de organización experimentados en sistemas federales que puedan adaptarse a nuestras específicas necesidades. Pero esa operación de adaptación, para cortar, en suma, el traje institucional a la medida de nuestro propio ser, es cabalmente la clave del éxito de la reforma que haya de hacerse. España no son los Estados Unidos de América, ni es Suiza o Alemania, ni Bélgica o Austria. Sus historias, sus geografías, sus dimensiones, sus psicologías sociales, sus sentimientos colectivos, sus sistemas de relaciones son realidades manifiestamente diferentes. Las realidades específicas de España demandan también soluciones específicas.

Consolidada la estructuración territorial de España en las actuales diecisiete Comunidades Autónomas, más Ceuta y Melilla —dejando ahora aparte la cuestión de Gibraltar—, parece lo más sensato, en efecto, convertir al Senado principalmente en Cámara formada por sus respectivas representaciones como desde la mayor parte de las posiciones se viene, de un modo u otro, diciendo.

Sin embargo, creemos de la mayor importancia modular esa nueva estructura del Senado, de modo que, por una parte, no deje de integrar también una representación de las Entidades locales (9), y por otra, respete y exprese de alguna forma eficaz la singular diferencia política a que legítimamente aspiran algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, País Vasco, Galicia o Na-

(9) Esta idea, por cierto —y conviene recordarlo—, fue expresamente admitida por el representante del Grupo de Senadores Vascos Zabala Alcibar en su intervención en el Pleno del Senado del 29 de septiembre de 1978 (*DS*, núm. 62, pág. 3129).

varra, sin merma de la igualdad básica que es vital e irrenunciable para la unidad de la nación y del Estado y para la pacífica aceptación de las instituciones y su eficaz funcionamiento.

Vamos a tratar de ofrecer aquí algunas posibles soluciones sobre la forma en que, a nuestro juicio, deberían articularse esas modulaciones.

III. HACIA UN SENADO ACORDE CON EL CARACTER UNITARIO
DEL ESTADO Y CON LA DIVERSA IMPORTANCIA POLITICA
DE LAS HETEROGENEAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS
EN QUE SE EXPRESA LA NACION, Y QUE COMBINE MAS
EQUILIBRADAMENTE LOS CRITERIOS TERRITORIAL Y DEMOGRAFICO

Como hemos dicho, la futura composición del Senado debería pasar a ser mayoritariamente representativa de las Comunidades Autónomas, pero sin dejar de recoger también una suficiente representación de las Entidades locales, agrupadas por provincias, dentro del ámbito de cada Comunidad Autónoma.

Que el peso principal del Senado pase a la representación de las Comunidades Autónomas no debe propiciarse, en modo alguno, porque haya de entenderse que las Comunidades Autónomas participen de la soberanía, lo que no sería el caso de las demás entidades territoriales. Nuestra Constitución no contempla más *soberanía* que la *nacional*, es decir, la que corresponde unitariamente a la nación española y «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2). No hay más soberanía, en suma, que la que sirve de sustento al Estado y en tal sentido sólo a éste corresponde: la única comunidad política soberana y como tal radicalmente suprema es la que se conforma a sí misma como Estado, en cuyo órgano supremo —el pueblo— se reserva la fuente misma de su poder público superior y la potestad constituyente. Las nacionalidades y regiones, y las Comunidades Autónomas en que ellas pueden erigirse —como, de otra forma, las demás colectividades territoriales que la Constitución también reconoce y garantiza—, sólo son expresiones parciales de la nación a las que *la* única Constitución propiamente dicha, la del Estado (y, a la postre, éste en la voluntad constituyente del pueblo español), «reconoce y garantiza un derecho a la autonomía» dentro de la «indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2). Todo esto es lo que ha quedado establecido como pilar de nuestro sistema político y cuyo retoque o modificación sólo puede válidamente hacerse mediante el difícil procedimiento de revisión total o esencial de la Constitución que se estableció en su artículo 168 y en el que se reserva al pueblo no sólo la última

palabra, sino una intensa participación a través de la exigencia de la elección de Cortes constituyentes.

El poder de las Comunidades Autónomas, por tanto, no es ni puede ser una participación de la soberanía del Estado. Reside precisamente aquí, a nuestro entender, la más radical diferencia entre nuestro sistema político y cualquiera de los sistemas federales. Y ello es una manifestación de que las múltiples y heterogéneas colectividades territoriales en que la nación se encuentra organizada, sin excluir las que conforman lo que el preámbulo de la Constitución denomina los *pueblos de España* y el artículo 2 *nacionalidades y regiones*, no constituyen en realidad —ni históricamente ni en la actualidad— elementos *constitutivos* de la nación, en el sentido de que ésta se haya constituido por su agregación y composición, sino que más bien, al menos desde hace catorce o quince siglos, es al revés: ha sido la propia vida e historia de la única nación la que ha ido generando esa diversidad, esa multiplicidad de expresiones colectivas parciales de la misma realidad siempre unitaria, por debajo incluso de divisiones y separaciones jurídico-políticas históricas temporales, debidas en gran medida a acontecimientos impuestos desde el exterior. Si el artículo 2 de la Constitución afirma que «nacionalidades y regiones *integran* la nación española» es porque, en efecto, forman parte de ella, porque son expresión de ella, pero no porque sean colectividades completamente diferentes entre sí de cuya alianza o *foedus* resulte constituida la nación total o parcialmente.

Nuestra Constitución presenta *en esto* más semejanza con la de Estados unitarios, como Francia, que con la de Estados federales, aunque por el propio énfasis en el derecho a la autonomía de esas *porciones* de nuestra nación marque también su propia identidad específica, distanciándose del modelo francés. Pero no se olvide que Francia tiene también un Senado que, asimismo, es Cámara de representación territorial como el español («Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République», dice textualmente el art. 24 de la Constitución de 1958) y es elegido incluso por sufragio indirecto (art. 24 citado) por quienes representan a municipios, departamentos y —ahora también— regiones. El que una Cámara se defina, por tanto, como *de representación territorial* no supone necesaria similitud con lo que es propio de los Estados federales.

Hay otros Estados tenidos también por unitarios, como Holanda, que cuentan con un Senado elegido por quienes componen los órganos superiores de unas provincias que son también allí entidades locales en el sentido estricto de la expresión (art. 55 de la Constitución holandesa). Ello acredita que no son excepción los Estados unitarios que, reconociendo considerable trascendencia política a sus propias colectividades locales, les dispensan un relevante papel en la organización del Poder legislativo. Aunque el sentido y trascendencia de

esa importante participación sea distinto del que quepa identificar en los Estados federales.

Por lo expuesto, se ve también que la existencia de una Cámara de representación territorial no es, en rigor, una peculiaridad tampoco de los llamados Estados *regionales*. Algunos han pretendido que con esta supuesta «peculiaridad» este tipo «intermedio» de Estados se aproximarían al modelo de los Estados federales. Nada menos cierto. El Estado «regional» de la II República española tenía un Legislativo unicameral, y la configuración del Senado de la República italiana no es más *territorial* que el holandés o que el francés. Cabe afirmar, incluso, que lo es menos. Es cierto que *es elegido sobre base regional* (art. 57 de la Constitución italiana), pero los senadores se eligen directamente por la población (con las limitaciones de edad que concreta el artículo 58) (10) y en un número por región que ha de guardar notable proporción con el volumen de la población respectiva (art. 57), sin que nada haya en la Constitución que le reconozca explícitamente a esta Cámara una representación de las regiones en cuanto tales.

La razón de que la principal y mayoritaria representación senatorial debería proceder en el futuro, entre nosotros, de las Comunidades Autónomas no debe situarse, pues, más allá simplemente de la distinta y superior función política que en nuestro sistema constitucional ya desarrollado les corresponde a ellas en comparación con la que constitucionalmente se garantiza también a las Administraciones Locales. No es que éstas no tengan ninguna función política que cumplir: que sólo puedan administrar y no legislar no significa que carezcan de función política. Téngase en cuenta, por ejemplo, que las funciones de todas las colectividades locales en Francia, incluidas las regiones, no sobrepasan lo jurídicamente *administrativo*, lo que no obsta para que la composición del Senado francés, como ya dijimos, se base en la representación de todas ellas, lo que tendría su fundamento precisamente en la importancia reconocida a la descentralización —acrecentada tras la Ley de 2 de marzo de 1982—, en cuya virtud «el importante papel» ejercido por ellas «en los campos de la economía, lo social, el desarrollo de los equipamientos colectivos y la ordenación del territorio justifica que se les asocie al ejercicio del poder político a nivel nacional» (11). Algo similar podría decirse del Senado

(10) En lo que puede verse una pervivencia de otros criterios históricos en la configuración del Senado distintos de los fundados en razones de representación territorial.

(11) Cfr. recientemente PIERRE ASTIÉ: «Titre II: La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V^e République» y «Chapitre III: Les institutions politiques essentielles de la V^e République», en la obra colectiva dirigida por JACQUES MOREAU: *Droit public*, t. 1, 3.^a ed., Economica/CNFPT, París, 1995, pág. 97.

holandés y es válido para lo que estamos proponiendo para el futuro Senado español.

Parece, no obstante, incuestionable que el diseño constitucional español vigente reconoce a las Comunidades Autónomas en que se constituyan las nacionalidades y regiones, un papel político sensiblemente superior y dominante que debe traducirse en el Senado. Debe cuidarse, sin embargo, de no confundir esa superioridad con la aún más alta supremacía reservada en exclusiva al Estado, que es la única, además, que se sustenta directamente en la soberanía nacional residenciada en la unicidad del pueblo español, como ya hemos suficientemente recordado antes (12).

Pues bien, la aplicación del artículo 69 actual de la Constitución hace que formen el Senado 256 senadores, de los que 48 son designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, cuatro por Ceuta y Melilla y los 204 restantes por la población de las provincias peninsulares y de las islas de las provincias insulares.

Las reformas que se vienen proponiendo desde planteamientos de corte federalizante pretenden, por lo común, suprimir pura y simplemente los 204 senadores que hoy se eligen por las 47 provincias peninsulares (cuatro por provincia) y por las islas de las tres provincias insulares, reduciendo el Senado a una Cámara que se componga exclusivamente de representantes de las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla.

La propuesta, por ejemplo, de Diego López Garrido, diputado de IU y catedrático de Derecho constitucional, publicada en *El País* el 12 de noviembre de 1994, configura un Senado de unos 180 senadores elegidos directamente por el pueblo a través de circunscripciones coincidentes con el ámbito de las diversas Comunidades Autónomas y en los mismos comicios en que se eligieran sus respectivos Parlamentos. Se elegirían específicamente cinco senadores por Comunidad Autónoma más uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes de cada una de ellas, correspondiendo además, en todo caso, al presidente de cada Comunidad la condición de senador nato. Por cada una de las poblaciones de Ceuta y Melilla habría un senador.

(12) Estamos, pues, básicamente en desacuerdo con respecto a argumentaciones como la expuesta por Villar Arregui en la Comisión constitucional del Senado del 5 de septiembre de 1978, aunque admitamos que la función política de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución, deba ser superior a la que se reconozca a las Entidades locales (véase *DS*, núm. 49, págs. 2256-2257). En los debates para la aprobación de lo que acabaría siendo el artículo 69, quienes se opusieron a la fórmula que prosperó lo hicieron, en la mayor parte de los casos, desde planteamientos propios de un Estado federal, sin perjuicio de que además se invocara el ejemplo del Estado regional italiano en algún momento.

Con esta propuesta, la representación de las Comunidades Autónomas pasaría globalmente del 18,75 por 100 del Senado actual a la práctica totalidad de su composición. El Senado dejaría de representar en forma alguna a las demás colectividades territoriales de la nación. Y, además, al ser los senadores elegidos directamente por el pueblo de cada Comunidad Autónoma y no por sus instituciones democráticas, no se garantizaría ni siquiera la representación de éstas en su concreta composición política en cada legislatura.

Una reforma de esta naturaleza se aparta de las líneas estructurantes maestras de nuestro sistema constitucional y de la compleja vertebración histórica de la nación. Sería un error. No resolvería los problemas que principalmente preocupan y crearía otros nuevos, precisamente por la falta de justa adecuación a nuestro ser social histórico y actual.

Nuestra propuesta es encaminarnos hacia un Senado más reducido que el actual, aproximadamente tan numeroso como el que propone López Garrido. Tendría en torno a 182 senadores en lugar de los 256 actuales, con lo que, en efecto, numéricamente vendría a coincidir prácticamente con el Senado de 180 senadores de la propuesta del diputado de IU. Pero, sobre todo y a diferencia de esta propuesta, de esos 182 senadores, 92 se designarían por las Comunidades Autónomas, 86 por las provincias (por los municipios agrupados en provincias e islas) y cuatro por Ceuta y Melilla. La representación de las Comunidades Autónomas, que pasaría del 18,75 por 100 del Senado al 50,54 por 100, se convertiría en mayoritaria, pero se mantendría una adecuada representación de las otras colectividades territoriales que forman parte también de la plural riqueza de nuestra comunidad nacional.

Como puede verse en el cuadro I, las Comunidades Autónomas tendrían una representación senatorial propia y directa —de sus instituciones específicas— superior a la representación senatorial local de sus respectivos ámbitos territoriales, con excepción de Canarias, Andalucía y Baleares, que tendrían igualadas ambas representaciones, y las dos Castillas y Aragón, que tendrían representaciones provinciales algo superiores a las específicamente regionales. Estas diferencias nos parece que reflejan muy bien la realidad de estas regiones, en las que el hecho insular en ambos archipiélagos, o el tradicional peso de las Provincias en los más vastos territorios del antiguo reino de Castilla o, en fin, la peculiar configuración de Aragón explican y justifican ese especial peso de las islas y provincias, respectivamente, dentro de las correspondientes Comunidades Autónomas.

Otros mecanismos que señalaremos subrayarán, en cualquier caso, aún más el papel políticamente predominante de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la representación territorial integrante del Senado habría de adecuarse más proporcionalmente a la población de las diversas colectivi-

dades territoriales representadas, especialmente a la del conjunto de cada Comunidad Autónoma, aun concediendo la debida importancia a su extensión y a su interna articulación territorial.

En la composición actual del Senado hay desajustes muy sobresalientes que priman en exceso el territorio sobre la población, y así, por ejemplo, como puede verse en el cuadro II que se adjunta, mientras el conjunto de los sena-

CUADRO I

<i>Comunidades Autónomas</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Corona Castilla</i>	28	155	53	54	110	
La Rioja	1	4	2	1	7	
Cantabria	1	4	2	1	7	
Murcia	2	4	3	2	8	
Asturias	2	4	3	2	8	
Extremadura	2	8	3	2	8	
Canarias	2	11	4	4	9	
Castilla-La Mancha	2	20	4	5	9	
País Vasco	3	12	5	4	10	
Galicia	3	16	7	6	11	
Castilla y León	3	36	6	9	11	
Andalucía	7	32	14	14	20	
Ceuta		2		2	1	
Melilla		2		2	1	
<i>Navarra</i>	1	4	2	1	7	
<i>Corona Aragón</i>	14	45	26	25	47	
Balears	1	5	2	2	7	
Aragón	2	12	3	4	8	
Comunidad Valenciana	4	12	8	7	14	
Cataluña	7	16	13	12	18	
<i>Madrid</i>	5	4	11	10	16	
<i>Total</i>	48	208	92	90	180	
		256		182		

- (1) Senadores actuales designados por Comunidades Autónomas.
- (2) Senadores actuales elegidos en las provincias.
- (3) Senadores designados por Comunidades Autónomas en la propuesta.
- (4) Senadores designados por las Entidades locales en la propuesta.
- (5) Senadores elegidos en las Comunidades Autónomas en la propuesta de López Garrido.
- (6) Senadores de designación o elección local en la propuesta de López Garrido.

CUADRO II

<i>Comunidades Autónomas</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Corona Castilla</i>	55,78	58,71	71,37	61,0
La Rioja	0,66	1,64	1,95	3,88
Cantabria	1,35	1,64	1,95	3,88
Murcia	2,57	2,74	2,34	4,44
Asturias	2,94	2,74	2,34	4,44
Extremadura	2,81	2,74	3,90	4,44
Canarias	3,69	4,39	5,07	5,00
Castilla-La Mancha	4,35	5,94	8,59	5,00
País Vasco	5,66	4,94	5,85	5,55
Galicia	7,37	7,14	7,42	6,11
Castilla y León	6,78	8,24	15,2	6,11
Andalucía	17,3	15,38	15,2	11,1
Ceuta	0,15	1,09	0,78	0,55
Melilla	0,15	1,09	0,78	0,55
<i>Navarra</i>	1,34	1,64	1,95	3,88
<i>Corona Aragón</i>	30,2	28,00	23,0	26,0
Balears	1,73	2,19	2,34	3,88
Aragón	3,13	3,84	5,46	4,44
Comunidad Valenciana	9,67	8,24	6,25	7,77
Cataluña	15,6	13,73	8,98	10,0
<i>Madrid</i>	12,5	11,53	3,51	8,88

(1) Porcentaje de la población nacional.

(2) Porcentaje de los senadores «autonómicos» y «locales» en el conjunto del Senado, según la propuesta.

(3) Porcentaje actual de los senadores «autonómicos» y «locales» en el conjunto del Senado.

(4) Porcentaje de senadores en el conjunto del Senado en la propuesta de López Garrido.

nadores elegidos en Cataluña son hoy el 8,98 por 100 del Senado, o los designados en la Comunidad Valenciana el 6,25 por 100 y los de Madrid el 3,51 por 100, sus respectivas poblaciones representan, respectivamente, el 15,69 por 100, el 9,67 por 100 y el 12,55 por 100 de la población nacional, en tanto que los senadores de Castilla y León son el 15,23 por 100 del Senado actual y los de Castilla-La Mancha el 8,59 por 100, siendo sus poblaciones, respectivamente, sólo el 6,78 por 100 y el 4,35 por 100 de la total española.

Soluciones como las que se contienen en la propuesta de López Garrido son, sin embargo, inadecuadas. De una parte, incrementan el desajuste entre volumen de representación senatorial y volumen de población muy sensiblemente en algunas Comunidades Autónomas, especialmente en las uniprovinciales (a excepción de Madrid), lo que privilegia en exceso a las provincias que han alcanzado la condición de Comunidades Autónomas y aporta un peligroso estímulo a la disgregación de algunas Comunidades pluriprovinciales con aún importantes tensiones internas centrífugas provinciales. En la propuesta a que nos referimos, La Rioja, por ejemplo, cuya población es el 0,66 por 100 de la española, tendría un 3,88 por 100 del Senado (ahora tiene un 1,95 por 100) y Cantabria, que representa el 1,35 de la población nacional, tendría, asimismo, un 3,88 por 100 del Senado (ahora un 1,95 por 100). La Rioja y Cantabria juntas tendrían más senadores (14) que toda Castilla y León (11), lo cual resulta completamente inadmisibile.

De otra parte, no se equilibran suficientemente algunos de los desajustes actuales más llamativos. Así, en la propuesta que comentamos, Cataluña sólo pasaría del 8,98 por 100 actual a un 10 por 100 (cinco puntos por debajo de su cuota de población) o Valencia del 6,25 por 100 al 7,77 por 100 (dos puntos por debajo de la cuota poblacional).

Además, al no tenerse en cuenta la pluriprovincialidad de las Comunidades Autónomas, se incurre en reducciones excesivas de algunas representaciones, y así, la propuesta de López Garrido hace descender cuatro puntos porcentuales a la representación de Andalucía en el Senado, hasta el 11,11 por 100, cuando su cuota en la población nacional es del 17,33 por 100; hace descender también en más de un punto el porcentaje de representación de Galicia, que está equilibrado en el actual Senado (pasando a un 6,11 por 100 el 7,42 por 100 del Senado actual cuando tiene el 7,37 por 100 de la población nacional), y, en fin, reduce a bastante menos de la mitad los senadores de Castilla y León, incluso por debajo del índice de participación que le correspondería en estricta correspondencia a su cuota poblacional en el conjunto nacional (el autor que citamos reduce la participación de esa región en el Senado del 15,23 por 100 al 6,11 por 100, siendo su población el 6,78 por 100 de la nacional).

Deben buscarse, pues, otras vías más adecuadas para la reforma.

Nuestra propuesta es que la representación de las Comunidades Autónomas se componga por un mínimo de dos senadores por cada una de ellas, a los que se adicionaría uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 que excedan del primer medio millón; la representación provincial e insular constaría de un mínimo de un senador por provincia más otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 que excedan del primer medio millón. El resultado es el que se muestra en los cuadros I y II. Nos parece que es notoriamente más equilibrado que el sistema actual y bastante más que el que se desprende de propuestas como la de López Garrido. Sigue habiendo, lógicamente, diferencias —muy menores— entre porcentaje de participación en el Senado y cuota poblacional, pero reflejan adecuadamente la necesidad de tener también en cuenta la pluralidad provincial y la extensión territorial. Las representaciones de Cataluña, Valencia y Madrid se aumentan hasta aproximarse mucho más a su realidad demográfica. Algo parecido ocurre con Andalucía, aunque, por su gran extensión y sus ocho provincias, no estaba tan lejos como las anteriores de una correspondencia con su cuota poblacional. Por otro lado, las Comunidades uniprovinciales aproximan el índice de su participación al de su cuota poblacional y las pluriprovinciales que tenían un claro exceso de representación, como Castilla y León, la reducen muy notoriamente, aunque sin desconocer injustamente su enorme extensión territorial y la existencia de unas colectividades provinciales de enorme arraigo, excluyendo así posibles agravios comparativos con otras provincias próximas que serían insostenibles: Castilla y León pasaría, en concreto, de un 15,23 por 100 a un 8,24 por 100 en el Senado, siendo su cuota poblacional del 6,78 por 100.

La propuesta mantiene, por lo demás, un cierto trato especial para las provincias insulares, permitiéndoles contar con algún senador más de los que les correspondería aplicando las reglas generales relativas a los de elección local. Tanto en Canarias como en Baleares, donde no les correspondería sino un senador local por provincia, puesto que ninguna de las dos provincias alcanza los 750.000 habitantes, tendrían dos senadores por provincia, de manera que uno de ellos pueda ser elegido por el Cabildo o Consejo de la isla mayor de cada una de ellas, por ejemplo, y el otro por los de las menores.

En cuanto a Ceuta y Melilla, ya hemos dicho que en nuestra propuesta mantendrían dos senadores cada una. Entendemos que, aunque sus poblaciones son muy inferiores a las de las actuales Comunidades Autónomas, deben tener una posibilidad análoga de estar representadas en el Senado de una forma políticamente pluralista. Su peculiar posición geográfica justifica también que su representación numérica exceda en mayor medida lo que les correspondería en estricta proporción con su dimensión demográfica y aun te-

territorial, de modo que sus legítimos intereses pueden hacerse oír e integrarse adecuadamente en el superior interés nacional. Esta solución sirve para la situación en que actualmente se encuentran ya ambas ciudades autónomas y serviría igualmente si Ceuta y Melilla adquiriesen la condición de Municipios-Comunidades Autónomas en los términos que prevé y permite la Constitución: los dos senadores de cada ciudad serían elegidos por las instituciones de su autogobierno, que serían a la vez autonómicas y municipales (como ya lo son en cierto modo hoy mismo).

IV. FORMA DE ELECCION DE LOS SENADORES POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES, COMPETENCIAS DEL SENADO Y RELACION CON EL CONGRESO, SU PARTICIPACION EN EL EJERCICIO DEL PODER CONSTITUYENTE, PRERROGATIVAS RECONOCIBLES EN SUS PROCEDIMIENTOS DE DECISION A CATALUÑA, PAIS VASCO, GALICIA Y NAVARRA, Y PAPEL DE LA COMISION DE ADMINISTRACION LOCAL

Hay que hablar ahora de la forma en que habrían de elegirse o designarse los senadores y de otros aspectos que convendría incluir en la reforma.

Diversas propuestas sobre la reforma del Senado coinciden en señalar la conveniencia de que uno de los senadores que representen a cada Comunidad Autónoma fuera su respectivo presidente. Sería, sin embargo, más realista y operativo establecer más bien que uno de los senadores que representen a cada Comunidad Autónoma habrá de ser un miembro de su Consejo de Gobierno designado por su presidente, aunque admitiendo expresamente, si se quiere, la posibilidad de que sea sustituido por éste en las sesiones en que lo juzgue oportuno. Aunque cada Comunidad Autónoma debería poder decidir lo que considerase más acertado, ese senador representante del Gobierno autonómico bien podría ser un vicepresidente o un consejero sin cartera.

El resto de los senadores que corresponde designar a cada Comunidad Autónoma deberían ser elegidos preferiblemente por la correspondiente Asamblea Legislativa y con criterios de proporcionalidad en cuanto sea posible, aunque admitiéndose la posibilidad de designar a quienes no formasen parte de esa Asamblea. Es ésta, en suma —salvo en cuanto a este último detalle—, la forma de elección que ya se viene aplicando en el sistema ahora vigente y la más coherente con el carácter que se quiere dar a estos Senadores de auténticos representantes de las diversas Comunidades Autónomas (13).

(13) Nos parece que es bueno garantizar una proporcionalidad en la representación que las Comunidades Autónomas tengan en el Senado —y, en lo posible, también la de las Entidades Lo-

En cuanto a los senadores de representación local, la Constitución establecería la necesidad de que fueran elegidos, en lo posible, con criterios de proporcionalidad política, por las Diputaciones provinciales, Juntas Generales y Cabildos o Consejos insulares, o por el conjunto de los alcaldes o de los alcaldes y concejales de los municipios de las provincias en la forma que habrían de determinar las legislaciones autonómicas.

Las legislaciones autonómicas regularían, además, todos los demás aspectos de estas designaciones o elecciones sin perjuicio de que la reforma constitucional incluyera alguna disposición adicional supletoria que permitiera la inmediata aplicación del nuevo sistema sin necesidad de esperar a las regulaciones autonómicas.

En la determinación del número de senadores que corresponderían a cada provincia hemos tenido en cuenta el conveniente equilibrio con el número de senadores que deba elegir la Comunidad Autónoma respectiva. Pero, además y sobre todo, al poner el procedimiento de elección en las manos del poder normativo de cada Comunidad Autónoma se hace bien patente la subordinación de la representación local a la autonómica regional (o «nacionalitaria») con que configuramos el sistema, aunque se trate obviamente de una subordinación limitada que no reducirá ni impedirá el ejercicio libre de la representación local por el cauce que tracen de consuno la Constitución y las leyes autonómicas (14).

cales— y evitar el riesgo de convertir a las Comunidades Autónomas a estos efectos en meras circunscripciones electorales, que es lo que ocurriría en el caso de que los senadores se eligieran por sufragio directo de los cuerpos electorales autonómicos. Coincidimos en este punto con los razonamientos de RAMÓN PUNSET en *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 223 y concordantes, aunque no estemos de acuerdo con la propuesta de este autor de convertir el Senado en pura representación de las Comunidades Autónomas.

(14) El senador Unzueta Uzcanga, defendiendo el 5 de septiembre de 1978 ante la Comisión de Constitución del Senado la enmienda, *in voce*, que presentó el Grupo de Senadores Vascos con la que se pretendió permitir a los estatutos de las Comunidades Autónomas que pudieran contener normas relativas a la elección de los senadores «provinciales», afirmó cosas que sería bueno recordar aquí por reflejar en alguna medida una tesis semejante a la sostenida en el texto: «Lo que nosotros proponemos nos permitirá en el futuro (es decir, no olvidamos el presente) cambiar la designación, el modo de designación de los senadores, y esto tiene una extraordinaria importancia, porque entendemos que no es lo mismo el comportamiento político, la filosofía del senador que proceda de la provincia, que no tiene más vinculación que la de la provincia y que permanece al margen de la Comunidad Autónoma, que el senador *cuya elección de algún modo ha sido ordenada o intervenida por la Comunidad Autónoma*, cuyo protagonismo echamos en falta en estos momentos.» Añadiendo: «Nuestra enmienda sigue respetando la existencia de la provincia. Es evidente que en algunos lugares geográficos pudiera existir la pretensión, el deseo o la idea, respetables por supuesto, de hacer desaparecer la provincia. Ciertamente, en el caso del

La elección indirecta o de segundo grado de todo o de gran parte del Senado —en vez de sólo una parte, como ahora— no exige modificar los artículos más básicos de la regulación constitucional actual de las Cortes Generales, tales como el artículo 66 o el 67.

Por lo demás, amén de que nuestra vigente Constitución ya está admitiendo la existencia de senadores de elección no directa, sino indirecta, es bien sabido que el Senado o segunda Cámara de otros muchos Estados contemporáneos bien acrisolados como Estados democráticos de Derecho está compuesto también no por miembros directamente elegidos por el pueblo, sino precisamente por quienes son designados en elección de segundo grado o incluso por procedimientos más alejados de la elección popular, aunque siempre respaldados, en último término, por una elección popular. Piénsese en el *Bundesrat* de la República Federal alemana o en los casos ya citados antes del Senado francés o del holandés.

No nos detendremos en la cuestión de las competencias que debería asumir el nuevo Senado ni en la forma de articularse su actuación con la del Congreso de los Diputados, pues en lo sustancial estamos de acuerdo con las propuestas que se están formulando: limitación de las competencias a materias de directa relevancia autonómica y local y mantenimiento de la supremacía del Congreso de los Diputados, aunque exigiendo en ciertos supuestos porcentajes cualificados o reforzados de votos de la Cámara Baja para superar enmiendas o vetos del Senado.

Tan solo hay que llamar la atención sobre la importancia de revisar quizá los artículos 167 y 168 de la Constitución respecto a la participación del Senado en la reforma de la propia Constitución, en la actuación por las Cortes Generales como Poder constituyente derivado o como elemento inicial del

País Vasco, esto no es así. Creemos que los territorios históricos —nosotros llamamos a la provincia territorio histórico— siguen conservando una peculiaridad que nosotros nos proponemos conservar siempre, pero esto no nos impide que estos territorios o provincias —como se les quiera llamar— queden de verdad *integrados en las Comunidades Autónomas*. En definitiva, la fórmula consigue compaginar los dos principios: el de respeto a la provincia y el de que los senadores *vengan a representar a la provincia, pero también a la Comunidad Autónoma*» (DS, núm. 49, pág. 2255). Si hubiera prosperado esta enmienda, a la que se opuso sin parecer entenderla el portavoz de UCD, quizá por falta de tiempo para asimilarla (*ibidem* y pág. 2256), se habría llegado a una fórmula como la que estamos proponiendo, aunque dentro del excesivo provincialismo que habría mantenido en cualquier caso la composición constitucional del Senado a la que se caminaba y en la que pretendió insertarse esa enmienda. Es evidente que, en cambio, la propuesta que estamos haciendo, manteniendo una razonable importancia para la representación territorial infrarregional, trata de superar el exceso de provincialismo, acogiendo plenamente la superioridad de la estructuración territorial sobre las llamadas «nacionalidades y regiones» constitucionales.

Poder constituyente originario, y tanto respecto a las mayorías exigibles como respecto al sistema de relación entre ambas Cámaras, para evitar hasta la apariencia de transformación en federal de un Estado inequívocamente unitario como el español, subrepticamente y casi sin darnos cuenta.

Es cierto que también en los Estados unitarios como los mencionados de Francia u Holanda —y no sólo en su variedad de los Estados «regionales» como el italiano (15)— la Cámara de representación territorial interviene en los procedimientos de revisión constitucional y con peso a veces tan decisivo como el de la Cámara de directa representación popular. Este viene siendo el caso también en España bajo el actual texto constitucional, aunque con alguna variante respecto a los *quorum* exigibles a una y otra Cámara para la reforma «simple» o *no esencial* del artículo 167. Pero la naturaleza del sistema de elección de los senadores o el carácter de las entidades territoriales en su caso, representadas en los Senados de esos ordenamientos constitucionales, no permiten abrigar duda alguna sobre el hecho de que el poder constituyente y soberano está configurado y se expresa de forma unitaria: es el poder de la nación residenciado en un único pueblo el que actúa a través de ambas Cámaras, aunque en una de ellas se quiera tener en cuenta la relativa diversidad de sus parciales conformaciones territoriales. El conjunto de los elementos relevantes de esos sistemas constitucionales no permiten sostener que las entidades representadas, en su caso, en el Senado sean sujetos integrantes del poder constituyente del Estado, un Estado que entonces necesariamente resultaría de un *foedus* entre todos ellos y con el conjunto del pueblo de la nación y sería por ello federal (16).

(15) Hace tiempo que sostenemos con amplios sectores doctrinales que el Estado *regional* y el *autonómico* no constituyen un *tertium genus* entre el tipo unitario y el federal, sino meras variedades del primero, frente a posiciones como la defendida y generalizada entre nosotros, hace ya años, por JUAN FERRANDO BADÍA en su conocida obra *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, IEP, Madrid, 1965. Véase nuestro estudio «Naturaleza de la función de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas», en *REALA*, núm. 230, abril-junio 1986, págs. 241 y sigs., y especialmente en pág. 278.

(16) Aunque en muchos Estados federales no existe más relación jurídica entre los Estados miembros y los senadores que les representan que el acto de su designación —especialmente cuando la elección corresponde directamente a sus poblaciones y no a sus Parlamentos o Gobiernos—, no creemos que de ello pueda generalizarse la afirmación de que «las segundas Cámaras de los Estados federales no tienen por función la de expresar las voluntades conjuntas de los Estados miembros ni la de hacerlas valer ante el Estado central» (R. PUNSET: «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7, otoño 1980, pág. 113, y en *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, ya cit., *supra*, págs. 119 y sigs.). Tanto menos cuanto es evidente que en modelos federales como el alemán los propios Gobiernos de los *länder* son quienes acuden a la

Al convertir nuestro Senado en Cámara principalmente representativa de las Comunidades Autónomas debe evitarse cualquier apariencia de reconocimiento a estas entidades como sujetos de soberanía. Ello sólo sería, además, legítimo constitucionalmente modificando radicalmente el Título Preliminar (los arts. 1 y 2), lo que sólo es posible mediante el procedimiento agravado de reforma total o esencial de la Constitución establecido en el artículo 168. Comportaría constituir España en Estado federal y, por tanto, una mutación constitucional histórica de la mayor trascendencia.

Por ello, en aras de la claridad, la representación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales en el nuevo Senado no deben tener poder de impedir reformas constitucionales que quiera implantar la representación general y unitaria del pueblo español, que radica en el Congreso de los Diputados. No deben, pues, exigirse mayorías muy cualificadas para los acuerdos del Senado favorables a la aprobación de reformas constitucionales, y, en cualquier caso, sus acuerdos desfavorables deberían poder ser superados por el Congreso con alguna mayoría reforzada (17).

Cámara Alta para hacer valer sus intereses territoriales. Y eso que de diversas formas se produce en los Estados federales, también puede producirse en una u otra medida en los Estados unitarios con respecto a las entidades territoriales representadas en la Cámara Alta, aunque esa representación no conlleve jurídicamente en rigor la facultad de expresar formalmente la voluntad de las entidades representadas. Pero en esto no hay mucha diferencia con lo que es la representación del pueblo por la Cámara Baja; tampoco los diputados individualmente o en su conjunto expresan en rigor la voluntad del pueblo que los ha elegido y al que representan: la voluntad del Parlamento, aunque represente al pueblo no es nunca formalmente la voluntad de éste. Precisamente por eso tiene algún sentido el referéndum o el plebiscito o el acto mismo de expresión de la voluntad popular en unas elecciones como actos del pueblo y no de su representación política.

Es, por lo demás, interesante al respecto lo que el autor que acaba de citarse recoge en la nota 27 del trabajo de 1980 y en la 87 del libro de 1987 sobre lo acontecido en la historia del constitucionalismo norteamericano, en el que, a juicio de W. H. RIKER («The Senate and American Federalism», *Amer. Pol. Soc. Rev.*, núm. 2, junio 1955, págs. 452-459 y 468, cits. *ibidem*), la falta de instrucciones a los senadores por parte de los Estados de la Unión y la enmienda XVII (1913), que impuso la elección directa de los senadores por el pueblo de cada Estado, marcaron la real victoria de la centralización federal.

(17) PUNSET se ha planteado el tema en su libro sobre *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 226 y sigs., y aunque la solución que propone alejaría ya quizá suficientemente el sistema de revisión constitucional del que es propio de los Estados federales, nos parece que debería modificarse o complementarse de modo que siempre quedara suficientemente claro que el Congreso puede hacer valer siempre finalmente su voluntad, aunque ello requiera mayorías muy cualificadas cuando conste un parecer contrario respaldado por una mayoría significativa del Senado.

Por cierto, que, en materia competencial, este autor sostiene la conveniencia de que el Senado no abandone ninguno de sus actuales cometidos como brazo que es del conjunto de las Cortes (*op. cit.*, págs. 225 y sigs.). Sus argumentos son bien dignos de ser tenidos en cuenta, aunque tam-

Por otra parte, pasando ya a un último aspecto de la reforma, y aunque habrían de articularse en el Reglamento del Senado muchos pormenores importantes de su funcionamiento como nueva Cámara de representación territorial, querríamos referirnos aún a ciertos aspectos del procedimiento de actuación del Senado que nos parece importante incluir en la reforma y que están más estrechamente ligados a las preocupaciones fundamentales a que obedece toda la propuesta alternativa que venimos formulando basándonos en una interpretación de la adecuada vertebración de España.

Son dos los aspectos que queremos exponer:

a) Por una parte, debería arbitrarse la posibilidad de aplicar, en su caso, fórmulas procedimentales especiales que puedan expresar un particular respeto hacia las peculiaridades más marcadas de algunas de las colectividades que se han ido formando con los siglos en el seno del conjunto de la nación, así como la distinta intensidad de las solidaridades históricas que la han articulado progresivamente en su recomposición política.

Sería, en efecto, positivo reconocer concretamente a Cataluña, País Vasco, Galicia y Navarra una prerrogativa de obtener la aplicación de ese procedimiento especial en la adopción por el Senado de acuerdos que sus respectivos Gobiernos consideren que afectan o comprometen particularmente los derechos o intereses de sus respectivas Comunidades. El senador representante del correspondiente Gobierno autonómico tendría el derecho de instar la preceptiva aplicación de este procedimiento, el cual comportaría la exigencia de determinadas mayorías cualificadas para la válida adopción de las decisiones o acuerdos a que se aplique: en el caso de Cataluña, una mayoría que incluyera el voto favorable de al menos el 50 por 100 del conjunto de los senadores autonómicos y locales de Cataluña (es decir, 13 sobre 25) o bien, subsidiariamente, del 50 por 100 de los senadores procedentes de la antigua Corona de Aragón (26 de un total de 51), o, finalmente, a falta de alguna de estas posibilidades, una mayoría de tres quintos del conjunto de la Cámara (110 senadores del total de 182); en el caso del País Vasco, análogamente, se requeriría o bien una mayoría que incluyera la mayoría absoluta de los senadores vascos, tanto «autonómicos» como «locales» (cinco sobre nueve), o la mayoría absoluta de los senadores procedentes de los territorios de la antigua Corona de Castilla (54

bién cabe entender que, igual que ya hay funciones de las Cortes que sólo corresponden al Congreso —lo que a Punset le parecería bien precisamente en el caso de que el Senado se configurara como él propone—, nada pasaría, ni dejaría de ser considerable el Senado como segunda Cámara por el hecho de que su papel, sobre todo en las funciones propiamente legislativas y en las de control, se limitara a las materias de relevancia territorial, de modo más semejante —aunque, desde luego, no igual— a lo que acontece con el *Bundesrat* de la República Federal de Alemania.

sobre 107) y la de los de Navarra (dos sobre tres), o, finalmente, mayoría de tres quintas partes del total de la Cámara (110 de los 182); en el caso de Galicia, las mayorías exigibles podrían ser, de forma análoga, las que incluyesen una mayoría absoluta de los senadores de Galicia (7 de 13), o del conjunto de senadores procedentes de los territorios de la antigua Corona de Castilla (54 sobre 107), o, finalmente, el 60 por 100 de toda la Cámara (110 de 182), y, finalmente, en el caso de Navarra, ello supondría la necesidad de adoptar los acuerdos por una mayoría que incluyera el voto favorable de, al menos, el 50 por 100 de los senadores navarros (dos de tres) o la mayoría absoluta de la Cámara en cualquier caso (92 sobre 182).

De este procedimiento especial habrían de quedar excluidas todas las decisiones relativas a reforma o revisión constitucional y tal vez alguna otra, y debe quedar claro que sus particularidades vendrían a añadirse a las que sobre *quorum* o mayorías especiales fuesen de aplicación con carácter general por razón de la naturaleza de la ley o de la decisión que se sometan a la aprobación del Senado.

Pensamos que esta fórmula podría ser una de las que contribuyesen a dar satisfacción a la inquietud y aspiraciones de esas colectividades territoriales que han manifestado en la historia contemporánea una especial sensibilidad crítica, de diversa intensidad y características, a la hora de asumir las decisiones que ha parecido exigir la solidaridad nacional o bien que han sido tradicionalmente beneficiarias de un régimen especial dentro del Estado.

¿Se lesionaría con ello la igualdad de trato o algunas de las exigencias de los artículos 138 y 139 de la Constitución? Si la igualdad demanda tratar de forma adecuadamente desigual lo que es efectivamente desigual, no creemos que una propuesta como ésta vaya contra la necesaria igualdad. Y es claro que hay que buscar la forma de ajustar el régimen institucional a la especial diversidad real de algunas de las partes de nuestra nación, salvaguardando suficientemente las vías que permitan y aun faciliten el mutuo entendimiento y la superior solidaridad.

Como hemos dicho, la propuesta trata de enraizarse en esa parte importante de nuestra realidad que es la historia. Pero sin desconocer que la historia es un proceso en constante evolución. Por eso nos ha parecido razonable excluir al actual Madrid del cómputo de los territorios de la antigua Corona de Castilla. Es obvio que la metrópoli que constituye la actual capital del Estado ha sido formada, especialmente a lo largo del presente siglo, por una gran concentración de hombres y recursos procedentes más o menos por igual de todas las partes de la nación y merece por ello una consideración aparte.

b) Por lo que se refiere, en fin, al papel singular que deben desempeñar los senadores de representación local, pensamos que, con independencia de su

integración como los demás en los trabajos de los diversos Grupos parlamentarios y Comisiones del Senado, debería constituirse una Comisión de Administración Local, formada exclusivamente por este tipo de senadores, cuyo informe debería exigirse siempre, por lo común, en todos los procedimientos conducentes a la adopción de acuerdos definitivos por el Pleno de la Cámara. Dicho informe habría de ser tenido en cuenta al debatirse el correspondiente dictamen de la Comisión competente por razón de la materia y, lógicamente, sus criterios deberían poder ser defendidos por el portavoz o portavoces que se designaran en cada caso al efecto.

Se trata, en suma, de que en el debate senatorial no dejen de tenerse en cuenta las exigencias o los criterios de conveniencia que dimanen de la garantía constitucional de la autonomía local y del heterogéneo pluralismo de nuestra compleja estructura colectiva territorial, que no se agota ni se resume, desde luego, en las Comunidades Autónomas, con ser éstas sus expresiones institucionales actuales más importantes. Podrán evitarse así tendencias excesivamente centralizadoras a nivel autonómico, contrarias a los principios constitucionales de autonomía y descentralización —tan estrechamente ligados al de subsidiariedad— y a una racional organización de los Poderes públicos, al contarse con un instrumento institucional, el Senado, en el que pueda tratarse abierta y claramente de cuanto afecta a la dinámica consolidación de la irrenunciable vertebración de España.