

LA DESIGNACION DE SENADORES POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

(A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional
de 18 de diciembre de 1981)

RAMON PUNSET

SUMARIO: I. EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—II. NATURALEZA. PROCEDIMIENTO Y EFECTOS DE LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES «COMUNITARIOS».

El propósito del presente trabajo es el de tratar acerca de la naturaleza, procedimiento y efectos de la designación de aquellos miembros de las Cortes Generales a que alude el artículo 69.5 de la Constitución: los Senadores *comunitarios*. Ciertamente, no resulta la primera vez que abordo el tema (1), mas si regreso a él se debe a la aparición de los múltiples textos normativos que, en el transcurso de los dos últimos años, desarrollan el citado precepto y, sobre todo, al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en esta materia.

El punto de partida, pues, de este nuevo análisis es la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 («BOE» del 14-I-1982), que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi» (2). En dicha sentencia afirma el Tribunal Constitucional que «si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representan al pueblo español (art. 66.1 de la CE), en quien reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 de la misma), el Senado, por su parte, lo hace específicamente como *Cámara de representación territorial* (art. 69.1 de

(1) Véanse mis trabajos «El Senado en la nueva Constitución española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, 1979; «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», en *Revista del Departamento de Derecho Político* de la UNED, núm. 7, 1980; y «La estructura bicameral de las Cortes Generales», en F. J. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTTO, «Lecciones de Derecho Constitucional. Organos Constitucionales», I, Oviedo, 1980.

(2) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 17, de 12 de mayo de 1981.

la CE) integrada por miembros directamente elegidos *por el cuerpo electoral de las provincias* y por miembros designados por las Comunidades Autónomas *en cuanto tales*» (3). Procedamos, así, preliminarmente, a verificar la exactitud de tales asertos.

I. EL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

1. El artículo 69.1 de la Constitución declara, desde luego, que «el Senado es la Cámara de representación territorial». No voy a insistir aquí en la cuestión de qué ha de entenderse por *representación territorial* (4), pero me parece oportuno recordar cuán precariamente responde nuestra Segunda Cámara al rótulo con que la define la norma constitucional.

Para empezar, en el reclutamiento de los Senadores *provinciales* (que componen la mayoría de la Asamblea) no hay asomo alguno de representación territorial: los Senadores elegidos *en las provincias*, *en los territorios insulares* y *en las «poblaciones»* de Melilla y Ceuta no los *representan* porque no son elegidos por ellos. En los tres supuestos, la elección compete al Cuerpo Electoral *nacional* (no al de cada provincia, como sostiene el Tribunal Constitucional), o sea, a un órgano del Estado, provincias, territorios insulares y «poblaciones» son simples circunscripciones electorales (5). La misma Constitución propicia esta interpretación cuando dice que «*en cada provincia se elegirán...*» (art. 69.2) y no «*cada provincia elegirá...*». Y el número 3 del mismo precepto determina que «*en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores...*». Desde esta perspectiva, fácil será concluir que la atribución a cada provincia de un número igual de Senadores no supone precisamente una muestra de representación territorial, sino una forma de privilegiar la presencia en el Senado de las zonas rurales despobladas.

(3) Fundamentos Jurídicos (FJ), 1 d) I. Los textos en cursiva son, obviamente, míos.

(4) Véase mi trabajo, antes citado, «El concepto de representación territorial...», especialmente pp. 113 y siguientes.

(5) Otro tanto ocurre en Italia, donde, no obstante declarar su Constitución (art. 57) que «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale», la doctrina es unánime en entender, como hace PIERANDREI, que, puesto que las dos Asambleas surgen del sufragio popular directo, el Senado no representa a las Regiones, sino al pueblo unitariamente considerado, igual que la Cámara de Diputados. El Senado italiano, pues, no tiene un carácter representativo diverso del de la Cámara (cfr. F. PIERANDREI: «L'organisation constitutionnelle de la République Italienne», en E. CROSA (Dir.), «La Constitution italienne de 1948», Colin, París, 1950, p. 152). Así, si las regiones participan en la composición del Senado, escribe ROTELLI, ello no sucede «en cuanto comunidades regionales o en cuanto entes exponenciales de las mismas, sino en cuanto circunscripciones electorales» (*Prefazione* a P. AIMO: «Bicameralismo e regioni», Ed. di Comunità, Milán, 1977, p. 13). Por lo demás, la fórmula del artículo 57 fue acogida por los constituyentes italianos debido a su vaguedad (cfr. N. OCCHIOUPO: «La Camera delle Regioni», Giuffrè, Milán, 1975, p. 48).

Sin duda, la cuestión cambia sustancialmente en lo que se refiere a los Senadores *designados* por las Comunidades Autónomas, es decir, por entes territoriales distintos del Estado. La Constitución (art. 69.5) aborda el tema en tres fases: primero atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de designación («las Comunidades Autónomas designarán...») (6); luego predetermina el órgano designante («la designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma») (7); por último, establece que la forma concreta de designación se fijará por los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad, si bien éstos, en cualquier caso, han de asegurar «la adecuada representación proporcional». La primera y la tercera fases resultan de evidente importancia: de un lado se atribuye *in proprio* («en cuanto tales», como dice el Tribunal Constitucional) a las Comunidades Autónomas la facultad de designación de un determinado número de Senadores, lo que implica el carácter comunitario de los órganos designantes, su pertenencia a una persona jurídico-pública de base territorial diferente del Estado; de otro, de acuerdo con la naturaleza de la atribución y la índole autónoma de los entes objeto de ella, se deja a éstos la regulación concreta del proceso de designación.

Estamos, pues, en presencia, por lo que a los Senadores *comunitarios* se refiere, de una clase de representación especial de tipo territorial.

2. Mas, si bien la determinación del método de designación de los Senadores *comunitarios* corresponde a cada Estatuto de Autonomía (a diferencia de lo que sucede con los Senadores *provinciales*, cuyo método de elección reserva el artículo 69.2 a una simple Ley Orgánica), no conviene olvidar que los Estatutos, al igual que la Ley a que alude el artículo 69.2, son normas estatales (lo que distingue, a su vez, el Estado autonómico del Estado federal) y que también ellos integran —aunque configurando una especie aparte— la categoría de las leyes orgánicas. Importa, por tanto, ocuparse de

(6) Facultad-deber, por tanto, cuyo incumplimiento pondría en juego, a mi juicio, las previsiones del artículo 155 de la Constitución.

(7) En efecto, la Constitución no exige que todas las Comunidades Autónomas posean una Asamblea: únicamente lo requiere de aquellas cuyos Estatutos sean aprobados por los procedimientos establecidos en el artículo 151 y en la disposición transitoria 2.^a (art. 152.1). De otra parte, no todas las Asambleas comunitarias habrían de ser siempre órganos legislativos, pues cabría perfectamente la posibilidad de Comunidades Autónomas carentes de potestad legislativa (excepto, de nuevo, cuando su Estatuto se hubiera adoptado por las vías mencionadas), aunque nada impide que todas resulten provistas de ella: cfr., al propósito, MUÑOZ MACHADO: «Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», Civitas, Madrid, 1979, pp. 24 y ss.; VANDELLE: «L'ordinamento regionale spagnolo», Giuffrè, Milán, 1980, pp. 261 y ss. y 303 y ss.; y ALVAREZ CONDE: «Las Comunidades Autónomas», Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 150 y ss. y 221-222. Supone este último autor que si las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y por virtud del artículo 87.2 de la Constitución, «poseen la iniciativa legislativa en el ámbito estatal, lógicamente dichas Asambleas tendrán carácter legislativo» (*ib.*, pp. 222); tal suposición, sin embargo, equivale a confundir iniciativa legislativa y potestad legislativa, cosas completamente diferentes (véase mi trabajo «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 14, especialmente pp. 60).

la posición del Senado en el procedimiento de elaboración y adopción de las normas llamadas constitucionalmente a regular la designación de los Senadores *comunitarios*. Al propósito, el papel desempeñado por la denominada Cámara de representación territorial no puede ser más secundario y subordinado.

2.1 En el procedimiento descrito en el artículo 146, la iniciativa legislativa estatutaria corresponde a órganos *sui generis*:

a) A «una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos *en ellas*» en el caso contemplado en el artículo 143.1.

b) A una asamblea integrada por los miembros de la Diputación de la provincia en cuestión y por los Diputados y Senadores elegidos *en ella* en el supuesto contemplado en el artículo 144 a).

c) A una asamblea formada por los miembros de los respectivos Ayuntamientos más el Diputado y los dos Senadores correspondientes en los casos de Melilla y Ceuta, según parece la interpretación más correcta del juego combinado de los artículos 144 b), 146 y disposición transitoria 5.^a y siempre que las Cortes no acuerden el texto estatutario directamente, sin intervención de dicha asamblea (8).

Pues bien: en los proyectos estatutarios resultantes de la iniciativa de los órganos asamblearios citados —proyectos que han de tramitarse en su integridad como proyectos de ley orgánica—, la subordinación de la Cámara territorial frente al Congreso se debe a la secundariedad de su posición en el procedimiento legislativo general o común, agravada, además, en el procedimiento de adopción de las leyes orgánicas (9).

2.2 En el procedimiento regulado en el artículo 151.2 y en la disposición transitoria 2.^a, la iniciativa legislativa estatutaria corresponde también a órganos especiales de carácter asambleario, compuestos por «todos los Diputados y Senadores elegidos en las *circunscripciones* (o sea, *en las provincias*) comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder el autogobierno» (art. 151.2.1.^o). En la tramitación ulterior del proyecto de Estatuto así inicialmente elaborado, el protagonismo corresponde a la Comisión Constitucional del Congreso, a la delegación de la asamblea proponente y al Cuerpo Electoral de las provincias interesadas. El Senado no tiene otro papel que el que se derive del voto de ratificación de los textos refrendados y el subordinado en la tramitación del proyecto como ley orgánica en la eventualidad de desacuerdo entre la Comisión y la delegación de la asamblea proponente. Desde luego, la posición senatorial resulta particularmente des-

(8) Cfr., en tal sentido, TORNOS MAS: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1980, páginas 140-141.

(9) Cfr. mi trabajo «El Senado en la nueva Constitución española», *op. cit.*, pp. 140 y siguientes.

airada cuando se encuentra ante un texto previamente acordado por la Comisión y la delegación, luego refrendado favorablemente y ratificado por el Pleno del Congreso, desaire apenas suavizado por la posible participación de Senadores en la delegación de la asamblea proponente.

2.3 La hegemonía del Congreso sobre el Senado se refleja asimismo en el procedimiento de aprobación, por ley orgánica, de los proyectos de reforma de los Estatutos, a causa, igualmente, del mayor relieve de la Primera Cámara en el procedimiento legislativo común y, sobre todo, en el de adopción de leyes orgánicas.

2.4 Lo propio cabe decir en punto a la regulación del régimen especial de la Comunidad Foral de Navarra, objeto de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORARFN).

3. La posición subordinada de la Cámara de representación adquiere perfiles muy agudos en sus relaciones con las Comunidades Autónomas ya constituidas. También en este aspecto el Congreso ostenta la supremacía.

3.1 Digamos en primer lugar —y sin perjuicio de volver más adelante sobre el tema— que los Senadores *comunitarios*, igual que los *provinciales* y lo mismo que los Diputados, se hallan afectados por la prohibición de mandato imperativo a que se refiere el artículo 67.2 de la Constitución. En cambio, resultan compatibles la pertenencia, a la vez, al Senado y a una asamblea regional (art. 67.1, *a sensu contrario*).

3.2 En segundo lugar, la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en el ámbito estatal se traduce en el envío de proposiciones de ley *al Congreso*, Asamblea a la que remiten una delegación del Parlamento autónomo encargada de defender dichas proposiciones (art. 87.2) (10). Es decir, la regla de que el Congreso inicia el procedimiento legislativo no se rompe ni siquiera en un caso como éste, desmintiendo, pues, cualquier ilusión preliminar acerca de la relación especial entre el Senado y las Cámaras regionales.

3.3 Pero es que, además, la posición subordinada del Senado en el procedimiento legislativo persiste con igual intensidad —aunque con efectos de mayor gravedad para la credibilidad del rótulo del artículo 69.1— en la elaboración de la legislación de incidencia regional. Piénsese en la trascendencia de leyes orgánicas como las previstas en los artículos 150.2 y 157.3 (11). No mejora gran cosa la posición senatorial en el supuesto de las leyes marco (art. 150.1) ni en los de las restantes leyes ordinarias de repercusión autonó-

(10) Sobre las proposiciones de origen regional, véase PUNSET: «La iniciativa legislativa...», *op. cit.*, pp. 63 y ss.

(11) Durante el proceso de elaboración de la Constitución, la Comisión Mixta Congreso-Senado eliminó, por ignotos motivos, el artículo 80.2 II del texto del dictamen de la Comisión Constitucional de la Cámara Alta, luego confirmado plenariamente con idéntica numeración, el cual establecía que, cuando las leyes orgánicas se refirieran a los Estatutos de Autonomía o a las situaciones previstas en el hoy artículo 150.2, necesitarían también la mayoría absoluta del Senado.

mica directa o indirecta, a causa de la superioridad última del Congreso derivada de la aplicación del artículo 90. En cambio, la apreciación de la necesidad de dictar una ley de armonización requiere mayoría absoluta de cada Cámara (12).

La posición del Congreso es también la prevalente en aquellos supuestos en que los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesiten la autorización de las Cortes Generales (art. 145.2) y cuando éstas hayan de distribuir los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2). En efecto, según dispone el artículo 74.2, aunque, excepcionalmente, el procedimiento se inicia en la Cámara Alta, en caso de conflicto entre las dos Asambleas intentará resolverlo una comisión mixta paritaria, la cual someterá a cada Cámara un texto de conciliación; de no aprobarse ese texto, decide finalmente el Congreso por mayoría absoluta.

En cuanto al procedimiento de reforma constitucional, el Senado posee el mismo tipo de *iniciativa heterónoma* que en el proceso legislativo ordinario (art. 166) (13) y los proyectos contemplados en el artículo 167 son

(12) No así, por contra, la aprobación de la ley de armonización misma. En efecto, aunque, *a priori*, parece absurdo exigir una mayoría cualificada para la apreciación de la necesidad de dictar una ley de armonización y luego, a la hora de articular esa ley, no requerir más que mayoría simple —con lo que, teóricamente, podría producirse una cierta divergencia entre el contenido del texto sometido a autorización y el texto legislativo resultante (véase, con parecidos argumentos, R. ENTRENA, en F. GARRIDO FALLA y otros, «Comentarios a la Constitución», Civitas, Madrid, 1980, pág. 1638)—, los nuevos Reglamentos parlamentarios distinguen nitidamente entre el acto de autorización y la tramitación del texto articulado. Así, el Reglamento del Senado dispone que el Gobierno o 25 Senadores podrán proponer a la Cámara «que aprecie la necesidad de que el Estado dicte leyes de armonización», debiendo indicar las propuestas, «de forma concreta, la materia o materias a las que se refieren, e ir acompañadas de una memoria o justificación explicativa». Tales propuestas requieren ser aprobadas plenariamente por mayoría absoluta. Si el Congreso se pronuncia favorablemente respecto de las propuestas aceptadas por la Cámara Alta, las proposiciones o proyectos de ley de armonización se tramitarán en el Senado conforme a las reglas del procedimiento legislativo ordinario (arts. 141 y 142). Nada se dice acerca de la eventualidad de que el Congreso enmiende parcialmente el texto de la propuesta de autorización, aunque esto cabe subsanarse en el Reglamento de las Cortes Generales. Por su parte, el Reglamento del Congreso determina que la propuesta de autorización puede partir del Gobierno, de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados y ha de aprobarse plenariamente por mayoría absoluta (art. 168.1); pero además añade: «en la tramitación ulterior de proyectos o proposiciones de ley de armonización no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara, adoptado conforme el apartado 1» (art. 168.3). Por tanto, los nuevos Reglamentos se han pronunciado por que los proyectos o proposiciones de leyes armonizadoras se aprueben por mayoría simple, consagrando, también en esta materia, la debilidad de la Cámara de representación territorial, habida cuenta de la posición preeminente del Congreso en el procedimiento legislativo (cfr. igualmente *infra*, nota 21) y de las reglas de resolución de conflictos intercamerales del artículo 90.2 de la Constitución y no obstante lo dispuesto en el artículo 168.3 del Reglamento del Congreso.

(13) La iniciativa legislativa del Senado se traduce en el envío al Congreso de las proposiciones de ley que haya tomado en consideración (véase sobre esto PUNSET, *op. ult. cit.*, pp. 69-70, nota 28 y 71-72), las cuales se tramitarán como proposiciones y no como proyectos (arts. 87.1 y 89.2 de la Constitución), es decir, como simples manifestaciones del ejercicio de la

parlamentariamente decididos en última instancia por el Congreso (14).

3.4 En el colmo de la incoherencia, la Constitución, finalmente, ha querido otorgar al Senado un papel garantista de las autonomías en el artículo 155. Y, así, «si una Comunidad Autónoma —dice el apartado 1 de ese precepto— no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuase de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Directamente inspirado en la Ley Fundamental de Bonn (15), el artículo 155 pretende que el Senado garantice la limpieza de intenciones del Gobierno en relación con una Comunidad Autónoma que vulnere el orden jurídico o el interés nacional. En tal circunstancia, pues, la garantía consiste, presuntamente, en que la «Cámara de representación territorial» aprecie la existencia de esa vulneración y autorice la adopción de las medidas necesarias para corregirla (cfr. el art. 189 del Reglamento del Senado). Ahora bien —independientemente de que resulta difícil imaginar un supuesto en que se pueda cumplir la Constitución y, a la vez, atentar gravemente contra el interés general de España (16) y de que las medidas a adoptar aparezcan mencionadas de forma nebulosa, con lo que el papel del Senado cobra un indudable realce—, la composición de nuestro Senado, muy diferente de la del *Bundesrat* alemán (17), no permite contem-

iniciativa legislativa y no como expresión de un texto que ya hubiera vencido la primera mitad de la fase constitutiva del procedimiento legislativo parlamentario. Durante estos últimos años, las relaciones entre ambas Cámaras han conocido momentos de tensión, al pretender, sin éxito, los Senadores que sus proposiciones fueran siempre tomadas en consideración por el Congreso. Jurídicamente, sin embargo, no tenían razón, si nos atenemos a los apartados 1 y 2 del artículo 89 de la Constitución. Ahora bien, el nuevo Reglamento del Congreso, aunque excluye dicho trámite respecto de las proposiciones del Senado (art. 125), permite que sobre las mismas se presenten «enmiendas de totalidad de devolución» (art. 126.5), a propósito de las cuales habrá de pronunciarse el Pleno del Congreso (art. 112) antes de que se siga el procedimiento en Comisión.

(14) Sobre el papel de la Cámara Alta en la reforma constitucional, véase PUNSET: «El Senado...», *op. cit.*, pp. 142-143.

(15) En efecto, el artículo 37.1 de la LF de Bonn establece que «si un *Land* no cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal (*Bundesrat*), podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal». Para la solución italiana, completamente diferente, véase MORTATI: *Instituzioni di Diritto Pubblico*, II, Cedam, Padua, 1976, pp. 986-91.

(16) Véase la intervención del Diputado señor Letamendía en este sentido (DSCD, núm. 91, 16-VI-1978, pp. 3415-16).

(17) Como es sabido, los componentes del *Bundesrat* alemán son auténticos *delegados*, al ser designados por los Gobiernos de los *länder*, resultar revocables en cualquier momento y estar obligados a votar de acuerdo con las instrucciones recibidas. Sin embargo, en su intervención

plar con optimismo el ejercicio de su función garantista de las autonomías en situaciones tan delicadas: máxime atendida la fórmula electoral arbitrada por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que, al ser de tipo mayoritario, vincula, presumiblemente, a los Senadores *provinciales* con el Gobierno.

4. Tampoco desde el punto de vista de su organización y funcionamiento internos responde el Senado, en general, a la fórmula del artículo 69.1 de la Constitución.

Ya la Ley para la Reforma Política establecía que los Senadores serían «elegidos en representación de las Entidades territoriales» (art. 2.º 3) (18), a pesar de lo cual el Reglamento provisional del Senado se limitaba a crear, en el seno de la Cámara y en razón de «la índole de la representación territorial» de la misma, «una Comisión Especial encargada de realizar estudios sobre los problemas de las autonomías y de las regiones» (art. 48), a disponer que el número de miembros de esta Comisión «se decidirá por el Pleno, atendiendo a la mejor representación de todas las Regiones y Autonomías del Estado» (art. 49.2) y a prescribir que «cuando el estudio se refiera a cuestiones que afecten a regiones o autonomías determinadas, se designará una ponencia, de la que formarán parte, en todo caso, *Senadores elegidos en el ámbito electoral* que coincida con la región o autonomía de que se trate», así como el «Grupo parlamentario específico», si lo hubiere (art. 49.3). En realidad, se trataba de una comisión permanente de Estudio y Documentación, no legislativa (19).

El nuevo Reglamento introduce algunas novedades:

4.1 Los Senadores *comunitarios* podrán formar grupo parlamentario propio, si así lo desean y cuentan con un número mínimo de 10 Senadores (art. 28.2 en relación con el 27.1). Sin embargo, esta innovación tiene una

ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, el Diputado señor Pérez-Llorca justificaba la existencia del hoy artículo 155 en estos términos: «El precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal Alemana... Se trata, por tanto, del típico caso de intervención federal aprobada por el Senado, que será órgano fundamentalmente de representación territorial y estamos aquí precisamente dentro de un Estado que no se organiza como federal, introduciendo como garantía no la técnica de suspensión de acto o de intervención directa del Gobierno, que sería la propia de un Estado puramente autonómico, sino introduciendo, para mayor garantía y seguridad de las Comunidades Autónomas, una técnica típica del Estado Federal y tomada, además, de un precepto de una Constitución federal moderna» (D. S. *cit.* en la nota anterior, pág. 3416). Pero obsérvese que, en el transcurso del proceso de elaboración de la Constitución, mientras el Informe de la Ponencia configuraba un Senado compuesto por «dos representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España» (art. 64), el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso ya introdujo la distinción entre Senadores *comunitarios* y *provinciales* (art. 64).

(18) Sobre el origen y alcance del precepto, véase PUNSET: «El concepto de representación territorial...», *op. cit.*, pp. 110-112.

(19) Cfr. PUNSET, «Organización y funcionamiento del Senado», en F. J. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTO, *op. cit.*, pp. 290 y 293.

repercusión más aparente que real, pues, en primer lugar, tales Senadores se integrarán, previsiblemente, en el grupo parlamentario de la formación política a la que pertenezcan, so pena de sufrir los inconvenientes derivados de la heterogeneidad del grupo mixto; y, en segundo lugar, de constituir grupo parlamentario los Senadores designados por diferentes Comunidades Autónomas, su autonomización respecto de éstas será total.

4.2 Dentro de los grupos parlamentarios compuestos por Senadores «elegidos en el territorio» o por Senadores *comunitarios* designados por dos o más Comunidades Autónomas «podrán constituirse *Grupos territoriales*. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial». De otro lado, cada Grupo territorial estará integrado al menos por tres Senadores, bien *provinciales*, bien *comunitarios*. La denominación de los Grupos territoriales aludirá expresamente al territorio en cuestión y «al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes» (arts. 32.1 y 2 y 33). La intervención de los Grupos territoriales en el trabajo de la Cámara se realiza por estas vías:

a) Mediante la asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de Portavoces (arts. 32.3 y 44.2) (20).

b) Mediante la participación de sus representantes en los debates plenarios que afecten de modo especial a las Comunidades Autónomas que originan la denominación del Grupo (arts. 32.3 y 85.1) (21).

c) Mediante la participación en los debates de la Comisión a que se refiere el artículo 137.3 del Reglamento (22).

(20) «A las reuniones de este órgano —reza el art. 44.2— además de los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios, podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los grupos territoriales de un mismo grupo parlamentario, designados por su portavoz. Asimismo, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los portavoces de los grupos parlamentarios en los que existieran grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos.»

(21) El artículo 85.1 dispone, en efecto, que «en los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los portavoces de los grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a efectos de que puedan intervenir los representantes de los grupos territoriales afectados».

(22) Según el artículo 145.2 de la Constitución «los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». Como ya sabemos, el procedimiento se inicia en este caso por el Senado (art. 74.2 de la Constitución), Cámara cuyo Reglamento ha dispuesto que «dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un grupo parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial o a una Comisión conjunta... Los

4.3 En el nuevo Reglamento ha desaparecido la Comisión Permanente, no legislativa, de Estudio y Documentación sobre cuestiones regionales. Lo que hay ahora es una Comisión Permanente Legislativa de «Autonomías y Organización y Administración Territorial» (art. 49.3), no diferenciable en nada, respecto de su composición, de las demás Comisiones de su especie, de manera que en ella «habrá una participación de todos los Grupos parlamentarios, proporcional a su importancia numérica dentro del Senado» (art. 51).

II. NATURALEZA, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS DE LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES «COMUNITARIOS»

1. Dice el Tribunal Constitucional en la sentencia mencionada al comienzo de este estudio que la designación de Senadores por las Comunidades Autónomas «es un aspecto de la autonomía» (23). Sin duda. Mas conviene advertir que la atribución conferida por el artículo 69.5 de la Constitución no guarda relación con la autonomía a que alude el artículo 137. En el artículo 69.5 nos hallamos ante un supuesto de *autonomía-participación*, de autonomía *abierta*, acorde con los principios de pluralismo (institucional) y participación inherentes a la forma democrática de nuestro Estado. En este supuesto y en los contemplados en los artículos 87.2, 131.2 y 166 de la Constitución, las Comunidades Autónomas intervienen en el proceso de formación de la voluntad del Estado-aparato. La autonomía del artículo 137, en cambio, sin dejar de reflejar el principio pluralista, se configura como una *autonomía-resistencia*, como una autonomía *cerrada* (24).

Pues bien: en el caso del artículo 69.5 la intervención citada se articula a través de una relación a la vez interorgánica (la que discurre entre el órgano regional designante y el Senado, órgano constitucional del Estado) e interpersonal (entre entes territoriales distintos). Dada la prohibición de mandato imperativo que afecta a todos los miembros del Senado (art. 67.2) y habida cuenta del carácter estatal de dicha Cámara, parece claro que, en términos jurídicos, la relación en cuestión es unidireccional y se agota en el acto de designación. Por tanto, la autonomía-participación de las Comunidades Representantes de los grupos territoriales de las Comunidades Autónomas afectadas por el convenio, que no fuesen miembros de dichas comisiones, podrán participar con voz y sin voto en sus deliberaciones» (art. 137.2 y 3).

(23) F.J. 1 d) II.

(24) Sobre la misma cuestión en la doctrina italiana, véanse MARTINES: «Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia» *RTDP*, 1956, pp. 100 y ss. (especialmente, 125 y ss.); AMATO: «Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo», *ibidem*, 1970, pp. 120 y ss.; D'ORAZIO: «Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle regioni» *ibidem*, 1972, pp. 661 y ss.; MORTATI, *op. cit.*, pp. 913 y ss.; PIZZORUSSO: «Lezioni di dir. cost.», Ed. de «Il Foro italiano», Roma, 1981, pp. 465-6; etcétera.

Véase también mi trabajo «La iniciativa legislativa...», *cit.*, pp. 66-67.

tónomas se concreta aquí, estrictamente, en su facultad de designar (25). Sin embargo, la compatibilidad entre la pertenencia al Senado y a una asamblea comunitaria (art. 67.1, *a sensu contrario*) y, no obstante su escaso significado, la fórmula definitoria del artículo 69.1 han podido dar pie a una relativización de la prohibición contenida en el artículo 67.2. Pero antes de entrar de lleno en esta problemática conviene exponer el desarrollo normativo del artículo 69.5.

2. A pesar de que el artículo 69.5 remite a los Estatutos de Autonomía la fijación concreta del procedimiento de designación, las soluciones arbitradas en el desenvolvimiento de este precepto constitucional han seguido estos caminos:

2.1 Estatutos o proyectos estatutarios que se limitan a reproducir, más o menos fielmente, el artículo 69.5: Estatuto Gallego (EG), Estatuto Valenciano (EVL), Estatuto de Castilla-La Mancha (ECM), LORARFN y Proyecto de Estatuto de Castilla y León (PECL) (26).

2.2 Estatutos que, además de reproducir, más o menos fielmente, el artículo 69.5, se remiten a lo que disponga una norma posterior de la respectiva Comunidad Autónoma: Estatuto Vasco (EV), Estatuto de Asturias (EAS), Estatuto de La Rioja (ER), Estatuto de Murcia (EM) y Estatuto de Aragón (EAR) (27).

(25) Para un análisis de la misma situación en los Estados Federales, véanse mis trabajos «El concepto de representación territorial...», cit., pp. 113 y ss. y «El Senado...», cit., pp. 154, nota 28, primer párrafo.

(26) «Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes:...c) Designar para cada legislatura de las Cortes Generales a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma Gallega, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 5, de la Constitución. Tal designación se hará de forma proporcional a la representación de las distintas fuerzas políticas existentes en el Parlamento de Galicia» (art. 10.1 EG). «Son funciones de la Cortes Valencianas:...j) Designar a los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma Valenciana, según lo previsto en el artículo sesenta y nueve coma cinco de la Constitución» (art. 11 EVL). «Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha:...e) Designar para cada legislatura de las Cortes Generales, atendiendo a criterios de proporcionalidad, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en el artículo sesenta y nueve, apartado cinco, de la Constitución» (art. 9.2 ECM). «Compete al Parlamento la designación de los Senadores que pudieran corresponder a Navarra como Comunidad Foral» (art. 12 LORARFN). «Corresponde a las Cortes de Castilla y León... 5. Designar a los representantes de la Comunidad en el Senado con arreglo a lo previsto en el artículo 69, apartado 5, de la Constitución» (art. 11 PECL, BOCG/CD-H, núm. 3-1, de 3-XII-1982).

(27) «Corresponde, además, al Parlamento Vasco: ...a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional» (art. 28 EV). «Compete también a la Junta General:... 2. Designar los Senadores a que se refiere el artículo sesenta y nueve coma cinco de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una ley de la Junta, que asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional» (art. 24 EAS). «La Diputación General... ejerce las siguientes funciones:... k) Designar para cada legislatura de las Cortes Generales a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según lo previsto en el artículo sesenta y nueve punto cinco de la Constitución, por el procedimiento determinado por la propia

2.3 Estatutos o proyectos estatutarios que desarrollan el artículo 69.5:

a) Según el artículo 34.1 del Estatuto de Cataluña (EC), corresponde al Parlamento autónomo «designar a los Senadores que representarán a la Generalidad en el Senado. Esta designación deberá hacerse en convocatoria específica para este tema y en proporción al número de Diputados de cada Grupo parlamentario». Los Senadores de referencia «deberán ser Diputados del Parlamento de Cataluña y cesarán como Senadores, aparte lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como Diputados». Lo propio dice la Ley Catalana de 23-III-1982 (28): «El Parlamento designa de entre sus miembros a los Senadores que representan a la Generalidad en el Senado. La designación se efectúa por votación en una sesión plenaria específicamente convocada a este fin y debe ser proporcional al número de Diputados de los Grupos parlamentarios» (art. 44.1) (29). «Los Senadores designados cesan en los casos establecidos en la Constitución y cuando cesan como Diputados» (art. 44.2).

b) El Estatuto de Andalucía (EA) sigue la misma pauta: los Senadores de la Comunidad Autónoma «serán designados en proporción al número de miembros de los Grupos políticos representados en el Parlamento. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados del Parlamento Andaluz» (art. 30.12).

c) A su vez, el Estatuto de Cantabria (ECA), tras remitir la regulación de la designación de Senadores por la Asamblea Regional al «procedimiento que al efecto señale la propia Asamblea» (30), declara que «estos Senadores

Diputación General» (art. 17.1 ER). «Compete también a la Asamblea Regional:... 2. Designar los Senadores a que se refiere el artículo sesenta y nueve, cinco, de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una Ley de la Asamblea, que asegurará en todo caso la adecuada representación proporcional» (art. 23 EM). «Es también competencia de las Cortes de Aragón:... h) La designación de los Senadores a que se refiera el artículo sesenta y nueve, cinco, de la Constitución. Esta designación deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón» (art. 16 EAR).

(28) Ley 3/1982, de 23 de marzo, de la Generalidad de Cataluña «del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad» («BOE» de 4-V-1982).

(29) Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24-VII-1980 («BOE» de 18-IX-1981) dispone al propósito lo siguiente: 1. «El Pleno del Parlamento, en convocatoria específica, designará a los Senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 34 del Estatuto de Cataluña.» 2. «La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponden proporcionalmente a cada grupo parlamentario.» 3. «El Presidente del Parlamento fijará el plazo en el que los representantes de los distintos grupos deberán proponer a sus candidatos. Concluido dicho plazo, el Presidente hará públicas las resoluciones correspondientes y convocará el Pleno del Parlamento para que las ratifique.» 4. «Si fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores..., el sustituto será propuesto por el mismo grupo parlamentario que lo propuso» (artículo 132).

(30) El Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria de 31-V-1982 («BOE» de 8-IX-1982), de carácter provisional, determina que esta designación «se realizará en la forma que proponga la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, y que apruebe el Pleno por mayoría absoluta» (DT 4.º).

deberán ser Diputados Regionales de Cantabria y cesarán como Senadores, además de lo dispuesto en la Constitución, cuando cesen como Diputados Regionales» [art. 9.1 h)].

d) También el Estatuto de Canarias (ECS), luego de recoger lo preceptuado en el artículo 69.5 de la Constitución, establece que *el mandato de los Senadores designados de entre sus miembros por el Parlamento autónomo «estará vinculado» a su condición de Diputados de dicha Asamblea* [artículo 12 d)].

e) El Proyecto estatutario extremeño (PEE) se limita a requerir que los Senadores designados por su Asamblea sean miembros de la misma (art. 20.4) (31). En cambio, el Proyecto balear (PEB) no sólo exige que el designado sea parlamentario regional, sino también que *cese como Senador cuando cese como miembro del Parlamento de la Comunidad Autónoma* (art. 29.1) (32). De modo similar se pronuncia el Proyecto estatutario de Madrid (PEM): *«su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea de Madrid»* (art. 14.12) (33).

2.4 Por último, la norma a que se remite el EV en esta materia es la Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi» (LSE), ya aludida en la introducción de este trabajo y acerca de la que se ha pronunciado el TC. Inmediatamente abordaremos la exposición y comentario de esta Ley y de la sentencia respecto de ella recaída, que afecta al punto nodal de la presente investigación.

3. La problemática planteada por la LSE —y no sólo por ella, sino también por bastantes de las soluciones arbitradas en desarrollo, directo e indirecto, del artículo 69.5 de la Constitución— se engloba en los siguientes apartados:

3.1 *Regulación de las condiciones de elegibilidad y de las causas de incompatibilidad de los Senadores designados por el Parlamento Vasco (y, por extensión, de todos los Senadores comunitarios).*

¿Puede una Comunidad Autónoma proceder a dicha regulación teniendo en cuenta que la misma afecta al *status* de potenciales miembros de las Cortes Generales?

La LSE declara elegibles a «los candidatos propuestos (34) que, siendo mayores de edad, disfruten de la plenitud de sus derechos políticos y ostentien

(31) Proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura, BOCG/CD-H, de 3-XII-1982, número 2-I.

(32) Proyecto de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares, BOCG/CD-H, de 3-XII-1982, número 4-I.

(33) Proyecto de Estatuto de Autonomía de Madrid, BOCG/CD-H, de 3-XII-1982, número 5-I.

(34) Sobre el método empleado en la designación de esta clase de Senadores, véase *infra*, ap. 3.2. Pero reténgase ya que no se exige la pertenencia al Parlamento Vasco como requisito de elegibilidad.

la condición política de vascos» (art. 2.1) e inelegibles a una lista de cargos virtualmente idéntica a la contenida en el artículo 70.1 de la Constitución (art. 2.2) (35). En cuanto a las causas de incompatibilidad, serán «las señaladas en las leyes electorales generales y las específicas que determinen las leyes del Parlamento Vasco» (art. 2.3) (36). Corresponde a la Comisión de Incompatibilidades del Parlamento Vasco el examen y posterior dictamen acerca de la concurrencia o no de los requisitos de capacidad, elegibilidad y compatibilidad en los candidatos propuestos. Si alguno de éstos incurriese en incompatibilidad, dispondrá de un plazo dentro del cual, «si fuera elegido, deberá optar entre el cargo de Senador y el que diere origen a la incompatibilidad denunciada» (arts. 4 y 5 I, *in principio*).

Sin duda, la LSE no hace aquí más que poner en práctica uno de los aspectos que configuran el reclutamiento de los Senadores *comunitarios* como una clase de representación especial de tipo territorial, de modo que, como se decía al comienzo de este estudio, de acuerdo con la naturaleza de la atribución a las Comunidades Autónomas de la facultad de designar y el carácter autónomo de los entes objeto de esa atribución, son éstos quienes han de proceder a la regulación concreta del proceso de designación. Pero veamos las alegaciones de las partes en litigio y la doctrina del Tribunal Constitucional:

a) En opinión del Abogado del Estado, «queda fuera de la competencia legislativa ordinaria del Parlamento Vasco la regulación de los requisitos de idoneidad subjetiva de los Senadores, pues el artículo 70.1 de la CE reserva las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de éstos, sin distinción, a una ley electoral que, a tenor del artículo 81.1, habrá de ser Ley Orgánica, debido a que dichas causas son valoradas normativamente por referencia al desempeño del cargo y no al procedimiento de elección». A este propósito, resulta indiferente que la LSE «reproduzca preceptos electorales generales o que se aparte de ellos, como hace... al añadir la "condición política de vasco"». No obstante, el EV concibe esa «condición política» únicamente «a los efectos del presente Estatuto» (art. 7) y además «la condición de Senador, aunque sea por designación de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma,

(35) La única diferencia estriba en la sustitución de los componentes del Tribunal Constitucional (art. 70.1 a de la Constitución), por los del Tribunal Supremo (art. 2.2 a LSE), sustitución debida a un error material: cfr. Sentencia citada, antecedentes, 4 a) IV, F.J. 1 b) II y c), y Fallo.

(36) La Ley 7/1981, de 30 de junio («BOPV» de 27 de julio), sobre «Ley de Gobierno» declara incompatibles con el de Senador designado por la Comunidad Autónoma los cargos de Presidente del Gobierno Vasco (art. 3), de miembro de dicho Gobierno y de alto cargo de la Administración del País Vasco (art. 32.1). Lo mismo determina la ya citada Ley catalana, de 23 de marzo de 1982, respecto del Presidente de la Generalidad (art. 57) y de los componentes del Consejo Ejecutivo o Gobierno (art. 69). Por contra, la Ley asturiana de 5 de agosto de 1982 («BOE» del 27 de septiembre) «sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias» hace compatibles los cargos de miembro del Consejo de Gobierno y los de Diputado o Senador (art. 3 a).

viene a ser "extraestatutaria" por descansar en una base exclusivamente constitucional. Corrobora esta interpretación... el texto de los artículos 10.3 y 26.5 del EV: según aquél, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco "la legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco (...) en los términos previstos por el presente Estatuto"; y a tenor de este último, la competencia legislativa vasca en materia electoral parlamentaria se refiere a la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad "que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial". Por lo que atañe a la intervención de la Comisión de Incompatibilidades de la Asamblea Vasca, la misma «no tiene que entrañar necesariamente inconstitucionalidad..., siempre que... se limite a aplicar el derecho electoral general y se tenga en cuenta que es meramente puntual y preventiva, sin perjudicar las potestades del Senado en este punto; ello a reserva de que... (el) Tribunal entienda que dicha intervención está esencialmente enlazada y es consecuencia de lo dispuesto por el artículo 2 (LSE), en cuyo caso debería extenderse (en virtud del art. 39.1 de la LOTC) a ambas disposiciones la declaración de nulidad» (37).

b) Por su parte, el representante del Parlamento Vasco alega que la expresión «régimen electoral general» del artículo 81.1 de la Constitución se refiere «a elecciones generales, no a las que se desarrollan en un ámbito local y convocadas por una autoridad local... No hay, en consecuencia, extralimitación en la competencia de la Ley vasca, por no ser el marco al que se extiende... encuadrable dentro del supuesto del artículo 81.1 de la CE». De otro lado, «no se trata propiamente de una elección, sino de una "designación"..., no siéndole aplicable el artículo 81.1 de la CE, que está referido a "régimen electoral"». Ciertamente, «el que el artículo 70.1, al referirse a la Ley electoral que determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, diga que comprenderán "en todo caso" las que enumera, puede entenderse en el sentido de que esas causas son un mínimo y pueden ser ampliadas o en el de que su aplicación es con independencia de que la condición del Senador derive de elección directa o de designación; pero en uno u otro supuesto la Ley vasca impugnada es plenamente conforme a la Constitución, al no resultar afectada por la referencia al "régimen electoral general" del artículo 81.1 de la CE». Indudablemente, las causas enumeradas en el artículo 70.1 de la Constitución atañen también a los Senadores *comunitarios*, pero el artículo 2.3 de la LSE «se limita a consignar que existen, por razón de origen, dos formas de surgir causa de incompatibilidad: una procedente de Ley de Cortes y otra procedente de Ley del Parlamento Vasco...», pues, en efecto, «pueden existir causas de incompatibilidad a consecuencia de una Ley vasca que afecta a su propia competencia». En fin, «exigir "la condición política de vasco" para los Senadores en cuestión deriva obviamente de su carácter de representantes de la Comunidad

(37) Antecedentes, I a) 1. *in fine*, III y IV.

Autónoma Vasca, pues si las Cortes Generales representan al pueblo español..., el Senado lo representa específicamente como "Cámara de representación territorial"... Los Senadores del artículo 69.5 representan no sólo al pueblo español —soporte jurídico-político de la soberanía—, sino también a los territorios..., de ahí que reforzar su representación con la "condición política de vasco" entre dentro de la discrecionalidad política y no atente a la Constitución». En cuanto al artículo 4 y al artículo 5, inciso inicial, de la LSE, está claro que la intervención de la Comisión de Incompatibilidades del Parlamento Vasco «no perjudica en nada las potestades del Senado», ni afecta a lo establecido en el artículo 70.2 de la Constitución (38).

c) La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional se articula en torno a los siguientes puntos:

a) Estima el Tribunal que el artículo 70.1 de la Constitución no distingue entre Senadores *provinciales* y Senadores *comunitarios*. La «expresión "en todo caso", como señala la representación del Parlamento Vasco, puede entenderse tanto en el sentido de que define un mínimo de causas cuanto en el de que estas causas se aplican cualquiera que sea el proceso de acceso al Senado...; y es obvio que ambos sentidos son fundados y armónicos, constituyendo así las condiciones del artículo 70.1 de la CE un "mínimo" que se impone con respecto a todos los Senadores...». Ello no es óbice para que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 70.1, el 69.5 sustraiga en parte a la regulación de la Ley electoral la designación de los Senadores *comunitarios*, al afirmar que tal designación se hará «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos». En consecuencia, carece de relevancia en este asunto la distinción empleada por las partes entre el «régimen electoral general» y el atinente a las elecciones intracomunitarias, pues, dada la especificidad del acceso a la Cámara Alta de los Senadores del artículo 69.5 —especificidad derivada de la atribución a las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, de la facultad de su designación—, «se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del respeto del mínimo fijado por el artículo 70.1 de la Constitución». Así, el artículo 34.1 EC requiere que los candidatos sean miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma y el artículo 2.1 LSE les exige la condición política de vascos. El hecho de que, a este propósito, el EV se haya remitido a una Ley «no altera sustancialmente la situación, siempre que dicha Ley se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación». La remisión efectuada a los Estatutos por el artículo 69.5 de la Constitución da lugar, en suma, a que la regulación del régimen jurídico de los Senadores *comunitarios* «no caiga íntegramente bajo la legislación electoral general».

Pero, además, el requisito de la condición política de vascos exigido a los candidatos está íntimamente ligado a su carácter de Senadores a designar por

(38) Antecedentes, 4 a) y b).

el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca, ya que «si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representan al pueblo español..., en quien reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado..., el Senado, por su parte, lo hace específicamente como "Cámara de representación territorial"...». De ahí que la limitación impuesta por el artículo 2.1 LSE sea «razonable y lógica» (39).

b') En cuanto al apartado 3 del artículo 2 LSE, entiende el Tribunal Constitucional que, «supuesto el respeto de las incompatibilidades establecidas o que se establezcan en las "Leyes electorales generales" y por de pronto las del artículo 70.1 de la Constitución, no cabe rechazar *a priori* el que la Comunidad Autónoma pueda fijar algunas otras, como la que ya estableció para el Gobierno y los altos cargos de la Administración del País Vasco la Ley del Parlamento Vasco 7/1981, de 30 de junio». Los Senadores *comunitarios*, en efecto, «quedan parcialmente sometidos, para las condiciones y modalidades de su designación, al ordenamiento jurídico estatuario...» (40).

c') Opina igualmente el Tribunal que *la actuación de la Comisión de Incompatibilidades del Parlamento Vasco en nada perjudica la competencia del Senado en esta materia, ni a lo establecido en el artículo 70.2 de la Constitución* (41). Sin embargo, conviene detenerse brevemente en estas cuestiones.

a") Es obvio que la Comisión de Incompatibilidades del Parlamento Vasco realiza un control preventivo de mera legitimidad formal, así como que contra su dictamen (o contra la resolución final de la Cámara, en su caso) cabe, por parte de un candidato propuesto que se reputa lesionado en su expectativa y sobre la base del artículo 23.1 y 2 de la Constitución, la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículos 42 y 46.1 *a* LOTC).

b") Los candidatos proclamados electos por el Parlamento Vasco recibirán de la Mesa de esa Asamblea las pertinentes credenciales (art. 8 III LSE), las cuales deberán ser entregadas en la Secretaría General de la Cámara Alta (42). «Asimismo —dispone el art. 1.1 del Reglamento del Senado— cumplimentarán un cuestionario sobre causas de posible incompatibilidad..., de acuerdo con la legislación vigente en la materia...»; la cual no puede ser otra que la contenida en el artículo 70.1 de la Constitución y la que

(39) F.J. 1 *b*).

(40) F.J. 1 *e*).

(41) F.J. 1 *f*).

(42) «Los Senadores electos —dice el Reglamento del Senado— acreditarán su condición mediante entrega en la Secretaría General del Senado de la credencial expedida, según corresponda, por la Junta Electoral Provincial, por la Asamblea legislativa o por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma» (art. 1.1); y ello en el plazo de los 30 días siguientes a su expedición, pues, en otro caso, «no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara» (art. 12).

en su desarrollo se dicte por la ley orgánica relativa al «régimen electoral general» (art. 81.1 de la Constitución). Esto quiere decir, en primer lugar, que la Comisión de Incompatibilidades del Senado no puede operar con la legislación sobre incompatibilidades dictada por una Comunidad Autónoma; y, en segundo lugar, que tal Comisión (y, en último término, el Pleno de la Cámara), al tener que emitir su dictamen «con arreglo a la legislación vigente en la materia» (art. 16.1 y 3 del Reglamento), ejerce el mismo tipo de control vinculado que su homónima del Parlamento Vasco. Ahora bien, aunque el Senador *comunitario* afectado por un dictamen o un acuerdo plenario negativos tenga derecho a participar (pero no a votar) en el debate del Pleno que estudia y decide acerca de su situación en este asunto (art. 16.4 del Reglamento), ¿qué vía le resta en caso de disconformidad con la resolución final de la Cámara? Sin duda, la del recurso de amparo también (arts. 42 y 46.1 *a* LOTC en relación con el 23.1 y 2 de la Constitución).

c") El artículo 70.2 de la Constitución declara que «la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral». ¿Atañe este precepto a los Senadores *comunitarios*? Entiendo que no, fundándome —además de en la remisión a los Estatutos (y a sus normas de desarrollo) efectuada por el artículo 69.5, remisión que implica, según ha manifestado el Tribunal Constitucional, una sustracción parcial de la regulación del régimen jurídico de esta clase de Senadores a la legislación electoral general— en los artículos 153 de la Constitución y 27.2 LOTC, interpretados *a sensu contrario* (43). Esto no supone que los *interna corporis acta* del procedimiento de designación queden fuera de todo control jurisdiccional —pues, aparte del supuesto contemplado *supra*, a")—, la vulneración de las normas procedimentales por las Asambleas autonómicas siempre permitirá a los candidatos lesionados recurrir en amparo—, pero este control no es el del artículo 70.2 de la Constitución, previsto únicamente respecto de la elección de los Senadores *provinciales* y de los Diputados. Así lo viene a reconocer el artículo 18 del Reglamento del Senado, relativo a las «causas de pérdida de la condición de Senador», el cual, tras incluir dentro de las mismas «la anulación de la elección o de la proclamación de Senador mediante sentencia judicial firme» (apartado *a*), establece: «en el caso de los Senadores designados, cuando así proceda y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas» (apartado *f*).

(43) Véanse también (igualmente *a sensu contrario*) los arts. 38 EV, 40 EC, 13.3 y 22.1 EG, 29 EVL, 12.3 y 24 ECM, 37 y 38 LORARFN, 20 bis y 20 ter PECL, 52 y 54 EAS, 29 ER, 53 EM, 20.2 y 29.1 EAR, 43 y 45.1 EA, 38.1 y 39 ECA, 41 ECS, 47 PEE, 53 PEB y 48.1 y 49 PEM.

3.2 Método de designación y aseguramiento de la adecuada representación proporcional.

El procedimiento arbitrado por la LSE es el siguiente:

a) Una vez celebradas elecciones al Parlamento Vasco y constituida la Mesa definitiva de esta Asamblea, los Grupos parlamentarios disponen de un plazo de veinte días a fin de proponer candidatos a Senadores (art. 3), luego del cual se ha de dar traslado a la Comisión de Incompatibilidades de tales propuestas y de la documentación correspondiente, que puede ser ampliada a requerimiento de dicha Comisión (art. 4 I y II). Emitido el pertinente dictamen y únicamente sobre la base de los candidatos propuestos por los Grupos y admitidos por la Comisión, se dispone la elección de los Senadores en una sesión plenaria convocada al efecto (art. 5 I).

b) Están previstas dos votaciones, debiendo los Grupos proponentes designar, antes de cada una de ellas, a los candidatos que someten a la elección de la Cámara (art. 5 III y VI). Las votaciones se realizan por papeletas, en las que —de acuerdo con el sistema de voto limitado o restringido— sólo cabe consignar el nombre de un candidato (art. 5 II). En primera votación, resultarán elegidos quienes obtengan la mayoría de los votos emitidos y éstos supongan, al menos, la cuarta parte de los votos de los miembros de la Asamblea (art. 5 IV). Si tras esa votación restaran Senadores por designar, se votará nuevamente, resultando elegidos entonces quienes obtuviesen la mayoría de los votos válidamente emitidos (art. 5 V). En caso de empate, resultará elegido el candidato propuesto por el Grupo mayoritario de la Cámara; si hubiera igualdad de escaños entre los Grupos proponentes, quien hubiese sido propuesto por el Grupo más votado en las elecciones (art. 5 VII). En fin, «en ningún caso podrán ser elegidos la totalidad de los Senadores representantes del País Vasco a propuesta de un solo Grupo Parlamentario en la Cámara» (art. 7). Este mismo procedimiento se aplicará en los supuestos de vacantes ocurridas durante una misma legislatura del Parlamento Vasco (art. 9 I) (44).

Para el Tribunal Constitucional, el cumplimiento del mandato de asegurar la «adecuada representación proporcional» en la designación de los Senadores *comunitarios*, mandato contenido tanto en el artículo 69.5 de la Constitución como en el artículo 28 EV, se cumple evitando «la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección». En efecto, cualesquiera que sean las modalidades concretas de la representación proporcional, «su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no, matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real». Ahora bien, si la proporcionalidad en la representación resulta, ya de por sí, difícil de alcanzar, esa

(44) Véase *supra*, notas 29 y 30, para el procedimiento establecido, respectivamente, por los Reglamentos de los Parlamentos catalán y cántabro.

dificultad aumenta cuanto menor sea el número de puestos a cubrir; y más todavía cuando se trata de aplicar la fórmula en cuestión en el interior de Asambleas pequeñas que deben designar un número muy reducido de representantes, caso del Parlamento Vasco y, en general, de las asambleas autónomas. Por tanto, la «adecuada representación proporcional» requerida sólo podrá realizarse imperfectamente, de modo que cabe aquí un margen de discrecionalidad que haga a dicha fórmula flexible, aunque sin alterar su esencia. Así, la regulación de la LSE «es suficiente en sus planteamientos para que quepa dentro de la amplia expresión» de referencia; y ello porque, aun sin desconocer que no construye un sistema matemáticamente proporcional, tal regulación «resulta razonable y permite que a un grupo minoritario se le pueda dar una representación que un puro sistema de mayorías impediría» (45).

3.3 *Permanencia y cese de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas.*

Este apartado es, a mi juicio, el de más relevante interés y el que suscita mayores problemas acerca de la constitucionalidad no sólo de la LSE, sino también del artículo 34.1 EC, del artículo 44.2 de la Ley Catalana de 23-III-1982, del artículo 30.12 EA, del artículo 9.1 h) ECA, del artículo 12 d) ECS, del artículo 29.1 PEB y del artículo 14.12 PEM. Empezaré exponiendo lo preceptuado en la LSE, subrayando sus aspectos más conflictivos. Según esta Ley:

a) «El mandato de los Senadores representantes del País Vasco tendrá una duración de cuatro años» (art. 6 I).

b) «Los Senadores designados cesarán en los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al finalizar la legislatura del Parlamento Vasco en la que fueron nombrados» (art. 6 II).

c) «En el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese por cualquiera de las causas establecidas por la ley, los nuevos Senadores a designar por el Parlamento Vasco deberán ser los mismos que hubieren sido elegidos por éste y continuarán en su mandato hasta finalizar la legislatura del Parlamento Vasco» (art. 6 III).

d) Los candidatos que resultaren electos tras la entrada en vigor de la Ley y la aplicación del procedimiento de designación por ella previsto «ostentarán su mandato en el Senado durante el tiempo de vigencia de la actual legislatura» (disposición transitoria).

Veamos a continuación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno a estas disposiciones de la LSE (46) para proceder luego a su análisis crítico.

(45) FJ. 2.

(46) FJ. 3.

a') El apartado 1 del artículo 6 LSE reproduce, ciertamente, el contenido (inicial) del artículo 69.6 de la Constitución, pero tal reproducción —estima el Tribunal— se justifica aquí en previsión de la posible incidencia que sobre la duración en su cargo de los Senadores *comunitarios* vascos pueda tener la finalización de la legislatura senatorial. «Por lo demás, mientras el apartado 2, y en conexión con él los apartados 3 y 4 del artículo 69, configuran expresamente como una “elección” el procedimiento de acceso de los Senadores de las provincias al Senado, y el apartado 5 lo configura no menos expresamente como “designación” con respecto a los Senadores de las Comunidades Autónomas, el apartado 6, en cambio, sólo habla de “elección” al referirse al día inicial del cómputo, pues se limita a decir que “el mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”, sin distinguir (al igual que el antes mencionado apartado 1 del artículo 70) entre las dos clases de Senadores.»

b') «El Estatuto de Cataluña (art. 34.1) exige que los Senadores catalanes sean Diputados de su Parlamento, por lo que *consecuentemente* “cesarán como Senadores, aparte lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como Diputados”. El Estatuto de Galicia, en cambio, no exige expresamente que sus Senadores comunitarios tengan la calidad previa de Diputados de su Parlamento, pero aclara que la designación se hará “para cada legislatura de las Cortes Generales”, artículo 10.1 c). En la línea de lo que antes dijimos de la referencia del artículo 69.5 a los Estatutos, con respecto a la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas, debe entenderse que *el principio de representación territorial con que la Constitución caracteriza en términos generales al Senado (art. 69.1) lleva implícita una atribución a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para vincular el mandato de los Senadores designados por ellas a la legislatura de la propia Asamblea designante*. El caso vasco es ciertamente distinto, por cuanto esta vinculación se regula no directamente por el Estatuto, sino por una ley del Parlamento Vasco... (que) no exige la condición de Diputado del Parlamento Vasco para la designación como Senador. Ahora bien, *por lo que se refiere a la vinculación del mandato senatorial con la duración de la legislatura vasca, entiende este Tribunal que nada la impide, por cuanto aquí el elemento de conexión... es el hecho de la designación. Siendo los Senadores del artículo 69.5 designados por las respectivas Comunidades Autónomas, éstas pueden optar y efectivamente han optado, dentro del marco de su autonomía..., e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa... o con la legislatura del Senado... Este Tribunal no tiene por qué pronunciarse sobre la mayor o menor idoneidad de una u otra opción. Por lo que atañe a su constitucionalidad, estima que en ausencia de la regulación constitucional sistemática de los Senadores representantes de las Comunida-*

des Autónomas..., la remisión del 69.5 a "lo que establezcan los Estatutos" para su designación (supuesto el respeto de lo establecido en el artículo 70.1) y la coherencia con la concepción autonómica que obviamente inspiró su institución le conducen a admitirla para ambas...»

c') En cuanto al apartado III del artículo 6 LSE «es una consecuencia de la vinculación del mandato de los Senadores vascos a la legislatura del Parlamento que los designó, ya que esta designación... consiste en una elección cuyo resultado refleja una correlación de fuerzas políticas que puede ser distinta en la legislatura siguiente. Con ello el Parlamento Vasco asume una autovinculación admisible, que en cierto modo encierra un elemento de permanencia. Es de observar, por otra parte..., que sólo se autolimita la legislatura en que se produce la designación. El inciso final de este artículo 6 no significa que los Senadores del País Vasco no cesan por la finalización del Senado, sino que, acabado el mandato del Senado antes de acabar el del Parlamento Vasco, se compromete éste a seguir representado por los Senadores anteriormente designados. Este Tribunal no ve razón alguna para considerar que este párrafo es contrario a la Constitución. Lo mismo hay que decir del inciso final de la disposición transitoria... No resulta claro si la "actual legislatura" es la del Senado... o si es la del Parlamento Vasco, como parece deducirse del contexto de la Ley; pero dado el juicio formulado sobre el párrafo tercero de este artículo 6, ello carece de... relevancia...».

Tal es la doctrina —importante por lo que supone de intento de revitalización de nuestro desvaído Senado— sustentada por el Tribunal Constitucional. Ahora nos toca, antes de dar fin a este trabajo, realizar su análisis crítico.

a") Puesto que «Las Cortes Generales representan al pueblo español» (art. 66.1 de la Constitución), *los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo* (art. 67.2); o sea, Diputados y Senadores ejercen una función jurídicamente independiente: no pueden recibir instrucciones de sus electores (o designantes) ni ser objeto de *revocación anticipada* por ellos (47). La prohibición de mandato imperativo afecta también, desde luego, a los Senadores *comunitarios* (48).

Pues bien: sin necesidad de sostener la tesis de que la conexión entre la duración en su cargo de los Senadores *comunitarios* y la de la legislatura de la Asamblea autonómica designante supone una forma de revocación anticipada, se convendrá en que dicha conexión implica una menor garantía de la citada prohibición, por lo que sería preciso, para admitirla, una apoyatura constitucional más sólida que la derivada de la precaria fórmula del artículo 69.1; en suma, sería necesario que la Constitución la estableciera expresamen-

(47) Sobre la prohibición de mandato imperativo, véase mi trabajo «La posición jurídica de los miembros de las Cortes Generales», en F. J. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTTO, *op. cit.*, páginas 299 y ss.

(48) Así lo reconoce, por cierto, la representación del Parlamento Vasco: cfr. Antecedentes, 4 d) I.

te (49), al igual que permite la acumulación de los cargos de parlamentario regional y de miembro del Senado (art. 67.1, *a sensu contrario*), ciertamente contradictoria con la prohibición del artículo 67.2 (50). Repárese, de otra parte, en la misma oposición semántica —verdaderamente hiriente— que se da entre los términos empleados por el artículo 67.2, la literalidad de los artículos 30.12 EA, 12 d) ECS y 14.12 PEM y el uso por el Tribunal Constitucional de expresiones como *mandato vinculado* o *vinculación del mandato*, relativas a los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, miembros de las Cortes Generales.

b") El Tribunal Constitucional se deja llevar, en este punto, por la dinámica inherente a sus consideraciones sobre la regulación de las condiciones de elegibilidad y de las causas de incompatibilidad de los Senadores *comunitarios*. A ese respecto, resulta posible, sin duda, basar el núcleo de la argumentación en el artículo 69.5 de la Constitución, conectar, además, ese precepto con la fórmula del número 1 del mismo artículo y reconducir todo ello al principio autonómico. En el caso que nos ocupa, sin embargo, la argumentación del Tribunal es inercialmente impelida a caminar por falsos derroteros. En efecto, del *principio* de representación territorial del artículo 69.1 —¿y cómo elevarlo a la categoría de *principio* si apenas halla correspondencia con el resto del articulado constitucional desde el punto de vista de la organización y funcionamiento de la Cámara Alta?— no cabe deducir *implícitamente* una atribución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para *vincular el mandato* de los Senadores designados por ellas a la duración de su legislatura: ni el tal *principio* ni el artículo 69.5 (que sólo posibilita la

(49) Como hace la Constitución austríaca, que, sin perjuicio de declarar que «los miembros del Consejo Nacional y los componentes del Consejo Federal no estarán ligados por mandato alguno en el ejercicio de su respectiva función» (art. 56), establece que los integrantes del Consejo Federal y sus suplentes «serán elegidos por las *Landtage* por toda la duración de sus respectivas legislaturas» y que «una vez expirada la legislatura de una *Landtag* o disuelta ésta permanecerán en funciones los representantes enviados por ella al Consejo Federal hasta que la nueva *Landtag* organice la correspondiente elección para el Consejo Federal» (art. 35.1 y 3).

(50) Indudablemente, existe una relación entre la prohibición de mandato imperativo y las causas de inelegibilidad e incompatibilidad parlamentarias (cfr. MORTATI, *op. cit.*, I, 1975, págs. 481 y 490-491). ¿Quiere ello decir entonces que la compatibilidad deducida del artículo 67.1 quiebra la prohibición del apartado 2 de ese mismo artículo? La Constitución italiana (art. 122 II) rechaza la eventualidad de semejante acumulación (véase sobre ello MORTATI, *ibidem*, pág. 476) y a ese ejemplo se acogió una enmienda presentada con tal intención en la Comisión Constitucional del Senado durante el proceso de elaboración de la Constitución (cfr. DS del Senado de 31-VIII-1978, pág. 2175). Mas, dado el tipo de reclutamiento de los Senadores italianos, el ejemplo no resultaba ilustrativo: si, en cambio, lo hubieran sido el artículo 35.2 de la Constitución austríaca («los miembros del Consejo Federal no podrán pertenecer a la *Landtag* que les envía, pero deberán reunir los requisitos de elegibilidad a dicha Asamblea») o el artículo 56 ter de la Constitución belga («los Senadores elegidos por los Consejos provinciales no podrán pertenecer a la Asamblea que los elija, ni haber formado parte de ella durante los dos años anteriores a su elección»). En todo caso, la solución definitivamente adoptada por nuestra Constitución supone no una quiebra, pero sí una contradicción con la mencionada prohibición, que, de este modo, goza de una menor garantía.

regulación del procedimiento de designación) autorizan a desconocer no ya, únicamente, el artículo 67.2, sino el propio artículo 69.6. Es la Constitución misma la que regula de manera directa, sin reenvíos de ningún género, la duración en el cargo de los componentes de un órgano constitucional del Estado. ¿Qué dicho lapso de tiempo tal vez llegue a resultar menor, de hecho, que el de los Senadores *provinciales* o no coincida, parcialmente, con la duración de la legislatura de la Asamblea designante, de modo que los senadores *comunitarios* no *reflejan*, en un momento dado, la *correlación de fuerzas políticas* de dicha Asamblea? Ciertamente, pero los Senadores *comunitarios* no son *delegados* de las Asambleas autonómicas o de los ejecutivos regionales: su institución no se inspira en el modelo del *Bundesrat* alemán. En nuestro ordenamiento se prohíbe el mandato imperativo, la duración de los Senadores en su escaño está perfectamente establecida constitucionalmente y el voto de los Senadores *comunitarios* es personal e indelegable (artículo 79.3: los Senadores designados por una misma Comunidad Autónoma pueden votar en sentidos distintos), lo que concuerda con la exigencia de que su designación responda a una «adecuada representación proporcional» (artículo 69.5).

c") Por tanto, me parecen contrarias a la Constitución —en tanto que vulneran lo preceptuado en sus artículos 67.2 y 69.6— las disposiciones contenidas en los artículos 34.1 EC, 44.2 de la ley catalana de 23-III-1982, 30.12 EA, 9.1 h) ECA, 12 d) ECS, 29.1 PEB y 14.12 PEM. En cuanto al artículo 18 f) del Reglamento del Senado, su inconstitucionalidad se produciría sólo si fuera interpretado en la línea criticada. Por último, y acerca de la LSE, cabe concluir que, en mi opinión, resultan inconstitucionales los apéndices II y III del artículo 6. También lo son el apartado I (en la medida en que no es una pura reproducción del art. 69.6 de la Constitución, sino que, como reconoce el Tribunal Constitucional, tiene un alcance mayor, conectado con los apéndices II y III) y de la DT (siempre que se interprete que alude a la legislatura del Parlamento Vasco y no a la del Senado, lo que no resulta irrelevante).

d") Las consideraciones críticas expuestas nos conducen a constatar que nuestra Constitución, desde el punto de vista de la autonomía-participación, se ha pronunciado absolutamente por una Segunda Cámara del tipo *Sénat* frente a la del tipo *Conseil*. Y bien lógicamente: otra cosa no resultaría coherente con el modo de reclutamiento del mayor número de componentes de la Asamblea (los Senadores *provinciales*) ni con la posición funcional de ésta (de bicameralismo imperfecto también en las cuestiones atinentes a las Comunidades Autónomas, lo que desnaturaliza la fórmula del art. 69.1). De otra parte, tanto en lo que concierne a la determinación directa de la extensión de la legislatura senatorial cuanto a la aplicación a todos los miembros de las Cortes Generales de la prohibición de mandato imperativo, la Constitución española se ha guiado por las soluciones predominantes —independientemente de la variedad de formas estatales— en el Derecho

Comparado (51). En este sector de su sentencia —el más importante del Tribunal Constitucional ha desconocido todo esto, fiándose, valga la palabra, de la promesa, sustancialmente (esto es, funcionalmente) incumplida, contenida en la declaración del Senado como «Cámara de representación territorial», a la que ha elevado al rango de *principio* y de parámetro de interpretación de los apéndices 5 y 6 del artículo 69.

(51) Cfr. TRIVELLI: «Le Bicamérisme», Payot, Lausana, 1975, pp. 39 y ss., 73 y ss. *et passim*.

