

Manuel Martínez Sospedra
PROFESOR ORDINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL UCH-CEU

LOS DEFECTOS DE LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA NATURALEZA BICAMERAL DE LAS CORTES Y SUS PROBLEMAS.
- III. EL CONGRESO. A) UNA CUESTIÓN PREVIA: ¿CONSTITUCIONALIZAR O NO LAS BASES DEL SISTEMA ELECTORAL? B) EL TAMAÑO: UNA CUESTIÓN NADA INSIGNIFICANTE. C) UNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL: EL MÍNIMO INICIAL. D) ¿QUÉ COSA ES CIRCUNSCRIPCIÓN? E) UNA ASIGNATURA PENDIENTE: NACIONALIZAR LA ELECCIÓN.
- IV. EL SENADO. A) UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA INCRUSTADA: EL ART. 69 CE. B) QUE COSA ES LA «REPRESENTACIÓN TERRITORIAL». 1) Elección directa y representación provincial. 2) La continuidad. 3) La representación territorial. C) QUE CLASE DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL: BILATERALIDAD, MULTILATERALIDAD E INTEGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. D) UN EJEMPLO DE LO QUE NO HAY QUE HACER: LOS ACUERDOS EN EL SENO DE LA PONENCIA DEL SENADO. E) CLAVE DE REPRESENTACIÓN, ELECCIÓN, MANDATO Y RENOVACIÓN.
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN.
APÉNDICE..

I INTRODUCCIÓN

Uno de los defectos mas notorios de la Constitución de 1978 afecta a algo tan sensible como la regulación del sistema de producción de representación mediante elecciones. Si lleva razón Montesquieu cuando afirma que en un Estado Democrático la electoral es la más importante de todas las leyes¹, y yo creo que la lleva, el contar con normas constitucionales defectuosas en la materia es doblemente arriesgado: de un lado no resulta aconsejable por la deficiencia misma de las normas en cuestión, por la deficiencia material que lo supone; del otro porque su ubicación en la Constitución dota a las citadas normas de la rigidez que es propia de ésta y con ello sustrae en mayor o menor medida del ámbito del principio mayoritario, de dominio del principio específicamente democrático, la regulación, cuanto menos parcial de asunto tan sensible.

1 MONTESQUIEU, B. *Del espíritu de las Leyes*. Tecnos. Madrid. 2ª ed. 1993 p.12.

Realmente introducir normas electorales defectuosas en la normativa constitucional no parece que sea una idea especialmente afortunada. Sin embargo eso precisamente es lo que sucede en nuestro caso: la Constitución contiene normas sustantivas del régimen electoral, normas que por ello se imponen al legislador (orgánico en el caso) sea cual sea su orientación política, y al menos una parte de esas normas aparecen claramente como defectuosas. El ejemplo arquetípico de lo que llevamos diciendo lo constituyen las normas del art. 69 CE referentes al Senado, acerca de las cuales el juicio negativo es punto menos que universal, razón por la cual su reforma se halla en la agenda política. Pero sería una ingenuidad pensar que las deficiencias sólo afectan a la composición y elección de la Cámara Alta. Desgraciadamente no es así, y la explicación de ese hecho es exactamente la misma que resulta preciso dar al generalmente tenido como insatisfactorio art. 69 CE, no es que la explicación sea igual, es que es la misma, lo que no tiene nada de sorprendente si se considera que la regulación constitucional de la composición y elección de ambas Cámaras se consideró como un todo y se negoció y acordó en forma de un solo paquete. Ciertamente la reglamentación constitucional tiene a su favor el amplio acuerdo que sobre el conjunto por ella formado obtuvo en 1978, lo que no es precisamente baladí dada la notable diversidad de posiciones manifestadas sobre la materia en sede constituyente y las posiciones en más de un punto antagónicas que allí se sostuvieron. En cuanto que punto de confluencia que formó en su día una determinada *concordia discors*, tales normas han merecido el juicio benevolente que les ha venido a dar la mayoría de la doctrina, pero cuando, como en el caso, la benevolencia recae antes sobre el acuerdo que sobre el contenido del acuerdo no cabe duda que los méritos intrínsecos de la solución adoptada se hallan por debajo de los que merece la voluntad de concordia que al acuerdo condujo. Y si esa misma concordia es deseable y aun exigible para su modificación para nada impide poner de relieve que algunas de las piezas de ese acuerdo o bien eran defectuosas entonces o bien se han revelado defectuosas cuando el escenario político en que aquellas nacieron ha cambiado considerablemente y se hallan en la escena personajes entonces ausentes que ahora reclaman nuestra atención. Los problemas que aquejan a nuestro sistema de representación no son hoy los mismos que en 1977 y reglas que entonces pudieron ser funcionales han dejado de serlo. Mas vayamos por partes.

Como es bien sabido el pacto sobre la composición y elección de las Cámaras fue uno de los más difíciles de alcanzar, hasta el punto que se hizo necesario aplazar la corres-

pondiente discusión hasta que hubiere concluido el debate del proyecto constitucional en la correspondiente comisión del Congreso². La solución finalmente acordada consistió en la reproducción de las normas sobre composición y elección previstas en la LRP y en el RD-L de Normas Electorales de 1977, es decir, la incorporación a la Constitución de las normas reguladoras de la elección de los constituyentes, sin otra novedad de bulto que la sustitución de los senadores de designación regia por los senadores de extracción autonómica del art. 69.5.CE. El régimen electoral transitorio se convierte en definitivo incluyendo sus bases en el texto constitucional.

Ahora bien, las normas transitorias se diseñaron para reducir a un sistema de partidos manejable la «sopa de letras» existente en 1976, para procurar la existencia de grupos parlamentarios fuertes y disciplinados con capacidad para sostener gobiernos como prioridad y para otorgar al partido gubernamental naciente de una fuerte sobrerepresentación que permitiera al equipo reformista seguir pilotando el proceso de cambio político aun cuando su ventaja electoral fuere reducida. Si hay que juzgar las normas por la finalidad que persiguen no cabe duda que el diseño fue, a más de racional, afortunado. Empero en el seno de su éxito se encuentran las semillas de sus insuficiencias posteriores. Unas reglas diseñadas para funcionar en unas condiciones ecológicas muy determinadas pierden progresivamente su racionalidad cuando esas condiciones se alteran y la consagración constitucional de sus elementos esenciales impide al legislador adaptar las reglas electorales cuando el escenario cambia. Además las reglas electorales se pensaron para un contexto en el que los derechos constitucionales apenas si tenían una definición genérica, no contaban con sistemas de actuación y no existía clase alguna de justicia constitucional que velara por el ajuste de las leyes a los derechos. De hecho algunas de las cláusulas nucleares eran de difícil compatibilidad con el principio democrático y resultaban incompatibles con alguno o algunos de los derechos fundamentales que la Constitución vino a consagrar³. El resultado de la inserción de aquellas normas en un contexto distinto tuvo y tiene por consecuencia la aparición de antinomias entre normas constitucionales, lo que no parece muy adecuado en cuestión de la trascendencia de la que tratamos.

² CORTES GENERALES. Constitución. Trabajos Parlamentarios 2ª ed. Madrid. 1989 V.II 20/06/77 pp. 1787 y ss.

³ Por lo que afecta a la cuestión que tratamos: la LRP no contiene nada semejante al crucial art.14 CE, por lo que en el sistema de aquella el que no exista igualdad en el sufragio y la representación no supone problema jurídico alguno. Algo que no sucede ciertamente con la Constitución.

II LA NATURALEZA BICAMERAL DE LAS CORTES Y SUS PROBLEMAS

Al acoger el modelo de Parlamento existente, del que los propios constituyentes eran hijos, la Constitución adoptó para el Parlamento democrático una estructura bicameral. En los términos del art. 66 CE las Cortes Generales, órgano primario, se desdobra en dos Asambleas: el Congreso y el Senado, órganos secundarios, que ejercen las potestades que el propio precepto asigna al Parlamento. No obstante el precepto enuncia una regla que anuncia problemas: el órgano primario «representa al pueblo español», esto es actúa el principio democrático. La consecuencia lógica de esa norma pasaba por establecer dos asambleas de electas íntegramente por sufragio universal y cuya composición permitiera que ambas Cámaras se hallan en situación de expresar el principio mayoritario. La norma en cuestión permite entender una llamativa ausencia: el art. 68 CE no contiene regla alguna que establezca que el Congreso representa al pueblo. La norma en cuestión abocaba en estricta lógica institucional a un bicameralismo especular y perfecto al estilo italiano. Y no era de eso de lo que se trataba.

La ausencia de la precisión según la cual el Congreso representa al pueblo permite que el art. 68 CE contenga una regla, la del mínimo inicial de diputados por provincia, que es incompatible tanto con el sufragio universal cuanto con la igualdad en el derecho de sufragio, y lo permite porque no introduce antinomia alguna en el seno del propio art. 68 CE, que de esta forma es, en sí mismo, un conjunto coherente, aunque obliga a plantearse la espinosa pregunta acerca del sujeto representado. Curiosamente sí existe cláusula definitoria en el caso del Senado, éste es la Cámara de representación territorial, como es bien sabido. Aparece así una contradicción en el seno de la regulación constitucional del Parlamento: de una parte el Senado representa al pueblo, de la otra su representación es de naturaleza territorial, de tal modo que mientras la primera exigencia postula la elección por sufragio universal y unas reglas de composición congruentes, la segunda permite y aun exige que la elección, bien sea directa o indirecta, no sea por sufragio universal, y sea preferentemente indirecta, mediante corporaciones territoriales. Y, sin embargo no es eso lo que establecen las normas del art. 69 CE: el Senado es de composición mixta, en parte de elección directa y en parte de elección indirecta, lo que nos lleva a la cuestión de si un Senado así definido tiene la posibilidad de representar al pueblo. La respuesta es indudablemente negativa.

Que el Senado definido en los términos del art. 69 CE no puede representar al pueblo, soberano constitucional, es lo que permite entender la presencia de la cláusula definitoria: esta existe precisamente por que las reglas que rigen la composición y elección del Senado hacen implausible la afirmación inicial de que la Cámara Alta representa al pueblo. Como cualquier Cámara Alta tiene que contar con la posibilidad de poder contestar creíblemente el viejo argumento benthamiano, tiene que afirmar que representa sujeto distinto del Congreso. La cláusula definitoria sirve esa finalidad, con lo que no se hace sino continuar una línea ya iniciada con la LRP⁴.

Sin embargo la continuidad de las reglas sobre composición y elección de las Cámaras no va acompañada de la continuidad en punto al sistema de relaciones entre aquellas. El sistema previsto en la LRP combinaba una composición modelada para amplificar en el Senado la eventual mayoría reformista en el Congreso con un sistema de relaciones de procedencia francesa que permitía al Gobierno usar efectivamente a su mayoría en la Cámara Alta como contrapeso a una eventual mayoría contraria en la Baja. Pensada como Cámara de apoyo al Gobierno su diseño era racional. No es casual que funcionara a satisfacción durante el período constituyente. Por el contrario el sistema seguido por la Constitución (cf. arts. 74 y 90 CE) introduce un bicameralismo mucho más asimétrico o desigual que acaba por situar al Senado español como una de las asambleas de su clase más débiles de los parlamentos democráticos. Un sistema de relaciones basado en el modelo de la Constitución francesa de 1946. Un sistema tomado de un supuesto en el que la Cámara Alta no es titular de la potestad legislativa, sino que es un cuerpo consultivo, y que acaba por engranar mal con el conjunto de las normas constitucionales ordenadoras del Parlamento, como el espinoso problema del retraso del Senado en pronunciarse pone de relieve.

Para completar el diseño los constituyentes eran conscientes que definido el Senado como Cámara de representación territorial su composición y funciones se convertían en una variable dependiente del modelo de Estado a adoptar. Aplazada la cuestión mediante el compromiso dilatorio en que consiste el T.VIII, la provisionalidad y transitoriedad de la cuestión principal suponía la correspondiente de la cuestión accesoría. Es por eso que definido el modelo definitivo del Estado de las Autonomías la

⁴ El art.2.3. LRP *in principio* señalaba:
«Los senadores son elegidos en representación de las entidades territoriales»
Aunque no decía como, puesto que el cuerpo de la LRP no establece el modo y procedimiento de la elección.

cuestión de la reforma del Senado ingresa en la agenda. No es casual que la cuestión del Senado comience a plantearse en la doctrina mediados los años ochenta.

III EL CONGRESO

A) UNA CUESTIÓN PREVIA: ¿CONSTITUCIONALIZAR O NO LAS BASES DEL SISTEMA ELECTORAL?

La disputa es vieja y en ella ambas partes esgrimen argumentos de consideración. En rigor cabe diferenciar tres supuestos distintos: en primer lugar aquellos casos en los que la Constitución guarda silencio fuera de establecer el sufragio universal y, en su caso, el tamaño de la Cámara; en segundo lugar aquellos casos en los que la Constitución contiene la totalidad de las bases de la ley electoral; en tercer lugar aquellos supuestos en los que la regulación constitucional contiene una parte de las bases del sistema electoral pero no un conjunto más o menos completo. En nuestro contexto las opciones se distribuyen aproximadamente así.

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ELECCIÓN DE LA CÁMARA BAJA (o del Parlamento, si es unicameral).

Bases completas -----	Bases parcial -----	Ninguna (fuera del tamaño) -----
Finlandia arts 24 y ss	Dinamarca a.31	Alemania a.38
Austria art. 26	Grecia a.51	Francia a.24
Eire art. 16	Países Bajos a.51 y s	Lituania a.55
Luxemburgo a. 51	Italia a. 56	Polonia a. 96
Portugal a. 151 y ss.	Bélgica a.61 y s.	
Suecia a. 1 y 6 CIII RF	Eslovaquia a.73 y ss	
	R. Checa a.16 y ss.	

Como se ve una regulación con el grado de complitud de la que figura en el art. 68 CE no es precisamente una rareza, aunque sea una opción minoritaria, siendo más co-

mún que la Constitución apenas registre otra cosa que la fijación del principio del sistema electoral (normalmente a favor del principio proporcional), y las líneas generales de la clave de representación, no siendo desdeñable el número de casos en los que la Constitución guarda un silencio completo o casi completo. Siendo de notar que todos los países de la UE de tamaño igual o superior al español se inclinan por la opción más restrictiva.

Ciertamente la constitucionalización de las bases del régimen electoral cuenta en su favor con argumentos nada desdeñables, que van desde la seguridad jurídica a la trascendencia material de la cuestión, pasando por el propósito de dejar la cuestión electoral fuera de la agenda política ordinaria. Pero esa es una opción no exenta de inconvenientes en razón de la rigidez que impone, y que dificulta en grado sumo la capacidad de adaptación al cambio de las reglas constitucionales, de la dificultad de un acuerdo de amplio espectro y de la facilidad para lesionar intereses políticos relevantes que comporta. En todo caso hay que hacer notar que en los casos en los que hay una regulación constitucional extensa de la materia electoral la corriente principal se orienta a asegurar constitucionalmente reglas electorales diseñadas para procurar una elevada proporcionalidad en los resultados, con marcada tendencia a garantizar la combinación de distritos electorales grandes, escrutinio proporcional y mecanismos de igualación y/o listas nacionales. En este sentido la detallada regulación que el art.68 CE toma de las transitorias de la LRP se orienta en sentido exactamente contrario, a establecer distritos electorales pequeños, reglas que desvirtúan la proporcionalidad y a dificultar la introducción de mecanismos de igualación, razón por la cual resulta atípica en el contexto europeo⁵. Unas cosas por otras si la opción de constitucionalizar las bases del sistema electoral parece tener fundamentos menos sólidos de lo que a primera vista pudiera padecer me parece claro que la regulación española hace exactamente lo contrario de lo que recomienda para la materia Dahl: equivocarse por el lado de la exclusión⁶.

⁵ A ello se refería la cláusula de los «dispositivos correctores» de la DT.1.1. LRP.

⁶ DAHL, R. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid. 1999 pp. 214/15. Por ende la necesidad política de consolidar los partidos que ciertamente se daba en el periodo fundacional, y que es la justificación usual de las reglas y su constitucionalización hace tiempo que ha periclitado.

B) EL TAMAÑO: UN CUESTIÓN NADA INSIGNIFICANTE

La opción constitucional comprende una determinación del tamaño de la Cámara: esta no puede ser menor de 300 diputados, ni mayor de 400. La opción procede de un cálculo pragmático adoptado para la regulación transitoria de 1976/77: que el conjunto de los diputados y los senadores cupieran en el salón de plenos de la Carrera de S. Jerónimo, para lo cual el tamaño de ambas Cámaras sumadas no podía ser mucho mayor que los *circa* 550 escaños de las Cortes Españolas de 1971/76, en previsión de los casos de reunión conjunta, por otro lado nada habitual. La incorporación de esta parte de la regulación transitoria conduce a la determinación del actual tamaño de la Cámara, constante desde 1976. Con independencia del impacto que tiene esta regla al combinarse con la clave de representación y la unidad electoral, la opción constitucional merece comentario.

Desde los estudios de Rae se sabe que la variable tamaño tiene un impacto decisivo en la configuración de los rendimientos del sistema electoral. Del mismo modo el tamaño tiene un importante efecto condicionante de la configuración del sistema electoral: cuanto más reducido es el tamaño de la Cámara menor es la probabilidad de introducir sistemas electorales mixtos. La combinación entre una parte electa en sufragio de lista y escrutinio proporcional y otra en distrito uninominal, tan popular en la Europa de nuestros días (Alemania, Italia, Hungría, Lituania, etc.) exige por su propia naturaleza un tamaño notable de la Asamblea: el distrito uninominal sólo es útil si es de tamaño reducido y sólo puede serlo si la Cámara es numerosa. No es casual el gran tamaño de los Comunes.

A mi juicio hay dos métodos distintos para evaluar el tamaño de la Cámara: el primero supone recurrir a los antecedentes nacionales como método de comparación, el segundo utilizar para dicha finalidad los parlamentos nacionales de tamaño similar al nuestro. Por lo que toca al primero hay que hacer la salvedad de que entre 1870 y 1936 la legislación electoral admitía la posibilidad de escaños vacantes, incluida esta el resultado es como sigue

CONGRESO

Normativa	Tamaño
CE 1978	300/400
LOREG	350
LE1846	350
LE 1870*	429/441
LE 1931/33	451/460

* Desde 1870 a 1936 era posible que el tamaño real del Congreso fuere menor que el legal.

esto es, en cifras absolutas el Congreso actual es el más pequeño en los últimos ciento sesenta años, y ello sin ponderar el tamaño de la Cámara con el de la población o con el del censo electoral.

Por lo que toca a la segunda comparación nos encontramos con que la población española es menor que la de cuatro estados grandes de la UE, y que en ella sólo hay un estado de tamaño comparable, Polonia, con tal salvedad el resultado es como sigue

Cámara	Tamaño
CD CE	300/400
CD LOREG	350
C de los Comunes	659
Asamblea Nacional	577
Bundestag*	603
C dei Diput.	630
Sejm	460

* Presente legislatura, con tres escaños suplementarios

Como se ve el Congreso español es el menor, mucho menor, que el tamaño medio de las Cámaras Bajas de los países grandes de la UE (que se sitúa en 617 escaños), se halla levemente por encima de los dos tercios de ese tamaño medio en el supuesto (hasta ahora inédito) de que alcanzara el máximo tamaño constitucional, si nos atenemos al tamaño constante desde 1977, esto es 350 escaños baja considerablemente (un

56,72 por ciento del tamaño medio). Si la comparación se hace con inclusión del otro estado de la UE de tamaño comparable al español, esto es Polonia, la media se sitúa en 585 escaños, casi la Asamblea Nacional francesa, la más pequeña de los grandes, y el tamaño actual del Congreso no alcanza el sesenta por ciento de la media, lo que no tiene nada de particular. El Congreso español supone apenas los tres cuartos de la Dieta polaca. La conclusión cae por su propio peso: se mire por donde se mire el Congreso actual es demasiado reducido, y , como muestra el cuadro en apéndice , es similar al sueco, casi un duplicado exacto del Congreso de 1846, y más reducido incluso que Parlamentos de estados de mucha menor población, como Hungría.

El reducido tamaño de la Cámara tiene como efecto derivado una notable dificultad para evitar el riesgo de contar con circunscripciones electorales pequeñas o muy pequeñas, con las consecuencias de rigor sobre el funcionamiento de la fórmula electoral, como mas adelante se verá, y obliga a considerar la conveniencia de su sustancial ampliación, conveniencia que se vería acentuada si una eventual reforma del Senado condujera a una segunda Cámara de tamaño menor que el actual (piénsese que de aceptar el *modelo Bundesrat* en la forma propuesta por E. Aja la compensación de los escaños que se perderían como consecuencia de la reforma llevaría al Congreso a un tamaño similar al de la Asamblea Nacional francesa o las Cortes españolas)⁷.

C) UNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL: EL MÍNIMO INICIAL

El art. 68.2 CE establece como circunscripción electoral la provincia, complementada por la asignación de sendos escaños a Ceuta y Melilla. Esta última regla, claramente excepcional, responde a la figura, usual en la UE, de asignar una mínima representación parlamentaria a territorios claramente separados del metropolitano que, en razón de su baja población o no tendrían representación propia o no tendrían ninguna en absoluto. Es el caso de las islas Aland en Finlandia, de los territorios ultramarinos en Dinamarca, los dos puestos de las minorías nacionales en Eslovenia o el del Val d'Aosta en Italia. En general se trata de excepciones de impacto muy reducido, la mayor, que es la danesa, supone cuatro escaños sobre 179. En cambio el propio precepto constitucional contiene una regla que no tiene equivalente en ninguna constitu-

⁷ En efecto $350+259 = 609 - 61 = 548$ escaños.

ción ni ley electoral europea: la cláusula que establece el mínimo inicial de diputados por provincia, regla que impide que dicho número se reparta en función de la población⁸.

Nuevamente nos hallamos ante una herencia: la cláusula del mínimo inicial proviene del RD-L de 1977, que establece la cifra concreta desde entonces vigente: dos, que a su vez es norma de aplicación de la transitoria segunda de la LRP, que procede del pacto con el grupo parlamentario de AP en las Cortes orgánicas que el Gobierno se vió obligado a aceptar al necesitar los votos de dicho grupo para obtener el quórum del art. 10 LS y conseguir la aprobación de la Ley para la Reforma. A su vez la cláusula y su tamaño provienen del proyecto de reforma constitucional elaborado bajo la dirección de Fraga Iribarne durante el primer gobierno de la Monarquía⁹, y tiene su origen en el apartado f) del párrafo II del artículo 2 de la Ley de Cortes, en la forma que le dio la Ley orgánica del Estado de 1966: dos procuradores familiares por provincia. La cláusula es interesante por su propósito inspirador y por su eficacia. El primero radica sencillamente en buscar mediante ese artificio aumentar la representación de los reformistas en unas eventuales Cortes mediante el expediente de sobrerrepresentar circunscripciones electorales en las que, de conformidad con los estudios demoscópicos de la época, los reformistas esperaban obtener una implantación muy superior a la media, se trata de una medida destinada a procurar una ventaja política, en un determinado momento a unas fuerzas políticas determinadas. Facilitar, en suma, una mayoría parlamentaria en unas eventuales Cortes democráticas, aunque fuere basada en un minoría del voto popular mediante el expediente de hacer que la eficacia de los votos emitidos en los distritos electorales más favorable a las posiciones de los reformistas fuere superior, tuviera una mayor incidencia en la configuración del resultado electoral, a la de los sufragios emitidos en los distritos electorales en los que se preveía una implantación reformista débil o inferior a la media. Todos los votos son iguales

8 El mínimo inicial puede ser más bajo que el existente desde 1977, establecido en dos, podría fijarse en un diputado inicial, ello disminuiría la desigualdad en el voto y la representación, pero ni la haría desaparecer, ni la reduciría a los márgenes que se consideran aceptables por la justicia constitucional en los países de nuestro entorno. Con todo lo peor de la cláusula del mínimo inicial es su imitación en la totalidad de las elecciones autonómicas que no se realizan en distrito único, que tiene la propiedad de destruir el principio de igualdad de voto en la práctica totalidad de las elecciones autonómicas que se realizan mediante pluralidad de circunscripciones, lo que supone el apartamiento general de la elección por sufragio universal. En rigor en España no hay mas que una elección por sufragio universal estricto: la municipal.

9 El segundo párrafo del art.2 del anteproyecto de ley de Cortes aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 1976 establecía: «Cada provincia elegirá dos diputados y los demás que correspondan en proporción a su población de derecho» Estableciendo un Congreso de 300 escaños. Tal vez no esté de más señalar que entonces se pensaba establecer un sistema electoral basado en distritos uninominales y escrutinio mayoritario.

pero algunos son mas iguales que los demás. No tiene nada de particular que Areilza mostrara su perplejidad ante el uso de tales prácticas¹⁰.

De mayor interés es su eficacia, dado que esta afecta a principios y derechos constitucionales nucleares en un Estado Democrático de Derecho. Su eficacia es, a este efecto, triple: en primer lugar aumenta el número de escaños de las provincias de baja población, que de este modo pasan a tener en el Congreso un peso relativo muy superior al que tienen en el censo y la población; en segundo lugar como el número de escaños es limitado y el reparto asimétrico es por ello un juego «zerosum», para proceder a aquel aumento es necesario minorar la representación parlamentaria de las provincias de mayor población, que cuentan con una presencia en el Congreso apreciablemente menor que en el censo y la población; en tercer lugar y como consecuencia el valor inicial del voto, esto es el peso o capacidad de influencia abstracta que tiene sobre la configuración del resultado de la elección va a ser distinta según sea la provincia donde corresponde emitirlo. Ahora bien eso significa simplemente que de los dos elementos que definen el sufragio universal: que sean titulares del mismo todos los nacionales con capacidad de obrar («que voten todos») y que el voto de los ciudadanos, iguales qua ciudadanos, tenga el mismo valor inicial (que todos tenga uno y el mismo voto), el segundo no concurre. La regla en cuestión destruye la universalidad del sufragio. Naturalmente a mas de introducir una antinomia en el propio art. 68¹¹ la cláusula del mínimo inicial por razón de su eficacia es incompatible con la norma del art. 23 CE que establece que la representación se produce mediante elecciones por sufragio universal, con la norma de los arts. 23.1. y 14 que impone en la materia el principio de igualdad, igualdad política que la cláusula niega por definición y, sobre todo, es incompatible con el principio medular de soberanía popular, ya que esta se manifiesta precisamente a través del sufragio igual de los ciudadanos iguales. Si acogemos la bien conocida tesis de Bachof sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones constitucionales de detalle que entra en contradicción con las normas fundamentales de la Constitución no cabe duda de que nos hallamos ante una «disposición constitucional inconstitucional».

¹⁰ AREILZA, J. M^a. *Diario de un Ministro de la Monarquía*. Planeta. Barcelona. 1977 pp. 131/132.

¹¹ Que establece que los diputados se eligen por sufragio universal igual (cf.art. 68.1.CE), no obstante el problema se puede resolver via interpretativa si se compara con el art. 69.2. que establece idéntica regla respecto de una Cámara , el Senado, en el que a cada circunscripción le corresponden en linea de principio el mismo número de escaños: cuando esos dos preceptos dicen «sufragio universal» debemos entender «sufragio directo», ya que ese es el contenido normativo efectivo de ambas reglas.

Naturalmente la situación material que la cláusula en cuestión produce no tiene porqué ser la misma hoy que en 1976 cuando se diseñó¹², el país ha cambiado mucho en un cuarto de siglo¹³. Desgraciadamente la realidad no permite ser muy optimista. Con referencia a las últimas elecciones legislativas, las de marzo de 2004, la consecuencia del juego entre sobre y subrepresentación es el siguiente:

DESIGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN (Elección de marzo de 2004)

Circuns.	% Pob.	% Cde los D.	Dif.	Esc.
De un m. o más	56,05	45,43	-10,63	-36,65
de 750 a 1 m	14,64%	14,57%	- 1,16	- 4,00
de 500 a 750	15,34	17,14	+ 1,80	+ 6,20
de 250 a 500	10,79%	14,57%	+ 3,78	+13,03
menos de 250	3,56%	7,71%	+ 4,15	+14,31
Plazas	0,34%	0,57	+ 0,23	+ 0,79

Como se ve la dinámica del cambio poblacional no ha minorado la consecuencia necesaria de la regla que evaluamos, mas bien la comparación con los resultados obtenidos en 1976 indican mas bien lo contrario, la dinámica de la población tiende a agravar la desigualdad en lugar de a atenuarla. Una desigualdad evaluable en la pérdida por parte de las provincias de mas de un millón de habitantes de algo más de 36 diputados, de los cuales al menos treinta va a alimentar la sobrerrepresentación de las provincias de menos de medio millón de habitantes. O, si se prefiere dicho de otro modo, las provincias de más de un millón de habitantes, esto es los españoles que en ellas viven, han perdido en las pasadas legislativas un volumen de representación equivalente a la circunscripción de Madrid. O lo que es lo mismo se han esterilizado por falta de representación del orden de tres millones y medio de votos populares. De otro lado esa misma dinámica viene minando la racionalidad política a la que la figura obedece: pensada para otorgar primas muy altas a los reformistas aun al pre-

12 Vide MARTINEZ SOSPEDRA, M. *La Ley para la Reforma Política. Análisis apresurado de una alternativa constitucional*. CCFCC. Nº 2 (primera época). Valencia. 1977 *passim*.

13 El análisis aplicado a las reglas constitucionales y legales antes de la LOREG en MARTINEZ SOSPEDRA, M. *Desigualdad y representación: el caso de las Cortes Generales*. En *VVAA Parlamento y Sociedad Civil*. Barcelona. 1980 *passim*. Con mayor proximidad SANCHEZ NAVARRO, A. J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. CEC. Madrid. 1998 *passim*.

cio de primar asimismo en menor medida al segundo partido el peso e importancia de las primas que son su lógica consecuencia viene cayendo sistemáticamente desde la elección constituyente

PRIMAS A LOS DOS MAYORES PARTIDOS

Elección	1 Partido	Escaños	Prima	2 Partido	Escaños	Prima
1977	34,44	166 47,43	12,95	29,32	118 33,71	4,39
1979	34,84	168 48,00	13,16	30,40	121 34,57	4,17
1982	48,11	202 57,71	9,60	26,36	107 30,57	4,21
1986	44,06	184 52,57	8,51	25,97	105 30,00	4,03
1989	39,60	175 50,00	10,40	25,79	107 30,57	4,78
1993	38,78	159 45,43	6,65	34,76	141 40,29	5,53
1996	38,79	156 44,57	5,78	37,63	141 40,29	2,66
2000	44,52	183 52,29	7,77	34,16	125 35,71	1,55
2004	42,64	164 46,86	4,22	37,64	148 42,29	4,65

La prima al partido más votado ha caído desde trece puntos (*circa* cuarenta diputados) a menos de cinco mientras que es estable en lo que al segundo se refiere, en tanto que la diferencia de prima entre el primero y el segundo ha caído desde una relación 3/1 a una posición media próxima a la paridad. La cláusula se diseñó para obtener un resultado que hace tiempo no se obtiene porque se diseñó para una sociedad que ya no existe¹⁴.

14 En origen la diferencia del valor inicial del voto estaba en una relación 1/4,20, la relación entre el voto en el distrito provincial de menor tamaño (Soria) y el de mayor (Madrid) era ese. La justificación: compensar el subdesarrollo económico con la sobrerrepresentación política. Un cuarto de siglo después la situación se ha agravado y ofrece aspectos francamente surrealistas, así dentro del grupo de provincias que eligen tres escaños la relación en el valor inicial del voto entre Soria y Huesca es de 1/2,32. Si tomamos como referencia la media de las provincias que eligen tres escaños (1/56.303 en las legislativas de 2004) resulta que la ratio es 1/2,23 en Cuenca, 1/3,11 en Albacete, 1/3,27 en Leon o 1/3,58 en Jaen, paradigmas del desarrollo como bien se sabe. Y la dispersión, y con ella la desigualdad, han crecido, la ratio de aquella media y la representación en Madrid es de 1/5,79, en Barcelona es 1/5,78, en Valencia 1/4,78, en Cadiz 1/4,24. No es que la separación de la paridad que el sufragio universal exige sea grande, es que tiende a ser cada vez mayor. Ha crecido un 150% si consideramos los valores extremos desde que el sistema se diseñó hasta las pasadas legislativas. Ciertamente ello se debe en parte a la LOREG, pero la causa mayor no está en el acentuado conservadurismo de éste: está en las reglas del art. 68 CE.

D) ¿QUÉ COSA ES CIRCUNSCRIPCIÓN?

El art. 68 CE contiene una disposición que el art. 69 no tiene: la determinación de la circunscripción electoral. La explicación es nuevamente histórica y resulta, además interesante porque fue introducida sobre la base de que «circunscripción» es la unidad electoral en la que se desarrollan todas las operaciones electorales fundamentales, que es el contenido propio del concepto en nuestra tradición electoral, y que, en consecuencia, el establecimiento constitucional del mandato de circunscripción provincial excluía por sí mismo la posibilidad de existencia de elección en listas nacionales, bien por existir escaños provistos mediante listas nacionales, bien por existir alguna clase de reparto de restos a nivel nacional, alguna clase, en suma, de mecanismo de igualación. La importancia decisiva que adquiere la variable tamaño de la asamblea aparece aquí: si el número de puestos es bajo y el de circunscripciones electorales alto el tamaño medio del distrito electoral será bajo y, en consecuencia, en la mayor parte de los distritos electorales el sistema electoral tenderá a producir un patrón de resultados equivalente al rendimiento de un procedimiento mayoritario con representación de minorías, tendencia tanto más acusada cuanto más favorable a los partidos mayores sea el tipo de escrutinio que se escoja. De hecho como es bien conocido se optó por uno que utiliza como criterio de reparto el de la media mayor (el d'Hondt variante simplificada) precisamente por eso¹⁵. La abundante literatura crítica acerca de nuestro sistema electoral coincide en señalar que el principio de decisión del mismo no es proporcional, sino mayoritario precisamente en razón del reducido tamaño de las circunscripciones, y a la inexistencia de mecanismos paliativos de ámbito supraprovincial.

Realmente si examinamos el sistema electoral español en el contexto UE por lo que a la cuestión que tratamos afecta y eliminamos los casos en los que la comparación es estéril (caso de la elección de todo el Parlamento en distrito uninominal) o inapropiada (elección de toda o la mayor parte del Parlamento en circunscripción nacional), rápidamente se observará que nuestro sistema electoral es desviante: contamos con el distrito electoral medio más reducido de la UE, con la sola excepción de Grecia, que palía ese defecto con el establecimiento de un mecanismo de igualación:

15 Es cierto que el efecto mayoritario podría paliarse si el legislador orgánico optara por una fórmula electoral menos vulnerable a la variable tamaño que las que siguen el criterio de la media mayor. No es casual que el PCE primero e IU después hayan manifestado preferencia por el criterio del mayor resto, o que algún crítico haya propuesto paliar lo que se entiende un defecto mediante la introducción, al menos parcial, en los distritos pequeños y medios, del voto único transferible (VUT).

EL TAMAÑO MEDIO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN LA UE*

Estado	TM de la Cir.	Mec. Igualación
Alemania	18,75	Reparto nacional.
Austria	20,33	Restos a agrupación de circuns.
Bélgica	7,50	Restos a agrupación de circuns.
Dinamarca	7,94	Restos reparto nacional.
Estonia	9,18	Restos reparto nacional
Grecia	5,36	Lista nacional compensatoria
Hungría	7,60	Lista nacional compensatoria
Italia	9,69	Lista nacional compensatoria
Polonia	11,22	Restos reparto nacional.
Suecia	11,00	Lista nacional compensatoria.
Chipre	9,33	—
Eslovenia	11,00	—
España	6,73	—
Finlandia	14,23	—
Letonia	20,00	—
Luxemburgo	15,00	—
Portugal	10,45	—
R.Checa	14,29	—

* Se excluyen Reino Unido y Francia., al hacer la elección en distrito uninominal. En los casos de sistema electoral que combina distrito uninominal y circunscripción sólo se tienen en cuenta a efectos de la media los escaños que se asignan en las circunscripciones. No se tienen en cuenta Eire y Malta por razón de la peculiaridad de su fórmula electoral (V.U.T.), ni los casos de elección en circunscripción nacional única .Ni Lituania por combinar distrito uninominal y circunscripción nacional única.

Si consideramos exclusivamente los sistemas electorales de mayor similitud (circunscripción provincial o equivalente y ausencia de procedimiento de igualación) el tamaño medio de la circunscripción española es la más baja del grupo, más aun apenas si llega a la mitad del tamaño medio¹⁶.

Ahora bien cabe discutir si la cláusula constitucional es tan rígida como normalmente

16 La media del tamaño en los ocho casos que se consideran es de 12,63 esc/Circ., el tamaño medio español es algo más de mitad de esa media, el 53,29% de la misma.

se estima, de tal modo que cierra la puerta a cualquier clase de correctivo supraprovincial. La cuestión radica en como hay que entender el concepto «circunscripción»: si el mismo se entiende en el sentido de unidad donde se desarrollan todas las operaciones electorales es claro que nos hallamos ante cláusula que veda cualquier clase de reparto o reasignación supraprovincial, si, por el contrario, entendemos por tal a la unidad donde se desarrollan las operaciones electorales fundamentales (presentación de candidaturas, emisión del voto, escrutinio provisional, escrutinio definitivo, asignación de escaños y subsiguiente proclamación de electos) habría cierto margen para introducir alguna clase mecanismo de igualación siempre que la determinación concreta de los candidatos electos y su proclamación se hagan en el marco provincial. Empero esta última es una posición en extremo minoritaria, a más de ser contraria a la *ratio decidendi* del precepto, por lo que parece más prudente acoger la opinión según la cual una corrección del defecto que señalamos requeriría la desaparición, o al menos el cambio, de la mentada cláusula constitucional.

En todo caso dejar constancia que la opción por la circunscripción provincial era coherente con el Estado existente cuando se diseñó en 1976: en todo los casos en los que se sigue el sistema de circunscripción plural plurinominal se usa como unidad electoral la entidad territorial local más importante (cantones o países en los casos de forma federal, provincias o equivalentes en estados unitarios) El diseño del art. 68 CE ha dejado de responder a ese modelo porque la estructura del Estado y su forma política han cambiado: hace mas de veinte años que la entidad territorial básica de nuestro Estado es la Comunidad Autónoma y no la provincia.

E) UNA ASIGNATURA PENDIENTE: NACIONALIZAR LA ELECCIÓN

Si el consabido jurista persa llegara a España en el curso de una campaña electoral correspondiente a unas elecciones legislativas no tardaría gran cosa en concluir que se halla ante una elección de ámbito nacional en la que los electores escogen simultáneamente a la totalidad del Congreso y al Presidente del Gobierno. Pero no es así, los electores no eligen al Congreso, sino a los diputados correspondientes a su circunscripción, y son el conjunto de los diputados, y no los electores, los que eligen al Presidente del Gobierno que, por cierto, ni siquiera es necesario que ocupe cargo alguno de elección. Existe un «*gap*», un distancia considerable entre la imagen de las elec-

nes que se publicita y aceptan los electores y la realidad de la elección. De por sí eso no sería tan grave si la dinámica política tendiera a colmar esa distancia, pero eso no sucede, mas bien ocurre todo lo contrario. Además concurren en el proceso dos circunstancias agravantes: la cláusula del mínimo inicial contiene en sí misma la posibilidad de la inversión de mayorías¹⁷ y la estructura del sistema electoral produce que formaciones políticas con menor número de votos obtengan representación parlamentaria, en tanto que formaciones con mayor número de sufragios la tengan menor o carezcan de ella. Si afortunadamente la Historia nos ha evitado en las legislativas el espectáculo de la inversión de mayorías, nos proporciona en cambio abundantes ejemplos de lo segundo. Así, por ejemplo, en las recientes legislativas de marzo de 2004 CiU ha obtenido 10 escaños con algo más de ochocientos mil votos y ERC y el PNV con una votación en el entorno de los cuatrocientos cincuenta mil sufragios han obtenido respectivamente 8 y 7 escaños. En contrapartida las candidaturas presentadas bajo las siglas IU exclusivamente han obtenido algo más de ochocientos mil votos, treinta y cuatro mil menos que CiU y casi el doble que ERC o PNV, y sin embargo solo le corresponden por ese concepto dos escaños, con los mismo votos la quinta parte de los escaños de CiU. Es más, si sumamos los apoyos de las distintas listas IU la formación de izquierda ha obtenido algo más de un millón doscientos mil votos y solo 5 escaños. La suma de CiU y PNV, con un resultado sensiblemente igual ha obtenido 17 escaños, casi tres veces y media más. Empero el caso más radical y curioso es sin duda el de la elección de 1993:

Partidos	Votos	Escaños
PNV	291.448	5
IC	273.444	3
CC	207.077	4
CDS	414.740	0

Con el doble de los votos de CC y con un treinta por ciento de votos más que PNV, CDS no obtiene representación parlamentaria.

Porque una de las propiedades del sistema electoral derivada de la elección en distrito

¹⁷ Posibilidad materializada por dos veces en las autonómicas catalanas, pese a que el sistema electoral provisional catalán es menos vulnerable al riesgo apuntado en razón del menor tamaño de las primas que la desigualdad de voto supone.

provincial con voto desigual y sin mecanismo de igualación es precisamente generar la posición pivotal que ocupan los nacionalistas en el Congreso desde 1993, posición clave que dimana tanto de sus apoyos electorales (en términos generales los nacionalistas están equitativamente representados) como del hecho de que, por las razones señaladas, el sistema electoral castiga a los partidos nacionales de apoyo difuso: el caso de IU en 2004 es bien claro: los ochocientos mil votos alcanzados por las candidaturas «solo IU» solo alcanzan representación en una circunscripción: Madrid, los casi seiscientos mil votos restantes (mas o menos el equivalente a la suma de PNV y BNG) son esterilizados por el sistema, por las bases constitucionales del sistema para ser exactos.

Resulta sorprendente que en un Estado fuertemente descentralizado como el español, sometido además a fuertes corrientes centrifugas, y en el que el principal y casi único lugar de expresión del «momento unitario» del sistema político sea la elección del Congreso, ni la ley electoral establece, ni la Constitución en su actual redacción posibilita la nacionalización de la elección. Precisamente uno de los argumentos atendibles acerca de la conveniencia de adoptar un sistema electoral similar al alemán es precisamente éste¹⁸. Si el Congreso es el «momento unitario» del sistema, por si mismo, y por la forma parlamentaria de gobierno constitucionalmente prescrita, el mismo requiere una elección asimismo unitaria, exigencia que será más fuerte en el inevitable momento en el que se opere una efectiva reforma del Senado. La forma de Estado existente, y las condiciones de su existencia, exigen nacionalizar la elección. No son ciertamente fórmulas lo que faltan: desde la fijación de la composición política de la Cámara a partir del total nacional de voto, al estilo alemán, a la elección de toda o una parte de la Cámara en listas nacionales, pasando por el establecimiento de mecanismos de igualación, bien eligiendo una cuota parte en listas nacionales, bien estableciendo la elección nacional de una porción variable bien fuere en función de los restos, bien en función de los votos privados de representación en las circunscripciones la panoplia está bien surtida, basta asomarse al apéndice para comprobarlo. No me parece que fuere desencaminado Lopez Guerra cuando proponía soluciones de este corte allá por 1984.

18 Tal vez no esté de más advertir que aunque en el sistema alemán la mitad de los escaños de la Dieta se eligen en distrito uninominal y la otra mitad de circunscripciones de *Land* la composición política de la Cámara se establece aplicando al total nacional de los votos de los distintos partidos que han superado la barrera electoral una fórmula altamente proporcional (la variante del resto mayor denominada Hare-Niemayer) mediante la cual se distribuyen entre los partidos *todos* los escaños de la Dieta, sirviendo las listas de Land y los electos en distrito uninominal para concretar que personas van a ocupar los escaños correspondientes a cada partido.

IV EL SENADO

A) UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA INCRUSTADA: EL ART. 69 CE.

Constatado el origen que tiene el Senado constitucional nada de particular tiene que consideremos el mismo en los términos que se acaban de señalar: si la configuración del Senado, es decir sus reglas de composición y sus funciones y el alcance y definición de sus facultades, es en origen una variable dependiente de otra principal: la decisión sobre la estructura del Estado, de tal modo que su definición en el texto constitucional es la opción que corresponde a la indefinición del mismo texto sobre la estructura del Estado, una vez resuelta y definida la variable principal resulta inevitable plantearse el cambio de la dependiente. Sin embargo, a pesar de que la variable principal se resolvió definitivamente en los años ochenta, el Senado ha permanecido sin variación. La justificación usual del conservadurismo de los partidos mayoritarios en la materia pasa por el doble argumento de la dificultad del consenso y la complejidad de empresa. Sin embargo los hechos no avalan tales explicaciones. Se podía haber manipulado la legislación orgánica y ordinaria y usado la reforma del reglamento del Senado al efecto de optimizar éste, pero del complejo de medidas de optimización constitucionalmente factibles sólo se operó, tardíamente, una: la reforma del Reglamento del Senado al efecto de crear la Comisión General de Comunidades Autónomas, esto es un Senado dentro del Senado. Ahora bien, apenas esa Comisión comenzó a funcionar cuando a la vista de sus potencialidades se congeló su desarrollo y buena parte de las innovaciones introducidas por vía subconstitucional entraron en vía muerta. El resultado ha sido prolongar una situación de transitoriedad cada vez menos sostenible, por eso no resulta precisamente casual que la reforma constitucional haya acabado por aparecer como lo que es: la única vía de solución viable, y que haya acabado asimismo por tomar estado.

El cambio de escenario, sin embargo, se basa en buena medida en un equívoco: todo el mundo está de acuerdo en considerar que el Senado debe ser «de verdad» una «cámara de representación territorial», pero no parece que haya mucha claridad de ideas acerca del significado de dicha cláusula definitoria.

B) QUE COSA ES LA «REPRESENTACIÓN TERRITORIAL»

Probablemente la cuestión susceptible de ocasionar mayores problemas, y aun acalorados debates en sede parlamentaria, es la de si toda, la mayor parte, o al menos una parte sustantiva del Senado, debe elegirse por sufragio directo. Tres son los argumentos que pueden esgrimirse en defensa de la elección directa: primero, es la forma más democrática de elección; segundo, la continuidad con la forma de elección mayoritaria actualmente existente; tercero, la más fácil aceptación por la mayoría de la actual Cámara Alta derivada precisamente de esa continuidad. Si bien es cierto que el argumento principal esgrimido es el primero, no es menos cierto que, en el mundo real, tienen un peso igual o mayor los otros dos que, a mayor abundamiento, descansan sobre un juicio prudencial sólido: es una Cámara mayoritariamente elegida por sufragio directo quien tiene que aprobar la reforma, como sucedió con la Constitución en 1978.

Desde luego pocas dudas pueden haber acerca de que la elección por sufragio universal directo, libre, igual y secreto, es la más democrática de las formas de producción de representación democrática. Si de lo que se trata es de representar al pueblo, esto es, al cuerpo de ciudadanos, su adopción deviene una exigencia ineludible. Por eso es de regla en la elección del Parlamento allí donde este es unicameral, y de la Cámara Baja cuando este es bicameral. De lo que se trata es si es pertinente cuando debemos afrontar la elección de la Cámara Alta, especialmente en un supuesto en el que no existe una larga y profunda tradición de representación particularizada en dicha Cámara. Porque, efectivamente, el problema que afrontamos no es homologable al norteamericano o helvético: nosotros no contamos con el precedente de un siglo o más de representación territorial, con sus hábitos, tradición, convenciones e inercias¹⁹.

La elección directa viene a defenderse desde dos posiciones sustanciales distintas, si bien no necesariamente coincidentes: o bien desde la defensa de la representación provincial, o de la *provincia tout court*, o bien desde la defensa de la continuidad del actual método de elección de la mayoría de la Cámara. Interesa subrayar, de entrada,

¹⁹ En consecuencia no se darían entre nosotros los comportamientos que matizan territorialmente al Senado a pesar de la elección directa, como, por ejemplo, la «cortesía senatorial» USA que hace necesario el acuerdo de los senadores de un Estado para el nombramiento de funcionarios federales en el mismo, o la presentación exclusiva de los «partidos provinciales» en la elección al Senado en contraste con su virtual ausencia en la de la Cámara, como sucede en Argentina.

que aunque en la realidad política ambas posiciones están estrechamente asociadas no existe vínculo necesario alguno entre ellas, y que, en todo caso, son susceptibles de entrar en colisión.

1) ELECCIÓN DIRECTA Y REPRESENTACIÓN PROVINCIAL

La posición provincialista constituye una excelente argumento de cobertura, pero sólo en un escenario que no sea el existente. Me explicaré. Si de lo que se trata es de que en el Senado exista una representación provincial específica y se pretende, en consecuencia, que la Cámara Alta se configure mediante la suma de la representación de los entes territoriales en los que el Estado se organiza ex art. 137 CE la solución vendría dada por una clave de representación que efectivamente distribuyera los escaños —o una parte de los mismos— entre las provincias sin seguir la distribución de la población. Pero en tal caso la representación de la entidad provincial debería estar a cargo de electos designados por los órganos de gobierno provinciales (como sucede en la Primera Cámara de los Estados Generales neerlandeses) o por compromisarios de electos locales, que es el sistema que se siguió cuando el Senado fue definido entre nosotros como Cámara en todo o en parte provincial (Constitución de 1869 y ley electoral de 1870 primero y parte electiva del Senado de 1876 después).

Si el objetivo es dar representación a la provincia en el Senado lo más indicado es, o bien encomendar la elección a las Diputaciones (o cuerpos representativos que hagan sus veces) o bien encomendar la elección a quienes designan los diputados provinciales, esto es a los concejales o compromisarios designados por ellos. De lo contrario no estamos defendiendo la representación de la entidad provincial, estamos en el otro supuesto: la continuidad de la forma de elección mayoritaria actual, que bien poco tiene que ver con la representación y defensa de los intereses propios de la provincia. Estamos en un escenario en el que el sujeto a representar no son las instituciones provinciales, sino el cuerpo electoral²⁰. Con lo cual nos hallamos en el supuesto siguiente.

²⁰ Habría que recordar aquí que la adopción de la técnica de representación de las instituciones provinciales exigiría previamente la elección directa de estas, como es propio de la tradición liberal desde que la diputación provincial se introdujo en 1812: se elige igual que los diputados al Congreso. Y de paso nos permitirá satisfacer la Carta Europea de la Autonomía Local, que exige la elección directa por sufragio universal de este tipo de corporaciones, acabando así con la anomalía actual, tanto más llamativa cuanto que es la única supervivencia de las técnicas electorales del franquismo.

2) LA CONTINUIDAD

El mantenimiento de la elección directa es, en rigor, la hipótesis de la continuidad, toda vez que existiendo la elección inmediata por los electores el único papel que resta a la unidad electoral es operar de mero distrito, toda vez que quienes designan ,y al hacerlo producen representación, no son las colectividades territoriales, sino el cuerpo electoral, siendo el tamaño del distrito una cuestión que, desde la perspectiva de la representación, es, o puede ser, meramente adjetiva. Desde este punto de vista el escoger como unidad electoral la provincia o la comunidad autónoma puede ser relevante desde otros puntos de vista (la distribución de los escaños entre las fuerzas políticas o el funcionamiento efectivo del tipo de escrutinio, por ejemplo) , pero es insustancial desde la perspectiva del sujeto representado y la naturaleza de la representación.

La elección directa comporta la remisión de la producción de representación al cuerpo electoral. El sujeto de la representación es pues, en principio, el mismo que en el caso del Congreso de los Diputados. En tal caso la diferencia entre el Congreso y el Senado no puede radicar en la existencia de dos clases distintas de representación , antes bien, tratándose de la representación del mismo sujeto (la del cuerpo de ciudadanos) la diferenciación hay que buscarla en dos puntos principales: la clave de representación y el distrito electoral y, en su caso, en dos accesorios: el tipo de voto y la fórmula electoral. Pagando el precio correspondiente.

Si nos ceñimos a lo fundamental, y dejamos de lado los problemas del tipo de voto y el método de escrutinio, debemos afrontar que la elección directa del Senado puede diferir de la elección directa del Congreso o bien en el distrito electoral o bien en el método para asignar el número de puestos que corresponden a cada distrito. La primera es una diferenciación adjetiva: ni el planteamiento de la elección, ni la naturaleza de la apuesta política, ni la configuración de las distintas ofertas, ni el diseño de la campaña, ni el comportamiento de los electores, ni, en fin, el resultado van a diferir sustancialmente. El método podrá favorecer a unos u otros, pero en esencia será el mismo, y su producto —la representación— será lógicamente de idéntica naturaleza. Como bien muestra la práctica de mas de cuatro lustros. El resultado, pues, será una mera duplicación de asambleas que nos sitúa en la ruta de bicameralismo especular.

La clave de la cuestión se halla, pues, en el criterio para distribuir los escaños entre los distritos electorales. Siendo la elección directa, el resultado de la misma variará, en esencia, según varíe la clave de representación, que de este modo deviene en el problema central de la elección directa.

Para fijarle se pueden seguir dos criterios: el de la población, o alguna clase de criterio ponderado. Si se sigue en primero el resultado será que contaremos con un Senado —o con una parte del Senado de elección directa— que será un duplicado del Congreso de los Diputados. Nos adentraremos nuevamente en el camino que nos lleva al bicameralismo especular: la segunda Cámara como reducción homotética o duplicado de la primera. Y ello acarrea dos órdenes de consecuencias: de un lado será difícil asignar al Senado funciones no ya menores, sino significativamente distintas a las del Congreso, pues si hay identidad de naturaleza, sujeto, método y resultado no se ve de que escarpia puede colgarse la diferenciación de competencias y facultades; del otro en un escenario de similitud sustancial de las Cámaras no va a resultar fácil justificar de forma socialmente creíble el bicameralismo, el camino a la clásica objeción benthamiana queda abierto. Resulta significativo que la presente sea una solución sin apenas propuestas ni seguimiento.

La elección directa tiene al menos una apariencia de sentido si la clave de representación es ponderada, de tal modo que los escaños se asignen a los distritos electorales en función de un criterio no poblacional, o de una combinación de criterios entre los que la población no es dominante. En este caso vendríamos a reproducir la situación actual, bien sea en su núcleo esencial —si varía el distrito— bien en su totalidad —si el distrito no varía—. Ahora bien si se optara por esta solución —bien en términos exclusivos, bien en términos dominantes— obtendríamos una Asamblea que es elegida por los mismos electores que el Congreso, según un método de elección que no difiere sustancialmente de aquel, con lo que difícilmente podríamos afirmar con un mínimo de credibilidad que nos hallamos ante una representación diferente cuando el sujeto representado es el mismo, la naturaleza de la apuesta política es similar, la configuración de las ofertas semejante, y así sucesivamente. Pero, a diferencia del supuesto anterior, tampoco podríamos afirmar la representación duplicada, porque la fijación de una clave de representación ponderada acarrea dos consecuencias necesarias: la distribución será distinta y, además, en la medida en que haya ponderación no hay igualdad de voto, esto es, no hay universalidad del sufra-

gio, no hay sufragio universal. En este escenario a la pregunta de a quien representa el Senado no se podrá contestar plausiblemente que la representación territorial, de lo que es buena prueba que se haya planteado respecto del Senado actual la cuestión de la reforma, pero tampoco podrá responderse plausiblemente que al pueblo, porque la ponderación y sus consecuencias lo impiden (además de plantear una cuestión derivada no precisamente feliz: en caso de diversidad de mayorías ¿quien es más pueblo o más representante del mismo?). El resultado final no puede ser más desolador: un Senado así configurado no es aceptable porque es un duplicado light del Congreso, pero en la medida en que no es un duplicado tampoco es aceptable porque no representada a nada sustantivo. Edificar sobre tales bases un edificio sólido no me parece que goce de muy elevada probabilidad, no es extrañar que tal criatura no exista en parte alguna.

En otros términos: una asamblea de elección directa o bien tiene unas reglas de composición en virtud de las cuales cabe hablar de una elección por sufragio universal, en cuyo caso representa al pueblo, o bien tiene una configuración de tales reglas que impiden la igualdad de voto, en cuyo caso no cabe hablar de «*one man, one vote*», ni, por tanto, de sufragio universal. En la primera tesis el Senado representa exactamente lo mismo que el Congreso, de lo que se sigue o bien que nos encontramos ante una institución redundante (lo que aconseja la supresión), o bien la misma debe tener la misma posición constitucional y las mismas facultades que el Congreso, en cuyo supuesto no cabe otra justificación de la Cámara que la propia de la tradición liberal de llevar la división de poderes al seno del Parlamento. En la segunda tesis el Senado no representa literalmente a nada: no es representación de las colectividades territoriales porque no son estas, sino los electores, quienes producen la representación, pero tampoco es representación del pueblo, porque la desigualdad estructural del voto lo impide. Esa exactamente es la situación actual.

En consecuencia resulta obvias dos conclusiones: primera, la elección directa es incompatible con cualquier clase de representación territorial, por tanto la opción exclusiva o mayoritaria por la misma comporta la exclusión de dicha representación (y acarrea la incapacidad congénita del Senado para actuar como escenario de la multilateralidad inherente a la forma de Estado realmente existente); segunda, la opción por la elección directa en las condiciones descritas comporta el mantenimiento de la posición constitucional en que se halla el Senado actual, lo que no me parece haga muy

aconsejable la reforma constitucional. Naturalmente el mero hecho de que la cuestión de la reforma esté planteada es, por sí solo, un buen indicador de hasta que punto el Senado de elección directa es un camino a ninguna parte.

3) LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Por tal expresión no puede entenderse la representación del territorio, pues ello supondría un contrasentido, a más de resultar incompatible con el enunciado del art. 66.1. CE que establece taxativamente que ambas Cámaras de las Cortes Generales «representan al pueblo español», lo que parece singularmente exacto si se considera que el territorio no es sino el espacio físico de la comunidad y es ésta, y no aquel, quien tiene capacidad para ser sujeto de representación y, sobre todo, tiene capacidad para producirla. Por «representación territorial» tampoco puede entenderse la de la población o la de los electores de las diversas circunscripciones electorales, pues en tal caso nos encontraríamos ante algo sustancialmente idéntico a la representación propia del Congreso de los Diputados, esto es representación del pueblo *tout court*, amen de conducirnos a una construcción que deja convertido un enunciado vacío el del correspondiente precepto constitucional, y de carecer de la virtualidad ínsita en el mismo: ser la base de sustentación de la Cámara Alta.

Debe advertirse, pues, que siendo la «representación territorial» una representación política sólo puede serlo de las personas, de los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, dicha representación debe ser necesariamente distinta a la correspondiente del puro ciudadano *qua* ciudadano, a la que corresponde el Congreso de los Diputados, como se señaló. En consecuencia por aquel sintagma hay que entender no la del pueblo en su conjunto, que esa es la correspondiente al Congreso, sino la de los ciudadanos agrupados y organizados en entes territoriales de relevancia constitucional. Precisamente por ello dicha «representación territorial» poco menos que viene a exigir que la misma se produzca por los órganos de representación y/o gobierno de aquellos entes, pues son estos los portadores específicos de tal representación (cf. arts. 140, 141.2. y 152.1. CE), en tanto que la elección por sufragio directo no hace sino encomendar la producción de representación al mismo sujeto que la opera en el caso del Congreso, y que carece de ese carácter territorial, como acabamos de ver.

En otras palabras, si consideramos que sólo algunas de esas colectividades subestata-

les viene definidas como integrantes del soberano constitucional (cf art. 2. CE)²¹ y que esas comunidades tienen entidad jurídico-pública diferenciada cuando y en la medida en que vienen organizadas por específicos entes públicos territoriales, parece que, en consecuencia, por «representación territorial» habría que entender la del soberano constitucional en su complejidad tal y como viene expresada por ese pluralismo institucional. Lo que nos lleva a la conclusión de que aquella exige una composición y unos procedimientos de designación de la Cámara Territorial que pasan mayoritaria, si no exclusivamente, por los órganos de gobierno de aquellos entes públicos territoriales. Que el art. 69 CE no lo haga así es lo que permite entender porqué la cláusula definitoria en cuestión ha operado y opera como instrumento de deslegitimación del Senado existente²².

C) QUE CLASE DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL: BILATERALIDAD, MULTILATERALIDAD E INTEGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO²³.

Si la conservación de la cláusula definitoria resulta imprescindible, en tanto en cuanto la misma ha venido desempeñando el papel de nuncio de lo que el Senado debe ser, y en razón de proporcionar a la Cámara Alta la propia base de sustentación que la institución reclama las opciones disponibles se reducen drásticamente: optar por una Cámara de Comunidades Autónomas, por una Cámara de dicha clase con algún correctivo minoritario, o por una Cámara mixta de Comunidades y Administraciones Locales electa por los respectivos órganos de gobierno o sus delegados. La elección directa es directamente desechable por las razones que acabamos de ver. A partir de aquí es preciso considerar que «representación territorial» y es en ese momento en el que aparecen las exigencias funcionales de la forma de Estado realmente existente. En efecto el Estado de las Autonomías es un Estado complejo dotado de un sistema de reparto competencial que se caracteriza por tres notas: en primer lugar es un reparto

21 Precisamente esa es la raíz del muy diferente régimen constitucional y de la distinta consideración jurídico-pública que tienen las Comunidades Autónomas en contraste con los otros entes públicos territoriales subestatales, las corporaciones locales. Y, en consecuencia, esa es la causa profunda que sólo las primeras puedan gozar de autonomía en el sentido propio, «duro», de la expresión.

22 De lo que se sigue, obviamente, que el mismo efecto se seguirá operando en la medida en que exista una configuración de la Cámara que se separe significativamente del tipo ideal, lo que es tanto como decir mientras exista en la Cámara y tenga peso en la misma una representación no territorial, directa, al modo actual. En el extremo el problema esencial radica en que, en nuestro contexto, el tipo ideal no es otro que el de una Cámara Federal.

23 Para un examen detallado de la cuestión vide VISIEDO MAZÓN, F. *La reforma del Senado. Territorialización del Senado. La Comisión general de las Comunidades Autónomas*. Senado. Madrid.1997 y bibliografía allí citada.

efectuado mediante técnicas que otorgan un lugar central a la competencia compartida, en nuestro sistema los supuestos de concurrencia son escasos y los de competencia exclusiva son secundarios fuera de los asuntos no territorializables de competencia estatal, el grueso de la competencia autonómica y una buena parte de la estatal afecta a materias compartidas entre el Estado y las Comunidades; en segundo lugar la distribución de competencias que efectúa el bloque de la constitucionalidad es principalmente un sistema de reparto del poder normativo, la compartición es principalmente legislativa²⁴; en tercer lugar el reparto es básicamente igualitario, las asimetrías competenciales son secundarias y derivan en unos casos de la realidad material y en otros de las peculiaridades de algunas Comunidades (insularidad, lengua propia, derecho civil, foralidad)²⁵.

La competencia compartida implica por razón de su naturaleza misma que los asuntos o materias sobre las que recae van a ser objeto de políticas públicas en cuya definición y aplicación van a concurrir el Estado y las Comunidades. La lógica, la funcionalidad y el sentido común indican que si la materia es compartida la política pública sobre ella recayente debe serlo asimismo, no en vano los canonistas acuñaron el brocardo «*Quod omnes tangit*», en consecuencia el diseño de las instituciones debe hacerse para hacer posible que el diseño y aplicación sea acordados, y para procurar que lo sean facilitando escenarios y medios de encuentro y sancionando los desacuerdos persistentes. Eso es precisamente lo que en el estado actual del Estado de las Autonomías no existe y esa es la raíz de los frecuentes desencuentros y de la muy elevada conflictividad competencial.

La función primaria del Senado en el Estado Autonómico debería ser precisamente esa, como por demás ha argumentado extensa y convincentemente Aja. La razón principal de la insuficiencia del Senado actual es precisamente que no hace eso, no lo puede hacer, y que su existencia impide que el problema entre en vías de solución. Ahora bien, para que el Senado pueda cumplir ese papel y llenar ese vacío es indispensable que cuente con la composición, el personal y las facultades necesarias para

24 Ello es así aun cuando la jurisprudencia del TC ha dado una interpretación de las «normas básicas» que deja espacio para adopción de medidas y permite su instrumentación mediante disposiciones distintas de la ley formal, cosas ambas de regularidad constitucional discutible.

25 La diferenciación entre nacionalidades y regiones del art. 2 CE se introdujo para dar satisfacción simbólica a las formaciones nacionalistas importantes en 1977 y carece de consecuencias jurídicas directas. En todo caso no se debe caer en el frecuente error de sobreestimar la influencia del discurso nacionalista: no existe ninguna Comunidad Autónoma en la que la mayoría de los encuestados la autodefina en términos de nación.

que el desempeño satisfactorio sea posible. Lo que nos lleva a una Cámara en la que bien la totalidad, bien la mayoría aplastante, la casi totalidad de los escaños sean provistos por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, que sus facultades se configuren de tal modo que no sea posible producir legislación sobre las materias compartidas sin el acuerdo de los representantes autonómicos, porque sólo así, si la Cámara es poderosa, tendrá la posibilidad de contar con el personal cualificado que esa función exige. El Consejo federal alemán o el Senado belga se perfilan como posibles modelos.

Obviamente colmar el déficit de multilateralidad no va a evitar que la intensa red de relaciones bilaterales Estado-Comunidad siga existiendo, los cambios legislativos no pueden alterar la naturaleza de las cosas, lo único que producirá es una disminución de su protagonismo político, por dos razones: en primer lugar sencillamente porque pasará de un estadio en el que no hay competencia a otro en el que sí la hay; en segundo lugar porque la multilateralidad tiene una capacidad de integración del que las relaciones bilaterales carecen, de ahí la radical hostilidad al multilateralismo del nacionalismo vasco.

D) UN EJEMPLO DE LO QUE NO HAY QUE HACER: LOS ACUERDOS EN EL SENO DE LA PONENCIA DEL SENADO

A la vista de lo dicho la valoración que cabe hacer de los acuerdos que se llegaron a alcanzar en el seno de Ponencia que al efecto se formó en la Comisión Constitucional del Senado durante la V y la VI Legislaturas no puede ser globalmente positiva²⁶. En sustancia la propuesta que aquellos acuerdos venían a iniciar se articulaba en tres propuestas principales: en primer lugar la composición de la Cámara debía cambiar de dimensiones, pero no de técnicas, la parte de elección directa debía reducirse a la mitad y la parte de designación autonómica aumentarse a la mitad con el aditamento que la parte de elección directa celebraría sus elecciones en coincidencia con las autonómicas (lo que lleva a la desaparición de la disolución al ser la renovación parcial y discontinua) ; en segundo lugar el sistema de participación del Senado en el ejercicio de la potestad legislativa debería mantener el patrón del actual art. 90 CE, pero los

²⁶ Vide MARTINEZ SOSPEDRA, M. *La difícil viabilidad del centauro*. RGD nº 644. Valencia. 1998. pp. 5399 y ss.

plazos que el mismo establece para la intervención de la Cámara deberían ampliarse al menos a los seis meses; en tercer lugar en las «leyes territoriales» el Senado debería emitir un informe previo²⁷. La propuesta dejaba sin solución clara que son «leyes territoriales» y como determinan y pretendía una reforma que no afectara al Congreso. Hay que decir de entrada que el resultado de los trabajos de las Ponencias tiene en su haber el haber conseguido un cierto grado de acuerdo político entre los partidos mayoritarios, pero en cuanto al fondo es casi un resumen de lo que no hay que hacer.

Dejando de lado que dado que la reforma del Senado es una reforma de las Cortes Generales y que eso no se puede hacer sin afectar al Congreso²⁸, ninguna de las tres propuestas nucleares es satisfactoria: en primer lugar no lo es la modificación de la composición porque, de una parte, la representación autonómica no tiene el tamaño mínimo necesario para que la Asamblea resultante pueda ser creíblemente definida como de «representación territorial», ni, por lo mismo puede ser un instrumento válido para cubrir el déficit de multilateralidad ni suponer un adecuado medio de integración (no es de extrañar que no lo viera con malos ojos el PNV), y de la otra porque mantiene la figura del senador de elección directa, que pueda ser muchas cosas, pero no representación territorial.

En segundo lugar no es satisfactoria la modesta ampliación de facultades que la extensión de los plazos del art. 90 CE supone porque el cambio no es lo suficientemente importante como para que la Cámara crezca en poder lo suficiente para poder atraer (y para que a los partidos les resulte racional enviar) el personal altamente cualificado que resulta indispensable para que la Cámara adquiera la deseada «*auctoritas*». En tercer lugar es un error la primera lectura o el dictamen previo de las «leyes territoriales» en la Cámara Alta, y lo es por tres razones: en primer lugar porque el dictamen previo o la primera lectura fijan los términos del debate político salvo que se trate de un intervención estrictamente técnica, fijar los términos del debate político en la Cámara de representación de intereses sectoriales —la territorial por definición lo es— y convertir en plato de segunda mesa la intervención de la Cámara de representación de los intereses generales, como por definición es la Cámara del Pueblo, me parece idea digna de más detenida meditación; en segundo lugar porque la intervención no puede ser

27 Por cierto que una de las cuestiones que quedaron pendientes en los trabajos de las dos sucesivas ponencia fue precisamente como se determinan las tales leyes territoriales.

28 Por definición cualquier cambio del art. 90 CE le afecta.

estrictamente técnica, como sucede en el caso del cual se toma la figura (el Consejo Federal germano) sencillamente porque faltan los presupuestos de representación gubernamental e intervención de funcionarios que dan sentido al dictamen previo del *Bundesrat* germano; en tercer lugar porque genera un triple deliberación política rigurosamente innecesaria. De hecho la idea del dictamen previo proviene del *Bundesrat* germano, como ya se ha señalado, donde es importante por que se trata de un dictamen técnico emitido por los funcionarios de los *Länder*, administradores ordinarios de toda la legislación, no es casual que no existiendo otro ejemplo de Consejo/órgano intergubernamental, no exista otro supuesto de examen previo.

A mi juicio para determinar la posición constitucional y con ella la funcionalidad de un Senado reformado es clave la cuestión de las facultades en la producción legislativa. En el derecho europeo actual, dejando de lado el caso austriaco cuyo Consejo federal está en una posición similar a la del Senado constitucional que todo el mundo reputa insatisfactoria, y descartado el modelo irlandés porque pone en juego el veto presidencial, entre nosotros impracticable, quedan tres soluciones disponibles: la necesidad de mayoría cualificada para que el Congreso pueda superar el veto o rechazar las enmiendas del Senado (casos checo y polaco), el bicameralismo estrictamente paritario que hace necesario el asentimiento del Senado a todo proyecto legislativo (casos italiano y suizo) poco o nada compatibles con la combinación entre representación territorial y forma parlamentaria de gobierno, o el bicameralismo desigual especializado (casos alemán y belga) que hace necesario el acuerdo del Senado para la adopción de las «leyes territoriales», pero su acuerdo no es preceptivo para las que no lo son, supuestos en los que en caso de divergencia decide la Cámara Baja, supuesto este último que me parece reunir las mayores ventajas con los menores inconvenientes.

E) CLAVE DE REPRESENTACIÓN, ELECCIÓN, MANDATO Y RENOVACIÓN

Una Cámara de representación territorial no puede contar con una clave de representación semejante a la del Congreso, precisamente por las diferencias en la naturaleza de la representación, no puede ser elegida de modo semejante al Congreso exactamente por la misma razón y, en consecuencia, su renovación no tiene porqué coincidir con la de éste. El incumplimiento de todos y cada uno de esos requisitos es lo que

ha conducido al Senado constitucional a la situación de crisis en la que se halla., crisis debida a tres razones distintas: el Senado constitucional no es lo que la propia Constitución señala que debe ser, una Cámara de representación territorial, ni desde la perspectiva de la composición (no procede de los órganos de gobierno de los entes territoriales), ni desde la perspectiva funcional (no tiene funciones primarias o exclusivas sobre la problemática territorial del Estado); en segundo lugar el Senado carece de las facultades que serían indispensables para hacer racional una política de personal distinta por parte de los partidos y que le diera la relevancia constitucional indispensable a su papel político, de ahí la percepción generalizada de que el Senado existente «no sirve para nada», lo que es especialmente preocupante porque no se corresponde con la realidad, finalmente el Senado carece de la sustantividad política que le da una elección propia e independiente. Una reforma adecuada del Senado debe operar en esos tres planos.

La representación territorial exige la elección por los órganos de gobierno de los entes territoriales, de las Comunidades Autónomas si se desea poner remedio al déficit de multilateralidad de que se ha hecho mención, exige o bien una representación paritaria de los entes representados o bien, dadas las muy grandes diferencias entre ellos, una representación ponderada, y un mandato y una renovación coincidentes con las de los órganos de gobierno que producen la representación territorial misma. Y, obviamente, la desaparición de ese residuo que es la disolución puesto que entre nosotros una Cámara territorial está condenada a ser una asamblea de renovación parcial y discontinua., que, además, no puede satisfacer la condición de racionalidad de la disolución: la capacidad para expresar el principio mayoritario.

La naturaleza territorial de la Cámara exige, además, especialización funcional: sobre la base de la competencia universal en la que la posición del Senado debe ser mas fuerte que la actual, so pena de que la reforma no sirve para nada, la posición de la Cámara Alta debe ser más fuerte en las «leyes territoriales», lo que aconseja seguir el ejemplo alemán o belga. Finalmente sólo si los poderes de la Cámara son importantes será racional el cambio en la política de personal de los partidos, y sólo si esta cambia será posible alcanzar el *desiderata* de una Cámara dotada de *auctoritas*. En nuestro contexto la autoridad sin poder es un pastel de liebre sin liebre.

V A MODO DE CONCLUSIÓN

Resumiendo: el acuerdo general sobre lo insatisfactorio del diseño del Senado constitucional no debe hacernos olvidar que tampoco lo es el diseño del Congreso, ni mucho menos que siendo ambas asambleas parte de un mismo órgano complejo, las Cortes, no es factible reformar una de ellas sin que los cambios afecten directa, inmediata y relevantemente a la otra. El Parlamento constitucional es semejante a un motor de dos cilindros cuyo funcionamiento no es satisfactorio porque el diseño no lo es. La pretensión de mejorar el rendimiento pasa por introducir modificaciones relevantes en el diseño, pero precisamente porque se trata de partes de una misma totalidad no es posible reformar uno de los cilindros sin reformar simultáneamente el otro. Insisto, si se quiere mejorar el funcionamiento y rendimientos del motor.

Resulta preocupante que en la reflexión abierta acerca de la reforma de las Cortes la atención se centre en el Senado cuando cualquier reforma de éste que sobrepase el nivel de lo puramente cosmético acarreará la necesidad de reformas en el Congreso. De entre las cuales hay una que me parece prioritaria: es conveniente nacionalizar la elección del Congreso de los Diputados, es precisa esa nacionalización si no se desea introducir la elección por sufragio directo del Presidente del Gobierno. Un Estado complejo que padece tensiones centrífugas necesita de un sólido «momento unitario» y una elección del Congreso en cincuenta y dos distritos no lo es, o al menos no lo es suficientemente.

APENDICE

LOS SENADOS DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS COMPLEJOS

Estado	nºescaños	Mandato	Elección	Escrutinio.
Alemania	69	no hay	designación	no hay.
Argentina	72	6 años 1/3 cada 2	indirecta	legislatura provin, (salvo B.Aires) mayoría simple
Australia	76	6 años 1/2 cada 3	directa	V.U.T.
Austria	62	5 o 6 años	indirecta	Landtag Proporcional puro.
Bélgica	71	4	Mixto -40 e. Directa -21 C.de Comun. -10 cooptados.	d'hondt provincial D'hondt.
Brasil	81	8 años 1/3 o 1/3 Cada 4 años alter.	directa	Voto limitado
Canada	105	vitalicio	designación	por el G.General
India	242	6 años 1/2 cada 3	Mixto -233 e.indirecta	legislaturas estata. V.U.T.
Italia	321	5	-12 design.PR Mixto 315 el. Directa -232 en d.Uninom. -83 en circuns. 4 d. Por el PR 2 exPR.	Mayoría simple. D'hondt.
México	128	6 años	Elec., directa	Cada estado 4 esc. 3 mayoría simple, el 4 mayor minoría
Rusia	178	variable según entidad	Mixto -89 e. Indirecta -89 desig	legislatura.m, sim. gobernador.
Sudáfrica	90	5 años	Indirecto	Legislatura prov. Escr. Propor. Puro
Suiza	46	4 años	directa	M. Simple (en el Jura E. Propor.)
USA	100	6 por 1/3 cada 2	directa	M.simple en 48 e. M. absoluta en 2 e.

Fuente: Union Interparlamentaria.

Resumen

Tamaño medio	Mandato	Removación	Elección	Escutinio
126,23	6	Parcial	Indirecta /Mixta	Proporcional/Mixtta

SISTEMAS ELECTORALES EN LA UNIÓN EUROPEA
Cámara Baja. (solo estados de mas de 8 millones de habitantes)

Unión Interparlamentaria

Estado	nº esca.	Mandato	Elección	Escrutinio
Alemania	603	4	299 en d.uninom. Resto en 16 Cir.	Los diputados de distrito por mayoría simple. La totalidad Mediante el Hare-Niemayer. Barrera 5%. Voto preferencial.
España	350	4	-2 es. En d. Uninom -348 en 50 circuns.	-mayoria simple. -d'Hondt.
Francia	577	5	Distrito uninom.	Mayoritario a dos vueltas.
Grecia	300	4	56 circuns. Restos Lista nacional	Hagenbach-Bischoff. Voto preferencial.
Hungría	386	4	-170 en d. Uninom. -90 en circuns. -58 en l. Naciona	-mayoritario a dos vueltas. -cociente simple, barrera del 5% - solo votos sin representación en las cir. Proporcional puro.
Italia	630	5	-475 d. Uninominal -155 en 16 circuns.	- mayoría simple. - mayor resto sobre total nacional. Barrera del 4%.
Países Bajos	150	4	18 circun.Reparto Nacional	cociente simple.Restos d'Hondt barrera 0,67%.
Polonia	460	4	41 circunscrip. + Lista Nacional	d'Hondt en ambos casos. Barrera variable: 7% en la LN, del 5 al 8% en las circunscripciones.
Portugal	230	4	22 circunscrip.	D'Hondt.
Reino Unido	659	5	Distrito uninom.	Mayoria simple.
Rep.. Checa	200	4	14 circunscrip.	D'Hondt con voto de preferencia Barrera variables según el tamaño de la coalición del 5 al 20%.
Suecia	349	4	-319 en 29 cir. -39 en Lista N.	- Saint Lagüe. Barrera del 4% nacional o 12 % en circuns. -Solo partidos 12: en circuns.

Fuente: UIP

UNIÓN EUROPEA
Camara baja

Tamaño	Clave de Represen.	Circuns.Electoral	L.Nacionales	Escrutinio	VP
50/99	5 Solo Esc/Pob.	18 Uninominal	2 Si	1	May.Puro 5 Si 14
100/299	11 Idem+ excep	6 Plurinominal	20 M.Igual.	12	May con Min- No 11
300/400	4 nº inicial	1 tamaño med.	No	12	Proporcio. 20
+400	5	1/4	2		-Puro 2
		5/7	2		-cocien.s. 5
		+7	16		- r.mayor 3
		Mixta	3		- media m. 2
					.VUT 2

Fuente: UIP.