

CRONICA PARLAMENTARIA DE LA ELABORACION DE LOS ARTICULOS 68 Y 69 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

I. EL ARTICULO 68 DE LA CONSTITUCION: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. El cuerpo electoral

El artículo 59 del Anteproyecto constitucional, redactado por una Ponencia de siete miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, señalaba ya en su apartado primero que «los diputados del Congreso se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto».

La reiteración del principio de universalidad del sufragio —consagrado en el artículo 23 del Anteproyecto— es una clara consecuencia de la proclamación en el artículo primero de que España se constituye en un Estado Democrático de Derecho que propugna como uno de los valores de su Ordenamiento Jurídico la igualdad.

El Anteproyecto recogía además las pautas a las que el sufragio debe ajustarse para que unas elecciones puedan ser calificadas como democráticas: la libertad, la igualdad y el secreto. Y directamente relacionado con el principio de igualdad aplicado al sufragio se encuentra la exigencia de que éste sea directo, ya que como señalara DUVERGER, el sufragio indirecto casi siempre produce el efecto de atenuar, bajo diversas formas, las consecuencias del sufragio universal.

Sobre estos principios del voto no hubo discusión alguna, y la redacción del Anteproyecto en este punto no sufrió modificación a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Por otra parte, el actual apartado quinto del artículo 68 de nuestro texto constitucional, referente a la equiparación entre la capacidad electoral activa y la pasiva de los españoles, así como el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los españoles que se hallen fuera del territorio nacional, se encontraba redactado en los mismos términos en el texto del Anteproyecto, y sólo sufrió una alteración en su párrafo primero en la Comisión del Senado, tras la aprobación de una enmienda *in voce* del Senador Sánchez Agesta.

Esta enmienda proponía sustituir la redacción del párrafo primero del apartado quinto del texto aprobado por el Congreso («Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos») por otra alternativa: «Son electores y elegibles todos los españoles mayores de edad que reúnan las condiciones fijadas por la ley electoral» (DSS núm. 49, 5 de septiembre, pág. 2232).

En opinión del Senador enmendante, la redacción del texto del Congreso presentaba varios inconvenientes:

- 1.º Que en ningún precepto del proyecto constitucional se decía qué son derechos políticos.
- 2.º Que unía electores y elegibles, con lo que se incurría en una contradicción con el art. 65 del proyecto (hoy artículo 70 CE) que declaraba ya algunas causas de inelegibilidad.
- 3.º Que la tradición constitucional española no había aludido nunca a la plenitud de los derechos políticos para determinar la capacidad electoral activa y pasiva, sino a factores como la edad o el sexo.
- 4.º Que el Derecho Comparado determina asimismo la capacidad electoral por la edad, y no por la plenitud de los derechos políticos.

Como hemos señalado anteriormente, esta enmienda fue aprobada en la Comisión de Constitución del Senado, pasando en consecuencia al texto del Dictamen de aquélla. Pero la aprobación en el Pleno de la Cámara Alta de una enmienda *in voce* del Grupo Comunista reintegró a su antigua redacción este párrafo del apartado quinto del artículo 68. (DSS núm. 62, 29 de septiembre, pág. 3106).

2. Composición del Congreso

La determinación del número de miembros del Congreso de los Diputados era un supuesto previo para poder proceder a la organización de la operación electoral. A este respecto, los constituyentes podían seguir dos caminos distintos: o establecer una relación numérica constante entre escaños y habitantes, o determinar un número fijo de escaños a elegir. Aunque finalmente la Constitución ha optado por el segundo, hubo en el debate constituyente voces que se alzaron a favor del primero.

El texto del Anteproyecto no hacía ninguna referencia a este punto, que fue introducido en el debate de la Comisión del Congreso por las enmiendas de los Grupos Socialistas del Congreso y de Cataluña, y del Grupo Comunista (Enmiendas núms. 396, 275 y 697 respectivamente). Estas tres enmiendas proponían que el texto constitucional siguiera la primera vía antes señalada, vía por otra parte enmarcada en una clara tradición constitucional española (Const. de 1812, 1837, 1845, 1869 y 1876). Así, se elegiría un Diputado por cada fragmento de población igual a 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000. El sentido de estas enmiendas era constitucionalizar un sistema de distribución proporcional de los escaños en relación a la población, conforme a un criterio de reparto basado en la justicia y la igualdad.

La asunción por el texto constitucional de tal sistema suponía —para los enmendantes— la máxima garantía de que se iba a producir la representación efectiva e igual de toda la población y de todas las zonas territoriales: «El voto igual o sensiblemente igual es aquel que permite que un número de diputados se atribuya a un número igual o sensiblemente igual de ciudadanos» (MARTÍN TOVAL).

Sin embargo, la opción por el segundo camino para la determinación de la composición de la Cámara Baja se produjo ante la idea de que ninguna representación es exacta. Así, el Grupo Socialista de Cataluña formuló en la Comisión una enmienda *in voce* en virtud de la cual la Constitución determinaba un número fijo de escaños a elegir: «El Congreso se compondrá de 400 Diputados distribuidos por una Ley orgánica en circunscripciones provinciales, en proporción a la población y garantizando la justa representación de todas las zonas del territorio».

Esta enmienda se situaba en la misma línea de otra enmienda *in voce* formulada por el Grupo Vasco («El Congreso se compondrá de un número de Diputados no superior a 400 ni inferior a 300»), si bien esta última parecía remitir a la ley electoral la determinación del número concreto dentro de los límites que fijaba.

La admisión de una cuestión de orden del Grupo Socialista de Cataluña aplazó el debate del artículo 68 en base a la relación que éste tenía con otras partes de la Constitución. Reanudado tras la discusión de la

Disposición final del texto fundamental, el Grupo Socialista del Congreso consiguió la aprobación de una enmienda *in voce* que introducía en el texto del proyecto la fijación de un número máximo y un número mínimo de los Diputados que integrarían el Congreso. En virtud de esta enmienda, cuya redacción pasaría al texto definitivo de la Constitución, la ley electoral determinaría el número exacto de Diputados, aunque éste no podría ser inferior a 300 ni superior a 400 (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3523).

Por su parte, el Grupo Comunista, al comprobar que sus tesis de establecer una relación numérica constante entre escaños y habitantes no prosperaría, formuló una enmienda *in voce* —a la cual se adhirió Alianza Popular— según la cual el número mínimo de diputados sería de 350 y el máximo de 400. En este sentido, el diputado SOLÉ TURA señaló que con un mínimo de 300 diputados, como el que defendían los Socialistas, se abría la posibilidad de que el futuro Congreso que se constitucionalizara tuviera una composición inferior a la del Congreso Constituyente, que ya era a todas luces insuficiente (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, págs. 3522-3523).

Durante el debate en el Pleno de la Cámara Baja, el portavoz del Grupo de Alianza Popular señaló que lo ideal sería remitir este tema a la ley electoral, y en todo caso, fijar un número máximo «teniendo en cuenta la capacidad real de las salas que han de ocupar» (FRAGA, DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4178).

La determinación del número de escaños del Congreso no era un tema baladí ya que se encuentra directamente conectado con el problema de la proporcionalidad de la representación. En este sentido, se manifestó SOLÉ TURA en el Pleno de la Cámara Baja al poner de manifiesto que «si el Congreso sólo puede contar con un mínimo de 300 y un máximo de 400 no es posible esa proporcionalidad. No es posible —argumentaba— dar a las provincias más pobladas esa proporcionalidad que les correspondería porque se sobrepasaría el tope máximo que acabamos de asignar, y entonces la solución es (...) mantener el mínimo en las provincias despobladas, pero disminuir de tal manera el resto que pueda ser el exceso en las provincias más pobladas» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4185).

Por UCD, OSCAR ALZAGA puntualizó que «todo tema numérico (...) tiene algo de aleatorio. No conozco —señaló— ninguna doctrina que haya logrado demostrar que el órgano ideal legislativo tiene determinado número de miembros» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4187).

En el Senado, este problema en torno a la composición del Congreso siguió generando una cierta polémica, aunque se mantuvo finalmente la redacción del texto aprobado por el Congreso. El Senador MARTÍN RETORTILLO defendió en la Comisión de Constitución una enmienda del Grupo Comunista (núm. 107) redactada en los mismos términos que

la formulada por este grupo en la Cámara Baja al texto de la Ponencia: el número de diputados no debía ser un número rígido, sino que debía estar en relación con un número concreto y específico de ciudadanos, si se pretendía hacer efectivo el principio de igualdad (DSS núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2223). El sentido de esta enmienda se reiteró en el Pleno del Senado mediante la defensa de un voto particular: «Entendemos que el criterio de proporcionalidad es el único fiable, el único verdaderamente democrático» (DSS núm. 62, 29 de septiembre, página 3105).

3. La circunscripción electoral

Nada decía el texto del Anteproyecto constitucional sobre la circunscripción electoral para el Congreso de los Diputados. Tampoco el Informe de la Ponencia contempló la fijación de la circunscripción electoral, ya que el criterio de la mayoría en aquel momento fue el de estimar inconveniente su constitucionalización, remitiendo el tema a una ley electoral. A lo largo de la tramitación parlamentaria se enfrentaron enconadamente dos posturas: la de aquellos que defendían su constitucionalización, y la de quienes consideraban más oportuna su remisión a la ley electoral.

La fijación de la provincia como circunscripción electoral para el Congreso se produjo como consecuencia de la aprobación en la Comisión de la Cámara Baja de una enmienda *in voce* del Grupo Socialista del Congreso, que establecía también que el total de los diputados se distribuiría por el territorio del Estado, asignando una representación mínima inicial a cada una de las circunscripciones (asignación que haría la Ley electoral), y distribuyendo los demás en proporción a la población (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3521).

Esta enmienda, apoyada desde un principio por el Grupo del Gobierno, se consideraba enormemente progresiva: «Entendemos que impide las posibles futuras manipulaciones que se pudieran producir, como las que se han producido en Francia en los últimos años, donde las circunscripciones electorales hacen que la pureza de voto se desvirtúe» (PECES-BARBA, DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3521).

Posteriormente, en el debate que se desarrolló en el Pleno del Congreso, el Grupo de Alianza Popular reiteró su posición de que la fijación de la circunscripción electoral en el texto constitucional era un criterio equivocado, ya que impedía la flexibilidad de la Ley electoral (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4178). Además, para este Grupo la circunscripción electoral provincial prejuzgaba por sí sola un sistema de listas, «y un sistema de listas no es necesariamente el mejor» (FRAGA, DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4178).

En contra también de la circunscripción provincial se manifestaron los comunistas, para quienes la provincia como circunscripción electoral presentaba el gran inconveniente de ser una circunscripción extremadamente rígida, que no era lo más deseable si se pretendía que existiera la proporcionalidad, y dado que existe una gran desproporción entre las diferentes provincias. De ahí que la asignación de un número mínimo de diputados por provincia hiciera que la proporcionalidad a nivel nacional fuera matemáticamente imposible: «Si se adjudica un número de Diputados a todas las provincias, y este número es, por ejemplo, de tres Diputados, resulta que si Soria cuenta con tres Diputados, a Barcelona le corresponderían 123 o 124 Diputados. Pero el Congreso sólo puede contar con un máximo de 400. Entonces no es posible esa proporcionalidad» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, págs. 4185-4186).

Por su parte, UCD que había mantenido en la Ponencia el criterio de no constitucionalizar este punto, justificó su cambio de postura al apoyar la enmienda del Grupo Socialista: «Desde la responsabilidad —dijo OSCAR ALZAGA— UCD pensó que las dudas no podían quedar sin despejarse en esta Constitución» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4181). ALZAGA señaló, asimismo, que la provincia como circunscripción electoral era hija del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 de Normas electorales: «El mapa de las circunscripciones electorales, tan pronto como se traza, echa raíces» (*Ibidem*).

En la Comisión de Constitución de la Cámara Alta, el Senador CACHARRO, del Grupo Mixto, defendió una enmienda (núm. 194) al texto aprobado por el Congreso, proponiendo la no constitucionalización de la circunscripción electoral, en la consideración de que era preferible «no hacer mención a ningún tipo de circunscripción en el texto constitucional, confiándolo a la Ley electoral, que por ser de más fácil modificación, es más adaptable a las necesidades concretas de la Nación en un determinado momento del futuro» (DSS núm. 49, 5 de septiembre, pág. 2224).

En otro orden de cosas, el Grupo de Alianza Popular, dos Senadores de UCD, los Progresistas y Socialistas Independientes y un Senador del Grupo Mixto presentaron sendas enmiendas (*in voce*, 889, 890, 102 y 499 respectivamente) cuyo objetivo era análogo: la necesidad de que las islas del archipiélago balear y canario constituyeran circunscripciones electorales propias con derecho a un mínimo de un Diputado.

En tal sentido, adujo Abel MATUTES, de AP, que el sentido de su enmienda era adaptar mejor la circunscripción electoral para el Congreso de los Diputados a la compleja realidad geográfica de España, asumiendo además razones históricas y de orden administrativo (DSS núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2227).

El sentir que palpitaba en el fondo de todas las enmiendas reseñadas podría resumirse en esta frase del Senador de Alianza Popular: «... Esta realidad diferenciada que es la isla, esta problemática propia

que exige un tratamiento específico y grandes dosis de autonomía dentro de su propia región, también exige una representación parlamentaria propia en ambas Cámaras» (*Ibidem*).

Rechazadas todas ellas en la Comisión del Senado, se mantuvieron para su defensa en el Pleno, no logrando tampoco ser aprobadas: «La isla con cabildo o consejo insular está suficientemente representada por el Senador, que es la figura que se corresponde con una representación territorial» (JIMÉNEZ BLANCO, DSS, núm. 62, 29 de septiembre de 1978, pág. 3108).

Por último, habría que señalar que la Comisión del Senado introdujo una importante adición al texto aprobado por el Congreso al aprobar una enmienda de UCD (núm. 729) en virtud de la cual «las poblaciones de Ceuta y Melilla estarían representadas cada una de ellas por un Diputado (DSS núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2229). Esta adición se mantuvo en el Pleno y ha llegado al texto definitivo que conocemos.

4. El sistema electoral

En torno a este punto trascendental del actual artículo 68 CE, se enfrentaron en el debate constituyente dos tesis: una que propugnaba la constitucionalización del sistema de representación proporcional, y otra que mantenía la inconveniencia de constitucionalizar el sistema electoral, en la consideración de que lo mejor era dejar este tema a lo que dispusiera la Ley electoral.

La polémica estuvo centrada principalmente en la Cámara Baja. En la sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, celebrada el 1 de junio de 1978, se defendieron varias enmiendas formuladas por distintos grupos parlamentarios que pretendían la introducción en el texto constitucional del sistema de representación proporcional, frente a la tesis de no constitucionalización mantenida por UCD y AP.

Así, las enmiendas núms. 275 y 396 formuladas por los Socialistas de Cataluña y del Congreso respectivamente se basaban en la idea de que el sistema de representación proporcional es el más adecuado a la representación de todas las fuerzas políticas. Con la constitucionalización de tal sistema —argumentaban sus defensores— se confería «el soporte auténticamente democrático, por la representación de todas esas fuerzas políticas, a esa Monarquía parlamentaria que ya hemos constitucionalizado en el artículo primero» (DSC núm. 78, 1 junio de 1978, pág. 2829).

El sistema de representación proporcional era considerado por los socialistas como el más perfecto en cuanto a la representación de las distintas opciones que pueden darse en una determinada sociedad, «un

sistema que facilita el pluralismo, que contribuye al equilibrio político» (PECES-BARBA, DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2837), y que además «evita el bipartidismo en su fórmula absoluta o en su fórmula llamada de bipartidismo imperfecto» (MARTÍN TOVAL DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2829).

En la misma línea se hallaba la enmienda defendida por el Diputado TIERNO GALVÁN, quien para resolver todas las dudas que pudieran plantearse sobre a qué debía ser proporcional el sistema, corrigió su enmienda mediante otra *in voce* a través de la cual se determinaba que el sistema de representación proporcional fuera acorde con la población y la estructura social de la Nación (DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2833).

Los comunistas, por su parte, consideraban también que la cuestión del sistema electoral no podía dejarse indeterminada en la Constitución. Su defensa de la necesidad de constitucionalizar el sistema de representación proporcional se justificaba en la idea de evitar «que el país tenga que dividirse en dos bloques antagónicos (...) y para eso necesitamos —argumentaba SOLÉ TURA— un sistema que no cierre, que no divida artificialmente, que no obligue a los españoles a optar entre una opción u otra» (DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2840).

Asimismo, Minoría Catalana y el Grupo Vasco defendían la constitucionalización del sistema de representación proporcional: «Nosotros creemos que debería constitucionalizarse (este sistema) porque en todo esto se juega una concepción de la democracia» (ROCA, DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2843). Además, el Diputado de Minoría Catalana, Miquel ROCA, puso de relieve un dato interesante. Determinados Grupos se negaban a constitucionalizar el sistema de representación proporcional para el Congreso cuando ya se había constitucionalizado para las Asambleas autonómicas: «¿Es que vamos a distinguir dos categorías de ciudadanos, una con un sistema de representación proporcional y otra el que el Parlamento pueda decidir libremente?» (DSC núm. 78, 1 de junio, pág. 2844).

Frente a la posición mantenida por todas las fuerzas políticas mencionadas se encontraban los Grupos de UCD y AP, contrarios a la constitucionalización del sistema electoral.

Oscar ALZAGA, en nombre de UCD, comenzó exponiendo sus dudas sobre si debía constitucionalizarse el sistema electoral, dado que se trata «de un tema prolijo y está lejos de ser un dogma». En opinión de su Grupo, la Constitución debía limitarse a fijar unas líneas básicas, y debía ser una ley meditada la que regulara tal cuestión. Por ello, «en nombre de una moderna y libre convivencia de todos los españoles», UCD se opuso en esta sesión de la Comisión a las enmiendas antes mencionadas, que como ya hemos señalado propugnaban la constitucionalización del sistema de representación proporcional. Sobre este punto del

sistema proporcional, PÉREZ LLORCA, también por UCD, señaló que aunque había habido un persistente intento de constitucionalizar los intereses electorales de determinados partidos, mediante la consagración en la Constitución del sistema proporcional —que favorecía evidentemente a los dos grandes partidos—, UCD no había querido pactar este tema para evitar hacer de la Constitución «una Constitución bipartidista», y porque entendían que «la cuestión de los sistemas electorales es cuestión cambiante (...) y no se debe constitucionalizar ninguna imposición de partido» (DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2839). Asimismo, ALZAGA estimó entonces que había factores que no permitían absolutizar e idealizar el sistema de representación proporcional: «La representación política ha de atender también a una serie de condicionantes sociales y a la necesidad de lograr mayorías sólidas de gobierno, y aún más, a la imperiosa necesidad de consolidar la democracia» (DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2831).

Alianza Popular, por su parte, coincidía con el Grupo del Gobierno en la idea de que los criterios sobre régimen electoral deben ser generales en la Constitución, y desarrollados por la ley (DSC núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2831).

En esta sesión del primero de junio de 1978 no se llegaron a votar en la Comisión ninguna de las enmiendas presentadas al texto de la Ponencia como consecuencia de un aplazamiento en el debate al que ya hemos hecho referencia al tratar el apartado anterior. Con este aplazamiento se pretendía otorgar un tiempo para la reflexión.

Al reanudarse el debate sobre el actual artículo 68, en la sesión del 20 de junio, el Grupo Socialista del Congreso formuló una enmienda *in voce* que proponía que la elección de los Diputados se verificara atendiendo a criterios de representación proporcional. Esta enmienda fue aprobada con la única oposición de los diputados de AP, pasando en consecuencia al texto del Dictamen de la Comisión.

Se había producido, pues, un cambio importante en el criterio del grupo UCD, cambio que sería explicado por Oscar ALZAGA durante el debate en el Pleno de la Cámara Baja, al consumir un turno en contra de la enmienda de AP al texto del Dictamen que propugnaba la vuelta al texto de la Ponencia, es decir, la no constitucionalización de ningún sistema electoral.

El cambio de posición de UCD, que inicialmente sostuvo la no constitucionalización de los criterios de composición y elección del Congreso de los Diputados, venía justificado por las siguientes razones: «Los grupos políticos —argumentó ALZAGA— ponían en tela de juicio si el grado de libertad de la respuesta del pueblo al llamamiento a las urnas iba a ser suficiente o si, por el contrario, se dejaban resquicios para hacer, con la ley electoral, malabarismos al servicio del partido en el poder. Se planteaba la enorme duda —continuaba ALZAGA— de si no se iban a

buscar soluciones auténticamente representativas, pensando en la mejor y más libre convivencia de todos los españoles, sino por el contrario, con la cabeza centrada en intereses de partido» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4181).

En su disertación, el diputado de UCD señaló que existía en España una auténtica demanda de un sistema de representación proporcional, con todos sus inconvenientes, y que su Grupo pensaba que ese sistema concreto podía no oponerse a la formación de alianzas sólidas y de gobiernos duraderos. «La constitucionalización de la representación proporcional —siguió diciendo Oscar ALZAGA— conllevando posiblemente algunos inconvenientes, tiene la gran ventaja política de diluir la desconfianza de nuestro pueblo en cuanto a tema tan clave como el de los peligros de adulteración del sufragio» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4183).

En el Senado, el texto del Congreso en este punto se aprobó prácticamente sin discusión, exceptuando la enmienda núm. 194 del Grupo Mixto que proponía la no constitucionalización del sistema electoral.

5. Duración del mandato

El principio de temporalidad del poder como garantía de libertad venía ya recogido en el texto del Anteproyecto constitucional en idénticos términos que el actual apartado quinto del artículo 68 CE.

Al texto del Anteproyecto en esta materia se presentaron tres enmiendas (núms. 505 del G. Mixto, 691 de López Rodó, y 697 del G. Comunista). La primera de ellas proponía una corrección simplemente estilística (supresión del párrafo que dice «El Congreso es elegido por cuatro años...») y las dos restantes coincidían en señalar la necesidad de eventuales prórrogas de la legislatura, idea que fue recogida en conexión con los estados de anomalía constitucional. Por unanimidad, la Ponencia no aceptó ninguna de estas enmiendas y mantuvo la redacción originaria, que llegaría hasta la Constitución actual.

6. Celebración de elecciones

La Ponencia constitucional acordó por unanimidad incorporar al actual artículo 68 un nuevo apartado que reproducía casi exactamente las enmiendas presentadas por los Grupos Socialistas de Cataluña (núm. 275), del Congreso (núm. 396) y recogía en lo esencial las enmiendas números 691 (López Rodó) y 507 (Grupo Mixto). El texto de este nuevo

apartado introducido por la Ponencia coincide exactamente con la redacción del actual apartado sexto del artículo 68.

La Comisión constitucional del Senado varió el estilo de este apartado al aprobar una enmienda (núm. 44) de los Progresistas y Socialistas Independientes: «**posteriores a la terminación del mandato de la Cámara**». Esta redacción se mantuvo en el Pleno del Senado, pero la Comisión Mixta Congreso-Senado volvió al texto aprobado por el Congreso.

II. EL ARTICULO 69 DE LA CONSTITUCION: EL SENADO

En la elaboración del artículo 69 de nuestra Constitución, el debate giró principalmente en torno a dos puntos: por una parte, la conveniencia de constitucionalizar la composición del Senado, y por otra, el tipo de Cámara que se quería configurar.

El Anteproyecto constitucional disponía en su artículo 60:

«1. El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España. 2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio. 3. Cada Territorio Autónomo designará diez Senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo. 4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España».

La Ponencia constitucional, a la vista de las enmiendas presentadas, y dada la complejidad de la cuestión y su conexión con la redacción que finalmente se acordara para el Título VIII, juzgó preferible la supresión de los apartados 2 a 4, remitiendo la determinación de la composición concreta del Senado a una Ley orgánica: «El Senado se compone de los representantes de las diferentes **entidades territoriales** (diferencia terminológica con el texto del Anteproyecto) que integran España en los términos que determine la ley orgánica» (BOC núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1560).

En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, el Grupo Comunista defendió una enmienda a favor del

texto del Anteproyecto que «configuraba un Senado que es el único que tiene sentido en el contexto de la Constitución» (SOLÉ TURA, DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3524). En opinión de SOLÉ TURA, «si realmente se iba a construir un sistema político basado en las autonomías, el Senado sólo tenía sentido como Cámara de representación de las autonomías: Si no es así —argumentaba el Diputado catalán— el Senado carece propiamente de sentido, porque una segunda Cámara que sea una Cámara de duplicación de las labores de la Cámara Baja (...) es pura y simplemente una pérdida de tiempo en el terreno legislativo. Y no sirven para nada las justificaciones doctrinales de que una segunda Cámara sirve para moderar los ímpetus de la primera, porque esto son literalmente falacias constitucionales que no tienen el más mínimo sentido» (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, págs. 3524-3525).

En esta misma línea se encontraban las posiciones del Grupo Vasco y de la Minoría Catalana: «El Senado, con la Constitución actual, sólo tiene sentido si es plenamente representativo de las Comunidades Autónomas (...). Un Senado con representantes únicamente de Comunidades Autónomas —decía ROCA— constituiría realmente una representación democrática de las culturas, lenguas, tradiciones e instituciones de los pueblos de España, y sobre todo, podría ayudar a la solución de los desequilibrios económicos regionales, dando vigencia al principio de solidaridad» (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3531).

En contra de la enmienda del Grupo comunista, Oscar ALZAGA argumentó que la visión de este Grupo sobre la segunda Cámara era «una visión absolutamente trasnochada que está en los inicios del Estado democrático moderno» (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3525). El Diputado centrista señaló que UCD tenía una visión mucho más funcional y menos dogmática sobre la representación democrática: «Asumimos —dijo ALZAGA— todo lo que tiene de positivo el bicameralismo moderno (...). Entendemos que una Cámara Alta en la época en que vivimos sirve para complementar criterios de representación (...) y todo ello no es incompatible con ser fieles a la concepción del Senado (...) como Cámara de las diferentes entidades territoriales que integran España» (DSC núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3526).

En base a estas consideraciones UCD formuló una enmienda *in voce* al entonces artículo 64 del texto de la Ponencia a través de la cual se trataba de superar una de sus lagunas: la desconstitucionalización de la composición del Senado. La enmienda de UCD determinaba la composición del Senado en los siguientes términos:

— Cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada provincia de acuerdo con lo establecido por una ley orgánica, porque no necesariamente todas las unidades provinciales se constituirían en Comunidades Autónomas.

— Las Comunidades Autónomas que se constituyeran podrían proponer, de acuerdo con lo que señalaran sus Estatutos, y en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serían nombrados por el Rey. Este número se reduciría a uno en el caso de las CCAA cuyo ámbito no superara el de una provincia.

Este apartado venía justificado por el papel enormemente relevante que las CCAA iban a desempeñar en la organización territorial del Estado, y por ende, también en la concepción de la representación en el seno del mismo.

— La ley orgánica que autorizase la constitución de las CCAA o de los territorios de régimen autonómico fijaría la representación de las mismas en el Senado.

Mediante este apartado se abrían —a juicio de los enmendantes— las puertas del Senado a los representantes que pudieran enviar, en su caso, Ceuta y Melilla, y algún día Gibraltar.

La enmienda de UCD fue aprobada con el apoyo de socialistas y populares, frente a las posiciones de Minoría Catalana, Grupo Vasco y Grupo Comunista, que consideraban que en ella se creaba un Senado con defectos idénticos al del Senado constituyente (una sobre representación de las áreas rurales, y el establecimiento de un correctivo mayoritario que corregiría sensiblemente los criterios de representación proporcional).

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto del Dictamen de la Comisión y en su debate se repitieron los criterios anteriormente señalados. Así, SOLÉ TURA, por el Grupo Comunista, consideró que la propuesta de UCD asumida por la Comisión y previsiblemente por el Pleno, constituía «un lujo excesivo»: «Una Cámara de esas características no resuelve ningún problema y los complica todos; sirve única y exclusivamente para contrarrestar el principio de proporcionalidad y para frenar la posible iniciativa de la Cámara fundamental, el Congreso de los Diputados, en función del peso de una determinada España sobre otra determinada España: de la España rural sobre la desarrollada» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4191).

Frente a tal posición, Gabriel CISNEROS (UCD) defendió el texto del Dictamen señalando que la constitucionalización del Senado no respondía a una configuración residual del principio aristocrático ni oligárquico de su composición. Además, consideraba que el hecho de que la representación en el Senado se articulara principalmente a través de la provincia no quería decir que las CCAA fuesen a estar integradas por ellas: «En la mayor parte de ellas, no se cuestiona la vigencia de la distribución provincial; y aun cuando así fuera, tengan también en cuenta que el artículo 135 constitucionaliza la provincia como entidad territorial del Estado» (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4195).

Por su parte, Alianza Popular que no había intervenido en la Comisión; aunque sí votó a favor de la enmienda centrista, manifestó en el Pleno su apoyo al texto del Dictamen en base a la consideración de dos factores: la teoría de pesos y contrapesos en la integración del Parlamento y el criterio de la representación cruzada o complementaria (DSC núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4197).

La Comisión constitucional del Senado sólo respetó del texto aprobado por el Congreso el apartado cuarto («El Senado es elegido por cuatro años»), al que transformó en apartado sexto, redactando íntegramente otros cinco apartados.

La aprobación por unanimidad en la Comisión de la Cámara Alta del primer punto de la enmienda núm. 47 formulada por los Progresistas y Socialistas Independientes introdujo expresamente en el texto constitucional la configuración del Senado como «Cámara de representación territorial».

Al igual que en el Congreso, el debate en la Comisión del Senado se centró fundamentalmente en la composición de la Cámara Alta. Así, el Grupo comunista mantuvo su postura de dar un contenido de representatividad territorial al Senado distinto de la del Congreso, ya que aquél era —en su opinión— el único sentido que tenía la configuración y constitucionalización de una segunda Cámara (DSS núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2238).

Por otra parte, los Progresistas y Socialistas Independientes formularon dos enmiendas (núms. 47 y 695) que proponían una composición mixta del Senado: según la primera de ellas, el Senado estaría compuesto por cuatro Senadores elegidos en cada provincia por sufragio universal, y tres Senadores más elegidos por las Asambleas de las CCAA; según la segunda de las enmiendas citadas el Senado se compondría de cuatro Senadores por provincia, de Senadores elegidos por las Asambleas de las CCAA en número que determinara una ley orgánica, salvo en el caso de aquellas que no superaran el ámbito de una provincia, que sólo podrían elegir uno, y un Senador más por cada millón de habitantes o fracción superior a 500.000. Esta última enmienda defendía asimismo la introducción en el Senado constitucional de 25 Senadores reales (elegidos obviamente por el Rey de entre aquellos propuestos por el Congreso y el Senado).

La pretensión de que el Jefe del Estado pudiera elegir una parte de los integrantes de la Cámara Alta fue asimismo defendida por dos Senadores reales que estimaban que el Parlamento no debía limitar determinadas prerrogativas de la Corona (IGLESIAS y PRIMO DE RIVERA, DSS núm. 49, 5 de septiembre de 1978, pág. 2238). Esta propuesta fue desestimada unánimemente en la consideración de que el Parlamento sólo debe tener aquella composición que proceda directa o indirectamente del sufragio universal.

Finalmente, y tras haber procurado encontrar una fórmula de integración, UCD formuló una enmienda *in voce* en el seno de la Comisión, y que sería aprobada, dando redacción a los apartados 2, 3 y 4 del actual artículo 69:

«— En cada provincia se elegirían cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señalara una ley orgánica.

— Por excepción, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular constituiría una circunscripción, a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

— Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirían cada una de ellas dos Senadores».

El quinto apartado que redactó la Comisión del Senado tuvo su origen en una enmienda *in voce* del Grupo Socialista que reconocía a cada Comunidad Autónoma que se constituyera un Senador, incluyendo a aquellas que sólo estuvieran formadas por una provincia, y además los Senadores que les correspondieran en proporción a la población de su respectivo territorio, a razón de uno por cada millón de habitantes.

A juicio del portavoz socialista, la Cámara que así se configuraba podía «tener virtualidad y servir para esa integración política que debe asumir, así como para esa otra función de solidaridad entre los pueblos de España» (RAMOS, DSS núm. 49, 5 septiembre 1978, pág. 2258).

El Pleno del Senado mantuvo la misma redacción del texto de la Comisión. Y por último, la Comisión Mixta Congreso-Senado alteró los apartados 3, 5 y 6. En el apartado tercero se limitó a suprimir la expresión inicial «por excepción». El apartado quinto, que había surgido de la aprobación de una enmienda socialista, determinó que la designación de los Senadores de la CCAA correspondería a las Asambleas de las mismas o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establecieran sus Estatutos, que asegurarían, en todo caso, la representación proporcional.

Y al apartado sexto (cuarto del texto aprobado por el Congreso) añadió: «El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara».

Abreviaturas utilizadas

BOC: Boletín Oficial de las Cortes (Leg. Constituyente)

DSC: Diario de Sesiones del Congreso (Leg. Constituyente)

DSS: Diario de Sesiones del Senado (Leg. Constituyente)

REFERENCIAS DE LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE ELABORACION DE LOS ARTICULOS 68 Y 69 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

I. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
1. Iniciativa parlamentaria:			
Texto del Anteproyecto de Constitución elaborado por una Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	679
Art. 68 CE (Art. 59 del Anteproyecto).....	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	679
Art. 69 CE (Art. 60 del Anteproyecto).....	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	679
2. Votos particulares formulados al Anteproyecto por los Grupos parlamentarios integrantes de la Ponencia	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	699-722
Al art. 68 CE (Art. 59 del Anteproyecto):			
Del Grupo Comunista	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	705
Del Grupo Minoría Catalana	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	710
Del Grupo Socialista del Congreso	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	717

(continuación)

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
Al art. 69 (Art. 60 del Anteproyecto):			
Del Grupo Comunista	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	705
Del Grupo Minoría Catalana	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	710
Del Grupo Socialista del Congreso	5 enero	<i>BOC</i> , n. 44	717
3. Enmiendas presentadas al Anteproyecto (publicación interna de la Cámara, comprensiva de 779 escritos de enmiendas)	—	—	(380 págs.)
Al art. 68 CE (Art. 59 del Anteproyecto): enmiendas números 64, 146, 275, 396, 505, 697, 691, 2	—	—	—
Al art. 69 CE (Art. 60 del Anteproyecto): enmiendas números 2, 587, 736, 691, 702, 762, 28, 64, 147, 276, 506, 625, 736, 148, 277, 397, 626, 507	—	—	—
4. Informe de la Ponencia y Anexo con el nuevo texto que propone	17 abril	<i>BOC</i> , n. 82	1519-1646
Art. 68 CE (Art. 63 del Informe)	17 abril	<i>BOC</i> , n. 82	1558-1559
Art. 69 CE (Art. 64 del Informe)	17 abril	<i>BOC</i> , n. 82	1559-1560
5. Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.			
Procedimiento a seguir en el debate general	5 mayo	<i>DSC</i> , n. 59	2020-2022
Debate general	5 mayo	<i>DSC</i> , n. 59	2022-2067
Debate general	8 mayo	<i>DSC</i> , n. 60	2069-2092

(continuación)

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
Debate general.....	9 mayo	<i>DSC</i> , n. 61	2094-2120
Aprobación del texto del Informe como base de las deliberaciones	9 mayo	<i>DSC</i> , n. 61	2120
Procedimiento a seguir en el debate del articulado.....	11 mayo	<i>DSC</i> , n. 64	2161-2162
Art. 68 CE (Art. 63 del Informe).....	1 junio 20 junio	<i>DSC</i> , n. 78 <i>DSC</i> n.º 93	2828-2857 3521-3524
Art. 69 CE (Art. 64 del Informe).....	20 junio	<i>DSC</i> , n. 93	3524 3534
6. Texto del Dictamen de la Comisión.....	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2591-2623
Art. 68 CE (Art. 63 del Dictamen)....	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2602
Art. 69 CE (Art. 64 del Dictamen)....	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2602
7. Enmiendas y votos particulares mantenidas para su defensa ante el Pleno	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2623 2639
Al art. 68 CE (Art. 63 del Dictamen):			
Del Grupo de Alianza Popular.....	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2628
Del Grupo Comunista	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2638
Al art. 69 CE (Art. 64 del Dictamen):			
Del Grupo Mixto.....	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2624
Del Grupo Comunista	1 julio	<i>BOC</i> , n. 121	2639
8. Debate del Pleno de la Cámara Baja.			
Criterios para la tramitación del proyecto de Constitución.....	4 julio	<i>DSC</i> , n. 103	3755-3756

CRONICA PARLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 68 y 69

(continuación)

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
Debate general.....	4 julio	<i>DSC</i> , n. 103	3756-3786
Art. 68 CE (Art. 63 del Dictamen).... Aprobado con debate	12 julio	<i>DSC</i> , n. 108	4176-4187
Art. 69 CE (Art. 64 del Dictamen).... Aprobado con debate	12 julio	<i>DSC</i> , n. 108	4189-4199
9. Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno.	24 julio	<i>DSC</i> , n. 135	2945-2977
Art. 68 CE (Art. 63 del texto aprobado)	24 julio	<i>DSC</i> , n. 135	2956
Art. 69 CE (Art. 64 del texto aprobado)	24 julio	<i>DSC</i> , n. 135	2956

II. SENADO

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
10. Enmiendas formuladas al texto del Congreso (publicación interna de la Cámara, comprensiva de 1.133 escritos de enmiendas)	—	—	(288 págs.)
Al art. 68 CE (Art. 63 del texto del Congreso): enmiendas números 107, 194, 44, 787, 102, 217, 498, 729, 889, 890, 329, 891, 330, 788 y 499.....	—	—	—
Al Art. 69 CE (Art. 64 del texto del Congreso): enmiendas números 500,1, 106, 897, 45, 103, 123, 240, 245, 400, 414, 695, 730, 789, 892, 893, 894, 898, 900, 1060, 402, 790, 899, 947, 401, 791, 277, 331, 403, 895, 896, 793, 47 y 246.....	—	—	—
11. Debate en la Comisión de Constitución			
Referencia a los trabajos de la Ponencia	18 agosto	<i>DSS</i> , n. 39	1552
Procedimiento a seguir en los debates del articulado	18 agosto	<i>DSS</i> , n. 39	1552-1553
Art. 68 CE (Art. 63 del texto del Congreso).....	5 septiembre	<i>DSS</i> , n. 49	2222-2236
Art. 69 CE (Art. 64 del texto del Congreso).....	5 septiembre	<i>DSS</i> , n. 49	2236-2261
12. Texto del Dictamen de la Comisión de Constitución	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3415-3449
Art. 68 CE (Art. 67 del Dictamen)....	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3426-3427

(continuación)

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
Art. 69 CE (Art. 68 del Dictamen)....	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3427
13. Votos particulares al Dictamen de la Comisión (mantenidos para su defensa ante el Pleno).....	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3449-3527
Al art. 68 CE (Art. 67 del Dictamen): votos particulares números 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258 y 259	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3480-3482
Al art. 69 CE (Art. 68 del Dictamen): votos particulares números 260 a 273	6 octubre	<i>BOC</i> , n. 157	3482-3484
14. Debate en el Pleno de la Cámara Alta			
Procedimiento a seguir en los debates.....	25 septiembre	<i>DSS</i> , n. 58	2863-2864
Art. 68 CE (Art. 67 del Dictamen)....	29 septiembre	<i>DSS</i> , n. 62	3104-3113
Art. 69 CE (Art. 68 del Dictamen)....	29 septiembre	<i>DSS</i> , n. 62	3113-3130
15. Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto aprobado por el Congreso (comprende enmiendas de sistemática).....	13 octubre	<i>BOC</i> , n. 160	3559-3577
Del art. 68 CE (Art. 67 del texto del Senado)	13 octubre	<i>BOC</i> , n. 160	3566
Del art. 69 CE (Art. 68 del texto del Senado)	13 octubre	<i>BOC</i> , n. 160	3566

III. COMISION MIXTA CONGRESO-SENADO

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
16. Dictamen de la Comisión Mixta sobre el proyecto de Constitución (las deliberaciones se celebraron a puerta cerrada y no fueron objeto de publicidad alguna).			
Texto que será definitivo.....	28 octubre	<i>BOC</i> , n. 170	3701-3736
Art. 68 de la Constitución (Art. 68 del Dictamen de la Comisión Mixta)	28 octubre	<i>BOC</i> , n. 170	3713
Art. 69 CE (Art. 69 del Dictamen de la Comisión Mixta).....	28 octubre	<i>BOC</i> , n. 170	3713

IV. APROBACION DEL DICTAMEN DE LA COMISION MIXTA

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
17. Por el Pleno del Congreso de los Diputados	31 oct.	<i>DSC</i> , n. 130	5179-5206
18. Por el Pleno del Senado	31 oct.	<i>DSS</i> , n. 68	3393-3430
19. Publicación de las comunicaciones dando cuenta de la aprobación por ambas Cámaras	6 nov.	<i>BOC</i> , n. 177	3876

V. APROBACION POR REFERENDUM, SANCION, PROMULGACION Y PUBLICACION

OBJETO	FECHA DE 1978	PUBLICACION	PAGINAS
20. Resultados del Referéndum aprobatorio de la Constitución, celebrado el día 6 de diciembre de 1978	22 dic.	<i>BOE</i> , n. 305	28934
21. Sesión conjunta del Congreso y del Senado para la sanción y promulgación de la Constitución española por S. M. el Rey	27 dic.	<i>DS Extraor.</i>	(7 págs.)
22. Publicación de la Constitución, que entra en vigor el mismo día	29 dic.	<i>BOE</i> , n. 311	29315-339

PILAR MELLADO PRADO