

# La Constitución en el Senado

(ENMIENDAS SIN CONSENSO)

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. CARLOS OLLERO GÓMEZ (\*)

El proyecto de Constitución aprobado en el Congreso llegó al Senado entrado el verano de 1977 y todo hacía presagiar que su paso preceptivo por la Segunda Cámara se vería forzado a una rapidez excesiva por causa de las circunstancias que el país atravesaba, principalmente por el alarmante aumento del terrorismo y la agudización de la crisis económica. Por lo demás, la época durante la cual el examen del texto iba a producirse, en plena canícula, hacía prever que la atención pública estaría muy relajada y por lo mismo bastante poco alerta a cuanto en la Alta Cámara pudiera significar un intento de mejora y perfeccionamiento del proyecto constitucional. Si a todo ello se añade la formalización de un previo y cerrado «consenso» entre los dos partidos mayoritarios no dejará de comprenderse que las esperanzas en torno a la acción del Senado eran muy reducidas. Cumplido el plazo para la admisión de enmiendas un nuevo dato acentuaba la impresión de que todo iba a marchar con un indeseable apresuramiento: me refiero al número incalculado de enmiendas presentadas, más de mil quinientas. Alargaría demasiado esta exposición si me refiriera a determinados aspectos procesales que de haber sido tratados más convenientemente hubieran

---

(\*) Disertación en Junta del martes 20-II-1979.

provocado una deseable refundición de enmiendas en torno a los temas más importantes. Centrando en ellas la actuación revisora del Senado tal vez habría ganado en reflexión y gravedad, claro está que dando por supuesto que una y otra fueran efectivamente deseadas. En muy pocas ocasiones hubo auténtico debate y esas ocasiones se correspondían con los escasos momentos en que el aludido consenso parecía resquebrajarse. La suerte prevista para las enmiendas, que no consiguieran antes de ser defendidas obtener la venia de los partidos consensuados, era la de ser rechazadas casi mecánicamente. Y a su vez las posibilidades para obtener esa venia estaban en razón inversa a la importancia de lo que pretendía enmendarse. Por ello gran parte de los Senadores independientes —que formalmente llegaban a integrar un tercio aproximado de la Cámara— actuaron con el convencimiento de que sus aportaciones apenas si tenían otra efectividad que la puramente testimonial.

Antes de terminar estas palabras preliminares quisiera dejar aclarado tres cosas: una que en todo caso nadie fue mermado en su derecho a hacerse oír dentro de los condicionamientos reglamentarios; otra, que si bien llegó a producirse con innecesarios esquematismos e improcedente ligereza resolutive, la llamada «política de consenso» fue positiva para la superación del complejo y nada fácil proceso constituyente: y por último que la realidad política social y económica de España requería no prolongar demasiado el que la Constitución fuera promulgada, si bien cabe preguntarse si ese loable propósito no debió operar desde mucho antes para evitar que el Congreso ocupara innecesariamente demasiados meses en la elaboración del proyecto que con tanta premura y en coyunturas nada estimulantes se envió al Senado con agobiante urgencia.

De entre los «grupos parlamentarios» del Senado, no fue ciertamente el llamado «Agrupación independiente» el menos activo y coherente. Estuvo integrado por una parte de los Senadores Reales y vino a representar en términos generales y sin cerrados exclusivismos el sector de entre ellos de más acusada significación liberal y progresista. Tuve el honor de ser designado por la Agrupación como Portavoz en la Comisión Constitucional y por ello tomé parte intensamente en las deliberaciones sobre la Constitución tanto en dicha Comisión como en el Pleno. Integraban la agrupación los siguientes Senadores: Justino de Azcárate, José

Ortega Spottorno, Julián Marías, Gloria Vegue, Camilo José Cela, Víctor de la Serna, García Sabell, Antonio González, Jaime Carvajal, José Luis Sampedro, Fuentes Quintana y Martín de Riquer, además del que escribe. Había ocho Académicos y Catedráticos de Universidad, dos Jefes de Empresas Periodísticas importantes y un notable financiero. Las enmiendas presentadas a través de la Agrupación se aproximaron a doscientas. Unas lo fueron colectivas, es decir de la Agrupación como tal y otras a título individual. Voy a referirme a algunas de las primeras y a otras firmadas por mí personalmente.

### Monarquía parlamentaria

Empezaré por su naturaleza global con la que presenté el artículo primero concretamente sobre la Monarquía. El proyecto decía: «La forma política del Estado Español es la Monarquía Parlamentaria». Cuando interviene en contra de esta definición, comencé aclarando que mi enmienda, mantenida en el Pleno como voto particular, no tenía el menor énfasis apologético de la Monarquía, puesto que pese a ciertas disparidades sobre su regulación entendía que el tratamiento enunciativo y orgánico que la Constitución daba a la Monarquía, si no plenamente satisfactorio, era al menos, aceptable. En el proyecto —y después en el texto definitivo—, se define la Monarquía como «la forma política del Estado Español». Insistí en que pocos como el que hablaba necesitaba menos para demostrar la sinceridad de su adhesión a lo esencial del texto que enmendaba, puesto que tal vez fui el primero que al apreciar las características funcionales, estructurales e históricas de la Monarquía propuso que se la debía considerar más como «forma de Estado» que como simple forma de Gobierno. Ahora bien, el término «Parlamentaria», entendía yo y sigo entendiendo que no es de utilización correcta para calificar de por sí una forma política. A lo que hace referencia el término «parlamentario», es a un sistema o régimen de relaciones de poderes que responde a la primacía política del Parlamento sobre el Gobierno. Ello no quiere decir que veamos la menor incompatibilidad o tensión entre Monarquía y Parlamentarismo. Por el contrario, si existe hoy una forma política asociada al Parlamentarismo, esa forma política es la Monarquía. Puede haber, y de hecho hay, Repúblicas Democráticas, no Parlamentarias de las

que Estados Unidos es el más relevante ejemplo. Lo que no puede haber, y de hecho no hay, son Monarquías democráticas no parlamentarias, y ello es así, porque la Monarquía Democrática necesita de la existencia de un régimen Parlamentario para salvar la posible responsabilidad del Rey, con su endose a la del gobierno ante el Parlamento. Es decir; todas las Monarquías Democráticas contienen y precisan un régimen parlamentario, pero de ello no se deriva que se las pueda sustantivar —y menos concebidas como forma política del Estado— como parlamentarias.

Sustantivar una forma política, es decir una estructura política global por referencia al juego interno de determinados órganos, instituciones o poderes y la modalidad funcional de los mismos, constituye un grave error técnico y a la vez implica una inexactitud histórica política.

¿Cuál fue el propósito de incluir el término «parlamentaria» para sustantivar la Monarquía? No creo equivocarme si afirmo que fue el de acentuar con énfasis el sometimiento de la Monarquía a la Constitución y a la Democracia. Pero este propósito, al que yo no tenía ni tengo mucho que oponer, estaba servido en el texto del proyecto, y se ha consagrado en el definitivo, repito, con evidente error técnico e histórico-político. Desde el punto de vista técnico, una forma política del Estado no tiene por qué estar sometida o dejar de estarlo a ningún principio o esquema institucional. Una forma política del Estado no puede subjetivarse como potencial antagonista de nada: una forma es una estructura y las estructuras, aunque sean políticas, «son» en sí mismas de alguna manera, pero no «están» en ningún sentido sometidas ni condicionadas. Y es un error histórico-político; el Parlamentarismo ha sido históricamente anterior a la Democracia. Antes de que pudiera hablarse con rigor de Monarquías Democráticas, existían Monarquías con régimen parlamentario; el Parlamentarismo ha constituido si se quiere un factor de promoción democrática, pero no un efecto de la Democracia. Por eso ninguna de las Monarquías Democráticas contemporáneas, se define a sí misma como parlamentaria. Que no se diga que si no lo hacen es porque sus Constituciones son antiguas y anteriores al Parlamentarismo porque todas podían haber reformado sus textos para denominarse parlamentarias y no lo hicieron. Es más, en dos de ellas, se han producido textos constitucionales recientes, el de Dinamarca en el 53 y el de Suecia en 1975 y no han

incorporado el término, para sustantivar a la Monarquía. No lo han hecho, pese a que ninguna se pronuncia sobre la Monarquía con el encomiable énfasis enunciativo de la nuestra, pues incluso en algunas se las considera —entiendo que con cierto anacronismo—, como pura forma de Gobierno.

Nuestro voto particular y antes la enmienda, suprimía el término «Parlamentaria» y lo sustituía, por los de «Constitucional» y «Democrática». En la primera versión de lo que fue enmienda, no incluí ningún calificativo; «La forma política del Estado es la Monarquía», y lo hice así de acuerdo con mi creencia de que una forma política no se define con adjetivaciones, sino con coordenadas funcionales y estructurales, marcadas en la Constitución.

Revisamos la enmienda primitiva añadiendo la expresión «Constitucional», pero como quiera que en el debate se esgrimió la connotación histórica concreta de ese término en las primeras décadas del siglo XIX, incrementé la objetivación con el término «Democrático» y mantuve el de «Constitucional», pues resultaba claro que al ser seguido, por el de «Democrática», perdía aquella connotación, un tanto arcaica y mantenía sólo su valor doctrinal y técnico, el de significar que el contenido y los condicionamientos de la Monarquía son los marcados en la propia Constitución. Dije que «Democrática» sí que puede ser una sustantivación actual de la Monarquía. Como recordé entonces y he escrito muchas veces la Monarquía puede tener dos legitimaciones la legitimidad externa, u objetiva que se refiere a la Monarquía como tal, en cuanto forma política inserta en una época histórica concreta, y la legitimidad interna o subjetiva, que se refiere a su titularidad personal, enmarcada en el principio hereditario. Lo que en el proceso constitucional español que estábamos forjando importaba más perentoriamente era la legitimación externa u objetiva de la monarquía, es decir, la proclamación de que la única posible legitimación actual de la Monarquía se la confiere la voluntad Nacional: que la Monarquía existe y existirá en tanto la Nación lo requiera. Para expresar esta idea, el término «Parlamentaria» resultaba insuficiente e innecesario; y aludí a la legitimidad interna, o subjetiva, que es otra cosa que afecta al valor arracional, emocional, histórico, incluso mágico de la Monarquía, en un plano que podrá ser por unos más o menos valorado que por otros, pero que es inseparable de toda Monarquía por democrática que sea. El Senado introdujo en el art. 56 del proyecto

una frase corta, pero enjundiosa, que alude a esta legitimación interna o subjetiva, puesto que al mencionar a D. JUAN CARLOS I como Rey de España añadió «legítimo heredero de la Monarquía histórica». Para algunos y desde luego para mí, tenía un gran valor la matización por lo que representaba de alusión, aunque fuera tácita, a una egregia figura a la que rendí desde el Pleno de la Cámara Alta el más tendido homenaje. En la última versión de mi voto particular añadí a «Monarquía constitucional y democrática», la expresión «con régimen parlamentario». Incluí esta expresión más que por convencimiento de su oportunidad para ser consecuente con lo que había dicho antes y ofrecer una fórmula que pudiera integrar actitudes dispares.

Tras la alusión a esa enmienda personal a la que en gran parte me obligaban unos prolongados antecedentes de servicio a la Democracia y a la Monarquía al margen de improvisaciones pragmáticas y un tanto artificiosas, paso a ocuparme de dos enmiendas de la Agrupación en las que puse especial énfasis.

#### *Las Leyes Orgánicas como garantía*

La expresión «Garantías constitucionales» tiene doctrinal y prácticamente, un doble significado. Por un lado, la protección de intereses, instituciones y situaciones subjetivas; por otro, la configuración de medios jurídicos, para salvaguardar y defender la integridad del valor y la eficacia normativa de la Constitución en sí misma, como Ley superior y orden fundamental de la organización política. En torno a este concepto, doble pero trabado, de garantías constitucionales, defendí una serie de enmiendas, enhebradas en forma sistemática y coherente que afectaban a todo el cuadro comprendido en ambas acepciones de la expresión «garantías constitucionales» y que por lo mismo se referían al conjunto de todas las instituciones de garantía. En este sentido una de las enmiendas propuso que se ordenaran y sistematizaran en un mismo Título las garantías constitucionales, proponiendo para ello uno con cuatro capítulos: el primero se titularía «las garantías de los derechos y libertades fundamentales» y comprendería el juicio de amparo, el «habeas corpus» y el Defensor del Pueblo; en el capítulo segundo, que se denominaría «la suspensión de las libertades y derechos fundamentales», se incluiría «pérdida individual de derechos y libertades» y «los estados de

alarma, de excepción y de sitio»; en el capítulo tercero, se hablaría del Tribunal Constitucional y en el capítulo cuarto, de la Reforma constitucional. No se aceptó esta nueva sistemática porque, sin perjuicio de que algunos consideraron positivamente su valor técnico, se alegó que ello suponía hacer un nuevo reajuste demasiado amplio en el texto constitucional.

En función de ese planteamiento a que he aludido y una vez rechazada la enmienda, como casi siempre sin deliberación, hice hincapié en la reforma del actual artículo ochenta y uno, que prevee la existencia de unas leyes llamadas «orgánicas», en cuyo nombre se engloban lo que clásicamente solía denominarse «legislación constitucional complementaria». Propusimos la inclusión de una categoría de leyes intermedias entre la Constitución y esas leyes orgánicas, legislación o categoría intermedia a la que titulábamos «leyes constitucionales» para cuya aprobación, modificación o derogación se precisaría una mayoría cualificada de dos tercios y no sólo una mayoría absoluta, que es lo que prescribe el artículo ochenta y uno para todas las leyes orgánicas, donde por cierto, en un gran cajón de sastre, se incluyen, no ya sólo las leyes directa y sustancialmente complementarias, sino todas aquellas cuestiones de cierta importancia que, por no haber llegado en ellas a un consenso se estimó más útil, dejarlas para momento posterior. El contenido de esas «leyes constitucionales» cuya materia sería distinta a las leyes orgánicas y que estarían especialmente protegidas, serían precisamente las «instituciones de garantía». Para defender este criterio partí de la naturaleza singular de nuestro proceso constituyente y del hecho —plausible en principio— de que se estuviera elaborando una Constitución por el complejo de fuerzas políticas y sociales más amplio y nacional que tal vez nunca tuvo en sus manos el poder de hacer un texto constitucional. El tributo histórico de esa singularidad e incluso tal vez de esa ejemplaridad de nuestra tarea constituyen fue triple: la Constitución tendría que ser ideológica y enunciativa y no meramente procesal. Sería amplia e integradora en sus principios y detallista en su regulación orgánica: y lo suficientemente flexible como para cobijar las diferentes tendencias que la elaboración. Ahora bien, por lo mismo parecía exigencia lógica que se cuidara mucho de la legislación constitucional complementaria; estimaba que englobar toda ella en lo que la Constitución llamaba y llama «leyes orgánicas» sin distinguir las

principales de las accesorias y prescribir que todas ellas pudieran aprobarse, modificarse o derogarse por una mayoría absoluta, era sumamente peligroso. Se estaba haciendo una Constitución muy rígida, respecto a la posibilidad de su reforma, pero me preguntaba y sigo preguntándome ¿de qué servirá esta rigidez si a través de la legislación orgánica, una mayoría absoluta, avispada y circunstancial, podía escorar sensiblemente parte del contenido y del espíritu de la Constitución?, ¿no equivaldrá eso —pregunté— a la institucionalización de una especie de poder constituyente permanente y continuo?: ¿no podríamos encontrarnos, según las cambiantes mayorías absolutas con un arsenal de materias contradictorias? ¿No podría todo ello incidir en crear al Tribunal Constitucional una situación de especial dificultad adicional que podía ponerle en riesgo de politización y acarrear una falta de continuidad en su jurisprudencia? En definitiva con esta enmienda se pretendía lograr una especie de «reserva» de Ley Constitucional, al igual que, por ejemplo, hace la Constitución de Bonn en su art. 80, respecto a los Estados de excepción o la italiana en sus artículos 116 y 132, referidos a los estatutos regionales, o en el 117, en relación con el Tribunal Constitucional. Terminé asegurando que si la Constitución es norma de las normas —«norma normarum»—, también es garantía de las garantías porque todas las que contenga el texto dejarán de serlo si el propio texto no está en sí mismo, garantizado. La rigidez en la Constitución no tiene sentido si en vez de asegurarse la longevidad de un «jus certum» se perenniza un sistema de incertidumbre, de contradicción y de inestabilidad.

### *La censura «constructiva»*

Otro intento importante de modificación fue el referido al artículo 113 que regula el voto de censura. Defendí una larga y razonada enmienda que ofrecía las siguientes modificaciones: 1.º) Que la noción de censura fuera motivada, cosa que no exigía ni exige en el texto constitucional. 2.º) Que fuera presentada por uno o más grupos parlamentarios que representaran al menos el veinte por ciento de la cámara. En el texto lo que decía y se dice es que será presentado por un número de diputados que debe equivaler al diez por ciento de la Cámara. 3.º) Que el llamado «periodo de enfriamiento» se redujera a tres días naturales, en

vez de cinco días como establecía el proyecto y sigue estableciendo el texto definitivo. 4.º) Que para la deliberación y aprobación del voto de censura, no fuera necesario incluir la propuesta de un nuevo Jefe de Gobierno.

Aduje, para empezar, la defensa de la enmienda, que sería absurdo oponerse hoy al robustecimiento del Ejecutivo y concretamente del Gobierno. Era no sólo una tendencia doctrinal o de principio, sino una consecuencia del ineluctable proceso estructural ligado a las condiciones de la sociedad industrial contemporánea. Pero la enmienda no sólo no se oponía a ese justificado robustecimiento, sino que por el contrario lo intensificaba. Al requerir que la censura fuera planteada por un «Grupo parlamentario» y no por un número, no demasiado numeroso, de Diputados y establecer la imposibilidad de que el mismo Grupo presentara otra durante la misma legislatura, está claro que la garantía para el gobierno sería mayor. Proponer que el llamado «plazo de enfriamiento», es decir el que media entre la presentación y la votación fuera acortado también suponía ahorrar al gobierno enojosas y tal vez claudicantes y peligrosas interinidades reales. Exigir que la moción de censura fuera «motivada» no facilitaba precisamente su presentación, puesto que siempre resultaba más fácil expresar una hostilidad que razonarla.

Claro está que el núcleo de la enmienda consistía en oponernos a que fuera necesario para plantear la moción de censura la propuesta de un nuevo Jefe de Gobierno, es decir oponernos al llamado voto constructivo de censura —o sistema de «censura constructiva»— importado, como todos sabemos, de la Constitución de Bonn. Expuse que se incurría en dos confusiones graves. Una, la confusión entre estabilidad del Gobierno y estabilidad del Sistema; otra la de gobierno «fuerte» y gobierno «estable». Respecto a la primera me esforcé en demostrar la mayor importancia de la estabilidad del sistema, lo que implica la fidelidad a sus principios esenciales y su efectiva vivencia; si uno de esos principios consiste en la necesidad de que el Gobierno goce de la confianza del Parlamento —es decir, el régimen parlamentario—, deben buscarse los medios para asegurar la estabilidad del gobierno sin necesidad de vulnerar para ello principio tan esencial del sistema.

Respecto a la segunda confusión —confusión entre gobierno estable y gobierno fuerte— me manifesté en el sentido de que un

gobierno que tiene en contra una mayoría podrá ser un gobierno «estable», pero no será nunca un Gobierno «fuerte». La auténtica estabilidad de un gobierno parlamentario se la da su fortaleza y no su continuidad o simple duración.

Tras ese planteamiento, teórico o doctrinal, abordé, otro de tipo que pudiéramos llamar funcional. El voto consultivo de censura, ofrece muchos aspectos negativos que pueden esquematizarse numéricamente así: 1.º Hace posible la irresponsabilidad política del Gabinete, en contradicción con los supuestos generales del Parlamentarismo consagrado en el artículo 101 de la Constitución y con la misma noción elemental de la censura. 2.º Perturba la función que el artículo 51 asigna al Rey de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones. 3.º Introduce una excepción injustificada a la necesidad de votar el programa del candidato a la presidencia, para otorgarle la investidura pues exime al nombrado de presentar programa alguno, ya que tiene, por el mero hecho de haber sido propuesto, la investidura sin presentación de programa y sin que nadie sepa lo que se va a hacer con el Gobierno que se le confiere. 4.º Contribuye a educar la deseable publicidad de la acción política al resolverse en un sentido u en otro la crisis entre bastidores y no permitir a la opinión un conocimiento exacto de los factores determinantes de la situación. 5.º Confunde dos visiones distintas y aún opuestas del significado de la moción de censura: la que apunta a reducir las causas artificiales de inestabilidad y la que apunta a asegurar artificialmente una posible estabilidad. 6.º Por último, puede distorsionar el tipo de relación entre el Rey y el Presidente, pues existirán dos clases de Jefe de Gobierno: uno, el propuesto por el Rey; otro el impuesto por la Cámara, lo que tiene su evidente importancia.

El único país en que existe la «censura constructiva» es Alemania; hice ver cómo en la propia Alemania se habían generado duras críticas al sistema. En febrero del 73, el Bundestag formó una comisión llamada «Comisión de los veintiuno», compuesto por siete diputados, siete expertos y siete miembros nombrados por los gobiernos de los Länder. Esta Comisión hizo un catálogo de temas que en la práctica habían mostrado la posible conveniencia, más o menos inmediata de revisión, e incluyó en la relación el artículo 67 de la Constitución de Bonn que es el que establece la votación de censura constructiva. Precisamente uno

de los expertos, de esta comisión de los veintiuno, el Catedrático de Friburgo Böckenförde, en una Revista prestigiosa «Archiv für Öffentliches Recht», Volumen 92, 1967 publicó el artículo «Bonn ist nicht Weimar» afirmando que el artículo 67 era la victoria póstuma de unos demócratas asustados de su historia pasada. Expuse también las críticas de personalidades conservadoras como W. Hennis, liberales como el Profesor de Munich, Maunz, de Socialistas, como K. Sontheimer, Profesor de Munich y V. Beyme, profesor de Heidelberg; aduje también testimonios clásicos como el de Naviasky. Por último también expuse opiniones de antiguos miembros del Tribunal Constitucional como Friesenhahn que lo fue de 1951 al 63, el cual refiriéndose al artículo del voto de censura dijo que es una regulación desafortunada que perpetúa gobiernos sin autoridad. Naturalmente esta preocupación porque los Gobiernos no sean derrotados por los Parlamentos es lógica y natural, pero hay estadísticas solventes, en las que se demuestra que la caída de los gobiernos ocurre, el menor número de veces como consecuencia de una acción Parlamentaria directa. Von Beyne en su magnífico libro sobre los gobiernos modernos, ofrece datos que se refieren a Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Noruega, Austria y Suecia, y de los que se deduce que de ciento veinticuatro crisis, sólo catorce ocurrieron como consecuencia de una votación de desconfianza o de una moción de censura.

### *El Senado. Gobierno y Senado. Composición del Senado*

Los artículos del Proyecto que se referían al Senado fueron amplia y cuidadosamente enmendados por todos los grupos parlamentarios de la Cámara Alta y en esa acción revisora la Agrupación no anduvo ciertamente remisa. Entre los criterios que fueron aceptados figuraron: 1.º) Un correctivo de «proporcionalidad» al criterio «territorial» del Proyecto; 2.º) Que se aceptara la iniciativa legislativa del Senado explícita y directamente, y no en la forma un tanto discriminatoria e incluso humillante que proponía el Congreso; 3.º) La equiparación de ambas Cámaras en ciertas funciones de control del Gobierno; 4.º) La intervención del Senado en Leyes Orgánicas que afectaran a ciertos puntos autonómicos.

Pero en gran parte, la Comisión Mixta posterior, extralimitándose de sus funciones rebajó considerablemente lo conseguido. Hablo de extralimitación, pues estaba llamada sólo a dilucidar aquellos casos en los que hubiera una disparidad concreta de textos entre el proyecto del Congreso y el del Senado, y no obstante acometió «ex novo», digámoslo así, una serie de modificaciones que muchas de ellas afectaron a lo que habíamos entendido conquista senatorial sobre el texto primitivo. Realmente no fue exagerada mi manifestación de que la Comisión Mixta no había actuado como tal en el marco de sus atribuciones sino que prácticamente había asumido la función de una Tercera Cámara. De las muchas enmiendas que defendí en la Comisión —muchas de ellas mantenidas en el Pleno como voto particular— voy tan sólo a referirme a las que se referían a la relación política Gobierno-Senado, y a las que afectaban a la composición de la Segunda Cámara. Una se refería a prescribir que el Senado tuviera intervención en la «votación de confianza», cuando la declaración política general que enunciara el Gobierno —en función de la cual se pedía la confianza—, se refiriera a materias que afectaran sustancialmente al título VIII, sobre las «Comunidades». No se pedía que el Senado interviniera necesaria y normalmente en la cuestión de confianza, o sea que respondiera en todo caso el Gobierno políticamente ante el Senado, sino que la votación de confianza que se planteara con motivo de una declaración política o programática que afectara sustancialmente al sistema autonómico, se efectuara también incluyendo el Senado. Igualmente se pretendió que el Senado pudiera presentar una propia «moción de censura», o pudiera intervenir en el proceso de la que planteara al Congreso, si la censura afectaba una acción política gestora o normativa del Gobierno en materia que implicara sustancialmente a las Comunidades Autónomas. Las enmiendas fueron rechazadas sin más razones ni deliberación que el recuento consumado de votos adversos.

Respecto a la composición de la Alta Cámara insistimos en la necesidad de que existieran Senadores que no debieran su presencia directamente a la elección a través del marco de las nacionalidades y regiones. La función de esos Senadores sería doble: constituir un elemento de integración y arbitraje interno, ante más que probables antagonismos entre los intereses y actitudes de las diferentes Comunidades territoriales; y actuar de en-

granaje o ballesta ante posibles tensiones entre las dos Cámaras. Hay que reconocer que, después de haber sido reducidas tanto las atribuciones del Senado por la Comisión Mixta esas tensiones es muy probable que sean mínimas. Aduje que existen Segundas Cámaras que, o no son elegidas directamente o aun siéndolo, albergan componentes de distinto origen, y me referí a ejemplos como el de Austria, Alemania, Francia, Holanda, Canadá... y me detuve en aquellas Cámaras Altas de más alta composición democrática en la que existen ingredientes que, al menos formalmente no lo son como, Italia y Bélgica. En Italia hay, incluso, Senadores Vitalicios nombrados como saben ustedes, por el Presidente de la República, aparte de los que hayan sido Presidentes. Lo cierto es que insistí mucho en la necesidad de que existiera este cuerpo de Senadores que no debieran su nombramiento a la elección territorial. Naturalmente era muy difícil conseguir que fueran nombrados o designados libre y directamente por el Rey; no obstante en un primer momento así lo propuse y luego ofrecí condicionamientos objetivos que encuadraban en ciertas categorías las disponibilidades Reales. Por último, y en un último esfuerzo la enmienda quedó así formulada: que el Jefe del Estado designará veinticinco Senadores que habría de escoger entre los de una lista de setenta y cinco, propuestos por las Cámaras. No existirían pues Senadores que o no hubieran sido elegidos por el pueblo o no hubieran sido propuestos por las Cortes representativas de la Soberanía Nacional. En la enmienda se exigía que estos Senadores ostentaran algunas cualificaciones de distinto orden, cualificaciones no consignadas caprichosamente, sino inspiradas en antecedentes unos históricos y otros aún vigentes en otros ordenamientos constitucionales. Faltó el presunto apoyo de fuerzas políticas mayoritarias y tampoco fue aprobada esta propuesta.

#### *Transferencia de atribuciones estatales*

Voy a referirme ahora a una enmienda que fue presentada por mí durante los debates de la Comisión Constitucional y que más tarde, transformada en voto particular, defendí en el Pleno. Versaba sobre la prevista transferencia de atribuciones consignadas en principio como propias del Estado. Argumenté que la existencia de un Estado supone el ejercicio de unas funciones y compe-

tencias sin las cuales el Estado propiamente dicho no existe. Aduje que esa afirmación es aplicable a una organización política federal, por reducidas que sean las atribuciones estatales y por evidente que resultara la soberanía histórica de los Estados federados, pero que naturalmente, era aún más evidente en un Estado como el nuestro que, dista bastante de proclamarse como federal. Es cierto que cuando en el texto de la Constitución se habla de ese tipo de transferencias se refería a aquellas que «por su propia naturaleza» fueran susceptibles de transferencia o delegación y que esa salvedad formulaba, aunque de manera imprecisa, una cierta limitación. Pero entendí que era muy insuficiente como garantía y demasiado ambigua como principio. Sobre el particular se suscribieron tres enmiendas: una del general Díez Alegría tratando de impedir la transferencia de funciones o competencias que la Constitución determina como propias del Estado, otra del señor Sánchez Agesta —que fue presentada en la Comisión, también «in voce», como la mía—, pero que luego no fue defendida en el Pleno como voto particular, en el sentido de que se estableciera en el propio Senado la lista concreta de las que podían transferirse antes de terminar la deliberación. Esta enmienda fue rechazada en la Comisión Constitucional entre otros argumentos con el de que entrar en su discusión pormenorizada alargaría indefinidamente las deliberaciones. Yo insistí sobre la mía a la que no se podría enfrentar ese argumento. Consistía en que se expresara en el texto constitucional que una Ley Orgánica reglamentara las competencias que «por su propia naturaleza» no serían en ningún caso susceptibles de ser transferidas. No podía, pues, decirse que no hubiera posibilidad de transferir, que era el criterio, rechazado, del Senador Díez Alegría; ni que se estableciera en el propio Senado las que se podían o no transferir. Lo que pretendí fue que se estableciera por una Ley Orgánica el mínimo al menos de las funciones o atribuciones del Estado que, en ningún caso, por serle inherentes, podía renunciar. Basé mi defensa en las consideraciones generales y de principio ya aludidas, e hice ver lo que supondría de inestabilidad jurídica y traumatismo político el que cada vez que una comunidad autónoma requiriera el traspaso de una competencia, por concreta y accidental que fuera, dentro del cuadro de las que corresponden al Estado, se planteara la cuestión de si esa solicitada transferencia afecta o no, «por su propia naturaleza» a la competencia sustan-

cial e irrenunciable del Estado. Ello equivaldría en realidad a replantar toda la problemática autonómica cada vez que una de las Comunidades autónomas pidiera una de esas transferencias.

### *Tribunales Constitucionales*

El título correspondiente al Tribunal Constitucional fue también profusamente enmendado en el Senado. Las enmiendas presentadas por la Agrupación Independiente afectaban más que a aspectos procesales, a temas estructurales y orgánicos. Se propusieron pensando en su independencia en su funcionalidad y en su judicialidad. Respecto a su composición, rectificábamos la propuesta en el texto ocho por el Parlamento, dos por el Consejo General del Poder Judicial y dos por el Gobierno y se sugería que se compusiera de tres partes iguales, una designada por las Cortes, otra por el Consejo del Poder Judicial y otra por el Jefe del Estado. Naturalmente hay antecedentes de Tribunales Constitucionales en cuya composición interviene el Jefe del Estado como en Italia. Como pronto se apercibió que la intervención directa del Jefe del Estado no iba a prosperar, planté una rectificación «in voce» rebajando la pretensión inicial y proponiendo que la tercera parte no designada, ni por las Cortes ni por el Consejo del Poder Judicial, lo fuera por el Rey de entre una lista que contuviera el triple de los necesarios, lista propuesta conjunta y proporcionalmente por el Gobierno, las Cortes y el Consejo Judicial. Esto tampoco fue aceptado como tampoco lo fue que el número de miembros del Tribunal Constitucional fuera impar —concretamente quince—, para evitar posibles situaciones embarazosas de empate de criterios.

Las enmiendas que defendí abordaban otros muchos temas referidos a aspectos técnico jurídicos y procesales a los que por de pormenorización no voy a referirme en este esquema.

### *Disolución de las Cámaras*

Me referiré por último —sin agotar con ello el tema y relegando para otra ocasión aludir a otras enmiendas de interés—, a la que defendí sobre la disolución de las Cortes. Durante mu-

chos meses se dedujo de los distintos textos que correspondían a los diversos momentos de tramitación, que la disolución afectaba tan sólo al Congreso. Del conjunto general del proyecto constitucional se podía verosímilmente deducir que no estaba contemplada la disolución del Senado más que implícitamente en uno de los nueve apartados del que fue artículo 57 donde al relatar las atribuciones del Rey, figuraba «la disolución de las Cortes Generales». Podía interpretarse, dada la incoherencia de ese apartado con las numerosas alusiones concretas en otros artículos que se referían tan sólo a la disolución del Congreso, que se trataba de un simple «lapsus» de redacción. Pero muy poco tiempo antes de que el Congreso celebrara una sesión para la que estaba prevista la aprobación casi alcaatoria de un paquete «consensuado» de varias decenas de artículos, fue presentada «in voce» una enmienda —de más que dudosa validez reglamentaria— que introducida en dicho paquete fue aprobada un tanto sorpresivamente sin el menor debate. Esa enmienda «in voce» especificaba que toda disolución suponía la de ambas Cámaras conjuntamente. Frente a ese criterio mi enmienda preconizaba que no fuera así en todo caso y automáticamente y hube de defenderla laboriosamente con argumentos doctrinales y de Derecho Comparado. Cuando la Segunda Cámara no interviene en la investidura de los gobiernos, ni ante ellas se plantea la «cuestión de confianza» ni pueden presentar o intervenir en las «mociones de censura», puede incluso defenderse su no disolución. No obstante, la enmienda se limitaba a introducir una fórmula similar a la de Bélgica, Holanda, y también a la de Suecia y Dinamarca cuando tenían sistemas bicamerales: que pudieran disolverse ambas Cámaras conjuntamente o tan sólo una de ellas.

Aparte los argumentos basados en lo que entendí buena doctrina parlamentaria y aquellos otros inspirados en el Derecho Comparado no deje de referirme a ciertas consideraciones exclusivamente políticas inspiradas en la situación real de nuestro país. Si en cualquier caso la disolución supone un cierto traumatismo político y unas elecciones comportan cierto aumento de tensión y conflictividad con una relativa paralización de la vida pública insitucionalizada, tal vez fuera bueno no obligarse constitucionalmente a que esos efectos se acentúen al tener que disolverse ambas Cámaras. Y más aún en nuestro país, donde la Segunda Cámara es de representación territorial y de naturaleza

y estructura cuya complejidad se acentúan con la puesta en marcha del proceso autonómico.

En este caso debo decir que la enmienda fue aceptada unánimemente en la Comisión Constitucional y por lo mismo no hubo necesidad de mantener voto particular en el Pleno. Podría parecer un exceso de vanidad personal no dejar constancia que el grupo Socialista había presentado una enmienda análoga que no tuvo ocasión de defender al ser aprobada antes la mía con su consenso.

Para un conocimiento más detallado de las cuestiones aquí tratadas pueden, claro está, consultarse los Diarios de Sesiones del Senado tanto los de la Comisión Constitucional, como los que recogen los debates en el Pleno de la Alta Cámara.