

DICTAMEN SOBRE LA REPRESENTACION DE SENADORES  
QUE CORRESPONDE A LA COMUNIDAD AUTONOMA  
DE CATALUÑA, EN APLICACION DE LO DISPUESTO  
EN EL ARTICULO 69,5 DE LA CONSTITUCION (\*)

I. ANTECEDENTES

El día 5 de junio de 1980 el Parlamento de Cataluña procedió a designar, al amparo de lo establecido en los artículos 69,5 de la Constitución y 34,1 del Estatuto de Autonomía, a los Senadores que habrían de representar a la Generalidad de Cataluña en el Senado. El número de Senadores designado fue, en concreto, de siete.

Cuando dichos senadores fueron elegidos y presentaron sus credenciales en la Cámara, la Mesa de ésta no entró en la constatación de si la representación de la Generalidad de Cataluña era adecuada o no en lo que al número de senadores designados se refiere. En una tal postura de la Mesa influyó, además de la natural «fiducia» del órgano rector de la Cámara con respecto a un órgano legislativo de una Comunidad Autónoma, la conciencia de que al datar de varios años el último censo oficial de población existente, el panorama normativo no ofrecía datos seguros para un pronunciamiento cierto sobre el caso concreto.

Los siete senadores elegidos por el Parlamento de Cataluña accedieron a su condición de tal y como tales senadores ejercieron todos sus derechos y prerrogativas hasta la finalización de la Legislatura.

No obstante lo anterior, con motivo de haberse hecho públicas, mediante Real Decreto 3114/1981, de 27 de noviembre, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 307, de fecha 24 de diciembre de 1981, las cifras de población resultantes del censo

---

(\*) Dictamen elaborado por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Senado, a petición de la Mesa de la Cámara.

de población referido a 1 de marzo de 1981, adquiriendo mediante dicha publicación las citadas cifras valor oficial a todos los efectos, la Secretaría General de la Cámara elaboró un sucinto informe sobre el número de senadores correspondiente a cada Comunidad Autónoma (anexo número 1). En el supuesto concreto de Cataluña, y de resultas de dicho censo, su población ascendía a 5.956.414 habitantes, por lo que la Generalidad podía elegir seis senadores y no siete como había elegido anteriormente.

La Presidencia del Senado, nada más conocer el informe, y con la conformidad unánime de la Mesa de la Diputación Permanente, consideró que era procedente y conveniente enviar una comunicación al Presidente del Parlamento de Cataluña en el que se le expresase las circunstancias antedichas y en el que se pudiese de relieve que la representación que correspondía a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a tenor del censo oficial, ascendía a seis en lugar de a siete senadores. La Presidencia del Senado tuvo presente, asimismo, que el momento era idóneo para advertir sobre la reducción de la representación, por encontrarse disuelta la Cámara, y ser necesaria, según dispone el Estatuto de Autonomía de Cataluña, una nueva elección coincidente con el inicio de la siguiente Legislatura. Consideró asimismo la Presidencia del Senado que con una tal advertencia y puesta en conocimiento se evitarían los problemas que podrían haberse presentado si la Generalidad de Cataluña, por acuerdo del Parlamento de la Comunidad Autónoma, enviaba Senadores en número superior al constitucionalmente permitido.

La comunicación del Presidente del Senado, que aparece fechada el día 30 de septiembre del año en curso, tuvo salida oficial de esta Cámara el siguiente día 4 de octubre, sin que, durante el tiempo que medió entre dicha fecha y la de constitución del nuevo Senado (18 de noviembre de 1982) tuviese entrada en la Cámara contestación oficial alguna por parte del Presidente del Parlamento de Cataluña.

## II. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

El pasado día 18 de noviembre se constituyó el Senado resultante de las Elecciones Generales celebradas el 28 de octubre. La Cámara se constituyó con 208 senadores elegidos directamente por el pueblo y diez senadores en representación de Comunidades Autónomas, tres de ellos por el País Vasco y siete por Andalucía, en ambos

casos con una representación perfectamente adecuada a la población que resulta del último censo oficial. No han presentado todavía sus credenciales los senadores elegidos en el día de ayer por el Parlamento de Cataluña, en número de siete, es decir, sin atenerse a la observación formulada en su día por la Presidencia del Senado y apoyándose, según parece, en las conclusiones de una nota elaborada por los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña que, sin firma, obra en poder de esta Secretaría General.

Procederemos a continuación a considerar los distintos argumentos que en la mencionada nota se contienen con objeto de que la Presidencia y la Mesa del Senado constituido el día 18 de noviembre, puedan adoptar criterio al respecto.

La nota objeto ahora de estudio señala en su página 1, «in fine», que dos son las grandes cuestiones que plantea la comunicación del Excmo. señor Presidente del Senado: A) la interpretación y la aplicación del artículo 69,5 de la Constitución; B) el alcance del trámite de la acreditación de los senadores electos y portadores de una credencial entregada por el Parlamento de Cataluña.

A) *La interpretación y la aplicación del artículo 69,5 de la Constitución*

Bajo esta rúbrica el informe sostiene que hay tres grandes líneas argumentales para no aceptar lo afirmado en su día por el Presidente del Senado y mantener que la Generalidad de Cataluña debe seguir siendo representada por siete senadores. Analizaremos una por una estas tres líneas argumentales, sin perjuicio de las consideraciones finales que puedan hacerse.

a) El primer argumento se resume así: la ausencia de una Ley electoral que clarifique el alcance de la expresión «por cada millón de habitantes» del artículo 69,5 de la Constitución y que atribuya a una institución la determinación del número de senadores de cada Comunidad Autónoma, en función de las variaciones de población, lleva a defender el mantenimiento del número de siete senadores que debe elegir el Parlamento de Cataluña.

A este argumento se pueden oponer una serie de bien fundadas consideraciones: el artículo 69,5 de la Constitución es de aplicación directa en lo que a la determinación del número de senadores se

refiere, sin necesidad de desarrollo o aclaración del precepto por parte de Ley electoral alguna. Este precepto establece claramente que cada Comunidad Autónoma designará un senador por el hecho de estar constituida como tal y además un senador más por cada millón de habitantes. Es un precepto nítido, cuyo único dato «externo» lo constituye la necesidad de recurrir a las cifras oficiales del censo con objeto de determinar si se alcanza o no el primero, el segundo o el tercer millón de habitantes, y así sucesivamente. La Constitución no está remitiendo a una normativa posterior la determinación del alcance del precepto: se limita a una remisión a un acto de constatación pura y simple de datos absolutamente fehacientes y públicos, como son los del censo de población. Por consiguiente, en contra de lo que se dice en el informe, el sistema en nada se diferencia del establecido para el *Bundesrat* alemán y, por tanto, hay que deducir que niega todo valor a los restos.

Ninguna Ley electoral podría entrar en la «aclaración» a la que el informe hace referencia, porque en este punto, o bien sería su regulación repetitiva, y por lo tanto superflua, o bien sería inconstitucional y, por lo tanto, desechable.

En el apartado 5.º del artículo 69 hay, en su segundo inciso, una remisión al Estatuto de Autonomía. Pero esta remisión para nada afecta a la fijación del número de senadores que pueda corresponder a una Comunidad Autónoma, sino que se refiere tan sólo al procedimiento a través del cual se designa. No remite al Estatuto el «cuánto» sino el «cómo».

En el artículo 69 hay una referencia a una Ley Orgánica, concretamente en el apartado 2 cuando dice que «en cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada uno de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica». Ahora bien, esta Ley Orgánica lo que podrá determinar será el reparto intraprovincial de los cuatro escaños o los requisitos o formalidad de la elección, pero lo que en ningún caso podrá hacer será desvirtuar el mandato constitucional según el cual cada provincia elige cuatro senadores. Es decir, que también aquí se podría regular no el «cuánto» sino el «cómo».

De todo esto se deduce que la Constitución, con buen criterio, ha querido dejar muy claro cuál es el número de integrantes del Senado, sin que dicho número sea susceptible de alteraciones más o menos coyunturales por vía legislativa. El Senado tiene, mientras no se modifique la Constitución, un número perfectamente determinable de senadores.

El informe señala también, con objeto de reforzar sus argumentos, que es asimismo necesario que la Ley electoral asigne «a una institución la misión de determinar, después de la elaboración de cada censo de población, el número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma».

Una tal remisión sería totalmente innecesaria, porque innecesario parece asignar a una institución, como tarea de relieve, llevar a cabo una operación que es de una sencillez matemática fuera de toda duda: sumar la población de los distintos municipios integrados en una Comunidad Autónoma a los solos efectos de conocer su población en relación con lo establecido en el artículo 69,5 de nuestra Ley Fundamental.

El Presidente del Senado en ningún momento intentó establecer el número de senadores que correspondía a la Comunidad Autónoma de Cataluña, se limitó a una simple constatación de un hecho, a un «accertamento», como dice la doctrina italiana, y para ello recurrió, porque no podía ser de otra forma al censo oficial de población, publicado en el «BOE» y que tiene valor oficial a *todos los efectos*. Además y de manera incidental, hay que señalar que la citada publicación en el «Boletín Oficial del Estado» vincula de manera inmediata al Parlamento de Cataluña, puesto que la estadística para fines estatales es de competencia exclusiva del Estado (artículo 149,1, 31 de la Constitución). La Generalidad de Cataluña debe ajustarse a las cifras de población resultantes del censo último, limitándose en materia de estadística las competencias de la Generalidad a «la estadística de interés de la Comunidad», como señala su Estatuto. La representación en el Senado de una Comunidad Autónoma es de interés fundamental y primariamente estatal, porque constituye un derecho y un deber inexcusable de toda Comunidad Autónoma proceder a la elección de sus senadores.

«In claribus non fit interpretatio»: no cabe dar ninguna consideración a los restos por altos que éstos sean; ello es algo evidente en la letra y en el espíritu de la Constitución. Para disipar cualquier duda al respecto es importante poner de relieve que cuando en el Senado se debatió el Proyecto de Constitución hubo enmiendas que postulaban de manera expresa que se diese un valor a los restos en el precepto que luego pasó a ser el apartado 5 del artículo 69. El señor Satrústegui mantuvo en Comisión y en Pleno una enmienda según la cual también correspondería un senador por fracción superior a 500.000 habitantes, enmienda que fue rechazada, por lo cual

cabe deducir que la intención del constituyente no era en absoluto dar valor alguno a los restos.

Concluyendo en este orden de cosas cabe afirmar que la Ley electoral ni es competente para regular el tema de los restos ni para determinar por innecesario la autoridad que habría de asignar un número concreto de senadores a cada Comunidad Autónoma.

b) La segunda línea argumental del informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña parte de la consideración de que, en el contexto actual, la aplicación del artículo 69,5 de la Constitución, en los términos indicados por el Excmo. señor Presidente del Senado significaría una aplicación parcial, y, por tanto, distorsionadora, de la normativa electoral vigente en materia de relación entre representados y representantes.

La lectura de lo expuesto en el informe en este punto lleva a la conclusión de que se confunden dos temas que son radicalmente diversos: la obsolescencia del Real Decreto-ley sobre normas electorales no tiene nada que ver con el artículo 69,5 de la Constitución. Hay que poner de relieve que dicha obsolescencia afecta no sólo a la concreta plasmación numérica, por provincias de las cifras de población que se manejan en la citada norma electoral, sino a ésta en su conjunto. No es que el Decreto-ley no se haya conformado al censo, es que no se ha dictado la Ley orgánica electoral prevista por la Constitución, Ley orgánica que muy bien podría establecer una representación proporcional distinta de la del Real Decreto-ley y Ley electoral que en ningún caso por ser de rango inferior a la Constitución podría modificar el terminante mandato del artículo 69,5 de ésta.

c) El informe se apoya en tercer lugar en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre una ley del Parlamento Vasco relativa a la designación de senadores representantes de Euskadi. El informe deduce de esta sentencia que «no parece admisible que en plena duración de la Legislatura del Parlamento de Cataluña se pueda modificar el número de senadores que representa a la Generalidad en el Senado».

Como primera objeción habría que manifestar que la Ley del Parlamento Vasco, como por otra parte reconoce la propia sentencia, lo que hace es autovincular a la Comunidad Autónoma de Euskadi y no establecer una relación especial entre los senadores que designe y la Cámara Alta. Prueba evidente de ello es que los

senadores designados por el Parlamento Vasco, mientras el Senado ha estado disuelto no han ostentado la condición de Senador y tras las Elecciones Generales han presentado su correspondiente credencial por la que se acredita que han vuelto a ser elegidos.

En segundo lugar, señalaríamos que derivar de la Ley del Parlamento Vasco citada «que se consagra el criterio general, válido para todas las Comunidades Autónomas de que para cada Legislatura de un Parlamento Autónomo el número de senadores que éste debe de designar es invariable» es, no sólo excesivo sino además atentatorio contra la autonomía de las demás Comunidades Autónomas.

De la referida ley de Euzkadi lo único que se deduce es la autovinculación del Parlamento Vasco, pero nada más, de tal forma que si disuelto el Senado y no finalizada aún la Legislatura del Parlamento Vasco se hiciese público un censo de población oficial según el cual le correspondería a dicha Comunidad Autónoma un número de senadores superior o inferior al actual no sólo podría, sino que tendría la obligación constitucional de proceder a una modificación de la representación correspondiente porque de lo contrario el artículo 69,5 de la Constitución sería infringido directamente.

B) *La acreditación de los senadores portadores de una credencial entregada por el Parlamento de Cataluña*

Según el informe la acreditación del Senador elegido por el Parlamento de Cataluña que presenta su credencial es, para la Secretaría General del Senado, un «acto debido» y «automático».

Además de poner de relieve ya desde un principio que no se trata de un criterio de Secretaría General, ni de las facultades que tenga la Secretaría General del Senado, sino de la obligación del Senado por velar por la institución, como punto de partida para dar respuesta a la afirmación contenida en el informe, podíamos formularnos las siguientes preguntas:

¿Debería la Secretaría General del Senado acreditar, tras unas Elecciones Generales, a siete senadores por la provincia de Salamanca o a cuatro senadores por la isla de Hierro, o a seis por Melilla si las credenciales que presenta son formalmente correctas?

¿Está obligada la Secretaría General del Senado a acreditar a

seis senadores elegidos por ejemplo por el Parlamento Gallego, cuando según el último censo la población de Galicia es de 2.811.912 habitantes, y, por consiguiente, le corresponden por tajante disposición constitucional tres senadores?

Los preceptos constitucionales cuando su naturaleza y estructura lo permiten son directamente aplicables y vinculan, a todos los niveles, a los órganos públicos que en medida más o menos importante aplican el derecho. El artículo 9,1 de la Constitución establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

En un caso como el presente, en el que la aplicación es consecuencia de una simple y mecánica constancia de hechos, de datos, sobre los cuales el Parlamento de Cataluña fue en su día debidamente informados, no a través de la Secretaría General de la Cámara, sino a través del Presidente de la misma, cuarta autoridad del Estado, la citada Secretaría General del Senado no sólo no debería acreditar a siete senadores en lugar de los seis que corresponde sino que de hacerlo incurriría en grave responsabilidad.

Cuando el Senado entra en la determinación de los senadores que corresponden a una Comunidad Autónoma no está entrando en los «interna corporis» de la elección de aquéllos, sino que está aplicando lisa y llanamente nítidos preceptos constitucionales.

El artículo 9,1 de la Constitución, antes citado obliga a todos los poderes públicos, incluido entre ellos la Generalidad de Cataluña.

Finalmente, y refiriéndonos ya a un terreno que participa de lo jurídico y de lo político, téngase en cuenta que si el propio Senado no controla en una primera instancia, el número de senadores que corresponde designar a cada Comunidad Autónoma, nada impediría a estas que, en teoría, modificasen a su arbitrio la composición de la Cámara recurriendo a diversas y particulares argumentaciones sobre qué es lo que quiere decir el artículo 69,5 de la Constitución. Piénsese que nada menos que nueve regiones españolas tienen, en lo que a su población se refiere, y además de Cataluña, un resto superior a 500.000 habitantes. Y cabría preguntarse, ¿dónde se fija el resto? Si no se cumple en sus estrictos términos el precepto constitucional, se abriría el camino a una inconstitucionalidad clara de los acuerdos de las Comunidades Autónomas, a una posible nulidad de los acuerdos de las Cámaras, y también a una peligrosa defor-



mación de la representación política que está en la base de nuestra Constitución.

### III. CONCLUSIONES

1.º La Comunidad Autónoma de Cataluña sólo puede designar para la Legislatura iniciada tras las Elecciones Generales celebradas el 28 de octubre, a seis senadores, por ser dicha cifra la resultante de aplicar el artículo 69,5 de la Constitución en función del último censo oficial de población.

2.º Que la Cámara no debe extender acreditación a más de seis Senadores de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

3.º Que en ausencia de otros criterios aplicables, y con respecto a los «interna corporis» del Parlamento Catalán, se extendería acreditación a los seis senadores elegidos por dicho Parlamento que primero presentasen su credencial.

Palacio del Senado, a 23 de noviembre de 1982.

### *Anexo*

#### NOTA EN RELACION CON LA DESIGNACION DE SENADORES POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS PREVISTA POR EL ARTICULO 69,5 DE LA CONSTITUCION

El artículo 69,5 de la Constitución establece, en su párrafo inicial, que «las Comunidades Autónomas designarán... un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio». Este precepto no habla de restos, es decir, toda Comunidad Autónoma independientemente del número de sus habitantes, tiene derecho a designar un senador como punto de partida, y además un senador por cada millón de habitantes completo que vive en su territorio.

Mediante el Real Decreto 3114/1981, de 27 de noviembre, se declaran oficiales las cifras de población resultantes del censo de población referido a 1 de marzo de 1981, adquiriendo las mismas validez oficial a todos los efectos. Estas cifras son jurídicamente

relevantes para el Senado puesto que es la Cámara la que deberá controlar que por parte de las distintas Comunidades Autónomas y en ejercicio del derecho que les confiere el citado artículo 69,5 de la Constitución se procede a designar el número adecuado de senadores.

Las cifras de población de las Comunidades Autónomas y poblaciones de Ceuta y Melilla son las siguientes:

Andalucía ... ..	6.440.095
Aragón ... ..	1.196.952
Asturias ... ..	1.129.556
Baleares ... ..	655.909
Canarias ... ..	1.367.646
Cantabria ... ..	513.115
Castilla-La Mancha ... ..	1.648.584
Castilla-León ... ..	2.583.137
Cataluña ... ..	5.956.414
Extremadura ... ..	1.064.968
Galicia ... ..	2.811.912
Madrid ... ..	4.686.895
Murcia ... ..	955.487
Navarra ... ..	509.002
País Valenciano ... ..	3.646.778
País Vasco ... ..	2.141.809
Rioja (La) ... ..	254.349
Ceuta ... ..	65.264
Melilla ... ..	53.593

En consecuencia les correspondería a cada una de ellas el siguiente número de senadores:

Andalucía ... ..	7
Aragón ... ..	2
Asturias ... ..	2
Baleares ... ..	1
Canarias ... ..	2
Cantabria ... ..	1
Castilla-La Mancha ... ..	2
Castilla-León ... ..	3
Cataluña ... ..	6

Extremadura ... ..	2
Galicia ... ..	3
Madrid ... ..	5
Murcia ... ..	1
Navarra ... ..	1
País Valenciano ... ..	4
País Vasco ... ..	3
Rioja (La) ... ..	1
Ceuta ... ..	1
Melilla ... ..	1

En la recién finalizada Legislatura la Comunidad Autónoma de Cataluña estaba representada por siete senadores y la Comunidad Autónoma del País Vasco por tres. Como se observará de la comparación de las cifras resultantes del censo, la Comunidad Autónoma Catalana no puede seguir estando representada por siete senadores, sino por seis, puesto que no alcanza los seis millones de habitantes y, por consiguiente, le corresponde un Senador como tal Comunidad Autónoma y cinco, puesto que son cinco los millones de habitantes completos que tiene la citada Comunidad Autónoma, sin que pueda considerarse el resto, ya que la magnitud del mismo es irrelevante desde el punto de vista jurídico-constitucional.

La Comunidad Autónoma del País Vasco sí estaba correctamente representada.

En consecuencia se considera procedente comunicar oficialmente a la Presidencia del Parlamento catalán que la Comunidad Autónoma de Cataluña puede designar seis senadores hasta tanto no se hagan oficiales las cifras del siguiente censo de población.

Palacio del Senado, a 10 de septiembre de 1982.