

Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHO COMPARADO.—III. REGULACIÓN DE LOS SENADORES AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—IV. FUENTES AUTONÓMICAS DE REGULACIÓN.—V. DESIGNACIÓN.—5.1. Número de Senadores.—5.2. El aseguramiento de una adecuada representación proporcional.—5.3. Elegibilidad e incompatibilidad.—5.4. Procedimiento de designación.—VI. DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS SENADORES DESIGNADOS.—VII. ESTATUTO DE LOS SENADORES DEL 69.5 CE.—7.1. El mandato: características.—7.2. Adquisición de la condición de Senador.—7.3. Derechos y deberes.—7.4. Pérdida.—VIII. EFECTOS EN EL SENADO DE LA INTEGRACIÓN Y CESE DE LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA.—8.1. Efectos de la incorporación.—8.1.1. Efectos en los órganos de la Cámara.—8.1.2. La incorporación a los Grupos Parlamentarios.—8.2. Efectos de la pérdida de su condición por los Senadores designados.—IX. SIGNIFICACIÓN DE LOS SENADORES DESIGNADOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO.—X. LOS SENADORES AUTONÓMICOS Y LA REFORMA DE SENADO.

I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi veinticinco años desde la aprobación de nuestra Carta Magna no cabe duda de que una de las principales transformaciones introducidas por aquélla en nuestro sistema político —hasta el punto de que se puede hablar de una auténtica «revolución autonómica»— fue la descentralización político-administrativa operada por el constituyente español. Se trató de una revolución calculada e improvisada. Calculada, por cuanto que entre nuestros constituyentes era sentida como una necesidad inaplazable la de articular una distribución territorial del poder. Improvisada, por cuanto que los mecanismos diseñados por el Título VIII de nuestra Constitución marcaban un inicio pero no un final. El resultado —con ciertas sombras, eso sí— puede considerarse satisfactorio a día de hoy, sobre todo si se tiene en cuenta precisamente la indefinición existente hace ahora cinco

* Letrado de las Cortes Generales.

lustros. La creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas bien puede considerarse un éxito, una revolución territorial «pacífica» realizada hasta el momento sin grandes estridencias. Al margen de casos muy específicos que ponen sombras en la viabilidad futura del modelo patrio, ha de calificarse la experiencia autonómica positivamente. Cuestión distinta es la de si conviene hacer un alto en el camino, mirar atrás, recoger frutos, y asentar lo conseguido, dotando de una mayor definición y estabilidad a nuestro sistema de distribución territorial del poder.

García Pelayo, en su estudio sobre los sistemas políticos comparados, señalaba como ejemplo de las relaciones de inordenación de las estructuras territoriales en los Estados compuestos la integración en las Cámaras altas estatales de miembros designados por dichas estructuras. El artículo 69.5 de la Constitución es un ejemplo de ello. El Senado español, pues, cuenta en su misma entraña, con un elemento autonómico cuya virtualidad de cara al futuro ha sido señalada por numerosos autores. Así, Recoder de Casso manifestaba en 1980 la importancia que dichos Senadores podrían tener como embrión de lo que habría de ser en un futuro nuestra Cámara alta. Y es que la figura de tales Senadores aparece íntimamente ligada a la suerte de tal Cámara, cualquier reforma del Senado afectará significativamente (para mal o para bien) a tales Senadores. El «malestar endémico» que desde su creación ha afectado al Senado español ha visto en la potenciación de los Senadores del 69.5 CE el maná solucionador de todos los males. Tiempo (y espacio) habrá en el presente artículo de aclarar malentendidos, de disipar y, a la vez, de alentar esperanzas. Para todo ello (y constituirá la parte principal de nuestra exposición) es fundamental el conocer cuál ha sido la regulación y significación de tales Senadores en nuestra ya amplia experiencia constitucional.

II. DERECHO COMPARADO

La mayoría de las Cámaras altas subsistentes en la actualidad tienen un componente y una *ratio* territorial. La concepción clásica británica de la segunda Cámara como órgano de reflexión (o enfriamiento en su versión más conservadora, perceptible en diversas etapas del constitucionalismo galo o hispano) se encuentra hoy en crisis. Se afirma mayoritariamente que las segundas Cámaras han de tener una especificidad territorial no sólo en sus funciones, sino también, o al menos, en su composición. Si, como afirma el artículo 69.1 de la Constitución Española, el Senado es una Cámara de representación territorial, conviene repasar someramente los modelos existentes en Derecho comparado para articular dicha representación.

En los Estados Federales la representación territorial en la Cámara alta se articula del siguiente modo:

- 1) Elección por sufragio universal directo de la población de los Estados miembros. Así sucede en Estados Unidos desde la aprobación de la XVII Enmienda en 1910, eligiéndose dos Senadores por Estado.

- 2) Elección por las asambleas legislativas de los Estados miembros. Tal es el caso de Austria (arts. 34 y 35 de la Constitución Federal). En dicho país para el cálculo de la representación de cada Land en el Consejo Federal se combina el principio aritmético y el geométrico. El Land con mayor población designa un máximo de 12 miembros del Consejo. El resto envía tantos miembros como corresponde a la proporción existente entre su propia cifra de población y la del Land más poblado, con un mínimo de tres miembros. Las dietas de los Länder han de respetar en la designación el principio proporcional, garantizando un puesto al menos a la segunda fuerza política con mayor número de escaños. Los miembros del Consejo Federal han de tener la condición de elegibles para la Dieta del Land que los ha de designar, pero se prohíbe la acumulación de actas. Por otra parte, las dietas de los Länder no pueden impartir instrucciones a los miembros del Consejo Federal.
- 3) Elección por los Gobiernos de los Estados. Es el caso prototípico del Bundesrat alemán, en el que a cada Land corresponde de 3 a 5 miembros de acuerdo con su población (art. 51 de la Ley Fundamental de Bonn). Son elegidos por los Gobiernos de los Länder de entre sus miembros, estando sometidos a las instrucciones del Gobierno del Land respectivo y debiendo ser unitario el voto de la delegación o representación del Land.
- 4) Elección conforme a procedimientos diferentes, según la legislación de cada uno de los Estados. Es el caso de Suiza, en donde se deja libertad a los Cantones para la regulación de la elección de sus representantes en el Consejo de los Estados. Actualmente todos los Cantones establecen la elección popular (a cada Cantón le corresponde un número de Senadores proporcional a su población).
- 5) Integración a través de diversas vías. Es el caso del Senado belga diseñado por la Constitución de 1993. Se compone de 40 Senadores de elección popular (25 neerlandófonos y 15 francófonos), de 21 Senadores designados por los Consejos de Comunidad entre sus miembros (10 por el consejo flamenco, 10 por el de la francesa y 1 por el de la germanófona), y de 10 cooptados por los anteriores (6 neerlandófonos y 4 francófonos). Junto a estos Senadores subsisten los Senadores por derecho propio.

A mitad de camino entre el Estado centralizado y el Estado Federal nos encontramos con el Estado regional italiano. Los Senadores (salvo los natos) son elegidos por sufragio popular, con la región como circunscripción, correspondiendo a cada región un número de Senadores proporcional a su población (con un mínimo garantizado de siete Senadores, salvo para Molise y Aosta).

Como puede observarse, el modelo al que más se asemeja el Senado español es al belga (con algunas diferencias obvias, como las referidas a las comunidades lingüísticas).

III. REGULACIÓN DE LOS SENADORES AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El artículo 69.5 CE establece: «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.»

Se ha señalado que el actual artículo 69.5 CE es lo que quedó del naufragio del artículo 60 del Anteproyecto de Constitución propuesto inicialmente por la Ponencia (Sevilla Merino). Concretamente, se disponía la elección de los Senadores por las Asambleas legislativas de los territorios autónomos entre sus miembros a razón de diez Senadores por cada territorio y uno más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil, con tope proporcional máximo entre los distintos territorios (asimismo, se establecía que el Congreso podría elegir hasta veinte Senadores entre personas que hubieran prestado servicios eminentes a la vida cultural, política, económica o administrativa de España). La frustración final de esta composición ha provocado, en opinión de Fernández Segado, la configuración de un Senado de naturaleza híbrida, por incluir diversas representaciones, la autonómica y, sobre todo, la provincial. El hecho de que sólo la quinta parte de los Senadores tengan una base autonómica ha sido criticado por diversos autores, por entenderlo contradictorio con la afirmación realizada en el apartado 1.º del artículo 69: la naturaleza territorial del Senado. En descargo del constituyente puede afirmarse con Recoder de Casso que lo cierto es que *ab initio* no era posible saber cuántas Comunidades Autónomas iban a existir y ni siquiera si todo el territorio nacional estaría dividido en Comunidades Autónomas.

Junto con la regulación constitucional, la ordenación del régimen jurídico de los Senadores de designación autonómica también tiene otras fuentes de carácter estatal o general. Así, el Reglamento del Senado contiene preceptos específicos dedicados a este tipo de Senadores. Asimismo, ha de subrayarse la sujeción de los mismos a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 en determinados aspectos, tal y como tendremos ocasión de señalar más adelante.

IV. FUENTES AUTONÓMICAS DE REGULACIÓN

El artículo 69.5 de la Constitución realiza una remisión general a los Estatutos de Autonomía para la determinación de la designación de los Senadores autonómicos. Con la notable excepción del Estatuto catalán, que desde un principio contenía una regulación detallada en la materia, la mayoría de Estatutos de Autonomía realizaron una regulación muy genérica y sucinta, remitiéndose para la articulación del procedimiento de designación a leyes

autonómicas o a los Reglamentos de las Asambleas. Incluso en determinados casos (Comunidad Valenciana y Navarra) ni siquiera se efectuaba dicha remisión, sin establecerse en el Estatuto concreción alguna sobre el procedimiento u otro extremo. Recoder de Casso (en referencia al Estatuto vasco) criticó el incumplimiento del mandato constitucional de establecer el procedimiento de designación al que se refiere el artículo 69.5 CE, mediante la pura remisión a una ley posterior, entendiendo que la Constitución obligaba a concretar. Elizalde Pérez, por su parte, considera que en este punto se ha producido una auténtica mutación constitucional. En todo caso, el Tribunal Constitucional avaló la remisión a la legislación autonómica y la parquedad estatutaria en la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, siempre que la ley «se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación».

La regulación autonómica en materia de Senadores designados se completa con las leyes específicas aprobadas en la materia (País Vasco, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Castilla y León) y con la regulación contenida en los Reglamentos de las Asambleas (Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Navarra, Extremadura, Madrid). Sobre cuál era la fuente indicada para completar la regulación estatutaria se ha producido un debate doctrinal. Así, una serie de autores (Asensi Sabater, Sevilla Merino) se manifiestan a favor de la idoneidad de la ley, por cuanto que las posibilidades de ordenación vía reglamentaria son más limitadas, ya que los Reglamentos sólo podrían contemplar las técnicas concretas de elección, y por cuanto que la ley puede incorporar técnicas que permitieran una mayor vinculación de estos Senadores con las Cámaras de origen. Por contra, otros autores (García Escudero, Sáinz Arnáiz) defienden la regulación vía Reglamento de Asamblea por entender que se trata de un contenido propio del Derecho parlamentario.

V. DESIGNACIÓN

5.1. Número de Senadores

El artículo 69.5 establece que las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes.

En primer término, debemos señalar que no se sigue aquí el criterio propio de la estadística de computar las fracciones superiores a 0,5 como 1, sino que en todo caso es necesario que se llegue o se supere el millón de habitantes adicional para obtener un escaño más.

Por otra parte, se plantea la cuestión relativa a la determinación de la población de la Comunidad Autónoma, ligada a la del momento al que el cómputo de dicha población debe venir referido. El artículo 165.4 Ley Orgánica de Régimen Electoral General despeja muchas dudas al respecto al disponer que «a efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará toman-

do como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado». Según el artículo 1.1 de la Ley 70/1980, de 16 de diciembre, compete al Instituto Nacional de Estadística la formación del censo de población, que habrá de llevarse cada diez años, concretamente los años terminados en 1, con referencia a una fecha comprendida entre el 1 de marzo y el 31 de mayo. De otro lado, el artículo 3 de dicha Ley establece que todos los Ayuntamientos formarán sus padrones municipales cada cinco años, rectificándolos anualmente. El padrón se formará los años terminados en uno y en seis. En el Informe de 8 de octubre de 1987, emitido a instancias de la Presidencia del Senado, el Instituto Nacional de Estadística concluyó que las cifras del padrón podían considerarse como censo de población, pudiendo aplicarse, por tanto, para la determinación del número de Senadores. El organismo mencionado se apoyaba para ello en la similitud de las operaciones realizadas para la formación del censo y el padrón y, especialmente, en el tenor del RD 452/1987, que establece que las cifras del padrón, una vez publicadas adquieren validez oficial a todos los efectos, estimándose que sustituyen a las del censo.

Un aspecto que ha sido criticado (entre otros, por Fernández Segado) es el hecho de que el censo (o padrón) que deba tenerse en cuenta sea el último publicado antes de las elecciones al Senado, lo que motiva que en numerosas ocasiones la designación de nuevos Senadores por una Comunidad Autónoma se haga en función de un censo que no es el último publicado, sino el último publicado con anterioridad a las últimas elecciones para el Senado (y que, por lo tanto, no refleja la población real de una Comunidad Autónoma).

Por lo que respecta al órgano que ha de fijar el número de Senadores que corresponde designar a una Comunidad Autónoma, en numerosas Comunidades Autónomas está previsto que la determinación se efectúe por la Mesa. La mayoría de autores (García-Escudero y Fernández Segado, entre otros) defiende que únicamente puedan hacerlo el Senado, el Instituto Nacional de Estadística o la Junta Electoral Central (así, este último órgano respondió, el 13 de marzo de 1991, a una consulta en tal sentido elevada por la Mesa del Senado). En la Comunidad Autónoma de Madrid nos encontramos con una fórmula específica, establecida en el artículo 225, apartados 1 y 2, del Reglamento de la Asamblea. El apartado 1.º establece que «constituida la Asamblea, el Presidente recabará de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid certificación acreditativa del censo de población vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado a efectos de la designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid», añadiendo el apartado 2.º que «revisada la certificación correspondiente, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponda designar...».

5.2. El aseguramiento de una adecuada representación proporcional

Recoder de Casso planteaba la duda de si la proporcionalidad a tener en cuenta era la correspondiente a la importancia de los Grupos Parlamentarios existentes en la Asamblea de la Comunidad Autónoma o a la fuerza electoral de cada partido (número de votos en las elecciones autonómicas). La disfuncionalidad que la segunda de las interpretaciones acarrearía ha llevado a la doctrina a descartar dicha solución, como de hecho ha confirmado la regulación estatutaria autonómica. Por otra parte, a diferencia de lo que establecía inicialmente el texto de la Ponencia constitucional, se entiende que no ha de asegurarse la representación proporcional de los diversos territorios de la Comunidad Autónoma, toda vez que además ello no sería posible dado el exiguo número de Senadores designados.

En relación con la elección de un concreto sistema proporcional, ha de señalarse que las Comunidades Autónomas cuentan con plena libertad al respecto. Así, de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional (SS 40/1981, de 18 de diciembre; 75/1985, de 21 de junio; 4/1992, de 13 de enero, entre otras) se desprende que se cumple la exigencia de proporcionalidad siempre que se evite la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario, no pretendiendo el artículo 69.5 introducir un sistema puro de proporcionalidad, sin desviaciones de la correlación exacta entre el número de votos y el de escaños. Algunas Comunidades Autónomas han establecido la regla D'Hont para la determinación de los Senadores que corresponden a cada grupo. En otras, no existe norma al respecto. En relación con ello cabe recordar que el Tribunal Constitucional (Sentencia 4/1992, de 13 de enero), precisamente ante un recurso planteado frente a una decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid, señaló que en ausencia de imposición normativa de una regla determinada, no puede considerarse de aplicación supletoria obligatoria la regla D'Hont, y consiguientemente avaló la decisión de la Mesa de atenerse a otra regla de proporcionalidad en la atribución de los restos.

5.3. Elegibilidad e incompatibilidad

A los Senadores Autonómicos, tal y como ha confirmado nuestro Tribunal Constitucional, les son plenamente aplicables las causas generales de incompatibilidad e inelegibilidad que para los Senadores establecen la Constitución (arts. 70 y 67) y la LOREG (arts. 6 y 154). Ahora bien, las Comunidades Autónomas podrán establecer requisitos adicionales, siempre y cuando los mismos no sean discriminatorios. Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, a propósito del artículo 28.a) del Estatuto de Autonomía Vasco que establece la exigencia de la condición política de vasco para poder ser designado Senador autonómico, declaró que el proceso de acceso de los Senadores de las Comunidades Autónomas pre-

senta una especificidad propia que justifica que éstas puedan establecer requisitos adicionales.

Los principales requisitos de elegibilidad que han establecido las Comunidades Autónomas respecto a los Senadores designados son dos:

- 1) Tener la condición de diputado autonómico. Así ocurre en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Extremadura y Madrid y también en las leyes autonómicas correspondientes de Aragón y La Rioja. En otras Comunidades Autónomas en las que inicialmente se exigió tal condición se ha eliminado recientemente dicho requisito: Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla y León. En Canarias recientemente se ha establecido que la aceptación de la designación comporta la renuncia a la condición de diputado.
- 2) Reunir la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma (es decir, tener la vecindad administrativa en un municipio de la Comunidad Autónoma). Así lo exigen las leyes correspondientes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Asturias, Murcia y Valencia y el Reglamento de la Asamblea de Navarra. Otras Comunidades exigen este requisito indirectamente, al vincular la posibilidad de designación con la de ser miembro de la Asamblea Legislativa, por cuanto que para ser diputado autonómico se exige la condición de miembro de la Comunidad Autónoma (Cataluña, Aragón, Andalucía). La Comunidad Autónoma de Madrid se insertaría en este último grupo al exigirse por la Ley de la Comunidad 11/1986 para poder ser elegido como diputado en la Asamblea tener la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer asimismo causas adicionales de incompatibilidad (así lo admitió expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981). En numerosas Comunidades Autónomas se establece la incompatibilidad de la condición de Senador designado con la de Presidente o miembro del Gobierno de la Comunidad, bien de manera expresa (País Vasco), bien de manera tácita al prohibirse a tales cargos realizar otras funciones públicas (además de las del cargo) que no sean las de diputado autonómico (Cataluña, Aragón, Valencia, Navarra, Asturias, Extremadura, Andalucía, Galicia, Baleares, Canarias y Madrid).

5.4. Procedimiento de designación

En las Comunidades de La Rioja, Aragón, Valencia y Extremadura se establece por la Mesa el número de Senadores que corresponde designar. En Murcia la Mesa debe oír a la Junta de Portavoces y la fijación se realizará al final del procedimiento. En Navarra se requiere acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En Madrid, como hemos señalado, corresponde a la Mesa la fijación, debiendo comunicarlo a la Junta.

Posteriormente se suele realizar la distribución de los Senadores a designar entre los Grupos Parlamentarios, distribución realizada por la Mesa de

acuerdo con la Junta de Portavoces (en Madrid sólo la Mesa). En Canarias es el Pleno quien debe pronunciarse sobre la propuesta realizada por la Mesa y la Junta de Portavoces.

Por lo que respecta al plazo de presentación de candidaturas un buen número de Comunidades Autónomas establece el de veinte días a partir de su apertura por el Presidente o la Mesa. En La Rioja es de diez días y en Aragón de treinta. El plazo más breve es el de Extremadura, cuarenta y ocho horas. En la Comunidad Autónoma de Madrid corresponde a la Mesa establecer el plazo para la presentación. Así lo dispone el artículo 224.2 del Reglamento de la Asamblea, que establece además que los Grupos Parlamentarios realizarán sus propuestas mediante lista ordenada, añadiendo el apartado 3.º que los escritos de propuesta se presentarán acompañados de la declaración de aceptación de los candidatos.

Algunas Comunidades Autónomas prevén el control de incompatibilidades (País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón, Valencia y Castilla y León), correspondiendo el mismo a la Comisión competente, con la excepción de Castilla y León, donde corresponde al Presidente.

En relación con la elección por el Pleno podemos señalar lo siguiente:

- a) En algunas Comunidades Autónomas se establece la necesidad de convocatoria específica (País Vasco, Navarra, Galicia, Valencia, Aragón y Extremadura). En cuanto a Madrid, el apartado 5 del artículo 252 del Reglamento de la Asamblea dispone que la votación deberá celebrarse en el plazo máximo de un mes desde la sesión constitutiva de la Asamblea.
- b) La votación es secreta, por papeletas en las que se incluye un único candidato (País Vasco, Navarra, La Rioja, Cantabria, Aragón, Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha) o conjunta para la totalidad de los candidatos propuestos (Madrid, Castilla y León, Canarias).
- c) En determinadas Comunidades Autónomas se exige mayoría cualificada, al menos en primera votación (País Vasco, Cantabria, Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha).

En algunos casos se prevé la proclamación de los Senadores designados (Valencia, Asturias, Castilla y León, Aragón, País Vasco, La Rioja, Murcia) y la comunicación al Senado (Cantabria, La Rioja, Valencia, Murcia y Madrid).

Finalmente, ha de recordarse que la expedición de las credenciales de los Senadores del 69.5 corresponde a la Cámara designante y no a las Juntas Electorales Provinciales (como ocurre con el resto de Senadores). Se atribuye a la Mesa (País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón, Baleares, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha), al Presidente (Madrid y Valencia) o al Secretario de la Asamblea (Cantabria).

VI. DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS SENADORES DESIGNADOS

Abordamos este tema separadamente (habría de incluirse dentro de la pérdida del mandato en el apartado correspondiente al Estatuto de los Senadores autonómicos) por su importancia y, por qué no decirlo, por su complejidad (al menos hasta fechas recientes). El apartado 6 del artículo 69 de la Constitución establece que «el Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara». La utilización por el constituyente del término «elección» plantea dudas sobre la aplicación de este artículo a los Senadores designados. El Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia 40/1981 que «en aras de la igualdad de todos ellos (los Senadores) una vez elegidos o designados, hay que atribuir también a los Senadores del apartado quinto un mandato de cuatro años». Con todo, como constatará Fernández Segado, tal igualdad en cuanto a la duración del mandato quiebra desde el momento en que se admite (el propio Tribunal Constitucional así lo estableció en su Sentencia 40/1981) como opción constitucional legítima la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea autonómica designante. Y, como añade García-Escudero, en muchos casos quiebra también lo establecido en el inciso primero del apartado 6.º del artículo 69 CE, pues habrá Senadores designados al comienzo de la legislatura autonómica que no serán designados de nuevo tras las elecciones al Senado, con lo que su mandato habrá sido inferior a cuatro años.

La regulación autonómica ha establecido en la mayoría de los casos una duración del mandato vinculada a la duración de la Asamblea (bien directamente o indirectamente, a través de la exigencia de la condición de diputado autonómico). Ello fue objeto de numerosas críticas. Así, Punset señala que la interdicción del mandato imperativo obliga a que los Senadores designados no cesen sino únicamente al término de la legislatura del Senado. Del mismo criterio es Recoder de Casso, para quien lo más correcto sería ligar estrictamente el mandato representativo a la duración de la Cámara llamada a acoger esa representación, con independencia de las vicisitudes particulares de las Asambleas autonómicas.

Pero la vinculación entre el mandato de los Senadores designados y el de la Asamblea autonómica no supone, ni mucho menos, que a tales Senadores no les sea aplicable como causa de extinción del mandato la disolución o el fin de la legislatura en el Senado. El efecto fundamental de la disolución parlamentaria es la finalización del mandato, frente a lo cual no cabe excepción alguna (salvo en lo que respecta a los miembros de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta). Así lo confirmó respecto a los Senadores de designación autonómica el Tribunal Constitucional en la ya reiterada Sentencia 40/1981. Otra cuestión es que los Estatutos de Autonomía o leyes autonómicas hayan establecido que los Senadores designados puedan continuar siéndolo tras la elección de un nuevo Senado, asegurando así un mandato total de cuatro años. El Tribunal Constitucional considera idónea esta

solución (STC de 18 de diciembre de 1981), introducida primitivamente por el País Vasco en la Ley 14/1981, en cuanto posibilita la igual duración del mandato de todos los Senadores. Así, el artículo 6 de dicha Ley establece que «en el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese por cualquiera de las causas establecidas por la Ley, los nuevos Senadores a designar por el Parlamento vasco deberán ser los mismos que hubieren sido elegidos por éste y continuarán en su mandato hasta finalizar la legislatura del Parlamento vasco». Comunidades Autónomas que también exigen que la nueva designación recaiga sobre las mismas personas son Asturias, La Rioja, Murcia, Aragón, Valencia, Navarra, Baleares, Castilla y León y Madrid. En unos casos es necesario proceder a una nueva designación por la Asamblea (País Vasco, Asturias) y en otros basta con la expedición directa de la nueva credencial por la Mesa (La Rioja, Aragón, Navarra, Castilla y León, Murcia). En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 224.3 del Reglamento de la Asamblea dispone que en el supuesto de extinción del mandato del Senado, al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara, los Senadores designados se entenderán confirmados, añadiéndose que, a tal efecto, la Mesa declarará formalmente la renovación de la designación y el Presidente expedirá nuevas credenciales en su favor y notificará al Senado la renovación de la designación.

Pero, junto a la extinción del mandato por fin de la legislatura en el Senado, tal y como se ha indicado anteriormente, la normativa autonómica suele establecer como causa de finalización del mandato la disolución de la propia legislatura autonómica o la pérdida de la condición de miembro de dicha Asamblea, aunque en una mayoría de Comunidades se ha establecido que los diputados autonómicos que sean Senadores prorrogarán sus funciones hasta la constitución de la nueva Asamblea o la designación de los nuevos Senadores (País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja, Baleares, Valencia, Murcia, Cataluña, Aragón, Castilla y León).

En el caso de las Comunidades Autónomas que no han establecido tal prórroga se plantea si la condición de miembros de la Diputación Permanente de la Asamblea legislativa permite la continuidad en la condición de Senador de designación autonómica. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1989 señaló que el nombramiento como miembro de la diputación permanente «y consiguiente prórroga en las funciones de diputado lo es a esos exclusivos efectos, cesando en cualquier caso, cuando se constituye la nueva Cámara». En Andalucía se entiende que todos los Senadores designados, miembros o no de la Diputación Permanente, pierden su condición de tales al concluir el mandato del Parlamento. Sin embargo, otras Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares) admiten el mantenimiento en su condición de Senadores autonómicos cuando sean miembros de la Diputación Permanente de las Asambleas autonómicas. Esta última interpretación debe rechazarse: en primer término, por cuanto que de admitirse entrañaría la posibilidad de que por unos meses la representación de la Comunidad Autónoma en el Senado (con todos los matices que requiere esta afirmación, derivados del art. 66.1 CE) no sería proporcional a la importancia de las

fuerzas políticas de la Asamblea, pues sólo continuarían siendo miembros de la Cámara Alta aquellos Senadores autonómicos miembros de sus respectivas Diputaciones Permanentes; por otra parte, la *prorrogatio* únicamente permite la realización de las funciones propias de la Diputación Permanente y no otras de carácter sustancial, como es el caso de la representación en el Senado.

Con todo, las dudas planteadas se resuelven en la práctica en función del criterio adoptado por la Mesa del Senado en relación con la comunicación a la que se refiere el artículo 18.f) del Reglamento del Senado, que dispone que los Senadores designados cesarán cuando así proceda y se comuniquen por las Asambleas. En numerosas ocasiones las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas comunican el cese en la condición de Diputado autonómico con posterioridad a la fecha efectiva en la que se produce (así, por ejemplo, una vez celebradas las elecciones autonómicas) para evitar vacíos en la representación del Senado. La Mesa de la Cámara Alta considera como fecha del cese el de la recepción de la comunicación de la Asamblea, salvo en el caso de que ésta señale la fecha de la designación de los nuevos Senadores autonómicos, en cuyo caso se considera que el cese se produjo el día anterior a aquélla. Como indica Recoder de Casso, si bien con esta interpretación del artículo 18.f) RS se hace prevalecer lo adjetivo sobre lo sustantivo, lo cierto es con ello se asegura una continuidad en la representación de la Comunidad Autónoma todo el tiempo de la legislatura. Alba Navarro considera que la solución mantenida por la Mesa del Senado es la única posible, pues carece de sentido convertir al Senado en una Asamblea fiscalizadora y atenta al cumplimiento de una normativa, como la autonómica, que tiene otros garantes preferentes.

Llegados a este punto, conviene recapitular y realizar, siguiendo a García-Escudero, una clasificación de los distintos supuestos en relación con la duración del mandato de los Senadores designados:

- a) Vinculación de los Senadores designados a la legislatura del Senado: Galicia, y en menor medida Cantabria, en cuanto que se establece como causa de extinción del mandato el cese en la condición de Diputado autonómico (La Rioja, Castilla-La Mancha y Canarias establecieron en un primer momento también la vinculación del mandato al de las Cortes Generales, si bien posteriormente se ha establecido la vinculación exclusiva con la legislatura autonómica).
- b) Vinculación del mandato a la legislatura autonómica: en el País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla y León no se precisa de nueva elección tras la disolución del Senado o designan a los mismos Senadores y se establece la prolongación del mandato de los Senadores autonómicos hasta la designación de los nuevos Senadores autonómicos; en Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura en algunas ocasiones se ha procedido a una nueva elección tras la disolución del Senado y no se establece la prolongación del mandato.

- c) Vinculación del mandato a la condición de Diputado autonómico: Cataluña y Aragón mantienen la prolongación del mandato hasta la constitución de la nueva Cámara, mientras que en Andalucía no. En Madrid, el artículo 224.1.b) del Reglamento de su Asamblea dispone que la pérdida de la plena condición de Diputado por cualquiera de las causas contempladas en el artículo 14 de este Reglamento conllevará en su caso la pérdida de la condición de Senador designado, lo que a tales efectos se comunicará por el Presidente de la Asamblea al Senado. El apartado 2 del artículo 224 añade que en caso de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, los Senadores designados continuarán en sus funciones, mientras conserven la plena condición de Diputado, hasta la designación de aquellos que deban sustituirles.

VII. ESTATUTO DE LOS SENADORES DEL 69.5 CE

7.1. El mandato: características

No puede hablarse estrictamente de una representación de las Comunidades Autónomas por los Senadores del artículo 69.5 CE. El artículo 66.1 CE establece que las Cortes Generales representan al pueblo español, y a tales efectos no puede hacerse distinción alguna entre los miembros de la Cámara Alta. Sí puede afirmarse, en cambio, que los Senadores del artículo 69.5 tienen una cierta representatividad territorial, pero en modo alguno representan a las Comunidades Autónomas y menos aún actúan como mandatarios de las Asambleas legislativas de aquéllas, en cuanto que el artículo 67.1 de la Constitución prohíbe tajantemente la imperatividad del mandato.

Siguiendo a García-Escudero, pueden señalarse tres consecuencias de lo acabado de afirmar en relación con los Senadores mencionados en el artículo 69.5 CE:

- 1.º Ausencia de instrucciones o indicaciones de voto por parte de la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica. El artículo 67 CE cierra el paso a una posible configuración de la relación semejante a la existente en el Bundesrat alemán. Los Senadores designados son enteramente libres a la hora de emitir su voto y, en general, de ejercer sus funciones parlamentarias. Con todo, no han faltado supuestos conflictivos: es el caso de una Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas sobre «actuación de los Senadores valencianos en defensa de las competencias de la Generalitat en materia de Régimen Local», de 21 de noviembre de 1984, por la que se instaba a los Senadores valencianos (a todos) a actuar en una determinada dirección en la tramitación del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. En favor de la admisibilidad de estas instrucciones se manifestaron en un primer momento Arbós y Aja, aunque este último haya matizado posteriormente su postura.

- 2.º Carencia de relación de responsabilidad entre el Parlamento designante y los Senadores designados. El artículo 15 de la Ley valenciana 3/1988 establece que las Comisiones pueden solicitar, con el acuerdo del Presidente de las Cortes, la comparecencia de los Senadores designados para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria. Por su parte, el artículo 127 del Reglamento del País Vasco dispone que el Pleno podrá solicitar de los Senadores representantes del País Vasco cuantos informes pudieran interesar a la Comunidad, en relación con su gestión en el Senado de las Cortes Generales del Estado. A pesar de la existencia de estas disposiciones entendemos con García-Escudero que en tales supuestos no puede hablarse de una relación de control, teniendo las comparecencias una finalidad meramente informativa, si bien es cierto que la práctica parlamentaria nos enseña que el deslinde entre ambas funciones entraña indudables dificultades.
- 3.º Irrevocabilidad de la designación. De acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional (STC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, entre otras), en su interpretación del artículo 67.1 y 23 de la Constitución, el mandato es irrevocable, afirmación frente a la que no cabe excepción alguna, ni siquiera la sustentada en la relación especial que media entre las Asambleas Legislativas autonómicas y los Senadores que designan. García-Escudero contempla con preocupación la posibilidad de que tras la disolución del Senado, en aquellas Comunidades en que se procede a una nueva designación se elija a Senadores distintos de los anteriores Senadores designados, lo que tendría efectos semejantes a la revocación, posibilidad, sin embargo, en la que el Tribunal Constitucional parece no observar vulneración alguna de nuestra Carta Magna (STC 149/1990, de 1 de octubre). Por otra parte, si bien la irrevocabilidad del mandato es la tesis mayoritaria en nuestra doctrina, no faltan autores que, como Asensi Sabater y Sevilla Merino, defienden la revocabilidad de los Senadores del artículo 69.5 CE por entender que no es extraña en el Derecho español la revocación en las elecciones de segundo grado, apoyada por el empleo por el constituyente del término «designación», y por la facilidad de concreción del cuerpo electoral en el supuesto de los Senadores de designación autonómica (para dichos autores la prohibición de revocación se basa más en la dificultad general existente en tal aspecto que en posibles vulneraciones de los derechos fundamentales).

7.2. Adquisición de la condición de Senador

Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas deberán presentar su credencial ante la Secretaría General, credencial expedida por el órgano correspondiente de la Asamblea de la Comunidad Autónoma, tal

y como señala el artículo 1.2 del Reglamento del Senado. El hecho de que las Asambleas autonómicas expidan las credenciales inmediatamente después de las elecciones, o incluso antes, motiva que generalmente la Presidencia del Senado sea ocupada al inicio de su sesión constitutiva por un Senador de designación autonómica (al ser el primero en presentar la credencial). Por otra parte, ha de señalarse que la Mesa de la Cámara Alta podrá inadmitir aquellas credenciales (incluidas las expedidas por las Asambleas) que cuenten con irregularidades manifiestas.

En cuanto al juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, necesario para la perfección de la condición de Senador, la Mesa del Senado no admitió la presentación por parte de los Senadores designados por Cataluña el 26 de julio de 1988 de un documento en el que el Presidente del Parlamento catalán certifica el cumplimiento de tal requisito, entendiendo que únicamente es admisible el documento autorizado por Notario como documento fehaciente. La Mesa añade que al ser el juramento o promesa una condición para la perfección de la condición de Senador, pero no para la elección, el juramento o promesa ha de prestarse ante el Presidente del Senado, órgano en el que se integra quien presta el juramento o promesa.

En el supuesto acabado de referir se planteó también la cuestión de la utilización para el juramento o promesa de una lengua cooficial con el castellano en una Comunidad Autónoma (en dicho caso, el catalán). La Mesa de la Cámara rechazó tal posibilidad, señalando que el documento en el que se acreditaba la realización del juramento debía estar redactado en castellano, por cuanto que se dirigía a un órgano, el Senado, de ámbito estatal y no radicado en Cataluña (idéntico criterio había adoptado el Tribunal Constitucional en su Auto 935/1987, rechazando la posibilidad de formalizar la demanda de amparo en lengua catalana, aun cuando se presentara ante un Juzgado de guardia con sede en la Comunidad de Cataluña).

7.3. Derechos y deberes

Por lo que respecta a las prerrogativas y derechos de los Senadores de designación autonómica, únicamente merece destacarse como particularidad el hecho de que se acumule a la inviolabilidad e inmunidad senatoriales la inviolabilidad y la inmunidad parcial reconocida en favor de los Diputados autonómicos, cuando tengan ambas condiciones. De otra parte, en los supuestos de acumulación de actas se produce el fenómeno del doble fuero (el del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma y el del Tribunal Supremo), siendo preferente el del Tribunal Supremo.

En cuanto a las incompatibilidades, y al margen de lo señalado más arriba, ha de indicarse que la LOREG en su reforma por la LO 8/1991 vino a despejar las dudas existentes hasta ese momento, al establecer en su artículo 155.4 que aquellos que sean simultáneamente Senadores y Diputados autonómicos sólo podrán desempeñar las actividades que como Senadores les estén expresamente autorizadas en la Constitución y en la propia Ley

Electoral General y que sólo podrán percibir la remuneración que les corresponda como Senadores, salvo que opten expresamente por la que hubieran de percibir como parlamentarios autonómicos.

El control de las incompatibilidades se realiza por la correspondiente Comisión del Senado, sin perjuicio de que con anterioridad dicho control se haya verificado por las Asambleas autonómicas (la posibilidad del control autonómico de las incompatibilidades en los casos de designación de los Senadores autonómicos fue admitida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981, entendiendo que «en nada perjudica a la competencia del Senado»).

7.4. Pérdida

Por lo que respecta a la aplicación a los Senadores del artículo 69.5 CE de las causas generales de cese (y al margen de los supuestos de extinción por disolución del Senado, de la Asamblea autonómica o pérdida de la condición de Diputado autonómico, analizados anteriormente) cabe destacar lo siguiente (García-Escudero):

- a) Es causa de cese la sentencia firme que anule la designación. En tal caso el supuesto de pérdida sería el establecido en el artículo 18.1.a) del Reglamento del Senado y no el del apartado f) del artículo referido, pues ello supondría dejar en manos de la Asamblea de la Comunidad Autónoma la ejecución de la sentencia pudiendo retrasar la comunicación al Senado.
- b) En materia de pérdida de los requisitos de elegibilidad también habrán de tenerse en cuenta como causa de cese la pérdida de los requisitos establecidos en la legislación autonómica [en este caso parece más bien que la pérdida se produciría por aplicación del apartado f) del Reglamento del Senado, por cuanto que el apartado d) se refiere a los requisitos «generales» de elegibilidad].
- c) El fallecimiento opera automáticamente como causa de cese, con independencia de la fecha de la comunicación de la Asamblea autonómica.
- d) La renuncia ante la Mesa del Senado debe ser comunicada al Parlamento autonómico para que provea la vacante. Ha de recordarse que la renuncia ante la Asamblea autonómica fue utilizada para la resolución de los problemas planteados por la designación por la Comunidad Autónoma de Cataluña (1982) y de Andalucía (1994) de un mayor número de Senadores del que les correspondía, aunque en este caso sería de aplicación dicha causa de cese en virtud del apartado f) del artículo 18 RS.

Junto a las causas generales de cese, el artículo 18, apartado f), del Reglamento del Senado hace una referencia específica a los Senadores designados, estableciendo que perderán su condición de Senadores cuando así proceda

y se comuniquen por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas. No nos detenemos en este apartado en cuanto que ya ha sido analizado al tratar de la duración del mandato.

Finalmente, cabe señalar que en los supuestos en los que se produzca una vacante singularizada (por fallecimiento, renuncia, sentencia anulatoria, etc.) la cobertura de la misma se suele realizar mediante la designación de otro candidato propuesto por el Grupo Parlamentario proponente de la candidatura del Senador vacante. Así se establece en la Comunidad de Madrid, al disponerse por el artículo 225.7 del Reglamento de su Asamblea que «si a lo largo de la Legislatura se produjera alguna vacante entre los Senadores designados, corresponderá al Grupo Parlamentario al que perteneciera el Senador designado en el momento de la designación proponer el candidato que habrá de sustituirle, procediéndose seguidamente a su designación conforme al procedimiento previsto en los apartados anteriores».

VIII. EFECTOS EN EL SENADO DE LA INTEGRACIÓN Y CESE DE LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA

8.1. Efectos de la incorporación

El hecho de que las elecciones autonómicas y las generales al Senado no sean en la mayoría de los casos coincidentes motiva que en numerosas ocasiones la incorporación de los Senadores autonómicos tenga consecuencias en la vida interna de la Cámara Alta, consecuencias que serán de importante consideración cuando de resultados de la celebración de elecciones autonómicas la incorporación de nuevos Senadores provoque un cambio de mayoría en el Senado. Tal circunstancia, como se recordará, se produjo a raíz de las elecciones autonómicas de 1995.

8.1.1. *Efectos en los órganos de la Cámara*

El artículo 13 del Reglamento del Senado establece que una vez constituido definitivamente el Senado, si como consecuencia de la incorporación de nuevos Senadores aumentase en más de un 15 por 100 el número de miembros existentes en aquel momento, podrá procederse, a petición de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores, a la elección de una nueva Mesa. En desarrollo de este artículo, y para evitar peticiones de renovación de Mesa totalmente extemporáneas, se dictó por la Presidencia del Senado la Norma Supletoria de 15 de octubre de 1985, que establece que la solicitud de nueva elección debe ser presentada no más tarde de las cuarenta y ocho horas que preceden a la primera sesión plenaria del período de sesiones siguiente a aquel en que se produjo el aumento de más del 15 por 100. Por otra parte, quizá sería deseable que se hubiera establecido también la posibilidad de una nueva elección de la Mesa para los supuestos

en los que, no produciéndose un aumento del número de Senadores, se produzca, en cambio, una variación en la composición política de la Cámara, alterándose significativamente la distribución de fuerzas entre los Grupos Parlamentarios.

En relación con la Junta de Portavoces podrá producirse la incorporación del portavoz de un nuevo Grupo Parlamentario, cuando éste se haya constituido como consecuencia de la incorporación de los Senadores designados. En una sola ocasión se produjo tal supuesto, con la constitución del Grupo del CDS en 1987.

En el caso de la Diputación Permanente ha de tenerse en cuenta que la cobertura de vacante sólo está prevista cuando uno de sus miembros cese como Senador, sea designado como miembro del Gobierno o cambie de Grupo Parlamentario (art. 46.1 RS), por lo que la designación de nuevos Senadores autonómicos no implica por sí misma una alteración en la composición de la Diputación Permanente.

Por lo que respecta a la composición de las Comisiones, ésta habrá de adecuarse en cada momento a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios, tal y como establece el artículo 31 RS. De ahí que los cambios en la distribución de escaños entre los Grupos Parlamentarios producidos por la incorporación de nuevos Senadores designados por las Comunidades Autónomas tendrán como consecuencia una nueva distribución de puestos en las Comisiones. Dicha distribución se efectuará el primer día de cada período ordinario de sesiones (art. 51.2 RS).

8.1.2. *La incorporación a los Grupos Parlamentarios*

La posibilidad de constitución de un nuevo Grupo Parlamentario aparece contemplada en el apartado 2.º del artículo 28 RS al señalarse que en el caso de los Senadores elegidos por las Asambleas legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, se aplicará lo dispuesto en el apartado anterior (la presentación a la Presidencia del escrito conteniendo los nombres de los integrantes del Grupo Parlamentario), pero computándose, en su caso, el plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de presentación de las credenciales. Se plantea la duda de si la constitución de dicho nuevo Grupo debe realizarse íntegramente con Senadores designados, y, por lo tanto, no sujetos al plazo general establecido en el apartado 1.º del artículo 28 RS (cinco días hábiles desde la constitución del Senado). Morales Arroyo niega la posibilidad de que se forme un Grupo Parlamentario como consecuencia de la incorporación de Senadores designados cuando éste se integre parcialmente por Senadores electos, por cuanto que en tal caso nos hallaríamos ante un fraude de ley, por el que se evitaría la aplicación del plazo del 28.1 RS. Lo cierto es que en la práctica se ha permitido tal posibilidad: así, en el caso del Grupo del CDS antes comentado, siete de sus miembros se encontraban ya en la Cámara al inicio de la legislatura.

El supuesto normal es el de la incorporación a Grupos Parlamentarios ya constituidos, supuesto que no reviste mayores particularidades. Es de destacar, por otra parte, la importancia cuantitativa que en el Grupo Mixto han tenido los Senadores autonómicos, en cuanto pertenecientes a formaciones políticas minoritarias (que en numerosas ocasiones han obtenido escaño no en función de su importancia numérica en su Cámara de origen, sino como fruto de negociaciones o compromisos en la misma).

8.2. Efectos de la pérdida de su condición por los Senadores designados

Son los mismos que los provocados por el cese de cualquier otro Senador. Deberá procederse a cubrir los cargos que ocuparan dichos Senadores cesantes. Aun cuando un Senador sea designado de nuevo por su Comunidad Autónoma, deberá realizarse una nueva provisión de los cargos que ocupare anteriormente, ya que se considera que ha perdido su condición de Senador el día anterior a la nueva designación. Este supuesto se ha producido en varias ocasiones: así, por ejemplo, han causado baja y han sido reelegidos un Vicepresidente segundo y un Secretario del Senado (y lo mismo ocurrirá presumiblemente en el caso del actual Presidente del Senado, tras la celebración de las elecciones autonómicas de 2003).

Otro posible efecto de la pérdida de la condición de Senador designado es la eventual disolución de un Grupo Parlamentario, cuando su número descendiere por debajo del mínimo permitido por el Reglamento (seis Senadores). Ello ocurrió en 1991 con el Grupo del CDS.

IX. SIGNIFICACIÓN DE LOS SENADORES DESIGNADOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO

La cuestión de la significación de los Senadores designados en el ejercicio de su mandato senatorial nos remite a la cuestión de qué es lo que pretendía el constituyente español de 1978 con la introducción del apartado 5.º del artículo 69 CE: si sólo pretendió introducir a la Comunidad Autónoma como base de la elección de una parte de los Senadores, añadiendo además el criterio poblacional en la elección de los mismos, sin deducir de ello mayores consecuencias, o si se dejaba la puerta abierta a que tales Senadores pudieran desempeñar una función singularizada en su actuación en la Cámara Alta. Aja y Arbós han subrayado la importancia de los Senadores autonómicos, atribuyéndoles una representación muy superior a la de los Senadores denominados «provinciales». Apellániz, por su parte, indica que su legitimidad es cualitativamente diferente a la de los Senadores elegidos en las provincias como circunscripción territorial, entendiendo que éstos no tienen ninguna representación de las mismas que puedan ejercitar en la Cámara Alta, y sí, en cambio, los Senadores del 69.5 CE en relación con sus respectivas

Comunidades Autónomas. Por el contrario, la posición mayoritaria es la que niega tal representatividad cualificada, por cuanto que todos los Senadores representan al pueblo español, de acuerdo con lo establecido por el artículo 66.1 CE (Ripollés Serrano, Recoder de Casso).

La significación de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas ha de ser abordada en un doble ámbito: el normativo y el práctico o empírico.

Por lo que respecta al primero, debe subrayarse que son muy pocas las menciones que en relación a dichos Senadores se contienen en el Reglamento del Senado y que supongan una particularización o especialidad en el ejercicio de sus funciones senatoriales. Concretamente, sólo dos artículos cabe señalar al respecto, ambos referidos a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En primer término, en el artículo 56 bis.1 (redactado conforme a la reforma de 1994) se dispone que todos los Senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.5 de la Constitución, que no sean miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, serán advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir, así como inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos sus debates. Por su parte, el artículo 56 bis.5, apartado 1.º, establece que cuando los asuntos afecten de un modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrá constituir una Ponencia para que los examine con carácter previo, pudiendo intervenir en la misma todos los Senadores designados por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma afectada.

Así pues, son muy escasos los cauces desde los que el Reglamento permite una intervención específica y singularizada de los Senadores de designación autonómica. Influye en ello el obstáculo que supone el hecho de que con la configuración actual del mandato parlamentario y la prohibición consiguiente de la imperatividad del mismo, tales Senadores no puedan recibir instrucciones de sus Asambleas Legislativas, por lo que en principio no nos encontraríamos ante una representación cualificada de las Comunidades Autónomas. Pero si bien ello es cierto desde el punto de vista normativo y formal, en la práctica sí existe una vinculación, por mínima que sea, entre los Senadores del artículo 69.5 CE y sus Asambleas. La propia normativa autonómica parte de ese hecho: así, se establecen procedimientos de información por parte de dichos Senadores a la Asamblea autonómica (supuestos a los que antes nos hemos referido) y se les concede la posibilidad de intervenir en las sesiones de la misma (cuando lo soliciten, en Murcia, o cuando intervengan para informar de iniciativas tramitadas o en tramitación en el Senado, en Castilla-La Mancha). Incluso al margen de dicha normativa, la sola pertenencia a ambas Cámaras (la estatal y la autonómica) implica o debería implicar un mínimo vínculo entre ambas, facilitando que los Senadores designados introduzcan o traigan a una de ellas temas que están siendo o han sido discutidos o abordados por la otra. Por ello, en reconocimiento

de esa vinculación, o para reforzarla, quizá hubiera sido conveniente la articulación de otros cauces de participación singularizada de los Senadores designados en el funcionamiento del Senado. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. La actual resolución presidencial que desarrolla tales procedimientos (Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993) prevé la posible intervención de una delegación de la Comunidad Autónoma implicada. Bien podría —a nuestro juicio— haberse establecido que tal delegación estuviera integrada por Senadores de designación autonómica. Lo mismo puede decirse en lo que respecta a la defensa de las proposiciones de ley con origen en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Quizás, el reforzamiento de los cauces de intervención singularizada de los Senadores autonómicos podría operar como paliativo de la escasa significación que hasta el momento han tenido en la Cámara Alta los Grupos territoriales constituidos en el seno de los Grupos Parlamentarios (la introducción de dichos grupos tendría como objetivo el posibilitar la intervención de una voz cualificada, la de los Senadores elegidos o designados en una Comunidad Autónoma, en el debate de asuntos de particular interés autonómico).

En el terreno de la experiencia, podemos llegar a una conclusión parecida a la acabada de señalar. Así, con carácter general, no puede hablarse de una especificidad en la realización de sus tareas senatoriales por parte de los Senadores designados. Los Senadores designados se integran en los Grupos Parlamentarios con el resto de Senadores, donde su singularidad se diluye, máxime si se tiene en cuenta la disciplina de partido. Por otra parte, la propia utilización de los escasos cauces de intervención singularizada que permite el Reglamento del Senado a los Senadores designados ha brillado por su ausencia en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, aunque bien es verdad que en la composición de ésta los Grupos Parlamentarios suelen proponer como miembros de pleno derecho de aquélla a Senadores designados por las Asambleas autonómicas. En lo que respecta al resto de la actuación de los Senadores, podría pensarse que las intervenciones de los Senadores designados en su mayor parte tendrán por objeto problemas de ámbito autonómico (y no meramente local o provincial). Ello es así parcialmente. Es cierto que en buen número de los debates en los que se trata de una determinada Comunidad Autónoma es frecuente la actuación como portavoces de los Grupos Parlamentarios de Senadores designados por las Asambleas autonómicas, especialmente si se tiene en cuenta que gran parte de los Senadores designados son personas con reconocida experiencia en los asuntos de su Comunidad Autónoma y en todo caso personas con una acrisolada trayectoria política. Sin embargo, ha de señalarse con Apellániz Barrio que el número de iniciativas de carácter estrictamente autonómico presentadas por tales Senadores no es muy significativo en relación con el resto de sus intervenciones. Así, el autor mencionado calcula que menos de una cuarta parte del total de las iniciativas presentadas

por los Senadores designados se refieren específicamente a su Comunidad Autónoma.

Otro factor que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la significación de los Senadores designados es el hecho de que el ser miembros de la Asamblea Legislativa de su Comunidad Autónoma dificulta en numerosas ocasiones el cumplimiento pleno de sus funciones, sea en el Senado o en la Asamblea autonómica, si no en ambas. Este dato ha provocado que en las últimas reformas autonómicas en materia de designación de Senadores se haya suprimido en algunas Comunidades la exigencia de la condición de diputado autonómico para ser designado como Senador del 69.5: es el caso de Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Canarias ha ido más allá al establecer que si bien la designación ha de recaer en un miembro del Parlamento, la aceptación por el designado comportará la renuncia a su condición de Diputado autonómico [art. 13.d) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por LO 4/1996, de 30 de diciembre]. García-Escudero señala que esta tendencia, que podríamos considerar inversa respecto a una primera hacia la acumulación de mandatos, puede deberse a la experiencia (sobre todo en el caso de mayorías ajustadas) de la necesidad de contar con una dedicación más plena de los parlamentarios autonómicos, en particular cuando se trata de Comunidades Autónomas alejadas del Parlamento nacional (Baleares, Canarias). Con todo, debe tenerse en cuenta que la acumulación de actas entraña también determinadas ventajas, principalmente la de que los Senadores autonómicos traerán a la Cámara estatal los principales debates y preocupaciones de su Comunidad Autónoma, trasladándose al Senado el debate político concreto que tiene lugar en las Asambleas Autonómicas. Asimismo los mecanismos de colaboración entre el Senado y dichas Asambleas podrán ser más fluidos gracias a la figura de estos Senadores.

X. LOS SENADORES AUTONÓMICOS Y LA REFORMA DEL SENADO

Como señaláramos al comienzo de nuestra exposición, ha existido desde el mismo momento de la aprobación de nuestra Carta Magna un malestar hacia el Senado. Es posición mayoritaria en nuestra doctrina aquella que preconiza la necesidad de reformar la Cámara Alta, generalmente de cara a su configuración como una Cámara de representación territorial. No faltan, sin embargo, autores que muestran sus dudas, cuando no su rechazo, sobre la conveniencia de tal reforma. Lucas Murillo señala que no es conveniente una reforma constitucional del Senado en una dirección que otros países que la han recorrido están procediendo a desandar. García-Escudero y Pen-dás García señalan que el Senado español está plenamente en la línea de democratización y de representación territorial que justifica la pervivencia de las segundas Cámaras en el constitucionalismo contemporáneo. Es más, García-Escudero nos recuerda la tesis de Dehousse, la denomina «paradoja

de Madison»: cuando mayor poder asume una Cámara Alta, en menores condiciones está de desarrollar su función de representación y defensa de los intereses territoriales (como demostraría el frecuente uso partidista del veto en el Bundesrat alemán). Portero Molina indica que el Senado no ha causado ningún tipo de desajuste territorial y que las reformas institucionales no están suficientemente maduras, concluyendo que la Cámara tendría posibilidades de prestar mayor atención a las realidades territoriales con sólo introducir cambios en el personal político que los partidos políticos envían.

Como hemos indicado, un buen número de autores se manifiesta por el contrario partidarios de abordar una reforma orgánica en la composición del Senado en la que los Senadores de designación autonómica se verían afectados.

En primer lugar, cabe mencionar las propuestas que abogan por una configuración tipo Bundesrat alemán, en la que los Senadores sean miembros y representantes de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. En favor de esta opción se manifiestan Arbós y Vintró.

Otro grupo de autores (Garrorena entre ellos) es proclive a la designación de todos los Senadores por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo austríaco.

Tampoco faltan autores que proponen un modelo mixto entre el alemán y el austríaco, mezclando los dos tipos de representaciones descritas (Leguina, Punset).

Otros autores defienden la elección de todos los Senadores por el electorado tomando como base la Comunidad Autónoma. Es el caso de López Garrido, quien propugna la elección por sistema proporcional de cinco Senadores por Comunidad Autónoma y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, teniendo escaño en el Senado los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En este apartado cabe citar también las tesis que propugnan la elección de los Senadores en circunscripciones autonómicas, coincidiendo con las elecciones autonómicas, configurándose un Senado de carácter permanente.

Finalmente, cabe señalar las posturas de aquellos que defienden un Senado que aúne caracteres de todos los sistemas señalados. Así, Martínez López Muñiz propone un Senado de 182 miembros, 92 designados por las Comunidades Autónomas (uno de ellos designado por el Presidente de la Comunidad y los otros elegidos por la Asamblea), 86 elegidos por provincias y cuatro por Ceuta y Melilla. Fernández Segado defiende un sistema parecido: 3 Senadores elegidos por el electorado de cada provincia, Presidentes de la Comunidad como miembros natos, y designación por las Asambleas autonómicas de 2 Senadores y uno más por cada 400.000 habitantes o fracción superior a 200.000 o por cada 500.000 y fracción superior a 250.000.

No creemos que el futuro del Senado se juegue ineludiblemente en el papel asignado a los Senadores de designación autonómica. En ello coincidimos con Alba Navarro cuando afirma que las reformas que pueden hacer cambiar el rol de aquél en nuestro sistema constitucional no pasan necesariamente por el ámbito orgánico, sino por el funcional. El aumento del

número de Senadores de designación autonómica o incluso la composición íntegra del Senado por esta clase de Senadores, no supondría una mutación trascendental en el papel de la Cámara Alta, al menos a corto y medio plazo. Y ello por cuanto que en grandes líneas no se alteraría la distribución de fuerzas en el Senado y sobre todo, por cuanto que en la dinámica actual los Senadores designados una vez que obtienen su escaño pasan a integrarse en el Grupo Parlamentario, sometiéndose como el resto de Senadores a la disciplina de partido. Serían, por tanto, transformaciones mucho más profundas, que afectasen a la configuración actual de la representación y al propio funcionamiento de los partidos políticos, las que podrían determinar una mayor significación del instrumento diseñado en el artículo 69.5 de la Constitución que supusiera una transformación del Senado. Con todo, la virtualidad de estos Senadores en cuanto mecanismos de conexión entre las Comunidades Autónomas y el Senado es evidente. En la actualidad (y mucho más si se incrementa su número en un futuro) pueden ser un mecanismo de introducción silente y continuada de una cierta especificidad autonómica en el Senado. Además de ello, debe tenerse en cuenta que todo sistema político debe enfrentarse un día a momentos cruciales en los que mecanismos que hasta dicho momento se han mantenido en «estado de hibernación» adquieren un protagonismo principal exigido por las circunstancias. Quizás tal sea el caso de los Senadores autonómicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARBÓS, Xavier, «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, tercer cuatrimestre 1991, pp. 7 y ss.
- ASENSI SABATER, J., y SEVILLA MERINO, J., «La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Corts Valencianes, Valencia, 1986, pp. 107 y ss.
- ELIZALDE PÉREZ, J., «El Senado (comentario al art. 69 CE)», en *Comentarios a las Leyes Políticas* (dir. ALZAGA, Ó.), t. VI, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1989, pp. 131 y ss.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El Senado (comentario al art. 69 CE)», en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dir. ALZAGA, Ó.), t. VI, Cortes Generales, Ed. Edersa, Madrid, 1998, pp. 181 y ss.
- FLORES JUBERÍAS, C., «A House in Search of a Role: The Senado of Spain», en *Senates. Bicameralism in the contemporary world* (ed. PATTERSON, S., y MUGHAN, A.), Ohio State University Press, Columbus, 1999, pp. 260 y ss.
- GARCÍA-ESCUDERO, P., *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- «Consideraciones sobre la duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 28, primer cuatrimestre 1993, pp. 37 y ss.
- «La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, segundo cuatrimestre 1999, pp. 158 y ss.

- GARRORENA MORALES, A., «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, primer cuatrimestre 1995, pp. 7 y ss.
- LÓPEZ GARRIDO, D., «Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, tercer cuatrimestre 1994, pp. 7 y ss.
- PORTERO MOLINA, J. A., «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87 (nueva época), enero-marzo 1995, pp. 81 y ss.
- PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- «La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la Sentencia del TC 18 diciembre 1981)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 161 y ss.
- «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 81 y ss.
- RECORDER DE CASSO, E., «Comentario al artículo 69 CE», en *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA), 2.^a ed., Civitas, Madrid, 1985, pp. 1952 y ss.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 91 y ss.
- RUSELL, M., «The Territorial Role of Second Chambers», en *Second Chambers* (ed. BALDWIN, N., y SHELL, D.), Ed. Frank Cass., Londres, Oregón, 2001, pp. 105 y ss.
- SEVILLA MERINO, J., «Los Senadores autonómicos», en *Las Cortes Generales* (dirección del Servicio Jurídico del Estado), vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 2247 y ss.
- VARIOS AUTORES, «La reforma del Senado», *Cuadernos y Debates*, núm. 53, Senado-CEC, Madrid, 1994.
- *El Senado, Cámara de representación territorial* (coord. PAU I VALL), Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid-Barcelona, 1996.
- *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos*, Asamblea de Madrid-Dykinson, Madrid, 1998.