

INFORME

LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA Y LA TEORÍA DE LOS VASOS COMUNICANTES: PANORÁMICA ACTUAL Y UNA REFLEXIÓN PARA EL FUTURO

por **María Garrote de Marcos**

Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional, Universidad Complutense

RESUMEN

En este trabajo se ofrece un análisis muy concreto del grupo de senadores de designación autonómica. Tras repasar la normativa autonómica sobre este sistema de designación, dispersa y en ocasiones heterogénea, se presenta una panorámica sobre las recientes designaciones de estos senadores desde 2015, con el fin de valorar si la procedencia de otras arenas políticas –en ciertos casos de enorme relevancia institucional– influye en su incorporación a la Cámara, y si es posible afirmar una suerte de representación política específica atribuida a estos parlamentarios, aunque jurídicamente no se reconozca.

ABSTRACT

This paper offers a very specific analysis of the Senators appointed by the Autonomous Communities. After reviewing the regional regulations of this system of designation, dispersed and sometimes heterogeneous, an overview is presented on the recent appointments of these senators since 2015, in order to assess whether their origin from other political arenas influences their incorporation into the Chamber, and if it is possible to affirm a sort of specific political representation attributed to these parliamentarians, even if it is not legally recognized.

I. INTRODUCCIÓN

El Senado español no encaja en ningún modelo teórico pues aunque se define como cámara de representación territorial, ni su composición –ni sus funciones– se ajustan a esa categoría. La Constitución española determina una composición del Senado que contradice esencialmente su carácter de cámara de representación territorial y el sistema electoral utilizado contribuye a generar aún más confusión. Las unidades territoriales mayoritariamente representadas en el Senado –las provincias– no pueden calificarse de entidades con autonomía política, y las Comunidades Autónomas, que sí lo son, se encuentran representadas de un modo muy peculiar, que además incluye un componente poblacional incoherente con la auténtica representación territorial. La crítica a los modos de reclutamiento de los senadores ha sido un lugar común en la doctrina.

Los senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas constituyen un elemento de creciente y significativo interés. Desde 2015 los parlamentos autonómicos están más fragmentados y el surgimiento de nuevos partidos ofrece una realidad distinta sobre la que operar. Junto a ello, la relevancia personal de los senadores de esta procedencia es cada vez mayor, su protagonismo mediático, provocado por ciertos casos de corrupción ha contribuido a que se preste más atención a este grupo.

La presente contribución pretende ofrecer una panorámica sobre las recientes designaciones de estos senadores desde 2015, valorar si la procedencia de otras arenas políticas –en ciertos casos de enorme relevancia institucional– influye en su incorporación a la Cámara, y si es posible afirmar una suerte de representación política específica atribuida a estos parlamentarios, aunque jurídicamente no se reconozca. La reflexión que se pretende gira en torno a las posibilidades que puede brindar este modo de selección de senadores para relanzar la representación territorial de la Cámara y/o para utilizarlo como canal de comunicación entre las instancias nacionales y autonómicas... si en un futuro se procede finalmente a su reforma.

II. LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA. RÉGIMEN JURÍDICO

Una de las características más señaladas de la regulación de los Senadores autonómicos es su dispersión normativa. La Constitución apenas menciona en su art. 69.5 unas mínimas pautas para proceder a la designación de estos parlamentarios: “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”.

El desarrollo posterior de este artículo en la normativa estatal ha sido ciertamente escueto, por entenderse que es ésta una materia que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. Así, las referencias que se recogen en el Reglamento del Senado se centran principalmente en el modo de perfeccionamiento de su condición de Senadores y eventual cese (arts. 1, 12, 18 y 19), en su incorporación a los grupos parlamentarios (art. 28), incluidos los grupos territoriales (art. 32) y un especial tratamiento a los mismos en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

(art. 56 bis ap. 1 y ap. 5)¹. En todo caso, esta parquedad no hace sino confirmar que el estatuto jurídico de estos senadores autonómicos es el mismo que el del resto de senadores electos².

Por su parte la Ley Orgánica de Régimen Electoral General sólo se refiere a los senadores de designación autonómica para aclarar en su artículo 165.4 que el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado.

La heterogeneidad de fuentes normativas autonómicas presenta no obstante algunos elementos comunes: En cuanto a las fuentes formales, todas las Comunidades Autónomas recogen en sus Estatutos de Autonomía una referencia a la designación de los senadores autonómicos, si bien la mayoría sólo lo contemplan como una función más del Parlamento, limitándose a reproducir el artículo 69.5 sin determinar procedimiento alguno³. En cambio, otros aluden específicamente a cuestiones como la necesidad de ostentar la condición de diputado de la Asamblea, la vinculación del mandato de senador a la propia Asamblea⁴, o las eventuales comparecencias de los Senadores ante la Cámara⁵.

En algunos casos se hace una remisión expresa a la ley para desarrollar el precepto estatutario⁶. La regulación mediante ley de las condiciones para la designación de los senadores fue tempranamente aceptada por el Tribunal Constitucional, que en la STC 40/1981 ya permitió esta posibilidad siempre que la ley “se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación”⁷. No obstante, la opción por el desarrollo legislativo en lugar del reglamentario ha sido criticada por algunos, por entender que se trata de la ejecución de una competencia de la Asamblea y por tanto de una materia propiamente reglamentaria, con el riesgo añadido que puede comportar para la autonomía parlamentaria (García Escudero, 1995:131, Asensi Sabater; Sevilla Merino, 1986:116).

1. El artículo 56 bis 1 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 apartado 5 añade que “cuando los asuntos a tratar afecten de 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”.

2. Así lo expresó el TC en STC 40/1981, FJ 3 c). En realidad, sólo se diferencian en cuanto a su peculiar forma de designación y adquisición de la condición de senador y en el momento y circunstancias que determinan su cese como tales. Ni sus derechos ni sus prerrogativas difieren del resto, como tampoco sus funciones. Véase, por todos, (García Escudero, 1995).

3. Asturias, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Murcia, Galicia, País Vasco, Navarra

4. Así lo prevén el EA Canarias (art. 13); EA Cantabria (art. 9); EA Extremadura (art. 16.2); EA Madrid (art. 16.3); y EA La Rioja (art.19.1).

5. Es el caso del EA Andalucía (art. 223); EA Baleares (art. 50); y EA Cataluña (art. 179).

6. Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña (que exige mayoría absoluta para su aprobación), Comunidad Valenciana, Murcia, País Vasco y La Rioja

7. Véase FJ 1 b) de la STC 40/1981, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi. Un comentario sobre aquella sentencia en, (Punset. 1983).

En todo caso, con remisión o sin ella, lo cierto es que once Comunidades Autónomas cuentan con una Ley específica que regula la designación de los senadores⁸, cuyo contenido en ocasiones reitera o es reiterado en el Reglamento parlamentario correspondiente. Junto a ello, no han faltado normas que completan las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, como las Resoluciones de la Presidencia en Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha⁹.

Pese a la diversidad de fuentes es posible individualizar una serie de elementos que resultan relevantes para nuestro análisis de forma que podamos comparar el régimen jurídico que informa la designación de estos senadores en todas las Comunidades Autónomas. Estos elementos serían: a) número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma; b) requisitos de elegibilidad; c) procedimiento de presentación y selección de candidatos; d) votación; y e) relaciones entre los senadores y la Asamblea designante con posterioridad a la designación.

1. El número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma

En relación a este punto hay partir del artículo 69.5 CE que indica que cada Comunidad designará un senador y otro más por cada millón de habitantes. Como exige la LOREG en su artículo 165.4, la población que se debe tomar como base para la determinación del número de senadores será la del censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado. Pese a la claridad del precepto no han faltado situaciones conflictivas en las que no existía acuerdo sobre el número de senadores a designar¹⁰, hasta el punto de que el Senado viene publicando un Acuerdo de su Diputación Permanente sobre el número de senadores a designar por las Comunidades Autónomas una vez que se convocan elecciones generales desde 2007.

La indefinición sobre el órgano competente para determinar el número de senadores –que no la cifra de población de referencia, que es clara– es lo que ha provocado un incidente referido al número de senadores que corresponde elegir a las Cortes Valencianas para la XII Legislatura, que se vería reducido¹¹. La raíz del problema es

8. 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias; Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre procedimiento para la designación de senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de Castilla-La Mancha; Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León; Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado; Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana; Ley 6/1983, de 22 de julio, sobre designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre Designación de Senadores representantes de Euskadi; Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

9. Véase, Resolución de 9 de abril de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, sobre la designación por el parlamento de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (<https://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/PublicacionesOficiales/Resoluciones/RP-2008-01.pdf>); Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario (http://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/asesoria/resolucionesPresidencia/BOCA_191_ResolucionInterpretativa.pdf); y Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 20 de noviembre de 2001, sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara. <http://www.cortesclm.es/paginas/acuerdos/resolucion1.php>

10. García-Escudero relata algunos casos, véase, (García Escudero, 1995: 179-183).

11. En este caso y como consecuencia de la convocatoria de elecciones para el 26 de junio de 2016, la propuesta de la Diputación permanente del Senado contemplaba un senador menos para la Comunidad Valenciana, habida cuenta que el censo de referencia contemplaba una disminución de la población que conducía a dicha reducción.

que en normativa autonómica se prevé que sea normalmente la Mesa de la Cámara quien, poco después de celebradas las elecciones autonómicas, determine el número de senadores a designar, teniendo en cuenta las cifras de población vigentes en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales, sin que se prevea mecanismo alguno de actualización en caso de sucesivas convocatorias electorales, como ha ocurrido con ocasión de las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016. Cuando se ha registrado un aumento de población, la asamblea autonómica ha procedido a designar un senador más, pero el caso contrario no se había contemplado y puede afectar a la naturaleza del mandato.

La determinación del número de senadores se atribuye en cada Comunidad Autónoma a la Mesa de la Cámara, o a la Mesa y la Junta de Portavoces (con su acuerdo o simplemente oída ésta).

En la actualidad la distribución de los 58 senadores de designación autonómica es la siguiente:

Senadores de designación autonómica. XII Legislatura	
ANDALUCÍA	9
ARAGÓN	2
ASTURIAS	2
BALEARES	2
CANARIAS	3
CANTABRIA	1
CASTILLA-LA MANCHA	3
CASTILLA LEÓN	3
CATALUÑA	8
COM. VALENCIANA	6
EXTREMADURA	2
GALICIA	3
MADRID	7
MURCIA	2
NAVARRA	1
PAÍS VASCO	3
LA RIOJA	1
TOTAL	58

Toda vez que las Cortes Valencianas ya habían designado a sus seis senadores, se solicitó informe jurídico a las mismas para esclarecer la controversia. En dicho Informe se advierte, entre otras cosas, que la competencia para determinar el número de senadores a elegir recae en el Senado (Diputación Permanente), pero una vez designados los senadores por el Pleno de las Cortes, el Senado no puede desconocer dicha designación ni los mandatos que en virtud de dicho acuerdo plenario se iniciaron y que estarán vigentes –mediando la disolución y nueva constitución del Senado– hasta que se disuelvan las Cortes Valencianas. Véase, “Informe que emiten los servicios jurídicos de Les Corts en relación con la cuestión planteada en el escrito remitido por la Presidencia del Senado a la Presidencia de les Corts en fecha 5 de mayo de 2016”, disponible en la web del Senado: <http://www.senado.es/web/expedientaappendixblobServlet?legis=11&id1=12162&id2=1>

El número de senadores ha aumentado desde la II Legislatura (1982-1986) desde 46 a los 58 actuales. En porcentaje este grupo de senadores ha pasado de ser el 18,1% del total de miembros de la Cámara al 21,8% en la actualidad.

De las 17 Comunidades Autónomas, tres eligen un único senador y otras cinco eligen sólo dos, lo que significa que en casi la mitad de las Comunidades Autónomas la designación de los senadores difícilmente podrá asegurar la adecuada representación proporcional. Salvo la Comunidad Valencia, Madrid, Cataluña y Andalucía, a las que les corresponde designar seis, siete, ocho y nueve senadores respectivamente, el resto de Comunidades Autónomas designan entre uno y tres senadores. Ello afecta lógicamente al procedimiento de designación, pero sobre todo concede a estos representantes una suerte de exclusividad que les diferencia del resto de senadores de elección provincial.

2. Requisitos de elegibilidad

Los Senadores autonómicos están sometidos a las causas generales de incompatibilidad e inelegibilidad establecidas en la CE (arts. 67 y 70) y en la propia LOREG (arts. 6 y 154), aunque las Comunidades Autónomas pueden establecer requisitos adicionales siempre que no sean discriminatorios. Desde la STC 40/1981, a propósito del art. 2.1 de la Ley de designación de senadores vascos que exige ostentar la condición política de vasco para poder ser designado senador autonómico, el Tribunal Constitucional ha aceptado esta posibilidad, teniendo en cuenta que el proceso de acceso de estos parlamentarios presenta una evidente especificidad que justifica la introducción de requisitos adicionales.

En este sentido debemos prestar atención a los requisitos de elegibilidad que determinan de alguna manera los vínculos que se establecen entre los senadores y la Asamblea designante.

- a) Diez Comunidades Autónomas *sólo* exigen reunir la condición de ciudadano de la Comunidad Autónoma. Este requisito lo contempla Andalucía (art. 106 EA); Aragón (art. 5 Ley de designación); Asturias (art. 2 Ley de designación); Castilla-La Mancha (art. 2 Ley de designación); Castilla y León (art. 2 Ley de designación, en relación con el 7.1 EA); Comunidad Valenciana (art. 4.1 Ley de designación); Murcia, art. 2 Ley designación en relación con el art. 6 EA) Navarra (art. 208.3 Reglamento); País Vasco (art. 2.1 y “requisitos de capacidad, art. 4, Ley de designación).
- b) Cataluña, además de exigir la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma, exige otros requisitos. La ley de designación establece en su art. 2 que podrán “designarse como senadores en representación de la Generalidad a los candidatos que cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos por la legislación electoral general y la específica de la Generalidad, *que acreditan una trayectoria profesional o política relevante* y que tienen la condición política de catalanes en los términos establecidos por el Estatuto de autonomía”.
- c) Cinco Comunidades Autónomas exigen ostentar la *condición de diputado autonómico* para poder acceder al cargo de senador, lo que conlleva de manera implícita la exigencia de ser ciudadano de la Comunidad Autónoma: Canarias (art. 13 d) en relación con el art. 10 EA); Cantabria, (art. 9.8 EA, y art. 2.1 de la ley electoral del Parlamento de Cantabria; Extremadura (art. 16.2. 1) EA; Madrid, (art. 224 Reglamento de la Asamblea y art. 10. 8 EA); y La Rioja, (19.1.1) EA y 2.1. Ley electoral).

- d) Dos Comunidades autónomas no contemplan ningún requisito adicional a los generales: es el caso de Islas Baleares y Galicia¹²

Tanto el requisito de ostentar la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma como el de ser diputado del parlamento autonómico fueron legitimados por el Tribunal Constitucional en la STC 40/1981, en la que reconoce que ambos requisitos son “del mismo tipo” y parecen razonables y lógicos¹³.

Como puede apreciarse, actualmente sólo cinco Comunidades Autónomas mantienen la necesidad de que el senador sea miembro de la Cámara, si bien en Canarias la aceptación de la designación comporta la renuncia automática de su condición de diputado autonómico, mientras que en Extremadura se permite optar por mantener el escaño o dimitir. De esta forma, la acumulación de mandatos sólo se da en tres Comunidades Autónomas, dos de las cuales eligen a un único senador. Llama la atención en este punto que las recientes reformas llevadas a cabo, ya sea en los Estatutos de Autonomía, ya sea en las propias leyes de designación, han tendido a suprimir esta ligazón que, sin embargo, estaba presente con anterioridad en Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Extremadura¹⁴. Algunos autores defienden esta vinculación por entender que potencia la representación autonómica (territorial) en el Senado (Asensi Sabater, Sevilla Merino, 1986:117; Elizalde Pérez, 1989:131; García Escudero, 1995:157 y 239-242), pero la no acumulación de actas ha permitido formalizar las relaciones de los senadores con sus parlamentos regionales en un plano que quizá resulte más eficaz.

3. Procedimiento de presentación y selección de candidatos

En este punto nos interesa examinar, por una parte, de qué manera se atribuyen los senadores proporcionalmente a cada grupo parlamentario y, por otra, los trámites previstos para examinar la idoneidad de los candidatos propuestos.

Evidentemente, la distribución proporcional de los senadores entre las diversas fuerzas políticas está íntimamente conectada con el número de senadores a designar. En varias Comunidades la legislación autonómica prevé unos criterios claros y taxativos sobre las reglas a aplicar para la designación de senadores. Pero en algunas no se ha establecido criterio previo e, inevitablemente, han surgido controversias acerca del significado de la “adecuada representación proporcional”. El Tribunal Constitucional desde la STC 40/1981 ha sostenido un criterio muy flexible a este respecto: “la adecuada “representación proporcional” exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”¹⁵.

12. En las Islas Baleares, antes de la reforma de su Estatuto de Autonomía por L.O. 1/2007, de 28 de febrero, se exigía que los candidatos fuesen diputados del parlamento, lo que conllevaba también por añadidura la necesidad de que tuvieran la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Una vez reformado el artículo relativo a la designación de senadores autonómicos en la que dicha exigencia se suprime, no se ha introducido ninguna previsión acerca de la necesidad de ostentar la condición de ciudadano, ni en el EA ni en el Reglamento de la Cámara.

13. Según el TC, “al corresponderles estos senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación”, e incluso a la Ley, “siempre que dicha Ley se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación”. STC 40/1982, FJ 1.

14. En sentido contrario, en la Rioja se incluyó el requisito de ser diputado del Parlamento con la ley 9/1994, de designación de senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Véase, a este respecto, (García Escudero, 1995:156-159).

15. Esta doctrina se ha reiterado después en otras sentencias, como en la STC 76/1989, que resuelve el recurso de amparo planteado contra la designación de senadores por la Asamblea de Extremadura, cuando se afirma adecuación de diversos modelos de proporcionalidad siempre que el criterio se respete. En la STC 4/1992, que resuelve

Así las cosas, cinco Comunidades Autónomas determinan la utilización de la regla D'Hondt para fijar el número de senadores que corresponde proponer a cada grupo parlamentario (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León y Comunidad Valenciana), mientras que en otras seis no se explicita regla alguna, sino que este extremo lo decide la Mesa, con el acuerdo de la Junta de Portavoces (Islas Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Madrid). En las cinco Comunidades Autónomas restantes no se atribuyen los senadores a los grupos parlamentarios con carácter previo, sino que se resuelve directamente mediante votación en el Pleno (Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra, País Vasco y la Rioja)¹⁶.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas que contemplan la resolución de eventuales empates lo hacen en favor del grupo parlamentario que cuente con mayor número de votos populares, salvo en Cataluña y Comunidad Valenciana que prevén que el candidato en liza se adjudique al grupo parlamentario que no tiene aún ningún candidato asignado, y de no darse esa circunstancia se resuelve en función de los votos populares¹⁷. En nuestra opinión, esta original solución parece mostrar un interés por favorecer el pluralismo en la representación que ostentan estos senadores. Pero siendo posible –aunque poco probable– que se llegue a producir un empate, la atribución al grupo que no tiene “representación”, incluso cuando está respaldado por menos votos, no está exenta de complicaciones. La STC 76/1989 abordó precisamente un caso de empate entre dos grupos parlamentarios en aplicación de la regla D'Hondt, aceptando que se dirimiera en función del número de votos obtenidos, tal y como por otra parte prevé la LOREG (art. 173.1.d)¹⁸.

Por otra parte, las leyes de designación de Andalucía y Cataluña contienen disposiciones orientadas a garantizar la paridad o al menos la presencia equilibrada entre hombres y mujeres¹⁹.

La normativa autonómica contiene también disposiciones relativas al control de la elegibilidad e incompatibilidad de los candidatos. El procedimiento habitual consiste en atribuir dicha tarea a la Mesa o a la Comisión correspondiente, y normalmente se trata de un control meramente formal.

un recurso de amparo frente a la designación de los senadores por la Asamblea de Madrid, señaló que en ausencia normativa de una regla determinada, no puede considerarse de aplicación supletoria obligatoria la regla D'Hondt, y por tanto, aceptó la utilización de la regla de atribución de restos. Véase, (Cuenca Miranda, 2003:149).

16. Téngase en cuenta que de estas cinco Comunidades Autónomas, tres eligen sólo un senador, lo que convierte a la votación plenaria en el mejor procedimiento posible. Murcia elegía un senador hasta 1991 y la Ley que regula la designación de senadores es de 1983, reformada en 1987.

17. Art. 3.3 de la ley de designación de Cataluña, y art. 2.3. a) de la ley de designación de la Comunidad Valenciana.

18. “Esta solución no contradice el criterio de proporcionalidad y la asignación del escaño, en caso de empate, el grupo que obtuvo mayor número de votos es aplicación de lo prevenido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (...) Lo que se está manifestando es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y número de escaños, atribuyendo a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, una representación sensiblemente ajustada a su importancia real” STC 76/1989, FJ 4.

19. El artículo 4.4. de la ley andaluza establece: “En su conjunto, las propuestas de los grupos parlamentarios deberán garantizar que cada uno de los sexos esté representado en la forma más cercana posible a la paridad y, como mínimo, en un cuarenta por ciento”; por su parte, la ley catalana señala, en su artículo 3.5: “a) Los grupos parlamentarios a los que corresponde presentar más de un candidato o candidata como senador o senadora deben proponer, como mínimo, un cuarenta por ciento de mujeres o de hombres, y ninguno de los dos sexos puede superar, en ningún caso, el sesenta por ciento. b) La Mesa y la Junta de Portavoces deben procurar que los grupos parlamentarios a los que corresponde presentar solo un candidato o candidata en conjunto tiendan a proponer mujeres y hombres”.

Sin embargo, las leyes de Andalucía y Cataluña contemplan incluso la comparecencia obligatoria de los candidatos²⁰. En Andalucía, los candidatos que no sean Diputados se deben someter a una audiencia parlamentaria ante la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos (o en su defecto ante la Mesa) con presencia de los medios de comunicación²¹.

La regulación en Cataluña es ciertamente confusa. En el artículo 9.4 de la Ley de designación se señala que “La comparecencia de los candidatos propuestos ante la comisión *no es obligatoria*. Su sustanciación se rige por lo dispuesto genéricamente por el Reglamento del Parlamento”. El Reglamento, por su parte, convierte la comparecencia en obligatoria, al disponer el artículo 172 que “Las comparecencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalidad en el Senado *son obligatorias* y se rigen por lo dispuesto por el artículo 176”. Se añade que las propuestas de comparecencia deben estar suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados²². Esta abierta contradicción entre normas parece que debe resolverse en favor del reglamento parlamentario, ya que es la norma a la que materialmente le corresponde regular la organización y funcionamiento de la Cámara y sus miembros²³.

En cualquier caso, las previsiones sobre la comparecencia de candidatos parecen revelar un interés por proyectar en la designación de los senadores las dimensiones de representación “formalistas” –referidas a la noción de autorización y de responsabilidad– que habitualmente se vinculan a los procesos electorales.

4. Votación en el Pleno

Una vez establecidos los candidatos que corresponde proponer a cada grupo parlamentario, en el caso que dicha operación esté prevista con carácter previo, y examinadas las candidaturas en orden a controlar las causas de elegibilidad e incompatibilidad, todas las Comunidades Autónomas prevén la intervención del Pleno, ya sea para votar a los senadores, ya sea para ratificar las propuestas.

En este sentido podemos clasificar las votaciones que se celebran en Pleno en tres tipos:

- a) Votación por papeleta conjunta, en la que se incluyen los candidatos propuestos. El sentido del voto será sí, no o abstención. Este sistema se utiliza en Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Madrid. En Andalucía y en la Comunidad Valenciana se realiza una votación mediante papeleta en la que se incluyen todas las candidaturas, pero sólo se puede votar o bien a un número de candidatos igual a los puestos a cubrir o a una candidatura completa.
- b) Votación limitada a un único candidato. Este sistema se utiliza en Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Murcia, Navarra, País Vasco²⁴ y La Rioja.

20. También lo contemplaba, además con cierto detalle, la Ley de designación de la Comunidad Valenciana, aunque este precepto (art. 10) fue suprimido con la reforma operada en 2016.

21. Véase, art. 4.3 Ley de designación de Andalucía, art. 180 del Reglamento y la Resolución de 9 de abril de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía.

22. Los candidatos que no se presentan a la citación de comparecencia serán excluidos del procedimiento de designación. Véase, art. 9.4. Ley de designación de Cataluña y arts. 172 y 176 del reglamento del Parlamento de Cataluña.

23. En este sentido se manifiesta también García Escudero, que entiende que la designación de senadores autonómicos, aun refiriéndose a personas ajenas al parlamento tiene un contenido material de derecho parlamentario. La autora recoge también opiniones en contra, véase, (García Escudero, 1995: 125-126).

24. Según el artículo 7 de la ley de designación, “En ningún caso podrán ser elegidos la totalidad de los Senadores representantes del País Vasco a propuesta de un sólo Grupo Parlamentario representado en la Cámara”

- c) En Asturias no se especifica el procedimiento de votación en el Pleno, mientras que en Islas Baleares y Galicia el Pleno se limita a ratificar la propuesta de candidatos.

En cuanto a las mayorías necesarias para entender elegidos a los candidatos, se exige mayoría absoluta en la primera votación en Cantabria, en Castilla y León, mientras que en Castilla-La Mancha y País Vasco resulta elegido el que obtenga el mayor número de votos siempre que supongan al menos la cuarta parte de los miembros de derecho de la Cámara. De no alcanzarse dichas mayorías, se procede a repetir la votación, bastando entonces la mayoría simple. Los empates se suelen resolver en favor del candidato propuesto por el grupo parlamentario que cuente con un mayor número de miembros, o que esté respaldado por más votos populares²⁵.

5. Relaciones entre los senadores y la Asamblea designante con posterioridad a la designación

Una vez designados los senadores y expedidas las oportunas credenciales, éstos pasan a incorporarse como miembros del Senado, donde se integrarán en los diversos grupos parlamentarios y eventualmente en los grupos territoriales que se constituyan²⁶.

Uno de los aspectos más problemáticos del régimen jurídico de estos senadores es la duración del mandato de los mismos. Salvo Galicia, que vincula el mandato de sus senadores a la propia Legislatura del Senado, el resto de Comunidades Autónomas lo vinculan a la legislatura del Parlamento autonómico, de forma que cuando éste se disuelve finaliza el mandato de los senadores. De la misma manera, cuando acaba la legislatura del Senado finaliza también el mandato para todos aquellos senadores que no formen parte de su Diputación Permanente. No obstante, todas las Asambleas mantiene de alguna forma un vínculo para renovar la credencial y el mandato de los senadores designados que venían ejerciendo esa función. Siendo esta cuestión de enorme relevancia, debemos sin embargo prescindir de su análisis, pues desborda el objeto del presente trabajo²⁷. De igual modo, la reciente reforma operada en la Ley de designación de la Comunidad Valenciana, que introduce la eventual revocación del mandato del senador designado, es una cuestión que pese a su trascendencia debemos dejar a un lado²⁸.

La conexión del mandato de los senderos de designación autonómica al de la asamblea que les designó pone de manifiesto la especial y a veces intensa entre estos representantes y la Comunidad Autónoma de origen. En orden a fortalecer esa vinculación y mantener puntos de contacto entre ambas partes muchas Comunidades Autónomas prevén un régimen especial de relaciones que a priori son de difícil categorización jurídica.

Diez Comunidades Autónomas contemplan algún mecanismo de relación entre los senadores autonómicos y la asamblea designante, con más o menos precisión en su regulación. Lógicamente, las cuatro Comunidades Autónomas que exigen ostentar la condición de diputado autonómico no prevén ningún tipo de enlace posterior, habida cuenta de la pertenencia del senador a la Cámara autonómica. Así, salvo Asturias, Galicia y Navarra –cuya normativa de designación ha permanecido sin apenas

25. En Navarra los empates se dirimen en función del número de miembros que tiene los grupos parlamentarios y, a igualdad de miembros, se resuelve en favor del candidato de más edad, lo que puede plantear una discriminación por razón de la edad. (art. 208 reglamento del Parlamento de Navarra).

26. Evidentemente, la incorporación de este grupo de senadores a la Cámara Alta tiene efectos tanto en los órganos del Senado, como en los grupos parlamentarios ya constituidos o por constituir (arts. 13, 28 y 46.1 RS). Véase a este respecto, (Cuenca Miranda, 2003:159-160).

27. Sobre esta cuestión, véase, (García Escudero, 1999:158-165).

28. Sobre esta cuestión, véase, (Fernández Esquer, 2017). También, (Navarro Marchante, 2017).

modificaciones desde los años ochenta– el resto de Comunidades Autónomas han establecido reglas para garantizar la vinculación de sus senadores.

Con el fin de presentar una visión general de las normas que regulan las relaciones entre senadores y asambleas autonómicas se han clasificado éstas en función del grado de rigidez que imponen a las mismas. Para ello se ha tenido en cuenta dos elementos; si los preceptos que prevén dichas relaciones se encuentran suficientemente desarrollados para poder ser aplicados, y si los términos en los que se desenvuelven esas relaciones implican comparecencia personal ante algún órgano del Parlamento.

De esta manera tendríamos tres tipos de normativa: las más “leves”, que por falta de desarrollo ulterior o porque las previsiones que contemplan permiten ejercer un control o una vinculación frágil; las que se sitúan en término medio; y las “duras”, que se encuentran más desarrolladas a nivel legal o reglamentario, y que pormenorizadamente detallan las comparecencias de los senadores, que además son obligatorias.

Dentro de las reglas denominadas “leves” se incluyen las previstas en Castilla y León, Murcia y País Vasco.

En Castilla y León sólo se recoge una referencia a las eventuales relaciones de los Senadores con la Cámara, cuyo desarrollo se encomienda al Reglamento y aún no se ha producido (D. A. 1ª Ley de designación).

En Murcia, la ley de designación establece en su artículo 8 que los senadores “podrán asistir a los Plenos de la Asamblea Regional. No tendrán voto, si no fueren Diputados Regionales, pero tendrán voz en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea”.

El Reglamento del Parlamento vasco (art. 233) señala que los senadores tendrán reservado un escaño en el salón de sesiones del Parlamento, y les serán notificados cuantos asuntos pudieran ser de su interés en orden al mejor cumplimiento de sus funciones en el Senado. Además, el Pleno podrá solicitar a los senadores cuantos informes sobre sus actuaciones en el Senado puedan interesar a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que deberán ser enviados a la Mesa del Parlamento para su posterior remisión a los grupos parlamentarios”.

En estos casos, o bien se les permite la asistencia voluntaria a las sesiones de la Cámara, o bien se les puede requerir cierta información, pero que no implica la comparecencia personal.

En cuanto a las regulaciones que están en un término medio, podemos incluir las de Andalucía y Castilla-La Mancha.

En Andalucía, el artículo 223 del EA señala que los senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el parlamento en los términos que establezca su reglamento para informar de su actividad en el Senado. En desarrollo de esta previsión estatutaria, el artículo 8 de la ley de designación dispone que los senadores designados podrán comparecer ante el mismo para informar de su actividad en el Senado, en los términos que determine el Reglamento del Parlamento de Andalucía. De momento no se ha desarrollado reglamentariamente el régimen de estas comparecencias, si bien ya ha habido peticiones para comparecer de algún senador²⁹.

En Castilla La-Mancha, el artículo 3 de la ley de designación establece que “Los senadores representantes de la Comunidad Autónoma facilitarán a las Cortes Regionales información, en la forma en que se determine por las normas de desarrollo de la presente Ley.” Según el art. 100.1 del reglamento de la Cámara manchega “El Senador o Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativos a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes.” Este precepto ha sido objeto de una Norma Interpretativa de la Presidencia de 20 de noviembre de 2001 que viene a delimitar con mayor precisión el alcance del mismo. En ella destaca la exigencia de una comunicación previa al Presidente manifestando la intención de intervenir, en la que señalarán los datos que resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado. Asimismo, deberán indicar el asunto del orden del día del Pleno con el que se encuentre relacionado. Es decir, se requiere que las intervenciones de los senadores en el Pleno estén sobradamente justificadas por afectar a cuestiones de relevancia autonómica y tengan vinculación directa con la actividad del Senado³⁰.

Esta normativa integrada en el nivel medio se caracteriza por prever la posibilidad de que los senadores acudan a informar, o bien de su actividad en el Senado, o bien acerca de un asunto de interés y relevancia para las materias incluidas en el orden del día del Pleno. La limitación estricta del objeto de la información (Castilla-La Mancha), en un caso, y la falta de desarrollo reglamentario en el otro (Andalucía) sitúan a estos regímenes en un punto medio.

El tercer tipo de regulación, que hemos denominado “dura” se encuentra recogida en Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana.

La ley de designación de Aragón prevé un doble mecanismo de relación, a petición de los Senadores y a solicitud de la Cámara. Así el artículo 12 señala: “1. Los Senadores designados podrán comparecer en la Comisión Institucional una vez al año, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón; 2. La mayoría de la Cámara, de acuerdo con su Presidente, podrá solicitar su comparecencia ante la Comisión Institucional cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconseje.”

El artículo 243 del reglamento de las Cortes reproduce básicamente lo establecido en la ley, aunque introduce una ligera modificación respecto a las solicitudes de comparecencia, así dispone en su apartado 2 que “Dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados de la Cámara, de acuerdo con la Presidencia, podrán solicitar, asimismo, su comparecencia ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconsejen”.

Esta previsión reglamentaria ha sido completada con una Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los

Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario. En ella se detalla la ordenación de las comparecencias, con leves diferencias entre las que son a iniciativa de los senadores y las que provienen de la Cámara³¹.

En Islas Baleares, el artículo 50 del EA establece que los senadores “comparecerán ante la comisión parlamentaria pertinente a iniciativa propia o a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados para informar de su actividad en el Senado en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears”. El artículo 189.8 del reglamento del parlamento reproduce el precepto estatutario³².

En Canarias, el reglamento parlamentario (art. 199) establece que: “El Pleno del Parlamento, a iniciativa de un grupo parlamentario, podrá solicitar a los senadores representantes de la Comunidad Autónoma su presencia para informar sobre aquellos asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias. Igual facultad corresponderá a las Comisiones, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara.

Junto a ello, también se prevén medidas para facilitar esas relaciones en los apartados 2 y 3: “2. La Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma los medios que fueren necesarios para mantener su relación con el Parlamento de Canarias. 3. La Mesa adoptará las medidas oportunas a fin de que a los citados senadores les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento de Canarias y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como senadores.”

En Cataluña la ley de designación (art. 9) contempla tanto la comparecencia a petición del senador como la solicitada por el Parlamento: “1. Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento cuando lo soliciten.

2. El Parlamento puede solicitar la comparecencia de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado de acuerdo con lo establecido por el Reglamento del Parlamento.

Por su parte, el Reglamento completa las previsiones legales en el artículo 172.: “3. Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, a petición de la tercera parte de estos o por acuerdo de la comisión, deben comparecer en una sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalidad o con las comunidades autónomas. 4. Los senadores deben ser informados de los acuerdos y debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado”.

31. Véase, “Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario”. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*. Número 191. 27 de noviembre de 2013, p. 16291

32. Con esta normativa han comparecido ya algunos senadores, aunque el motivo de la comparecencia no fuera de interés autonómico. Así, Antich tuvo que comparecer para explicar la ayuda prestada ERC para formar grupo parlamentario:

<http://www.elmundo.es/baleares/2016/02/10/56bb375922601d7a588b4598.html>

También se solicitó la comparecencia de Bauzá para explicar su voto en contra de suprimir los aforamientos. <http://www.lavanguardia.com/vida/20160929/41664351694/mes-pide-la-comparecencia-de-bauza-despues-de-que-votase-en-contra-de-suprimir-el-aforamiento-en-el-senado.html>

Por último, la ley de designación de la Comunidad Valencia, en su artículo 16 dispone que “1. Los grupos parlamentarios podrán solicitar la comparecencia de los senadores y de las senadoras designados en representación de la Comunitat Valenciana para que informen sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria, siguiendo el procedimiento que el Reglamento de Les Corts establezca para las comparecencias de los miembros del Consell. 2. En todo caso al menos anualmente los senadores y las senadoras comparecerán ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado. 3. La comparecencia del senador o senadora en virtud de lo establecido en este artículo serán de carácter obligatorio”. El artículo 17 prevé la asistencia de senadores al Pleno o a las Comisiones.

Dentro de este grupo de Comunidades Autónomas con normativa “dura” existen no obstante algunas diferencias. Casi todos atribuyen la iniciativa a un grupo parlamentario salvo Aragón que exige la iniciativa de dos grupos. Algunos contemplan la comparecencia anual, como la Comunidad Valenciana o Aragón; en algún caso también se contempla que la Cámara autonómica facilite y proporcione la información necesaria al senador (señaladamente en Canarias). Sólo la normativa de Comunidad Valenciana dice expresamente que la comparecencia es obligatoria y además la equipara con las de los miembros del Consejo de Gobierno.

Visto el panorama normativo, tres son los interrogantes que nos surgen. En primer lugar, la constitucionalidad de la normativa autonómica cuando va más allá de los supuestos analizados por la jurisprudencia constitucional (relativos a la duración del mandato o a ciertos requisitos complementarios de elegibilidad), normativa que añade una obligación singular al estatuto de ciertos senadores que se cumple en el ámbito de las instituciones autonómicas³³. En segundo lugar, la incomparecencia del senador convocado no puede originar ninguna sanción jurídica, si acaso un reproche político. En este caso es claro que el senador de designación autonómica no está vinculado con la Asamblea designante por mandato alguno³⁴. Por último, el trámite de comparecencia puede ser instrumentalizado por los grupos parlamentarios, ya sea por la mayoría o por las minorías, para obtener ventajas políticas, como ya ha acontecido en algunos Parlamentos autonómicos³⁵. La Tabla 1 recoge los elementos más significativos del régimen jurídico que acabamos de examinar.

33. Y ello no sólo desde la perspectiva material sino también desde la formal, pues la ubicación normativa de dichas obligaciones es variada; las encontramos en los Estatutos de Autonomía, pero también en las leyes y en los reglamentos parlamentarios. Véase, (Morales Arroyo, 2012: 3082-3091).

34. Como ya sostuvo Punset, “Dada la prohibición de mandato imperativo que afecta a todos los miembros del Senado (art. 67.2 CE) y habida cuenta del carácter estatal de dicha Cámara, parece claro que, en términos jurídicos, la relación en cuestión es unidireccional y ase agota en el acto de designación”. (Punset, 1983:170).

35. Baste el ejemplo de Ritá Barberá, citada para comparecer ante las Cortes Valencianas con un objetivo ajeno a su labor como senadora (dar explicaciones sobre la operación Taula), y su negativa a comparecer. <http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20160229/4096237723/rita-barbera-evita-comparecer-corts-valencianes.html>

TABLA 1. Régimen jurídico de los senadores de designación autonómica

CCAA	Normativa	Diputado autonómico	Control previo	Procedimiento Designación	Relaciones posteriores
ANDALUCÍA	EA, LEY, R	NO	SI Comparecencia	Votación conjunta	SI
ARAGÓN	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación limitada a uno	SI
ASTURIAS	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación sin especificar	NO
BALEARES	EA, R	NO	NO	Votación conjunta	SI
CANARIAS	EA, R	SI/cese inmediato	no	Votación Conjunta	SI
CANTABRIA	EA, LEY, R	SI	NO	Votación limitada uno	NO
CASTILLA-LA MANCHA	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación limitada a uno	SI
CASTILLA LEÓN	EA, LEY, R	NO	SI Presidente y Mesa	Votación conjunta	SI pero sin desarrollar
CATALUÑA	EA, LEY, R	NO	SI Comparecencia	Votación Conjunta	SÍ
COM. VALENCIANA	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación candidaturas	SI
EXTREMADURA	EA, R	SI	SI Mesa	Votación conjunta	NO
GALICIA	EA, R	NO	NO	Ratificación	NO
MADRID	EA, R	SI	SI Mesa	Votación conjunta	NO
MURCIA	EA, LEY, R	NO	SI Mesa	Votación voto limitado uno	SI
NAVARRA	EA, R	NO	SI Mesa	Votación voto limitado uno	NO
PAÍS VASCO	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación voto limitado uno	SI
LA RIOJA	EA, LEY. R	SI	SI Comisión	Votación voto limitado uno	NO

III. LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA EN LA XII LEGISLATURA

Teniendo presente el régimen jurídico de los senadores de designación autonómica, someramente descrito en las líneas precedentes, repasaremos las características de los senadores que fueron designados en la XII Legislatura. Prácticamente la totalidad de los senadores fueron designados durante la X Legislatura (en julio de 2015) y, salvo algunas excepciones, todos ellos han participado ininterrumpidamente en tres legislaturas. Además, dado que estos senadores se designaron después de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, su adscripción política recoge los cambios producidos en algunos sistemas de partidos autonómicos en los que se incorporaron nuevos partidos.

Para valorar las características de estos senadores nos fijaremos en dos aspectos: por una parte, las características personales, referidas a su trayectoria política o profesional, y su adscripción partidista. Por otra parte, se examina los cargos que ostentan en el Senado. Todo ello nos permitirá comprobar si el grupo de senadores de designación autonómica posee unas características que lo diferencian del resto de senadores, y si esas diferencias convierten a estos parlamentarios en representantes cualificados, ya sea en términos políticos o territoriales.

TABLA 2. Senadores de designación autonómica por CCAA y Grupos Parlamentarios

Comunidad Autónoma	Número de senadores (Porcentaje sobre los senadores que tiene el partido en la CA)							TOTAL
	PP	PSOE	PODEMOS	ERC	PNV	NACIONALISTA	MIXTO*	
ANDALUCÍA	3 (14,3)	5 (26,3)	1 (100)					9
ARAGÓN	1 (10)	1 (25)						2
ASTURIAS	1 (33,3)	1 (50)						2
BALEARES	1 (20)	1 (100)						2
CANARIAS	1 (12,5)	1 (50)				1 (100)*		3
CANTABRIA	-	1 (50)						1
CASTILLA LA MANCHA	1 (6,2)	1 (16,7)	1 (100)					3
CASTILLA LEÓN	2 (6,9)	1 (10)	-					3
CATALUÑA	1 (100)	1 (100)	1 (20)	2 (20)		2 (50)	1 (100)	8
COMUNIDAD VALENCIANA	2 (18,2)	1 (100)	1 (33,3)				1 (100) 1 (50)	6
EXTREMADURA	1 (14,3)	1 (33,3)	-					2
GALICIA	2 (14,3)	1 (25)	-					3
MADRID	3 (50)	2 (66,7)	1				1 (100)	7
MURCIA	1 (25)	1 (50)	-					2
NAVARRA	-	-	1 (50)					1
PAÍS VASCO	-	1 (100)	-		1		1 (100)	3
LA RIOJA	1 (25)	-	-					1
TOTAL CCAA (%)	21 (14, 1)	20 (32,2)	6 (30)	2 (16,7)	1 (16,7)	3 (50)	5 (45,4)	58 (21,8)
TOTAL SENADO	149	62	20	12	6	6	11	266

*Los partidos a los que pertenecen los senadores del grupo mixto son: Ciudadanos (Cataluña, Com. Valenciana y Madrid); Compromís (Com. Valenciana) y Bildu (País Vasco)

*El senador del grupo nacionalista designado por Canarias pertenece a Coalición canaria.

En la XII Legislatura hay un total de 58 senadores de designación autonómica. Estos senadores se distribuyen en siete grupos parlamentarios. Los senadores del grupo popular y los del grupo socialista suman 41 de los 58, lo que significa que el 70,7% de los senadores autonómicos pertenecen a los dos principales partidos de ámbito nacional. Por otra parte, los partidos de ámbito regional cuentan con 8 senadores, un 13,8% del total de senadores autonómicos.

Por partidos, el PP tiene senadores en todas las Comunidades Autónomas excepto en Cantabria, Navarra y País Vasco. En Cataluña sólo tiene representación en el Senado gracias al senador de designación autonómica. Un 14,1% de su representación en el Senado se debe a este grupo de senadores.

El PSOE cuenta con senadores en todas las Comunidades Autónomas menos en Navarra y La Rioja. Sólo obtiene representación por senador de designación autonómica en Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco. Un 32,2% de su representación en el Senado lo es por designación autonómica

Podemos sólo tiene presencia en Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. En Andalucía y Castilla-La Mancha sólo tiene representación mediante el senador de designación autonómica. El 30% de su representación en el Senado se debe a los senadores autonómicos.

El PNV cuenta con seis senadores, de los cuales uno es de designación autonómica (16,7%). Esquerra Republicana de Cataluña tiene doce senadores, de los cuales dos lo son por designación autonómica (16,7%). El grupo nacionalista cuenta tres senadores de designación autonómica, el 50% de su representación total, siendo uno de ellos de Coalición Canaria y los otros dos del PDC.

En el grupo mixto se integran cinco senadores de designación autonómica, tres de ellos pertenecen a Ciudadanos y son los únicos representantes de este partido en el Senado, designados en Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. También hay un senador designado de Compromís, que supone la mitad de la representación de ese partido y otro de Bildu, único representante de dicha formación en la Cámara.

Como puede comprobarse, gracias a los senadores de designación autonómica, muchas fuerzas políticas consiguen representación en el Senado en Comunidades Autónomas donde no ha resultado elegido ningún senador. Junto a ello, pequeños partidos obtienen presencia en el Senado sólo por esta vía.

Veamos ahora por partidos los principales perfiles de los senadores de designación autonómica³⁶.

De los 21 senadores del PP, hay 6 ex Presidentes autonómicos, 2 ex Ministros o ex Altos Cargo de la Administración General del Estado; 3 ex Consejeros o ex Altos Cargos de la Comunidades Autónomas, y 4 Alcaldes. Es decir, 15 de los 21 senadores cuentan con una trayectoria política de primer orden.

De los 20 senadores del PSOE, hay 4 ex Presidentes autonómicos, 1 ex Alto Cargo de la Administración General del Estado; 3 ex Consejeros o ex Altos Cargos de la Comunidades

Autónomas, y 5 Alcaldes o Presidentes de Diputación Provincial. En este caso, 12 de los 20 poseen una relevante trayectoria política.

En ambos partidos todos los senadores cuentan con una amplia experiencia parlamentaria, ya sea como Diputados del Congreso, como Senadores electos o como Diputados autonómicos. Muchos de ellos también son dirigentes del partido a nivel autonómico.

En el grupo nacionalista, los dos senadores de PDC han sido Consejero de la Generalidad y Alto Cargo de la misma, respectivamente. La representante de Coalición Canaria fue Consejera del Gobierno Canario.

Estos tres grupos representan lo que podríamos denominar el “*stablishment*”.

Por el contrario, los senadores de designación autonómica pertenecientes a partidos como Podemos o ERC tiene un perfil absolutamente distinto. Suelen ser personas muy jóvenes, casi sin experiencia política previa³⁷. En Podemos los senadores de designación autonómica se eligen mediante elecciones primarias en las que participa la militancia³⁸.

En el grupo mixto hay diferencias según el partido político de que se trate. Los senadores de Ciudadanos carecen de trayectoria política relevante (salvo en política local) y son personas muy vinculadas al aparato del partido. El senador de Compromís ha sido concejal durante varios años, y el senador por Bildu fue Diputado en el Congreso por Vizcaya en la X Legislatura, pero no consiguió el acta de diputado en las elecciones de 2016 y fue entonces cuando fue promovido como senador.

Estos perfiles dan cuenta de las semejanzas y a la vez de las enormes diferencias que existen entre los senadores, pero todo ellos cuentan con alguna característica que les permite conectar con la opinión pública, ya sea por su dilatada experiencia, ya sea por lo contrario.

En cuanto a los cargos que desempeñan en el Senado, cabe destacar que en el PP hay 7 miembros titulares de la Diputación permanente y 3 suplentes. Uno de ellos es miembro de la Mesa de la Cámara y otros once son Presidentes o miembros de la Mesa alguna Comisión. El resto son portavoces o viceportavoces. En el PSOE hay 5 miembros titulares de la Diputación permanente y 5 suplentes. Uno de ellos es miembro de la Mesa de la Cámara y otros doce son Presidentes o miembros de la Mesa alguna Comisión. También hay portavoces y viceportavoces. En Podemos, el portavoz del grupo parlamentario es el senador designado por Madrid. Hay dos miembros titulares de la Diputación permanente y uno suplente. En ERC los dos miembros pertenecen a la Diputación permanente, uno como titular y otro como suplente. La portavoz del grupo ERC es senadora de designación autonómica. El senador del PNV también es el portavoz del grupo y miembro titular de la Diputación permanente. En el grupo nacionalista, un senador del PDC es el portavoz del grupo y miembro titular de la Diputación permanente. La senadora por Canarias es miembro suplente de la Diputación permanente. En el grupo mixto un senador es de la Diputación permanente (Ciudadanos) y otro es suplente en la misma (Compromís).

37. Curiosamente, aunque la normativa catalana es la única que exige que el candidato acredite una trayectoria profesional o política relevante, ha sido el parlamento catalán quien ha designado al senador más joven la historia, Bernat Picornell, sin experiencia política ni profesional previa (Véase su ficha personal en la web del Senado <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/index.html?id1=17327&legis=12&id2=g>

38. Mercé Vila, senadora de Podemos designada por Cataluña fue propuesta después de no conseguir el escaño al que aspiraba en las elecciones al Parlamento catalán de septiembre de 2015.

En total, de los 58 senadores de designación autonómica, 18 son miembros titulares de la Diputación Permanente y 12 lo son en calidad de suplentes. De las 29 Comisiones constituidas (exceptuando las Comisiones mixtas), 8 están presididas por Senadores de designación autonómica.

Estos datos no hacen sino revelar que no sólo los perfiles políticos y/o profesionales de los senadores de designación autonómica son especialmente relevantes, sino que la función que desempeñan en la Cámara implica su participación directa en las labores de dirección e impulso de la misma.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN ATRIBUIDA A LOS SENADORES AUTONÓMICOS

Los senadores de designación autonómica son un grupo especial de senadores, por más que su estatuto jurídico se proclame idéntico al de los senadores de elección. El procedimiento de designación y la diversidad normativa que informa el mismo ofrece un panorama que cuenta con pocos elementos comunes. Las Comunidades Autónomas han querido promover y reforzar la representación que ostentan estos senadores como auténticos representantes de las Comunidades Autónomas (y no del pueblo español, art. 66 CE). Para ello se prevén una serie de mecanismos que, ya sea con anterioridad a la designación, ya sea con posterioridad a la misma, refuerzan los vínculos entre estos senadores y los Parlamentos de origen. La supresión del requisito de ser diputado autonómico en muchas Comunidades Autónomas ha conducido a la introducción de elementos nuevos en la designación de estos senadores, como las comparecencias informativas.

Pese a que estas relaciones se han regulado en ocasiones de manera un tanto problemática, lo cierto es que abren una vía de comunicación y cooperación no sólo interorgánica (Senado-Parlamento autonómico) sino también interpersonal (Estado-Comunidades Autónomas). Si se pretende impulsar las funciones del Senado y con ello su papel institucional en el entramado político, podría empezarse por actuar sobre este grupo de senadores. Hace años ya se propuso utilizar a estos senadores para promover un ámbito de diálogo y cooperación³⁹.

Las relaciones que pueden mantener los senadores designados con sus Cámaras autonómicas pueden reforzarse pese a la prohibición del mandato imperativo⁴⁰. Un enfoque finalista de las normas que regulan el Senado en la Constitución permite afirmar que con estos senadores se buscaba trasladar las sensibilidades autonómicas a una Cámara de ámbito estatal, dando a estos representantes un perfil diferente. Y el Tribunal Constitucional ve en ello un aspecto de la autonomía⁴¹.

A la vista de las distintas disposiciones autonómicas que regulan las relaciones de los senadores con sus Asambleas, se podría plantear algunas medidas para minimizar los

39. Xavier Arbós proponía una Comisión integrada únicamente por los senadores designados por las Comunidades Autónomas que podría examinar los textos normativos al mismo tiempo que el Congreso de los Diputados, y mantener contacto con las Comunidades Autónomas para llegar a acuerdos antes de que el texto llegara al Senado. Se ganaría tiempo y se otorgaría a estos senadores un papel relevante en los mecanismos de formación de las decisiones que afectan a las Comunidades Autónomas. Véase, (Arbós, 1991:7-33).

40. En opinión de Núñez Rodríguez, la negación de toda posibilidad instrumental y orgánica de intensificación de las relaciones de los senadores designados con sus asambleas de origen sería hipertrofiar la interpretación del mandato imperativo. Véase, (Núñez Rodríguez, 1998:91)

41. Las Comunidades Autónomas “pueden participar en la determinación de tal política en virtud de la *representación específica* que las distintas comunidades autónomas tienen en el Senado”. STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2.

riesgos de manipulación política y evitar la imposición de obligaciones que escapan al estatuto del senador. Las comparecencias podrían convertirse en rutinarias, con periodicidad anual. Si se requiere la comparecencia de un senador debería hacerse por mayoría cualificada y motivadamente, limitando el objeto de la información a los asuntos de específica relevancia para la Comunidad Autónoma. En este sentido, el modelo de Castilla-La Mancha se antoja como el más adecuado. Avanzar en estos mecanismos de relación puede ser sencillo pues las Comunidades Autónomas cuentan con un amplio margen para regularlas.

Por otra parte, del examen de los senadores designados en la XII Legislatura se desprende que puede haber en ese grupo un interesante campo para explorar nuevas vías de representación. Es cierto que no se puede hablar de “autorización” ni tampoco de “responsabilidad” pero no cabe duda de que los senadores portan una representación que no coincide ni debe coincidir con la que ostentan los senadores de elección provincial. El mero desajuste en la incorporación a la Cámara de unos y otros ya es una prueba de ello. Es un aspecto que convendría al menos reflexionar de cara al futuro.

Sin embargo, el problema que impide cualquier atisbo de optimismo es la adscripción partidista de los senadores, los cuales, una vez designados se inscriben en los grupos parlamentarios y se impone la lógica partidista sobre la lógica territorial o autonómica. Quizá si se impulsara su función representativa y se especializaran sus funciones podrían minimizarse los efectos de la adscripción partidista o al menos se podrían combinar con otro tipo de intereses no estrictamente partidistas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARBÓS, X. (1991), “El Senado: Marco constitucional y propuestas de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, número 24, pp. 7-33
- ASENSI SABATER, J., SEVILLA MERINO, J. (1986), “La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*, Valencia, Cortes Valencianas.
- CUENCA MIRANDA, A. (2003), “Los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, en *Asamblea*, núm. extraordinario, 1.
- ELIZALDE PÉREZ, J. (1989), “Comentario al artículo 69 de la Constitución”, en ALZAGA, O., (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VI, Madrid, Edersa.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2017), “La posible inconstitucionalidad de la Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana”. Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en León los días 30 y 31 de marzo de 2017. <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacioncfernandezesquer.pdf>
- GARCÍA ESCUDERO, P. (1999), “La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, pp. 158-165.
- GARCÍA-ESCUDERO, P. (1995), *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales- Centro de Estudios Constitucionales.
- MORALES ARROYO, J.M. (2012), “Artículo 223. Senadores por Andalucía”, en CRUZ VILLALÓN, P., MEDINA GUERRERO, M., (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, t. I, Parlamento de Andalucía, pp. 3082-3091.
- NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2017), “La revocación de senadores de designación autonómica (a propósito de la Ley valenciana 10/2016)”, Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en León los días 30 y 31 de marzo de 2017. <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacionvnavarro.pdf>
- NÚÑEZ RODRIGUEZ, V. (1998), “Los parlamentos autonómicos como foro de elección senatoria”, en VERA SANTOS, J.M., (Coord.), *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson.
- PUNSET, R. (1983), “La designación de los senadores por las Comunidades Autónomas. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, pp. 161-185. ■