

Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

Letrada de las Cortes Generales.

Resumen

En el artículo se aborda el estudio de la regulación estatal y autonómica de los senadores de designación autonómica como instrumentos para el reforzamiento e institucionalización de las relaciones entre los diferentes Parlamentos Autonómicos y las Cortes Generales, motor esencial para potenciarlas en el entendido de que estas en un estado compuesto como el nuestro se realizan en pie de igualdad y desde la necesaria lealtad y cooperación entre las diferentes fuentes de producción normativa.

Palabras clave: parlamentos, asambleas autonómicas, senado, senadores de designación autonómica.

Resum

En a l'article s'aborda l'estudi de la regulació estatal i autonòmica dels senadors de designació autonòmica com a instruments per al reforçament i institucionalització de les relacions entre els diferents parlaments autonòmics i les Corts Generals, motor essencial per a potenciar-les, en el benentès que aquestes, en un Estat compost com el nostre, es realitzen en peu d'igualtat i des de la lleialtat i cooperació necessàries entre les diferents fonts de producció normativa.

Paraules clau: parlaments, assemblees autonòmiques, senat, senadors de designació autonòmica.

Abstract

This article deals with the national and regional regulations of senators elected by the legislative Assemblies or superior collective bodies of the Regional Governments as driving forces to enhance the inter-relationships between Regional Assemblies and the Cortes Generales, which in a compound state like ours must necessarily take place on an equal footing and be developed on the basis of loyalty and cooperation between the different law-making bodies.

Key Words: Parliaments, Regional Assemblies, Senate, Senators elected by legislative Assemblies or superior collective bodies of the Regional Governments.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Requisitos para ser designados.
- III. Procedimiento de Designación.
- IV. Los Senadores de Designación Autónoma como instrumentos de información e integración.
- V. Duración y terminación del mandato.
- VI. Bibliografía.

I. Introducción

El apartado quinto del artículo 69 de la Constitución española tras consagrar a la Cámara alta como cámara de representación territorial introduce la figura de los senadores de designación autonómica al indicar que 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 territorial.

En opinión de Fernández Segado y citando a su vez reflexiones de autores como Bastida y Caciagli su existencia es resultado de un compromiso si bien su presencia, en número sensiblemente inferior frente a los senadores de elección popular facilita argumentos que desvirtúan la afirmación del Senado como cámara de representación popular.

En palabras de Fernández Segado es inaceptable entender que estos senadores son la voz de las Comunidades Autónomas en la Cámara alta. No podemos dejar de compartir la premisa que además ha hecho suya el Tribunal Constitucional, indicando que su representación es *repraesentatio in toto no singuliter* y que el hecho de haber sido designados por una Comunidad Autónoma hace referencia al título con el que acceden al escaño pero no interfiere en modo alguno en la prohibición del mandato imperativo del artículo 67.2 del texto constitucional y por tanto la exclusión de todo sometimiento jurídico a voluntades ajenas al representante.

Si bien eso es así en sentido estricto, los senadores autonómicos no son la voz de las Comunidades Autónomas, sí dan voz o deben dar voz a las Comunidades Autónomas y a sensu contrario deberían ser instrumentos o catalizadores de articulación en las comunidades autónomas de origen para dar a conocer la actividad del Senado.

Partimos de la premisa de que es necesario potenciar la relación existente entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, que

encuadrada en la lealtad y cooperación institucional es la manifestación parlamentaria del estado compuesto.

Mi doble condición de Secretaria General de la Asamblea de Madrid desde hace ya cinco años y mi pertenencia al cuerpo de letrados de las Cortes Generales me lleva a afirmar empíricamente que los retos parlamentarios y administrativos son muy similares y tan solo la dimensión presupuestaria o la repercusión en materia de personal o mediática es variable. No es primera y segunda división sino que estamos ante niveles competenciales distintos. Ello conlleva que una relación fluida a nivel administrativo y a nivel político permite dar mejor respuesta a los retos y problemas que se planteen.

Con independencia de fomentar la sentida necesidad de intercambiar experiencias a nivel administrativo que tengan como escenario o protagonista al Senado, la Constitución española nos dota de instrumentos como las proposiciones de ley autonómica o los propios senadores de designación autonómica para potenciar esas relaciones y como fórmula de cohesión del estado.

La designación de estos senadores, instrumentos de cohesión del Estado, compuesto en su diseño constitucional, se realizará por la Asamblea legislativa o en su defecto el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de Autonomía.¹

1 Las diferentes Comunidades autónomas poseen regulaciones diferenciadas que en algunos casos se limitan a una sucinta referencia al artículo constitucional que es desarrollado por ley autonómica. Y en otros casos la regulación es pormenorizada. Algunas comunidades vinculan el mandato con la condición de diputado autonómico y en otros casos no se requiere tal condición. No es posible realizar un estudio amplio de los diferentes regímenes en estas líneas pero todos ellos han sido sistematizados por Piedad García– Escudero en la obra de los Senadores Designados por las Comunidades Autónomas, de obligada consulta.

En cuanto a la normativa aplicable para Andalucía son los artículos 103, 106 y 223 del Estatuto de Autonomía, la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El artículo 180 del Reglamento Parlamentario Andaluz y la Resolución de la Presidencia de 9 de abril de 2008 que lo desarrolla. En Aragón se contiene el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y los artículos 277 a 285 del vigente Reglamento y en la Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para Asturias la regulación se contiene en artículo 24 del Estatuto de Autonomía y en el 224 del Reglamento

En relación al número a designar por cada Comunidad Autónoma se combinan dos criterios, un mínimo por territorio y otro variable en función de la población. Ha sido la LOREG la que ha desarrollado la parca regulación constitucional. El artículo 165.4 de la LOREG establece que las Comunidades Autónomas designan además un senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que aseguran, en todo caso, la adecuada representación proporcional. A efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando

parlamentario y su desarrollo se contiene en la Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias. Baleares lo regula en exclusiva en su Estatuto de Autonomía (artículos 50,64 y Disposición Transitoria Séptima) y en el artículo 189 del Reglamento. Igual sucede en el ámbito Canario donde la regulación es exclusivamente estatutaria en su artículo 13 y reglamentaria (artículos 8, 198, 199 y Disposición Adicional Tercera). En Cantabria la escueta regulación estatutaria del artículo 9 y el solitario artículo 191 del Reglamento ha sido complementado con la Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre procedimiento para la designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Castilla La Mancha parte del Estatuto de Autonomía en su artículo 9 y del artículo 100 del Reglamento que fue asimismo objeto de desarrollo en una interesante Resolución de la Presidencia (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) que tendremos ocasión de comentar en el cuerpo del artículo y cuenta además con su propia ley reguladora: Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Castilla y León sigue el esquema del desarrollo legislativo en la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores de la Comunidad de Castilla y León. que completa el artículo 24 del Estatuto de Autonomía y el artículo 170 del vigente Reglamento. Cataluña sigue un esquema similar de regulación: Estatuto de Autonomía (artículos 61.y 179), Ley de desarrollo: y regulación en reglamento parlamentario resultando especialmente interesante el régimen de comparencias e información que regula en el artículo 153. Valencia desarrolla también por Ley la normativa estatutaria y reglamentaria en la Ley 9/2010, de 7 de julio de 2010, de Designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana. Extremadura, Galicia, Navarra y Madrid lo regulan básicamente en el reglamento, partiendo del precepto estatutario. (Extremadura. Artículos 244 a 247 de su Reglamentos., Galicia artículo 165 del vigente Reglamento, Navarra en el artículo 208 del Reglamento y en Madrid artículos 223 a 226 del RAM). Murcia y País Vasco lo regulan en las tempranas leyes: Ley 6/1983, de 22 de julio sobre designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi (BOPV núm. 17, de 12 de mayo de 1981). Igual regulación legal posee La Rioja, a través de la Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado. La Junta Electoral Central en su Acuerdo de 23 de mayo de 1996 ha establecido que la referencia demográfica temporal a tener en cuenta a efectos de dicha designación es la de las elecciones al Senado celebradas con anterioridad a la elección y constitución de la Asamblea legislativa autonómica correspondiente que procede a dicha designación y en el Acuerdo de 15 de febrero de 2000 aclara que el instrumento demográfico al que se refiere el artículo constitucional y que replica la LOREG, es decir el censo de población de derecho vigente en cada momento es el censo de población y no el padrón de habitantes y está constituido por las cifras oficiales de población que elabora el INE.

II. Requisitos para ser designados

En relación a los requisitos para poder ser senador de designación autonómica existen regulaciones variadas que oscilan entre aquellas Comunidades Autónomas que lo reservan a los diputados de la cámara autonómica (Canarias, Cantabria, Madrid, La Rioja, Extremadura y Castilla La Mancha) y el resto de las Comunidades Autónomas donde cualquier ciudadano que sea elector y que ostente la condición política de la respectiva comunidad autónoma, no esté incurso en causa de inelegibilidad puede ser propuesto.

En tal sentido en el artículo 19/2007 de 19 de diciembre de Senadores de Designación Autonómica de Andalucía establece como causas de inelegibilidad específicas además de las establecidas en la legislación electoral, los altos cargos de la administración de la Junta de Andalucía, los miembros de la Mesa del Parlamento, los Presidentes de las Diputaciones y los alcaldes y alcaldesas. El artículo 2 de la Ley 4/1981 sobre designación de senadores representantes de Euskadi recoge expresamente a los componentes del Tribunal Constitucional, los altos cargos de la administración del Estado, con excepción de los miembros del Gobierno del Estado, el Defensor del Pueblo, los

Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, los militares profesionales y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y policía en activo y los miembros de las Juntas Electorales.²

La opción estatutaria por una u otra formulación pondera cuestiones tales como evitar la acumulación de actas en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que optan por no circunscribir las candidaturas a diputados de la cámara autonómica y en el caso de restricción a estos la Ley 4/1985 de 26 de junio de Senadores de Designación Autonómica de Castilla La Mancha en su exposición de motivos justifica esta opción con dos argumentos, por un lado el mantenimiento de la correlación directa e inmediata entre Cortes y Senado y en segundo lugar por el reforzamiento que esta opción realiza de la intervención de los electores en el proceso de designación de los senadores.

No obstante, es preciso matizar que en el ámbito de las Comunidades Autónomas que restringen los posibles candidatos a diputados de la cámara autonómica a su vez se pueden diferenciar entre aquellos que vinculan la condición de senador de designación autonómica al mandato del diputado regional y aquellas que no.

Así por ejemplo esa vinculación se declara en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Cantabria o en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Madrid por lo que solo quien ostente la condición plena de diputado puede ser designado y la pérdida de dicha condición lleva aparejada o comporta la de senador designado por la Comunidad Autónoma.

Cabría por tanto una eventual renuncia a la condición de senador de designación autonómica exclusivamente, lo que se haría en el Senado que inmediatamente calificado el escrito trasladaría a la cámara autonómica a los efectos de proceder a la cobertura de la vacante. De modo inverso la renuncia a la condición de diputado comporta que la

² Este artículo fue objeto de recurso de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional en sentencia de 18 de diciembre de 1981 lo desestimó.

cámara autonómica traslade al senado la misma. Igual vinculación se produce en el ámbito de Castilla La Mancha.^{3,4}

En Canarias conforme al artículo 13 de su Estatuto de Autonomía los candidatos han de ser diputados autonómicos, no obstante su designación por el pleno del parlamento canario y la posterior aceptación comporta la renuncia a su condición de diputado autonómico.

Así paralelamente el artículo 8 del Reglamento del Parlamento de Canarias establece que el diputado perderá su condición de tal por la aceptación de su designación como senador representante de la comunidad autónoma de Canarias y añade que los efectos de la aceptación se entenderán producidos desde la cumplimentación de los requisitos previstos en el Reglamento del Senado para la perfección de la condición de senador.

En Extremadura esta designación no es *ope legis* una causa de pérdida de la condición de diputado y así el diputado podrá optar por mantener su escaño autonómico o bien renunciar al mismo, sin perjuicio de su condición de senador con mandato vinculado a la legislación autonómica.

En Andalucía donde se opta por el modelo de no limitación de las posibles candidaturas a diputados, se excluye a los candidatos diputados del trámite de audiencia pública (artículo 4.3 de la Ley 19/2007 de 17 de diciembre). Es en esta vigente regulación en la que se modifica la anterior vinculación a la condición de diputado al igual

3 La comunicación de la renuncia del Senador en representación de la Comunidad Autónoma se traslada por el Presidente del Senado a la Cámara autonómica, al grupo parlamentario correspondiente del Senado, a las Direcciones de Presupuestos y Contratación, de Recursos Humanos y Gobierno Interior y a la Intervención de la Secretaria General así como se orden su publicación en la web del Senado.

De esta comunicación toma conocimiento la Mesa del Parlamento Regional y declarara la vacante dando traslado al grupo originalmente proponente de las misma para que conforme a reglamento proceda a efectuar una nueva designación.

4 Así en el supuesto de renuncia a la condición de diputado autonómico cuando esta estuviese vinculada a la de senador designado en el acuerdo de la mesa en la que se califica la renuncia se incluiría como parte del mismo informar al Presidente del Senado de la pérdida de la condición de senador y solicitar al grupo parlamentario al que perteneciese que proceda a efectuar propuesta de designación de candidato para la cobertura de la vacante.

que la Ley 18/2003 de 11 de julio aragonesa que elimina la vinculación que existía también en la primigenia regulación del texto de la Ley 3/1983 de 28 de septiembre.

Necesario es comentar que la ley andaluza introduce en relación a las candidaturas el criterio de la paridad y establece que en su conjunto, las propuestas de los grupos deberán garantizar que cada uno de los sexos esté representado en la forma más cercana a la paridad y como mínimo se ha de garantizar un 40%.

Las propuestas se presentan generalmente acompañadas del currículum vitae del candidato a efectos de verificar como establece la normativa catalana la «trayectoria profesional o política relevante» y de la aceptación del candidato siempre y cuando esto no se efectúe presencialmente en el Pleno.

La regulación aragonesa detalla indicando que el escrito firmado por el portavoz se acompañará de los datos personales del candidato, escrito de aceptación, declaración de no estar incurso en causa de incompatibilidad y documentos que acrediten su elegibilidad.

III. Procedimiento de Designación

El procedimiento para la designación de Senadores arranca con la fijación del número de senadores que corresponde elegir a cada Comunidad Autónoma. Se requerirá de un acuerdo de la Mesa de la Asamblea sobre la distribución entre los grupos parlamentarios del número que corresponda a cada uno de ellos siguiendo criterios de proporcionalidad. Acordada pues la cuota de reparto, se procede a la apertura de un plazo de presentación de solicitudes.⁵

⁵ Un modelo de acuerdo de Mesa sería el siguiente: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 69.5 de la Constitución, 165. 4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, xx del Reglamento del Parlamento, y una vez examinada la certificación expedida por la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística referida al censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado que tuvieron lugar el xxx, se fija en xxx el número de Senadores que correspondería designar y se acuerda aprobar la siguiente distribución proporcional.

La fijación del número de senadores se atribuye mayoritariamente a la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces (así sucede en Andalucía, Asturias, Cataluña y Madrid entre otros). No se requiere el acuerdo de la Junta de Portavoces que se entiende que será en todo caso oída en Aragón, Baleares, Castilla y León y La Rioja.

Aunque el reglamento parlamentario nada indique la conveniencia de la participación de la Junta de Portavoces es evidente pues aunque la fijación del número de senadores pudiera parecer una simple operación aritmética, lo cierto es que encierra una dimensión política-institucional evidente y de ahí la conveniencia de integrar a la Junta de Portavoces en el trámite de determinación.

El criterio será el de la proporcionalidad en el reparto y los posibles empates se dirimirán por el número de votos obtenidos por las formaciones políticas en los comicios precedentes. En la regulación de Castilla y León a tal efecto se establece que se entenderá por el número total el que resulte de sumar partidos, coaliciones o agrupaciones de electores integrados en el grupo.

Idénticas consideraciones pueden ser hechas en este punto sobre la fijación del plazo que puede realizarse en un único acto, es decir mediante un único acuerdo de mesa que fije el número de senadores a designar y el plazo para formular las propuestas.

Debemos tener presente que determinadas regulaciones autonómicas configuran un plazo máximo en el que estos acuerdos preparatorios han de ser tomados y que impide que bien por falta de acuerdo o por filibusterismos varios pueda dilatarse la designación de senadores autonómicos.

Así por ejemplo Aragón concede un plazo máximo de 30 días desde la constitución definitiva de la Mesa, que son 20 en el País Vasco. En Castilla La Mancha se concreta en 20 días desde la celebración de las elecciones. También es este el *dies ad quo* en Castilla y León pero el plazo es de 30 días.

En Cantabria son tan solo 8 días desde la elección de la Mesa el plazo para fijar el número de senadores y en el plazo máximo de 10 días naturales deberán de ser propuestos los candidatos.

Por tanto el *dies ad quo* se toma en algunos casos desde la fecha de las elecciones lo que de facto acorta el plazo real pues no es hasta la constitución de la Mesa cuando la nueva cámara está plenamente operativa.

En algunas regulaciones la fijación del plazo corresponde al Presidente, así por ejemplo en Andalucía, Baleares, Castilla y León y Cataluña.

Las candidaturas deben de ser objeto de examen por parte de la Cámara para determinar que no incurren en ningún tipo de incompatibilidades y el cumplimiento de los requisitos que hayan sido establecidos estatutariamente o por desarrollo legislativo.

La verificación del cumplimiento de este requisito se encomienda en Aragón a la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado y siguiendo la exhaustiva regulación de plazos que se hace en los artículos 277 a 283 de su reglamentos, se otorga un plazo máximo de 5 días para que si se observase posible incompatibilidad se comunique al portavoz del grupo y al interesado concediéndole un plazo de cinco días para optar. Si agotado este no se hubiese ejercitado el derecho de opción se concederá un plazo de 5 días al grupo parlamentario proponente para formular nueva propuesta.

El dictamen final en todo caso tendrá que ser evacuado dentro de los 15 días desde la encomienda.

En Asturias es también la Comisión de Reglamento la encargada de llevar a cabo esa verificación, al igual que en La Rioja que posee un plazo brevísimo de tan solo 48 horas para llevar a cabo el dictamen sobre las incompatibilidades. En el País Vasco la verificación la realiza la Comisión de Incompatibilidades y en Castilla La Mancha la Comisión del Estatuto del Diputado en el plazo de 15 días.

En este punto recordar que en la regulación andaluza se recogen expresamente las audiencias públicas de los candidatos que no son

necesarias en el supuesto de que los candidatos ostenten la condición de diputado, lo que no deja por un lado de ser una suerte de presunción de idoneidad por el hecho de ser representante de los ciudadanos elegido previamente en las urnas y quizás también para evitar «politizar» estas audiencias. La Ley 9/2010 de 7 de julio valenciana introduce también estas como punto esencial. El trámite de comparecencia ante Les Corts de los candidatos propuestos se produce a los efectos de conocer sus méritos y trayectoria.

La designación culmina con la elección en el Pleno de la Cámara autonómica. Esta es un máxima general. Aragón establece un plazo máximo en el que tendrá que desarrollarse esta sesión y que no podrá ser superior a los 20 días siguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de las candidaturas.

La votación se configura como una única votación, secreta y por papeletas en las que solo se podrá escribir un solo nombre. Así se contempla igualmente en Cantabria y Castilla La Mancha.

En Madrid por su parte tan solo se establece la votación de conjunto y por tanto cabe, como ha sido una práctica, la votación por asentimiento de la cámara.

Como no existe debate previo sobre la propuesta, cabe en todo caso explicación del voto, previa solicitud de los grupos parlamentarios.

Respecto a los votos necesarios y posibles empates, Aragón introduce en su regulación que las candidaturas se entenderán ratificadas cualquiera que sea el número de votos válidos que obtengan. No existiendo de modo general mayorías cualificadas, excepciones hechas de Cantabria donde se requiere en primer lugar mayoría absoluta y sino será designado el que obtuviese en sucesivas votaciones el mayor número de votos.

En la regulación del País Vasco se detalla que resultarán elegidos el/ los que obtengan mayor número de votos emitidos siempre y cuando sumasen al menos una cuarta parte de los votos y no pudiendo ser en ningún caso elegidos todos a propuesta de un mismo grupo.

Las reglas para dirimir el empate se solventan de modo muy similar en el panorama autonómico, atendiendo al número de votos obtenidos

por la formación proponente siendo que en La Rioja se obliga a realizar hasta cuatro votaciones.

Así por ejemplo en Castilla La Mancha el propuesto será el del grupo mayoritario y si este persistiese el grupo que hubiese tenido mayor número de votos en las elecciones. Idéntica regulación posee el País Vasco.

La designación ha de ser aceptada por el candidato y se procederá una vez designado a su proclamación. Asistimos en este punto a dos modelos diferenciados y así en algunos supuestos la aceptación consta por escrito en el momento de la presentación de la candidatura mientras que otras regulaciones introducen un elemento de mayor solemnidad al producirse la aceptación en el pleno una vez proclamados en la misma sesión en que esta se produjese, que de no ser así por impedimento, serán requeridos (caso este de Aragón) para hacerlo por escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara en el plazo de 5 días desde la designación o en la regulación de La Rioja, en la siguiente sesión plenaria que se celebre.

La credencial del mismo es emitida por la Cámara autonómica y firmada esta se realiza por triplicado entregando una al Senador designado, otra al Senado y una tercera que se conserva en el Parlamento Autonómico a efectos de archivo. Aquí existen en el ámbito autonómico tres modelos diferenciados. Mayoritariamente se atribuye a la Mesa la expedición de la credencial (así por ejemplo Castilla La Mancha, León, Aragón, Asturias, Baleares entre otros), otro modelo es el de encargar al Presidente de la Cámara la expedición de la credencial, lo que hacen Madrid y Extremadura y por último el modelo de La Rioja en que corresponde al Secretario General de la Cámara, al que además se otorga un plazo máximo de 7 días para su expedición que deberá ser remitida al Presidente del Senado y al interesado.

Los tres modelos son válidos y tienen su razón de ser, bien sea encomendárselo al órgano rector, la Mesa, o a quien ostenta las relaciones con terceros, la Presidencia de la Cámara o al Secretario del Parlamento que en muchas legislaciones autonómicas es también el Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

Si durante la legislatura se produjesen vacantes coinciden todas la Comunidades Autónomas en no alterar la proporcionalidad inicial correspondiendo la cobertura de la misma al grupo que lo propuso inicialmente. Asturias, acertadamente, introduce un plazo máximo de cobertura de 15 días desde que se produce y de modo similar se contempla en la regulación vasca.

Efectuadas las designaciones de senadores, las modificaciones que puedan producirse en la composición no alterarán la distribución proporcional por lo que seguirá correspondiendo al grupo inicialmente proponente la cobertura de la vacante como se señala en la normativa de Extremadura, lo que preserva esta de los posibles avatares de la legislatura y cambios en la correlación de fuerzas.

IV. Los Senadores de Designación Autonómica como instrumentos de información e integración

Una vez que han resultado designados y han perfeccionado el cargo de Senador en la Cámara alta el mandato es pleno e irrevocable sino por las causas de pérdida de la condición de senador reguladas en el Reglamento del Senado. Los Senadores de designación autonómica no reciben instrucción alguna del Parlamento de origen y su desempeño está presidido por la prohibición del mandato imperativo. Su actuación en defensa del interés de la Comunidad de procedencia es libre, y cierto es decir que mediatizada por la incorporación a los grupos parlamentarios en el Senado, con la independencia de la existencia de grupos territoriales que en todo caso como establece el artículo 32 del Reglamento del Senado se podrán constituir.⁶ Todo ello sin perjuicio de la labor de información que pueden desarrollar.

⁶ El Reglamento del Senado en el artículo 32 establece que dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse grupos territoriales. Ningún Senador podrá formar parte de más de un grupo territorial.

En la STC 123/2017 de 2 de noviembre el más alto Tribunal asienta esta idea en recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2016, de 28 de octubre de la Generalitat Valenciana intitulada de modificación de la Ley 9/2010 de 7 de julio de designación de senadores y senadoras en representación de la Comunidad Autónoma que abrió la puerta en un nuevo artículo, el 14 bis, a la revocación por la Asamblea autonómica a partir de una propuesta parlamentaria motivada en la pérdida de confianza por el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones. Igualmente en el artículo 16 se establecía el carácter obligatorio de las comparecencias de los senadores ante la Cámara a solicitud de los grupos parlamentarios para informar sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria, al menos con carácter anual y a petición de dos grupos parlamentarios. El Tribunal Constitucional parte del axioma de que los senadores de origen autonómico, una vez designados e integrados en la Cámara de representación territorial, ostentan posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales y por ello su representación es *in toto no singulitater* y les es de plena aplicación la prohibición del mandato imperativo del artículo 67. 2 de la Constitución. En relación a las comparecencias y a

Cada grupo territorial estará integrado, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva.

Los grupos territoriales intervienen en los casos y formas establecidos en los artículos 43 y 85 del Reglamento del Senado.

Esto es, conforme al artículo 43 a las reuniones de la Junta de Portavoces además de los diferentes grupos parlamentarios podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los grupos territoriales de un mismo grupo parlamentario, designados por su portavoz. Asimismo, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los portavoces de los grupos parlamentarios en los que existieran grupos territoriales a los efectos de que pudieran asistir estos últimos.

A su vez el artículo 85 establece que en los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los portavoces de los grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a efectos de que puedan intervenir los representantes de los grupos territoriales afectados.

su obligatoriedad, el Tribunal Constitucional establece que las normas autonómicas no pueden imponer deber de tipo alguno sobre los senadores por ser miembros de un órgano constitucional sustraído a las competencias y disciplina de la Comunidades Autónomas, pudiendo contemplarse sin el carácter obligatorio y a los efectos informativos pues de otro modo, la exigencia obligatoria de una rendición de cuentas los situaría en una inequívoca situación de subordinación que no es acorde a la Constitución pues no está al alcance de la norma autonómica imponer deberes o controles a los miembros de los órganos constitucionales.

Dicho esto, el conocimiento de la actividad del Senado se debe intensificar y no puede reducirse a la obvia comunicación del calendario de plenos para el período de sesiones o la apertura de plazos que competen a la Asamblea autonómica en asuntos transversales como la propuesta de candidatos para magistrados del Tribunal Constitucional. En tal sentido el artículo 243 del Reglamento de las Cortes de Aragón establece la comparecencia de los Senadores o Senadoras en representación que podrán comparecer ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario una vez de acuerdo con la Presidencia de las Cortes, para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón. 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.

Previsión similar tienen el artículo 223 del Estatuto de Autonomía de Andalucía si bien el Reglamento al que se supedita no lo contempla. En Murcia en artículo 98 del Reglamento establece que los senadores representantes de la Comunidad Autónoma podrán intervenir a efectos meramente informativos cuando el Senado haya tramitado o tenga previsto tramitar alguna iniciativa sobre el asunto que está considerando la Asamblea, sin perjuicio de las facultades que, respecto a la ordenación de los debates, corresponden al Presidente, lo que

resulta especialmente interesante pues no se reserva a diputados de la Asamblea de Murcia la designación

Interesante igualmente es el artículo 153 del Reglamento Parlamentario de Cataluña que bajo el título de «Relaciones con los Senadores que representan a la Generalidad en el Senado» establece que las comparecencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalitat en el Senado son obligatorias. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina el órgano competente en que deben substanciarse las comparecencias de los Senadores que representarán a la Generalitat en el Senado. Las propuestas de comparecencia han de ser suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados.

Los Senadores autonómicos catalanes, a petición de la tercera parte de estos, o por acuerdo de Comisión, pueden 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 y han de ser informados de los acuerdos y los debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado.

Si es reseñable igualmente lo que sucede en el ámbito autonómico en Castilla La Mancha donde se da la circunstancia de derecho de asistencia y de voz de un parlamentario ajeno a la Cámara autonómica. Es este el caso de los Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha pues el artículo 100.1 del Reglamento de Castilla La Mancha⁷ permite que los Senadores, 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, no solamente puedan asistir a dicha sesión sino

⁷ Artículo 100.1 del Reglamento de Castilla La Mancha: 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.

que además 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.

La singularidad de este precepto y su aplicabilidad que podía devenir en abuso por la conversión en sujeto parlamentario «sui generis», en el ámbito de Castilla La Mancha a los representantes ante el Senado posibilitando así su participación ante el Pleno del Parlamento de las Cortes como si de un parlamentario autonómico se tratase ha propiciado que por la Presidencia de las Cortes dicte una Norma Interpretativa para poner coto a su uso.

La Norma Interpretativa de la Presidencia de las Cortes sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara de 20 de noviembre de 2001⁸ establece que estos sujetos parlamentarios circunscriben su actividad ante el Pleno a la limitada función de facilitar información sin que puedan introducir, con sus planteamientos otros asuntos u objetos de debate, para que no se entiendan así equiparados con los miembros del Consejo de Gobierno y con la potestad generalmente atribuida a estos de participar en cualquier momento del debate y previa solicitud de palabra a la Presidencia.

De manera paralela el artículo 3 de la Ley 4/1985, de 26 de junio de Designación de Senadores en Representación de Castilla La Mancha establece que los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma

8 BOCCLM Núm. 144 (20-11-2001).

La citada Norma interpretativa establece lo siguiente:

Los Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que, al amparo del artículo 100.1 del Reglamento, soliciten intervenir ante el Pleno para informar sobre cuestiones tramitadas o en vías de trámite ante el Senado, deberán comunicárselo al Presidente de las Cortes antes del inicio de la sesión en la que pretendan hacer uso de la palabra.

En dicha comunicación deberán señalar cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que ve se 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.

Si la solicitud fuera admitida por la Presidencia la intervención se producirá antes de los turnos previstos para los Grupos Parlamentarios o para el Consejo de Gobierno, por un tiempo que será fijado teniendo en cuenta la duración de los que reglamentariamente hayan de producirse a continuación

facilitarán a las Cortes Regionales información, en la forma en que se determine por las normas de desarrollo.⁹

Es el Reglamento parlamentario la norma adecuada para la regulación de ese derecho-deber de información y en los términos del artículo 100.1 del Reglamento el uso de la palabra tendrá como finalidad única informar de cuestiones tramitadas o en vía de trámites en el Senado. Por lo tanto quedan excluidas de la posibilidad de informe aquellas cuestiones que no hayan tenido entrada en el Senado, constituyendo como medio de prueba la entrada en el registro de la Cámara alta y para poder articular esta prueba es preciso que la solicitud de intervención se produzca con la suficiente antelación para verificar su cumplimiento. La comunicación deberá reseñar cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado y deberá de indicarse de manera expresa la conexión con el punto del orden del día en el que se pretenda intervenir.

Su intervención en el Pleno está sometida también a una limitación temporal y su fijación responderá a los tiempos asignados a los Grupos Parlamentarios. Resulta acertado el criterio fijado por la Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de intervención previa a los Grupos Parlamentarios, cumpliéndose así de mejor manera la finalidad informativa y dejando al Senador al margen del debate posterior de la iniciativa.

También en Canarias según el artículo 199 de su reglamento, el Pleno de la Cámara a iniciativa de un grupo parlamentario podrá solicitar a los senadores su presencia para informar sobre aquellos asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias. De igual modo podrá ser requerida su presencia en las comisiones.

Paralelamente según el apartado tercero del citado artículo la Mesa adoptará las medidas oportunas a fin de que los senadores sean

9 Artículo 3 redactado por la Ley (Castilla La Mancha) 9/1995, 26 de diciembre («D.O.C.M.» 29 de diciembre) modificadora de la Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

notificados de cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como senadores.

Así se contempla igualmente en el artículo 223 del Reglamento del Parlamento Vasco donde el Pleno del Parlamento a través de la Presidencia de la Cámara podrá solicitar a los senadores cuantos informes sobre sus actuaciones en el senado puedan interesar a la Comunidad.

En Valencia (artículo 17 de la Ley 9/2010 de 7 de julio) al igual que en el País Vasco (artículo 223 de su Reglamento) se permite la asistencia al Pleno y a las Comisiones de la Cámara si bien en el País Vasco se establece específicamente la existencia de un escaño reservado en el salón de sesiones, además de la obligación de notificar cuantos asuntos pudieran ser de su interés. De igual modo este deber de información se contempla en el artículo 199.3 del reglamento canario. Pero esta reglamentación va más allá y en el apartado segundo de ese mismo artículo establece que la Mesa asignará a los senadores designados por la Comunidad los medios que sean necesarios para mantener su relación con el Parlamento de Canarias.¹⁰

V. Duración y terminación del mandato

Por último es preciso abordar la duración del mandato de los senadores de designación autonómica. Si bien las causas de terminación del mandato son las mismas que las de cualquier senador de representación popular hay que tener presentes aquellos supuestos donde existe una vinculación con la condición de diputado autonómico y la pérdida de la misma comporta automáticamente la pérdida de la condición de senador.

¹⁰ Además de la documentación que se les entrega se podrá a su disposición un dispositivo de teléfono y Tablet u ordenador portátil siempre que por el Senado no se hubiese puesto a disposición del diputado que como sabemos es algo improbable. De igual modo se les reserva escaño en el salón de plenos por si estos asistiesen a la sesión.

En relación al mandato pueden darse dos posibles circunstancias:

1. La finalización de la legislatura del Parlamento autonómico. En este caso si esta termina antes que el Senado, continuarán ejerciendo sus funciones de modo provisional hasta la toma de posesión de los nuevos senadores (según artículo 6 de la Ley 19/2007 de 17 de Andalucía y con regulación idéntica en Aragón, Asturias y entre otros). En Madrid una redacción lacónica establece que en caso de extinción del mandato al caducar el plazo o disolverse la Asamblea continuarán en funciones mientras conserven la plena condición hasta la designación de aquellos que deban sustituirles. Como lo vincula a que sigan ostentando la condición de diputado en los supuestos en que o bien el diputado-senador designado no sea miembro de la diputación permanente o no haya resultado nuevamente electo en la legislatura posterior perderá la doble condición y por tanto durante un lapso breve o no tanto (pues no hay tampoco plazo prefijado) estaría vacante. Igual sucedería en la Rioja pues el cese está vinculado a la pérdida de la condición de diputado. Cataluña salva esta posible circunstancia indicando en el artículo 17 de su reglamento las causas por las que los diputados pierden su condición e indica en la letra d) que son por extinción del mandato al expirar el plazo o disolverse el Parlamento, con la excepción de los miembros de la Diputación Permanente y de los que representen a la Generalidad en el Senado, los cuales mantienen su condición hasta la constitución del nuevo Parlamento.

En Navarra se establece que el mandato de los senadores designados terminará el mismo día en que se constituya el Parlamento de Navarra que suceda a aquel que les hubiese elegido.

2. Al finalizar la legislatura del Senado, constituido el nuevo Senado se opta por la confirmación de los que tuvieran la condición con anterioridad sin necesidad de proceder a una nueva votación, expidiéndose por la Presidencia, la Mesa o la Secretaría General según quien tenga asignada la competencia, las oportunas

credenciales. Baleares impone un plazo máximo de 15 días para la realización del trámite lo que es garantista y respetuoso con la necesaria cooperación institucional.¹¹

En Castilla La Mancha concluye al finalizar la legislatura del Senado, lo que tiene también plena lógica pues lo vincula a una legislatura única y evita situaciones de incertidumbre si bien los avatares pueden determinar diferentes duraciones de mandatos cuando estas designaciones no se producen al inicio de la legislatura del Senado.

VI. Bibliografía

- Alzaga O. y otros. *Comentarios a las Constitución Española (tomo VI)*. Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunida, 1996.
- Arnaldo Alcubilla, E., Delgado-Iribarren García-Campero, M. *Código Electoral*. Madrid, La Ley, 2011.
- Cuenca Miranda, A. «Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», *Revista de la Asamblea de Madrid*. Madrid, abril 2003.
- García-Escudero Márquez, P. *Los Senadores designados por la Comunidades Autónomas*. Madrid, Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

11 Un ejemplo de acuerdo de Mesa de confirmación de senadores designados a comunicar tras la renovación del Senado sería el siguiente: Acuerdo de renovación de la designación de Senadores en Representación de la Comunidad de XXX, de acuerdo con el artículo XXX del Reglamento:

Primero: que el Pleno del Parlamento Regional en la X Legislatura, en sesión celebrada en fecha XXX acordó la designación de Senadores en representación de la Comunidad de XXX de las personas que se relacionan.

Segundo: Que mediante Real Decreto XXX de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones, fueron disueltos en Congreso y el Senado elegidos en fecha XXX

Vistos el artículo 69.5 de la Constitución española, el artículo XX del Estatuto de Autonomía, el artículo XXX del Reglamento y demás legislación aplicable en relación con la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma.

Acuerda entender confirmados a los senadores designados, declarar formalmente la renovación de la designación efectuada por el Pleno en sesión de fecha XXX como senadores designados por la Comunidad Autónoma.

(Se trata de un modelo, siendo las "x" espacios a cubrir en cada caso concreto).

- Pauner Chulvi, C. «Los requisitos de elegibilidad de los Senadores de designación autonómica», *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, 1971.
- Ripollés Serrano, R., Marañón Gómez, R. (coord). *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Madrid, La Ley, 2014.