



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo de fin de grado

LA DESIGNACIÓN AUTONÓMICA DE SENADORES Y REVOCACIÓN DE SU CONDICIÓN

Alumno: Ruiz del Moral, Álvaro

Tutor/a: Prof. D. Juan José Ruiz Ruiz
Departamento: Derecho Constitucional

Mes, 2020

Índice

1.	Introducción.....	1
1.1.	Justificación	1
1.2.	Metodología	4
1.3.	Objetivos.....	4
2.	Los senadores de designación autonómica.....	5
2.1.	Contexto.....	5
2.2.	Designación autonómica de senadores en algunas comunidades autónomas....	8
2.2.1.	Andalucía.....	10
2.2.2.	Cataluña	11
2.2.3.	País Vasco	13
2.2.4.	Galicia.....	14
2.2.5.	Comunidad de Madrid	14
2.2.6.	Canarias	14
2.2.7.	Extremadura.....	15
3.	La pérdida de la condición de senador autonómico	15
3.1.	Consideraciones generales	16
4.	La jurisprudencia constitucional en la designación autonómica de senadores y los motivos de su cese	18
4.1.	STC 40/1981	19
4.2.	STC 76/1989	21
4.3.	STC 149/1990	22
4.4.	STC 123/2017	23
5.	La comparecencia de los senadores de designación autonómica ante los Parlamentos y el mandato imperativo	25
6.	Derecho comparado.....	29
6.1.	Bundesrat alemán.....	30
6.2.	Bundesrat austríaco.....	31
6.3.	Senado belga	32
6.4.	Ständerat suizo	32
6.5.	Senado de Estados Unidos	32
7.	Conclusiones.....	33
8.	Bibliografía.....	36
8.1.	Revistas científicas	36

8.2. Manuales.....	37
8.3. Legislación.....	37
8.4. Jurisprudencia	38
8.5. Otra bibliografía consultada.....	38
ANEXO I.....	1

RESUMEN

La Constitución española establece en su artículo 69.5 la facultad que tiene cada Comunidad Autónoma de designar un senador y otro más por cada millón de habitantes. A tal efecto, cada Comunidad Autónoma ha regulado mediante sus respectivas leyes y reglamentos el régimen jurídico del sistema de designación autonómica de senadores. De este modo, el objetivo principal del presente Trabajo de Fin de Grado es examinar este sistema y las peculiaridades que presenta en varias Comunidades Autónomas señalando las características más llamativas y las similitudes existentes. En contrapartida también se analizará las causas que dan lugar a la revocación de los senadores de designación autonómica así como la jurisprudencia en este tema. Por último, se investigará las comparecencias de los senadores ante su Parlamento autonómico y habrá un apartado dedicado al derecho comparado.

Palabras clave: Senadores, designación autonómica, comparecencias, revocación, causas, derecho comparado.

ABSTRACT

The Spanish Constitution establishes in its article 69.5 the power that each Autonomous Community has to designate a senator and another one for each million inhabitants. To this end, each Autonomous Community has regulated, through their respective laws and regulations, the legal regime of the system of autonomous appointment of senators. Thus, the main objective of this Final Degree Project is to examine this system and the peculiarities it presents in various Autonomous Communities, pointing out the most striking characteristics and the existing similarities. In return, the causes that give rise to the revocation of the senators of autonomic appointment will also be analyzed, as well as the jurisprudence on this matter. Finally, the appearances of the senators in face of their autonomous Parliament will be investigated and there will be a section dedicated to comparative law.

Key words: Senators, autonomic designation, appearances, revocation, causes, comparative law.

1. Introducción

1.1. Justificación

No es frecuente empezar hablando de la separación de poderes en una exposición de motivos de un Trabajo de Fin de Grado. Más que nada porque esta teoría, doctrina o principio está presente en nuestra vida, aunque no nos guste el derecho, la filosofía, la historia ni la política, y se nos ha inculcado desde muy pequeños las bondades de la misma. Es así como antes de llegar a la Universidad tenemos muy claro que un Estado debe tener un poder judicial independiente, un poder legislativo no sometido a las injerencias del poder ejecutivo y un poder ejecutivo controlado por el poder legislativo. Aunque luego en la práctica se haya de matizar porque las esferas del poder legislativo y ejecutivo dependen unas de las otras, la separación de poderes impide Estados autoritarios, donde solo unos pocos se benefician a costa del sufrimiento de otros muchos y la justicia y los derechos y libertades son absolutamente inexistentes. Dicho lo cual, he considerado importante partir de una obviedad tan grande como la teoría de los tres poderes y en definitiva la democracia para intentar justificar este trabajo, pues he aprendido en la Universidad que una técnica muy sencilla y eficiente para realizar trabajos académicos es iniciarse en lo general para ir a lo específico.

España no es una excepción en la actualidad y nuestro país, a través de la Constitución española, ha consolidado un estado democrático y de derecho, aunque últimamente esta afirmación esté muy cuestionada desde una parte del territorio a raíz de los acontecimientos acontecidos en los últimos años. Dada su propia naturaleza, la Constitución también ha dedicado un título entero al poder legislativo, representado en la figura de las Cortes Generales. El título en concreto es el título III y aun cuando el procedimiento de su reforma no es a través del exigente artículo 168 de la propia Constitución, sigue siendo esencial en el entendimiento de nuestro sistema.

*“Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”*¹. De esta manera está redactado el artículo 66.1 de la Constitución y deja muy claro que el sistema parlamentario español responde a una lógica de bicameralismo. Siguiendo el resto del artículo 66 y también el capítulo I del título III en el que se encuentra inserto este precepto, no se deduce que exista un

¹ «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Constitución española. Artículo 66.1

desigualdad de funciones e importancia, puesto que se atribuye a ambas Cámaras las principales funciones que corresponden a un Parlamento, tales como la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos del Estado o el control del Gobierno. No obstante, en el análisis del resto del título III, sí se intuye el desequilibrio en cuanto a importancia que hay entre ambas Cámaras. Por una parte, la elaboración de leyes, la mayor manifestación de poder legislativo, está regida por un procedimiento bastante simple: El Congreso aprueba el proyecto de ley, se remite al Senado y éste puede vetarlo o introducir enmiendas. El Congreso puede levantar el veto, o bien por mayoría absoluta, o bien por mayoría simple transcurridos dos meses. Por tanto, el Senado no es un actor importante en este aspecto, puesto que su posición en la elaboración de leyes no será determinante. Otro ejemplo de desproporcionalidad entre Congreso y el Senado se encuentra en el control de la acción de Gobierno y un instrumento muy importante para ello son las mociones de censura. El Senado ni siquiera participa en ellas debido a su carácter de Cámara de representación territorial.

De lo comentado, hay un debate bastante intenso sobre la conveniencia de reformar o no el Senado para evitar el llamado bicameralismo imperfecto. Una opción consiste en territorializar el Senado y para ello GARCÍA ESCUDERO argumenta que existen tres métodos: 1) los senadores sean elegidos por la población de la Comunidad Autónoma como se hace en Estados Unidos o Suiza 2) que los senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas compongan la totalidad del Senado y no solo una parte como siguen los esquemas del 69.5 de la Constitución y 3) que los Gobiernos autonómicos elijan a los senadores como se hace en el Bundesrat alemán².

Es más, también se ha argumentado la necesidad de suprimir o no la Cámara Baja. La doctrina partidaria de su supresión, como por ejemplo la profesora SAÉNZ ROYO, expone que hoy en día el Senado carece de una clara funcionalidad e incluso cuando ha expresado su posición mediante el veto en la elaboración de leyes, el Congreso ha corregido esa decisión y el proyecto de ley sigue adelante³.

Sea como fuere, el bicameralismo imperfecto tampoco ha impedido que el Senado haya gozado de vital relevancia en decisiones absolutamente transcendentales de la política y

² Cfr. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., “La reforma constitucional del Senado”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, nº 28, 2015, pp. 22-23.

³ Cfr. SAÉNZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, nº 85, septiembre-diciembre 2012, pp. 171-194.

ordenación territorial. La Ley de Bases del Régimen Local dispone que “*El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*”⁴. Así pues, para disolver un ayuntamiento se requiere necesariamente mayoría absoluta del Senado y sin su concurso, no procede esta cuestión. Históricamente este artículo solo ha sido aplicado contra el Ayuntamiento de Marbella en 2006 por las acusaciones que pesaban contra él por delitos relacionados con la corrupción urbanística. No obstante, y a modo de curiosidad, también se ha amenazado con invocarlo ante los ayuntamientos regidos por el partido abertzale Acción Nacionalista Vasca aunque no se ha llevado a cabo⁵.

También el Senado ha tenido un papel relevante en el ámbito autonómico. En virtud del artículo 155.1 de la Constitución el Estado puede intervenir en una Comunidad Autónoma que atentaran contra los intereses generales de España. Para ello, el primer requisito es requerir al presidente de la Comunidad Autónoma que su Gobierno cese las actividades contrarias a los intereses generales del país. El segundo requisito, es que si no se atiende este requerimiento, el Gobierno podrá adoptar medida contra la Comunidad Autónoma para el cumplimiento forzoso de sus obligaciones y se necesita la mayoría absoluta del Senado. Este artículo se ha aplicado contra el Gobierno de la Generalitat de Catalunya en 2017.

La Cámara Alta, como cualquier otra institución, ha de estar dotada de integrantes para su funcionamiento. Los senadores son elegidos cada cuatro años y el sistema de elección de los mismos prevé dos mecanismos. Por un lado, el artículo 69 de la Constitución establece que en cada provincia se eligen cuatro senadores, tres en Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno en las islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Por otro lado el mismo artículo también señala que las Comunidades Autónomas designarán un Senador y otro más por

⁴ «BOE» núm. 80, de 03/04/1985. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 61.

⁵ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, pleno y diputación permanente, nº 54, de 16/12/2008, p. 31. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200812160054.CODI.%29> [Consultado el 03/02/2020]

cada millón de habitantes. Cada Comunidad Autónoma ha desarrollado una ley y un reglamento para el alcance de la designación autonómica de senadores. En el presente trabajo se analizarán el régimen jurídico de varias de ellas, dada su peculiaridad.

El régimen jurídico de cada Comunidad Autónoma relativo a la designación de sus senadores también contempla las causas que originan el cese de su actividad. Estas causas, como señala NAVARRO MARCHANTE, reproducen lo recogido en el Reglamento del Senado y añaden otras nuevas que no pueden admitir margen de apreciación⁶. En todo causa estas causas también serán objeto de examen en este trabajo. Además, también se analizará si los senadores de designación autonómica pueden recibir instrucciones de sus respectivas Comunidades Autónomas. En todo caso, el denominado mandato imperativo está prohibido por la Constitución.

1.2. Metodología

La metodología empleada es descriptiva, ya que este tema conlleva irremediabilmente al análisis de diversas leyes, normas, reglamentos y demás para desarrollarlo.

Para ello se hará un apoyo en la propia legislación, la jurisprudencia relacionada con el tema y la diversa bibliografía a mi disposición, que está constituida en revistas científicas, monografías, páginas webs oficiales y otras fuentes de información, oportunamente referenciadas.

El trabajo se divide en cinco capítulos sin contar la introducción y la bibliografía, divididos a su vez en subcapítulos, que explican cada tema planteado e intentan hallar la respuesta a las preguntas planteadas. Así mismo, este trabajo incorpora un apartado de conclusiones, donde se hará una serie de reflexiones en base a lo visto.

1.3. Objetivos

- Analizar la designación autonómica de los senadores en diversas Comunidades Autónomas.
- Examinar las causas de revocación de los senadores de designación autonómica.
- Investigar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este tema.
- Analizar el mandato imperativo desde la perspectiva constitucional y desde el derecho comparado

⁶ Cfr. NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril 2018, pp. 123-125.

- Averiguar si existe en nuestro derecho autonómico resquicios para sortear la prohibición del llamado mandato imperativo.
- Conocer las diferencias de mandatos que existen en ambos sistemas de designación de senadores.
- Indagar acerca de la diversidad de fuentes en la designación de senadores.
- Plantear una serie de conclusiones respecto a los senadores de designación autonómica.

2. Los senadores de designación autonómica

2.1. Contexto

El derecho de sufragio se prevé “*universal, libre, igual, directo y secreto*”⁷. Carecen de él los condenados por lo dispuesto en sentencia judicial firme tanto en la pena principal como accesoria durante su tiempo de estancia en prisión. Al respecto, en su redacción anterior a la reforma del 2018 de la misma ley, también contemplaba en otros dos apartados que los declarados incapaces en virtud de una sentencia judicial y los internados en un hospital psiquiátrico también carecían del derecho de sufragio. Sin embargo, ambos apartados se suprimieron a través de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. En el preámbulo de esta ley justificaban que el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas había recomendado a España a adoptar la legislación a las necesidades de las personas con discapacidades. En sus observaciones el Comité manifestaba que “*Preocupa al Comité que se pueda restringir el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial si la persona interesada ha sido privada de su capacidad jurídica o ha sido internada en una institución. Le inquieta además que la privación de ese derecho parezca ser la regla y no la excepción. [...]El Comité observa con preocupación el número de personas con discapacidad a las que se ha denegado el derecho de voto*”⁸.

Así pues, el derecho de sufragio activo se permite casi sin excepción, excepto los condenados que perdieran dicho derecho por sentencia judicial firme.

⁷ «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Constitución española. Art 69.2.

⁸ Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, sexto período de sesiones, 19 a 23 de septiembre de 2011, observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Párrafo número 47 al Estado español.

En lo concerniente al derecho pasivo, la LOREG escudriña los delitos que conllevan aparejados la pérdida del derecho al sufragio pasivo en un capítulo entero. El artículo 137, que inicia el capítulo en cuestión, deja bien claro que los considerados delitos electorales conllevan la pérdida del derecho a sufragio pasivo. Respectivamente, esta cuestión ha sido objeto de jurisprudencia del Tribunal Supremo y afirma sin ambages que el delito electoral supone una pérdida del derecho a poder ser votado (STS 1681/2016, FJ IV):

“En efecto el artículo 137 de la citada Ley Electoral dispone que " Por todos los delitos a que se refiere este Capítulo se impondrá, además de la pena señalada en los artículos siguientes, la de inhabilitación especial para el derecho del sufragio pasivo". Con anterioridad esta pena incluía tanto el derecho al sufragio pasivo como al activo, pero la expresión «activo y» contenida en el artículo 137 fue derogada por el apartado 1.f) de la Disposición Derogatoria Única de la L.O. 10/1995, 23 noviembre, Código Penal («B.O.E.» 24 noviembre). En consecuencia, la pena de inhabilitación para el derecho del sufragio pasivo, que conforme al art 44 del Código penal priva al penado, durante el tiempo de la condena, del derecho a ser elegido para cargos públicos, es de preceptiva imposición en los delitos electorales”⁹.

Además de ello, la LOREG también contempla una serie de personalidades e instituciones que dada su naturaleza no pueden ser elegidos en las elecciones sean en el ámbito que sean dada. El artículo 6.1 enumera una serie de cargos específicos y genéricos. Los miembros de la Casa Real, los presidentes del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, los militares, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los fiscales, los jueces, los magistrados, los delegados de gobierno, los embajadores en un estado receptor, los presidentes, vocales y secretarios de las Juntas electorales....entre otros muchos. Con anterioridad, las leyes pre-LOREG durante la transición democrática también implantaban una serie de incompatibilidades. El Real Decreto 20/1977, dado los resortes institucionales en ese momento, no preveían por motivos obvios los componentes del Tribunal Constitucional (en adelante TC), la Casa

⁹ STS 1681/2016. Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. 19/04/2016. Fundamento jurídico IV.

Real o los embajadores. En cambio, sí lo hacían con los ministros del Gobierno o los presidentes de los Sindicatos Nacionales¹⁰.

Asimismo, también se hace una puntualización con algunos delitos que solo requieren sentencia judicial no firme para inhabilitar el derecho a ser votado, tales como el delito de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado.

Hecho este paréntesis sobre el derecho a sufragio en la perspectiva española para explicar una pieza fundamental de este tema, entramos en la elección de senadores. Ya hemos comentado anteriormente que la Constitución prevé dos sistemas de elección de senadores. El primero, llamado senadores electos por circunscripciones, consiste en un sistema de elección popular directa, es decir, los ciudadanos y ciudadanas los votan a través de los cauces recogidos en la Constitución española y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Ésta última ley recoge en síntesis el artículo 69 de la Constitución anteriormente mencionado y además concretiza otros aspectos, tal y como se ve en el art.166 de la misma:

“1. La elección directa de los Senadores en las circunscripciones provinciales, insulares y en Ceuta y Melilla se rige por lo dispuesto en los apartados siguientes:

a) Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares.

b) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción”¹¹.

En el análisis del apartado 1.A) de la ley anteriormente citada, cabe señalar que el sistema de elección de senadores también presenta una peculiaridad respecto a los diputados. En la papeleta de votación los candidatos aparecen agrupados por partido político pero como explican los profesores Montabes Pereira y Ortega Villodres, en las elecciones al Senado se permite votar a candidatos de partidos políticos diferentes o

¹⁰ «BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1977. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, artículo 4.

¹¹ «BOE» núm. 147, de 20/06/1985. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Artículo 166.

bien optar por votar los candidatos de una misma fuerza parlamentaria¹². Esta libertad no se da en la elección de diputados, pues es un sistema de listas cerradas y bloqueadas, de manera que la elección en la papeleta de un partido político supone la elección de todos sus diputados candidatos plasmados en la misma.

El segundo método de elección consiste en la designación de senadores por parte de la Comunidad Autónoma.

2.2. Designación autonómica de senadores en algunas comunidades autónomas

Para MORALES ARROYO este sistema cuenta con varias ventajas. Para él, el principal es que la calidad representativa del Senado en el seno de las Cortes Generales no resulta afectada, pues los propios Parlamentos autonómicos son los que eligen sus representantes¹³.

Cada Comunidad Autónoma ha regulado su propio proceso de designación de senadores a través de leyes autonómicas y reglamentos. No es propicio entrar a analizar cada una de las 17 Comunidades Autónomas que componen España, así que citaremos algunas de ellas que reúnen algunas características diferentes en relación a otras. Empero, por exigencias constitucionales, concretamente del artículo 68, la Comunidad Autónoma habrá de tener un sistema de representación proporcional, aunque la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante TC), por razones obvias, ha explicado que no puede ser puro (STC 75/1985, FJ V):

*“La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada”*¹⁴.

¹² Cfr. MONTABES PEREIRA. J. y ORTEGA VILLODRES. C., “El voto ilimitado en las elecciones al Senado Español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 7, octubre de 2002, p.104.

¹³ Cfr. MORALES ARROYO, J.M., *Informe sobre la reforma del Senado*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, febrero de 2005, p.43.

¹⁴ STC 75/1985, de 21 de junio. Fundamento jurídico V.

Siguiendo con esta argumentación, la mayoría de Comunidades Autónomas han optado por el sistema D'Hondt. Este sistema también concierne a los senadores de designación autonómica en las reglas de empate que pueden producir en un procedimiento. También el TC ha expresado su parecer sobre este sistema y le reconoce ventaja relativa para las listas más votadas.

Por otra parte, existen varios caracteres idénticos en todos los procedimientos de designación de senadores, tal y como explica a grandes rasgos Marañón Gómez. En primer lugar se fija cuantos senadores deben elegir la Comunidad Autónoma, sea mediante la Mesa del Parlamento o sea mediante la Junta de Portavoces. Con posterioridad, la Mesa acuerda cuantos senadores elige cada grupo parlamentario siguiendo criterios de proporcionalidad. Llegados a este punto, se presentan las candidaturas por parte de los grupos parlamentarios, que son examinadas por la Cámara para acreditar que no incurren en ningún tipo de incompatibilidad. Realizado este examen, se hace el reparto de senadores designados entre los distintas fuerzas políticas que conforman la Cámara autonómica en virtud del criterio de proporcionalidad y en caso de empate, el candidato propuesto por la formación política con más votos en las elecciones pasadas, consigue ser elegido. La designación culmina con la elección en el Pleno de la Cámara autonómica¹⁵.

En otras palabras, el profesor GIL GIL también acotó los elementos en cuatro: 1) Número: Un senador y otro más por cada millón de habitante 2) Órgano designante: Asamblea legislativa 3) Procedimiento: el que establezcan los Estatutos 4) Exigencia procesal insoslayable: que los Estatutos aseguren siempre la adecuada representación proporcional¹⁶.

En mi opinión, la simplificación hecha por el profesor Gil es inapelable aunque añadiría un quinto elemento, esto es, donde se recoge el procedimiento y este elemento lo encontramos concretamente en los reglamentos parlamentarios de cada Comunidad Autónoma con obligatoriedad y en las leyes autonómicas de designación autonómica, las cuales han sido prescindidas por varias Comunidades Autónomas.

¹⁵ Cfr. MARAÑÓN GOMEZ, R., “Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº extra 31, 2018 (Ejemplar dedicado a: 40 aniversario de la Constitució Espanyola), pp. 264-268.

¹⁶ Cfr. GIL GIL, L., “El Senado y los senadores autonómicos”, *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, nº 7, 1999, p.68.

El Reglamento del Senado también ha regulado esta cuestión aunque muy escuetamente. Dicho reglamento exige al senador designado presentar la credencial expedida por la Junta de Portavoces local o por la Comunidad Autónoma dentro de los 30 días siguientes, ampliables en caso de enfermedad o imposibilidad. El acatamiento a la Constitución es el otro requisito exigible.

Por terminar, la diferente variedad de fuentes concentradas en la designación de senadores se plasman en la legislación del Estado y de cada una de las 17 comunidades autónomas. Este efecto se traduce en no solo la Constitución, la LOREG y el Reglamento del Senado como normas reguladoras, sino también en el Estatuto de Autonomía correspondiente, el reglamento de cada Asamblea Legislativa autonómica y en ocasiones una ley autonómica de designación de senadores. La profesora PAUNER CHUVI ha explicado esta diversidad de fuentes de la siguiente manera: La remisión que realice el Estatuto de Autonomía se puede plasmar, o bien, mediante una ley autonómica, técnica según la cual, se contempla en un texto único, garantizando la coherencia normativa y seguridad jurídica, o bien mediante un reglamento parlamentario. No obstante, la autora expone que su contenido debe limitarse siempre al aspecto procedimental de la designación excluyéndose la posibilidad de que introduzcan nuevas condiciones de inelegibilidad¹⁷.

2.2.1. Andalucía

El marco normativo en la regulación de los senadores designados por la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra comprendido en tres normas.

- Por un lado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga al Parlamento la función de designar los senadores que correspondan a Andalucía;
- Por otro lado, el Reglamento parlamentario fija como será el procedimiento. Como se ha mencionado con anterioridad, todos los procedimientos comparten varias reglas en común, aunque hay detalles que demuestran las diferencias con otras Comunidades Autónomas. A tal efecto, el Reglamento vincula la designación de senadores a las elecciones al Parlamento andaluz. Además, el Reglamento dispone que el presidente o presidenta del Parlamento establecerá el plazo para que cada grupo parlamentario propongan sus candidatos. Dichas

¹⁷ Cfr. PAUNER CHUVI, C., “Los requisitos de elegibilidad de los Senadores de designación autonómica”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1997, p. 150.

propuestas serán públicas y después el Pleno decidirá¹⁸. Por último, el número de senadores que ha de proponer cada grupo parlamentario queda expuesto al sistema D'Hondt;

- Por último, existe una ley, que concretan otros aspectos que el reglamento no menciona. Entre otras cosas, marca que podrán ser designados senadores los que ostenten la condición política de andaluz; extienden las incompatibilidades previstas para la designación de senadores en las leyes estatales a otras figuras, tales como los altos cargos de la Junta, los miembros de la Mesa del Parlamento, los alcaldes o alcaldesas y los presidentes de las Diputaciones Permanentes; además esta resolución incorpora el elemento de la paridad en la proposición de candidatos. Así mismo, el 4.4 de esta resolución impone que *“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”*¹⁹. También se cita el hecho de que los candidatos propuestos habrán de aportar sus datos personales y profesionales para determinar su condición de elegibles o no.

La doctrina andaluza no ha encontrado problemática esta ley aunque bien es cierto que hay un aspecto a su juicio incorrecto. Para Morales Arroyo, la única incorrección que se detecta en el nuevo modelo regulatorio se localiza en la posible invasión y quiebra de la reserva del art. 103.4 del Estatuto por el art. 4 de la Ley 19/2007, en cuanto a proposición de candidaturas y paridad, por el cual se fijan varias exigencias como la documentación a presentar, las reglas de elección o, lo que resulta más llamativo a juicio del autor, la superación de un trámite de audiencia parlamentaria pública a la que se deben someter los candidatos propuestos, algo que no contempla el artículo del Estatuto²⁰.

2.2.2. Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga al Parlament la competencia de designar senadores. El reglamento del Parlament, al contrario que el reglamento al Parlamento de

¹⁸ Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno el día 28 de septiembre de 2005, artículo.180.

¹⁹ Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo.4.4.

²⁰ MORALES ARROYO, J.M., “Artículo106”, en MEDINA GUERRERO, M. y CRUZ VILLALÓN, P. (directores), *Comentarios al Estatuto de autonomía para Andalucía*, Tomo III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 1740.

Andalucía, no vincula la designación de senadores con la celebración de elecciones autonómicas. Por lo demás, es un procedimiento idéntico aunque en caso de empate a la hora de votar a los candidatos, se adjudica al senador propuesto por el grupo candidato que no tiene un candidato designado. En otro orden de cosas, los empates técnicos resueltos a través del sistema D'Hondt han sido objeto de jurisprudencia constitucional –y avalados- (STC 76/1989, FJ IV):

“Esta solución no contradice el criterio de proporcionalidad y la asignación del escaño, en caso de empate, al grupo que obtuvo mayor número de votos es aplicación de lo prevenido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [art. 173.1 d)]. Ciertamente es que en el presente caso la aplicación del criterio de proporcionalidad se ha traducido en representación mayoritaria de un solo grupo político, pero ello es consecuencia de la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes, es muy reducido no debiéndose olvidar que cuando se habla del escrutinio proporcional, 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”²¹.

No obstante, también se configuran las relaciones de los senadores con el Parlamento aunque este tema se analizará más adelante. Sin embargo, como introducción al tema, una de las fórmulas estrella en los reglamentos autonómicos son las comparecencias de los senadores autonómicos en las asambleas legislativas de su Comunidad Autónoma. La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido bastante clara y MARAÑÓN GÓMEZ la sintetiza de manera muy concisa. Esta autora expone que según el Constitucional las comparecencias solo tienen un carácter informativo pues una rendición de cuentas obligaría situar al senador en una posición de subordinación a la Comunidad, no respetando así el mandato imperativo²².

²¹ STC 76/1989. Fundamento jurídico 4.

²² Cfr. MARAÑÓN GÓMEZ, R., “Las relaciones entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos. ¿Viejos conocidos o Grandes desconocidos?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 103, Primer cuatrimestre 2018, pp. 726-727

En Cataluña también se ha promulgado una ley que detalla algunos elementos que escapan del ámbito de regulación del Parlamento. Así mismo, impone que las personas con una trayectoria política o profesional relevante y con condición política de catalanes son elegibles aunque no extiende el régimen de incompatibilidades previsto en el régimen general para los senadores electos como sí hace la ley andaluza de designación de senadores. También hace una remisión a la legislación específica catalana sobre los requisitos de elegibilidad. La más importante es la ley 13/2005, de régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Generalitat catalana, y menciona en su art.10, apartado 4 que los altos cargos al servicio de la misma no pueden compatibilizar su cargo con la condición de diputado o diputada del Congreso de los Diputados, senador o senadora o diputado o diputada del Parlamento Europeo²³.

Más allá de eso, tampoco establece otros criterios como los de paridad, como sí lo hace la legislación andaluza relativa a esta materia.

2.2.3. País Vasco

El Estatuto de Guernica, como el resto de Estatutos autonómicos, ha dotado al Parlamento vasco de la competencia de designar senadores. Al Estatuto lo complementa la ley de designación de senadores por parte de la Comunidad Autónoma Vasca²⁴ y también el reglamento parlamentario propio.

El reglamento parlamentario sigue la misma configuración que el resto de reglamentos analizados y solo incorpora la novedad de reservar un escaño a los senadores y senadores representantes de la Comunidad. También asume la posibilidad de que el Pleno del Parlamento solicite comparecencias a los senadores.

La ley de designación de senadores vascos data de 1981 y fue pionera en la regulación de designación de senadores en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Adicionalmente dicha ley también fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y por ende la STC 40/1981 sobre la que pivota la jurisprudencia en senadores autonómicos.

²³ «BOE» núm. 30, de 4 de febrero de 2006. Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

²⁴ «BOE» núm. 107, de 4 de mayo de 2012. Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre Designación de Senadores representantes de Euskadi.

La ley 4/1981, por lo que se intuye, ha servido de inspiración para otras leyes autonómicas relativas a esta materia, pues su corta extensión y profundidad se han deducido en estas últimas.

El procedimiento ha sido el mismo fijado en el reglamento parlamentario y en lo que nos atañe hay que reseñar la enumeración que hace a renglón seguido de establecer quienes pueden ser electos (mayores de 18 años que ostenten la condición política vasca). La enumeración menciona quienes son aquellos considerados incompatibles y entre ellos, están los altos cargos de la Administración General del Estado (a excepción de los miembros del Gobierno de la Nación), los miembros del Tribunal Constitucional, el poder judicial, los militares, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Defensor del Pueblo y los miembros de las Juntas electores.

2.2.4. Galicia

Galicia ha sido una de las Comunidades Autónomas menos productoras en normas reguladoras de designación autonómica. El Estatuto de Autonomía de Galicia, por un lado, confiere a la Comunidad la potestad de designar senadores. Por otro lado el reglamento parlamentario ha regulado únicamente el procedimiento, el cual, ha sido el mismo que los anteriormente citados, sin ningún motivo que reseñar.

2.2.5. Comunidad de Madrid

La Comunidad que alberga la capital del Estado y la mayoría de sus instituciones ha regulado, con interesantes matices, la designación de senadores. Su Estatuto de Autonomía también confiere la facultad de designar senadores y aunque su reglamento parlamentario establezca el procedimiento de designación estándar cabe destacar que el mandato de senador está vinculado a su condición de diputado de la Asamblea de Madrid. Dicho de otra manera, para poder ser candidato a senador designado se exige la condición sine qua non de ser diputado en el Parlamento autonómico.

2.2.6. Canarias

La legislación de las islas Canarias no ha añadido demasiadas peculiaridades al respecto de otras Comunidades Autónomas con motivo de la designación de senadores. El Estatuto de Autonomía de Canarias ha concedido a las Islas la posibilidad de designar sus propios Senadores.

A sentido contrario que la Comunidad de Madrid, y como ejemplo de las distintas condiciones que imponen dos Comunidades Autónomas, el reglamento del parlamento canario dispone en su artículo 8 que el parlamentario autonómico perderá su condición como diputado del Parlamento canario por la aceptación de su designación como Senador designado²⁵.

2.2.7. Extremadura

Si la Comunidad de Madrid ha optado por vincular la condición de Senador autonómico a poseer un escaño en la Asamblea de Madrid y Canarias todo lo contrario, Extremadura ha escogido una fórmula intermedia, al dar a elegir al diputado entre seguir formando parte del Parlamento extremeño o ser candidato a senador sin perjuicio de su decisión, pudiendo ser diputado de la Asamblea de Extremadura y senador o solo senador dimitiendo de su cargo autonómico. Al respecto, el Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que corresponde a la propia Asamblea la designación de los senadores de designación autonómica entre sus diputados aunque especifica que el diputado podrá mantener su escaño o puede dimitir del mismo sin obligar al diputado a escoger²⁶.

3. La pérdida de la condición de senador autonómico

Después de analizar las distintas fuentes que regulan el procedimiento de designación de senadores por parte de la Comunidad Autónomas, el siguiente paso consiste en indagar las causas que originan la pérdida de su mandato.

Las legislaciones anteriormente mencionadas también han constituido un régimen jurídico sobre este supuesto, de manera que también vamos a seguir el esquema hecho con el anterior epígrafe. No obstante, hay algunas Comunidades Autónomas descritas que no serán nombradas y otras que no lo han sido, sí formarán parte del ámbito de estudio de este epígrafe. Este cambio se debe al hecho de que algunas Comunidades Autónomas han escogido un modelo común de causas cuyas consecuencias provocan la pérdida del cargo de senador autonómico mientras que otras sí han decidido aumentar los motivos de este tema.

²⁵ BOPC núm. 210, de 17/7/09. Reglamento del Parlamento de Canarias. Artículo 8.

²⁶ «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, artículo 16.

3.1. Consideraciones generales

El Reglamento del Senado contiene un breve, conciso y aséptico artículo relativo a esta cuestión. Su artículo 18 impone “*Son causas de pérdida de la condición de Senador:*

f) En el caso de los Senadores designados, cuando así proceda y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas”²⁷.

Las remisiones a lo que dispongan los Parlamentos autonómicos tiene su lógica, dado que éstos nombran al senador autonómico y por tanto, tienen la facultad de reglamentar las causas de su cese.

Ahora bien, las otras causas contempladas en ese artículo les son también aplicables. Una sentencia judicial inhabilitante, el fallecimiento, la pérdida de los requisitos de elegibilidad y la renuncia causan su cese de actividades. También hay otro apartado que recoge la finalización por la extinción del mandato al concluir la legislatura o disolverse la Cámara. Este apartado generó en la doctrina algunas dudas de interpretación, sobre todo, debido a la naturaleza de la norma, refiriéndose a la legislatura del Senado y no de los Parlamentos que nombraron a los senadores designados. En otras palabras, ¿un senador designado por el Parlamento andaluz seguía siendo senador aunque la legislatura del Senado se disolviera después de su nombramiento? En ese sentido, se planteó que los senadores inmersos en tal contexto eran senadores a todos los efectos. No obstante, la mayoría de la doctrina, encabezada por GARCÍA ESCUDERO, entendió que esto no era así, ya que en el momento que se disuelve el Senado y hasta que comienza la siguiente legislatura, la Cámara Alta no existe como tal ni por supuesto existen los senadores²⁸.

Las Comunidades Autónomas han evitado también este tipo de incertidumbres. La mayoría de ellas han escogido una formulación bastante simple, vinculando al senador autonómico con la disolución del Parlamento autonómico. A saber, en caso de que la legislatura del Senado y del Parlamento autonómico no coincida en tiempo, el senador designado prorroga su mandato si el Senado se disuelve. A modo de ejemplo, la ley de

²⁷ «BOE» núm. 114, de 13/05/1994. Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. Artículo 18.

²⁸ Cfr. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, *Revista De Las Cortes Generales*, nº 28, 1993, p. 42.

designación de senadores de la Rioja dispone en el artículo 8.2 que si se disolviera el Senado, los senadores designados por el Parlamento riojano serán los mismos que lo fueron con anterioridad sin tener que proceder a nueva votación²⁹.

Aunque en cierto modo la lectura que han hecho varias Comunidades Autónomas de esta hipotética circunstancia pueda resultar contradictoria con lo enunciado anteriormente por Piedad García Escudero, no lo es. Esto se debe a la no exigencia de celebrar otra vez el proceso de designación. Con simpleza, la Mesa expide otra credencial al senador autonómico con la nueva legislatura del Senado y así se equilibra entre la fina línea que separa la interpretación de una norma con la eficiencia propia de evitar que la Mesa del Parlamento sea sensible a los acontecimientos políticos del país, como hemos podido comprobar el año pasado con la convocatoria de dos elecciones generales consecutivas y las consecuentes disoluciones de Congreso y Senado.

Retomando a nuestro tema, no ha sido demasiado prolijo en comparación con la designación autonómica de senadores. Esto se debe a la doctrina del Tribunal Constitucional la cual ha sido explicada por GARROTE DE MARCOS a raíz de la famosa sentencia 149/2017, que en lo relativo a añadir otras causas de cese de los senadores de designación autonómica, explica que según el Tribunal, no está al alcance del legislador autonómico imponer cuestiones sobre los miembros de órganos constitucionales del Estado ni disponer sobre la composición de los mismos³⁰.

Por tanto, la legislación de las Comunidades Autónomas ha hecho una remisión a la LOREG, concretamente las descritas en el artículo 6 de esta ley.

Todas las Comunidades Autónomas, a través de su ley de designación de senadores, han dispuesto que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad en el régimen electoral general previsto en la LOREG sean también las causas de cese de senador autonómico andaluz. Al respecto de su mandato, muchas de ellas han establecido que terminan al finalizar la legislatura de sus respectivas Asambleas Legislativas. En el supuesto de que la legislatura del Senado concluyera antes, la ley establece que los senadores designados seguirán de manera provisional hasta que el Parlamento autonómico nombre otros nuevos.

²⁹ «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1994. Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Artículo 8.2.

³⁰ GARROTE DE MARCOS, M., *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, en VV.AA, Ed. Corts Valencians, Valencia, 2019, p. 421.

La Comunidad de Madrid, al vincular al senador autonómico con la exigencia de ser diputado autonómico de la Asamblea de Madrid, ha sido coherente en su reglamento parlamentario. Asimismo, el artículo 224 del Reglamento de la Asamblea Legislativa madrileña ha establecido que la pérdida de la condición de Diputado por cualquiera de las causas contempladas en el Reglamento conlleva también la pérdida de la condición de Senador designado³¹.

La Comunidad Valenciana ha sido la Comunidad Autónoma más polémica al fijar otras causas de cese. A los motivos más habituales (incompatibilidades, renunciaciones y muerte), su legislación también añadió otra muy controvertida. Ésta era las llamadas “*actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones*”³². Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el apartado que contenía este motivo por razones de carácter competencial. Como hemos citado, el legislador autonómico no puede añadir otros motivos de finalización del mandato de los senadores designados porque no tienen competencia para organizar esta materia al ser los senadores designados miembros de una institución del Estado.

Al haber diferentes momentos de cese, la doctrina encabezada por García Escudero ha señalado que todas esas causas les conducen a pensar que si la reforma de la composición del Senado se hiciera de acuerdo en un modelo basado en los senadores de designación autonómica, la regulación constitucional debería ser mucho más completa³³.

4. La jurisprudencia constitucional en la designación autonómica de senadores y los motivos de su cese

La jurisprudencia del TC también ha sido otra fuente de derecho aplicable a nuestro estudio de trabajo. No ha sido muy nutrida aunque las distintas sentencias han terminado por configurar todo lo relativo al régimen jurídico de los senadores designados.

³¹ «BOCM» núm. 45, de 22 de febrero de 2019, páginas 14 a 88. Reglamento de 7 de febrero de 2019, aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid. Artículo 224.1.a)

³² «BOE» núm. 283, de 23 de noviembre de 2016. Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana. Artículo 1. Esta ley, como su propio nombre indica, modificó la ley de designación de senadores autonómicos de la Comunidad Valenciana. Entre sus principales novedades introducía el cese mencionado. Con posterioridad, el TC en su STC 149/2017 declaró este inciso nulo.

³³ Cfr. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas. Cortes Generales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 405-406.

4.1. STC 40/1981

El abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios apartados de la ley de designación autonómica vasca de designación de senadores. Estos apartados, concretamente, son los siguientes:

El artículo 2 de la mencionada ley menciona las condiciones de elegibilidad de los senadores representantes del País Vasco. Según el abogado, el legislador autonómico no puede regular estas condiciones porque están fuera de su alcance al ser una materia estatal.

El abogado del Estado también impugna los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 5 y el artículo 6. Estos dos preceptos fueron el caballo de batalla en esta sentencia porque a juicio del abogado del Estado, vulneraban varios principios constitucionales. Por partes:

-La ley vasca, en su artículo 5, marca que aquellos candidatos que obtuvieran la mayoría de votos válidamente emitidos son elegidos siempre que sobrepasen la cuarta parte de los votos de los miembros. Este último requisito, a juicio del abogado, atentaba la exigencia constitucional de la adecuada representación proporcional porque en caso de que el grupo mayoritario parlamentario se abstuviera sistemáticamente, no se cumpliría la representación proporcional debido al filibusterismo ejercido.

-También estuvo en entredicho que el fin de la legislatura del Parlamento vasco conlleve el cese como senador (artículo 6 de la mencionada ley vasca). A tal fin, se acusó de establecer una relación de mandato o confianza, algo totalmente prohibido en la Constitución.

-Relacionado con el último artículo mencionado, hubo bastantes dudas en la interpretación del último párrafo de esta ley. Este mismo dispone que si la legislatura del Senado concluyera antes que la legislatura del Parlamento vasco, los senadores deberán ser los mismos hasta la finalización de la legislatura del Parlamento vasco. El abogado del Estado la tachó de “fraude de ley”, en tanto que si efectivamente la Constitución permite cierta libertad en la designación de senadores, ésta no concede al legislador ordinario establecer el régimen de vinculación.

El Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

-Exigir el requisito de “condición política de vasco/a” no deriva en ningún inconveniente. De hecho se califica de “razonable y lógica” dado que el Senado es una cámara de representación territorial y por tanto, a través del sistema de designación de senadores, se permite la representación de la Comunidad Autónoma Vasca en el Senado. Añade el Constitucional que la inconstitucionalidad de la norma vendría de la mano de la discriminación. No da a lugar a considerarlo así dado que la condición política de vasco está recogida en el Estatuto de Gernika, el cual dispone en su artículo 7.1 que la condición política de vascos corresponden a quienes tengan la vecindad administrativa según las leyes estatales³⁴. Este patrón de exigir la condición política de habitante de la región ha sido repetido por todas las Comunidades Autónomas, debido a la sencillez y fiabilidad de la fórmula.

-En cuanto a las condiciones de elegibilidad, el TC ha matizado las apreciaciones del abogado del Estado. En este sentido, observó que las condiciones de elegibilidad eran meras causas de incompatibilidad y por tanto no las rechaza ya que los senadores de la vía 69.5 “*quedan parcialmente sometidos, para las condiciones y modalidades de su designación, al ordenamiento jurídico estatutario, de un modo directo (caso catalán y gallego) o derivado (caso vasco)*”³⁵ (STC 40/1981, FJ I).

-La denuncia hecha por el abogado del Estado de la falta de adecuada representación proporcional en el procedimiento de elección de senadores también fue desestimada por el Tribunal. El sistema de mayorías que usa el Parlamento Vasco para determinar los candidatos a senadores se ajusta a la representación proporcional, no en un sentido puramente matemático como destaca el Tribunal pero sí razonable. La argumentación usada para desestimar la inconstitucionalidad del precepto también usa otra lógica distinta: la adecuada representación proporcional impone también que las minorías puedan ser representadas y a ojos del Constitucional, el sistema elegido por el Parlamento Vasco cumple esta premisa.

-La vinculación del mandato del Senador con la legislatura del Parlamento Autonómico tampoco ha generado inconvenientes en el TC. El motivo se origina en que la regulación constitucional de este tipo de senadores está inconclusa y esa cláusula del artículo 69.6 de la Constitución: “lo que establezcan los Estatutos” hacen viable esta

³⁴ «BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Artículo 7.1.

³⁵ STC 40/1981, Fundamento Jurídico I.

vinculación. No obstante, la doctrina encabezada por PUNSET BLANCO ha afirmado lo conveniente de admitir esta fórmula en la Constitución. La opinión de este autor acerca de esta cuestión se basa en el hecho de que vincular la duración de los senadores de designación autonómica con la legislatura del Parlamento autonómica supone evitar con mayores garantías el mandato imperativo, por lo que zanja el profesor Punset que la Constitución ha de establecer esta fórmula expresamente³⁶.

-Por último, el último párrafo del artículo 6 de la ley de designación de senadores vasca tampoco fue declarado inconstitucional. El razonamiento de tal decisión fue *“que el inciso final de este art. 6 no significa que los Senadores del País Vasco no cesan por la finalización del Senado, sino que, acabado el mandato del Senado antes de acabar el del Parlamento Vasco, se compromete éste a seguir representado por los Senadores anteriormente designados”*³⁷ (STC 40/1981. FJ III).

4.2. STC 76/1989

Un senador elevó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la resolución adoptada por la Mesa del Parlamento extremeño. En dicha resolución figuraban una serie de acuerdos por los cuáles se atribuyeron al Grupo Parlamentario Socialista la propuesta de designación de los senadores de la vía del 69.5 de la Constitución y además el acuerdo del Pleno del Parlamento que ratificó la propuesta de candidatos. Estos acuerdos se adoptaron como consecuencia del término de la legislatura de la Asamblea de Extremadura y por tanto de una composición política de la Cámara.

A juicio del demandante, el mandato senatorial no se vinculaba a la legislatura autonómica y por tanto estos acuerdos constituían una remoción de su cargo de senador designado por una causa no contemplada así como vulneraban la exigencia de adecuada representación proporcional.

Así pues, antes de entrar a analizar el caso en concreto el Tribunal Constitucional quiso partir desde un punto de vista bastante interesante y que dejaba claro la importancia del reglamento parlamentario en la construcción de un derecho fundamental, como el derecho a acceder en condiciones de igualdad, en un ámbito muy concreto y

³⁶ Cfr. PUNSET BLANCO, R., “La designación de senadores por las Comunidades Autónomas. (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº8, mayo-agosto 1983, pp.182-183.

³⁷ STC 40/1981. Fundamento Jurídico III.

supuestamente violado por los acuerdos de la Mesa del Parlamento autonómico extremeño (STC 76/1989, FJ I):

“El mencionado derecho fundamental [derecho a acceder en condiciones de igualdad], que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla”³⁸.

En el Estatuto de Extremadura de primera generación (aunque esta característica persiste en el nuevo Estatuto de 2011) se disponía que a la Asamblea de Extremadura le correspondía designar de entre sus miembros los senadores de designación autonómica. En base a esta argumentación el Constitucional vio fundamento legal en desestimar la pretensión principal del demandante al considerar que el hecho de elegir de entre sus propios miembros al senador derivaba en una vinculación con la legislatura del Parlamento de Extremadura.

En cuanto a la carencia de representación proporcional denunciada por el demandante, el Constitucional también la desestimó al considerar que fue producto del sistema D’Hondt, aceptado por unanimidad en nuestro sistema electoral.

4.3. STC 149/1990

Un diputado del Parlamento balear interpuso un recurso de amparo contra la Resolución de la Mesa del Parlamento, mediante la cual se renovó la credencial del Senador electo en el inicio de la legislatura autonómica cuando había cesado a causa de la disolución del Senado sin que el Pleno de la Cámara hubiera procedido a una nueva designación en la que el diputado hubiera ejercido su derecho a sufragio activo y pasivo en relación al procedimiento de designación autonómica.

Para empezar a argumentar su decisión, el Constitucional comienza a recordar su propia jurisprudencia en materia de vinculación con el Parlamento autonómico para ser

³⁸ STC 76/1989. Fundamento jurídico I.

senador o no. Es decir, acepta que el senador designado pueda ser también diputado de su Parlamento autonómico y también acepta que solo se puede ser senador designado (STC 149/1990, FJ IV):

“Como ya ha tenido ocasión de manifestar al respecto este Tribunal Constitucional (SSTC 40/1981, fundamento jurídico 3.º, y 76/1989, fundamento jurídico 3.º), «nada impide que las Comunidades Autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía a que antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas Legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea Legislativa o con la legislatura del Senado», pues ambas previsiones son perfectamente admisibles y han sido efectivamente puestas en práctica por distintas Comunidades Autónomas, unas veces en el Estatuto mismo y otras en Leyes especiales³⁹”.

En la redacción del año 1990, el reglamento del Parlamento balear disponía que en el supuesto de que la legislatura del Senado finalizara antes que la legislatura autonómica, la Mesa efectuaba la entrega de unas nuevas credenciales. A tenor de este precepto, el Constitucional consideró legítimo que no se celebrara un segundo procedimiento y por tanto desestimó las pretensiones del demandante. Recordó el Constitucional que esta limitación tampoco era susceptible de vulneración de la Constitución o el Estatuto balear al ser una norma con rango de ley.

4.4. STC 123/2017

Con anterioridad ya se había mencionado esta sentencia, que versa sobre un recurso de inconstitucionalidad contra Ley 10/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat Valenciana, que modifica la ley de designación de senadores de la misma Comunidad Autónoma. El objeto de dicha reforma consistía en añadir como causa de cese la revocación por parte del pleno de las Corts valencianas. Además de ello, también manifestaban algunas otros aspectos modificativos, como se expondrán a continuación.

- La modificación de la ley valenciana incluye la obligatoriedad de los senadores designados en asistir a las comparecencias informativas ante el Parlamento. El Constitucional considera inconstitucional el carácter de “obligatorias” desde un

³⁹ STC 149/1990. Fundamento jurídico IV.

punto de vista material porque la Comunidad valenciana no tiene competencia para imponer un deber a un miembro de una institución del Estado.

- En cuanto a la exigencia que contempla esta ley de que el senador comparezca ante la Comisión de coordinación, organización y régimen jurídico de las instituciones para rendir cuentas de su trabajo de al menos una vez al año, el Constitucional también aduce vicios materiales –la Comunidad valenciana no tiene competencias para acometer tal exigencia- y sustantivos, al imponer al senador la rendición de cuentas, lo que se torna como una manifestación de mandato imperativo, totalmente prohibido en la Carta Magna.
- El procedimiento de revocación por parte del pleno ha sido la razón principal que suscita el recurso de inconstitucionalidad. Los magistrados del Tribunal exponen en primer lugar, como en el razonamiento de los otros apartados, la incompetencia del legislador autonómico en incidir sobre el régimen jurídico de un miembro del Senado, institución del Estado. En segundo lugar, esta revocación por parte del Pleno también esconde una especie de mandato imperativo. Recuerda que la interdicción del mandato imperativo sirve para que los senadores y diputados no queden sometidos a voluntades de terceros y en ese contexto, se desprende que la revocación acometida por un Parlamento autonómico versa sobre una pérdida de confianza, lo cual da a entender el incumplimiento de instrucciones dadas por un tercero –en este caso las Corts valencianas- de un senador.
- Añade el TC que también se ha violado el artículo 23.2 de la Constitución (los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública según lo dispuesto en las leyes) porque según la jurisprudencia este derecho protege al titular del cargo representativo para ejercerlo sin perturbaciones.
- Tampoco cabe desechar la idea de que en un futuro todas las pretensiones en su momento del legislador autonómico vean la luz. Tal y como señala MATEO CRESPO una conclusión de esta sentencia es que no quiere decir que los objetivos perseguidos por la mayoría de Las Cortes valencianas en el momento de la aprobación de la ley declarada inconstitucional no sean posibles en el futuro a través de los procedimientos normativos correspondientes como, por

ejemplo, una posible reforma de la Constitución o el Estatuto de autonomía valenciano⁴⁰.

5. La comparecencia de los senadores de designación autonómica ante los Parlamentos y el mandato imperativo

Antes de entrar a analizar este epígrafe, hay que hacerse una pregunta. ¿Guarda conexión con el mandato imperativo la comparecencia de senadores ante un Parlamento? Es decir, un senador va a la Asamblea Legislativa donde le designaron e informa de su actividad parlamentaria en el Senado, ¿incurre en mandato imperativo? La respuesta corta es no, aunque conviene repasar el significado de mandato imperativo, lo que dice la Constitución y lo expuesto en la jurisprudencia.

El mandato imperativo, según el diccionario jurídico de la Real Academia Española (DJRAE) está definido como un mandato por el cual el mandatario recibe y solicita instrucciones del mandante⁴¹. En nuestro epígrafe anterior, el mandante sería el Parlamento autonómico y el senador designado ocupa el lugar del mandatario. En la doctrina internacional ha existido un amplio debate sobre la conveniencia o no de esta figura, tal y como explica VAN DER HULST, el cual menciona que la doctrina partidaria argumenta que esta tesis resulta la más progresista y democrática porque deriva de la teoría de la soberanía popular y la doctrina contraria razona que conduce a una dependencia absoluta del parlamentario con el partido político⁴².

En nuestra Constitución, el mandato imperativo está absolutamente prohibido y la doctrina española y jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a reafirmar los porqués de la decisión de los constituyentes del 78. Para Camaaño Domínguez la prohibición del mandato imperativo supone una garantía última del derecho de los ciudadanos a verse representados por quienes ellos directamente han elegido, de manera que, a través de la protección del representante en el ejercicio del cargo, se

⁴⁰ Cfr. MATEOS CRESPO, J.L., “Revocación de los senadores por designación autonómica. Un imposible constitucional desde el derecho autonómico. El caso de la Comunidad Valenciana”, *Reseñas de jurisprudencia constitucional*, vol. 6, junio 2018, p. 317.

⁴¹ Vid “Mandato imperativo”, (s.f), Diccionario de la Real Academia España. Enlace en <https://dej.rae.es/lema/mandato-imperativo>

⁴² Cfr. VAN DER HULST, M., *El mandato parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Unión Interparlamentaria Ginebra, 2000, p.5.

pretende evitar la existencia de cualquier acto o norma que viole el derecho de los ciudadanos a verse representados.⁴³

Desde un principio se vino a establecer esta doctrina para recordar a los partidos políticos la prohibición del mandato imperativo y su conexión con el artículo 23.2 de la Constitución (STC 5/1983, FJ IV):

“El precepto transcrito consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia a nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el partido político-, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”⁴⁴.

En este punto, las comparecencias de los senadores designados ante el Parlamento han estado bajo el foco permanente. BARRERO VALVERDE opina que con objeto de acentuar su condición de representante de la Comunidad Autónoma, sería oportuno intensificar las relaciones entre Senador y parlamento autonómico. Una buena manera de ello son las comparecencias del senador, de manera que informe de su actividad parlamentaria sin llegar al control del mismo, dado que el mandato representativo acarrea la carencia de relación de responsabilidad entre las dos partes⁴⁵.

El Tribunal Constitucional también ha expuesto su opinión acerca de las comparecencias. Concretamente, en la comentada STC 123/2017 (FJ 4A) expresaba el carácter no vinculante y pacífico e incluso deseable de las mismas. (STC 123/2017, FJ 4 A):

⁴³ Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., en VV.AA, “La prohibición del mandato imperativo”, *Comentarios a la Constitución Española. Aniversario de la Constitución Española*, Editorial BOE, Madrid, 2018, p.38.

⁴⁴ STC 5/1983. Fundamento jurídico IV.

⁴⁵ Cfr. BARRERO VALVERDE, J.I., “Las relaciones entre el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 6, 1998, p. 68.

“No cuesta ahora reconocer, en todo caso, que previsiones de este género son, de principio, inocuas desde el punto de vista de la constitucionalidad, en tanto se limiten a contemplar meras iniciativas parlamentarias con efectos jurídicos acotados a la vida interna de las Cámaras y sin alcance vinculante alguno, por lo tanto, para el senador cuya presencia se interesa. [...] Cabe junto a ello añadir que reglas de este tipo pueden favorecer el más fluido intercambio de información, a través de los senadores designados y hasta donde proceda, entre el Senado y la respectiva asamblea autonómica, habilitando con ello una específica vía interparlamentaria para la verificación, también en este concreto ámbito, de un principio general de colaboración que está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado”⁴⁶.

Añaden los ponentes de la misma sentencia que además la Comunidad Autónoma ejerce una competencia suya (STC 123/2017, FJ 4 B):

“Las normas autonómicas pueden, pues, prever que los miembros de las respectivas asambleas, o sus órganos o, en fin, los grupos parlamentarios, interesen la presencia, a efectos estrictamente informativos, de los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE. Mediante estas previsiones las Comunidades Autónomas vienen a ejercer, en lo que hace a estas Cámaras legislativas, un concreto aspecto de sus competencias sobre la propia organización institucional”⁴⁷.

Por lo tanto, el TC ha validado las comparecencias aunque en la sentencia STC 123/2017 sobre la modificación de la ley de designación valenciana prohíbe calificarlas expresamente de “obligatorias” en el reglamento parlamentario o en la ley de designación de senador de la Comunidad Autónoma. Bajo estos parámetros, con más o menos suerte, la legislación de las Comunidades Autónomas ha elaborado métodos para sortear esta prohibición, que no deja de ser un aspecto puramente formal por el cual el legislador valenciano se equivocó en exceso al especificarlo. No obstante, como veremos a continuación, hay Comunidades Autónomas, como la balear, que exigen la comparecencia del senador utilizando una terminología menos contundente. En este sentido, su reglamento parlamentario dispone que el senador designado comparecerá ante la comisión pertinente a iniciativa suya, por requerimiento de un grupo parlamento o por quinta parte de su parlamento. Queda en entredicho que en un futuro el Tribunal

⁴⁶ STC 123/2017. Fundamento jurídico 4A).

⁴⁷ *Ibidem*

Constitucional invalide estas comparecencias de implícito carácter obligatorio puesto que la doctrina del mismo Tribunal ha expresado, como anteriormente se ha comentado en el epígrafe destinado a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que una Comunidad Autónoma, sin competencia habilitante, no puede en ninguno de los casos incidir en el régimen jurídico de un senador.

Llegados a este punto, toca disgregar en varias categorías la posibilidad de comparecer ante el Parlamento:

- 1) Cantabria, Madrid y La Rioja vinculan la condición de senador designado con tener un escaño en sus respectivos Parlamentos autonómicos. Extremadura también entra en esta clasificación, aunque bien es cierto que no exige la obligatoriedad del escaño, de manera que el senador designado puede perder su escaño si así desea. Se entiende que las comparecencias dan a lugar cuando ejercen como diputados de su Parlamento.
- 2) Asturias, Galicia y Navarra no prevén la comparecencia del senador designado ante el Parlamento. La ley de designación de senadores de Castilla y León ha dispuesto que el reglamento parlamentario desarrollará las comparecencias, si bien es cierto que esta última norma no lo ha hecho.
- 3) En Murcia y País Vasco no se pide al senador asistir personalmente al Parlamento para comparecer ante la Cámara. Tienen la posibilidad de hacerlo e incluso el Reglamento del Parlamento del País Vasco les reserva un escaño aunque en todo caso se les podrá pedir informes de su actuación en el caso vasco y tener la palabra en el murciano.
- 4) En Andalucía los senadores designados y electos pueden comparecer ante el Parlamento para informar de su actividad pero el reglamento parlamentario es inconcluso. En Castilla y la Mancha el senador designado puede comparecer a iniciativa suya pero debe ser por motivos de relevancia autonómica.
- 5) Los senadores designados de Aragón podrán comparecer por dos vías: 1) ante la Comisión Institucional una vez al año y 2) cuando la mayoría del Parlamento así lo solicite en los asuntos que puedan afectar a la comunidad de Aragón.
- 6) En Canarias el Pleno del Parlamento a propuesta de un grupo parlamentario podrá solicitar la comparecencia del senador para informar de aquellos asuntos que incumbieren a las Islas. Además de ello se prevé el deber de notificar los asuntos del Parlamento canario que pudieran interesar al senador electo en el

desempeño de su actividad. En Valencia se sigue la misma fórmula aunque la Mesa no tiene porqué enviar información al senador.

- 7) En Cataluña los senadores electos pueden comparecer por iniciativa propia o por acuerdo de la comisión. No obstante, aquí la legislación previa en el procedimiento de designación de senadores es bastante confusa, como sostiene la profesora GARROTE DE MARCOS. En la Ley de designación se señala que la comparecencia de los candidatos propuestos ante la comisión no es obligatoria y su compendio se rige por lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento. El Reglamento, por su parte, señala la obligatoriedad de la comparecencia, al disponer el artículo 172 que las comparecencias son obligatorias rigiéndose por el artículo 176 del mismo reglamento. Añade la profesora que esta contradicción debería resolverse en favor del reglamento parlamentario, ya que es la norma a la que le corresponde regular la organización y funcionamiento del Parlament y sus miembros⁴⁸.
- 8) En Baleares su reglamento parlamentario dispone que el senador designado comparecerá ante la comisión pertinente a iniciativa suya, por requerimiento de un grupo parlamento o por quinta parte de su parlamento.

Hecha ya esta clasificación, también cabe preguntarse. ¿Y qué pasaría si los senadores designados se negaran a comparecer? La profesora GARROTE DE MARCOS también responde a la pregunta con rotundidad. Para ella no existe sanción jurídica ninguna porque la STC 123/2017 ha dejado claro que el senador de designación autonómica no está vinculado con el Parlamento por mandato alguno. En todo caso solo pueden existir consecuencias políticas dado que este gesto puede interpretarse como un menosprecio a la Cámara autonómica⁴⁹.

6. Derecho comparado

Los países descentralizados de nuestro entorno también cuentan con características particulares en sus Senados. En algunos casos, el mandato imperativo está presente y en otros, rige el mandato representativo. El objetivo de este epígrafe trata de descubrir algunos aspectos como la designación de miembros, la composición de las segundas

⁴⁸ Cfr. GARROTE DE MARCOS, M., “Los senadores de designación autonómica y la teoría de los vasos comunicantes: panorámica actual y una reflexión para el futuro”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 14, diciembre 2017, p.79

⁴⁹ Cfr. GARROTE DE MARCOS, M., “Las comparecencias de los senadores de designación autonómica”, *Foro*, Nueva época, vol. 21, nº 2, 2018, pp. 354-355.

cámaras, la posición de sus miembros o la relación con las Cámaras que dieron lugar a su designación. Huelga decir que la información está basada en el manual de “Ante el futuro del Senado”, del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat. Convenientemente será citado en el apartado de bibliografía usada.

6.1. Bundesrat alemán

La composición del Bundesrat obedece a dos tipos de miembros. Por un lado, tenemos a los miembros en sentido estricto, que son elegidos por los gobiernos de los Länder y por otro, también están los miembros representantes. A ésta última figura pertenecen todos los miembros de los Gobiernos de los Länder, aunque los presidentes de los Länder y los ministros para asuntos federales de cada uno de ellos son prácticamente también miembros en sentido estricto.

Este sistema trae como consecuencia que el Bundesrat es un órgano flexible, en tanto que su composición se adapta al asunto a tratar. Es decir, en este sentido, en un debate sobre economía, el ministro de economía de cada Land puede intervenir para expresar la posición del Land. También se le considera un órgano dinámico, puesto que un cambio de gobierno en el Land equivale a una composición distinta en el Bundesrat.

Las comisiones también juegan un papel fundamental. Si bien no ostentan competencia decisoria alguna, están compuestos por los miembros de cada Land, pero en la práctica suelen verse representados por altos miembros de la Administración, de manera que esta última también tiene una función relevante en la formación de voluntad de la Federación.

Los miembros del Bundesrat deben votar de acuerdo a las instrucciones emitidas por sus respectivos Länder. En todo caso, los asuntos a tratar suelen ser de carácter técnico de manera que en la mayoría de ocasiones los órganos administrativos de cada Land determinan el sentido del voto. También se debe matizar que en la práctica los miembros del Bundesrat también son los presidentes o ministros del Land, de manera que no existe un sometimiento pleno en la instrucción del voto.

El régimen de incompatibilidades se deriva de su posición como miembro de los Länder (por ejemplo no pueden ser jefe de Estado o jefe de Gobierno federal) o de incompatibilidades generales (cargos judiciales).

Los parlamentos de cada Land (Landtage) han reivindicado tener un papel más importante en la formación de voluntad de cada Land debido a la pérdida de protagonismo. En este sentido resulta habitual que la mayoría de gobiernos de los Land tengan que informar de su actividad en el Bundesrat al Landstage. También algunos Lander también han establecido una consulta previa obligatoria del Gobierno al Parlamento en asuntos transcendentales como una función de control.

Por último, la importancia del Bundesrat es tal que todas las materias que afecten a los Lander deben ser aprobadas en el mismo, sin posibilidad de veto del Bundestag.

6.2. Bundesrat austríaco

El sistema austríaco otorga doce representantes al Land más poblado y el resto de Lander se calcula de un modo proporcional teniendo como punto de partida tres escaños. Este sistema es bastante flexible porque un incremento de un Land supone más senadores a repartir. La presidencia de la Cámara es rotativa y corresponde cada 6 meses a los distintos Land.

El Bundesrat austríaco discrepa del alemán en la forma de elección de sus miembros. Cada Parlamento regional escoge a sus representantes, a quienes no se les exige tener un escaño en dicho Parlamento para poder ser representante. La legislatura se renueva permanentemente, dado que un cambio en la composición política del Landtag implica un nuevo nombramiento. Los senadores pueden reunirse en grupos parlamentarios de mínimo 5 escaños y ninguno de ellos están sometidos al mandato imperativo, como sí sucede en el Bundesrat alemán. En este sentido, en un grupo parlamentario puede haber distintos sentidos del voto aunque evidentemente al ser familias ideológicas no suele existir esta contradicción. Tampoco los senadores de un Land han que votar lo mismo, de ahí que se asemeje más al sistema español.

También comparte características con el sistema constitucional español en el bicameralismo imperfecto. En los procedimientos legislativos el Bundesrat posee derecho a veto pero éste puede ser levantado por el Bundestag mediante el llamado “voto de persistencia”. No obstante, el Bundestag posee un derecho a veto absoluto en cuestiones relacionadas con la restricción de competencias de los Lander aunque en la práctica nunca ha sido ejercido.

6.3. Senado belga

La ensalada de identidades ha derivado también un sistema parlamentario complejo en Bélgica. Se compone de 60 miembros.

- 1) El Parlamento flamenco designa 29 senadores, el Parlamento de la Comunidad francófona otros 10, 8 por la Asamblea valona, 2 por el grupo lingüístico francés que forma parte de la región de Bruselas-capital y 1 por la Comunidad germanófona.
- 2) Los propios senadores escogen otros 10. 6 corresponden a los flamencos y 4 por los francófonos.

Las distintas reformas del Senado han provocado que haya perdido peso. Actualmente actúa más como cámara de revisión, salvo en los procedimientos de reforma constitucional, organización del Estado o leyes especiales que requieren la mayoría de la Cámara de los representantes y del Senado.

6.4. Ständerat suizo

La Constitución suiza otorga a cada cantón el derecho de designar dos senadores y a los medios cantones uno. Por lo tanto, todos los cantones poseen la misma representación. La elección de los senadores suizos recae totalmente en el sistema de cada cantón, de manera que puede haber elección directa o indirecta.

En general, los suizos mayores a 18 años pueden votar y ser votados para las elecciones a senador en cada cantón frente a los 20 que se imponen para ser elegible en el Nationalrat. Entre sus incompatibilidades no pueden pertenecer a este último órgano.

Los senadores no están sometidos a mandato imperativo aunque en algunos de casos son a su vez miembros del Gobierno del cantón. No obstante, varios cantones han prohibido esta compatibilidad.

En cuanto a su posición respecto al Nationalrat, gozan de idéntica posición, de manera que aprobar leyes federales requiere el acuerdo de ambas cámaras.

6.5. Senado de Estados Unidos

La Constitución de Estados Unidos ha previsto que el Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado elegidos cada seis años. Cada senador debe tener por lo menos 30 años, debe tener ciudadanía estadounidense desde hace nueve y ha de poseer su residencia en el Estado por el cual representa. El vicepresidente de Estados Unidos es

el presidente del Senado aunque no tiene voto a excepción de los casos de empates técnicos, en los cuales el presidente decide con su voto. Los senadores no están sometidos al mandato imperativo.

En el ámbito de sus competencias, el poder legislativo corresponde al Congreso pero el Senado es el único facultado para enjuiciar juicios políticos al presidente de Estados Unidos. Esta característica se complementa con la peculiaridad de que el presidente del Tribunal Supremo preside el Senado.

No obstante, en materia de tratados internacionales y nombramiento de altos cargos tales como los miembros de la Corte Suprema federal, se precisa del consentimiento del Senado.

7. Conclusiones

Aunque el Senado sea una Cámara disfuncional y conviene reformarla no se puede negar su influencia en la política territorial. De hecho el artículo 155 contra la Generalitat de Cataluña y la disolución del ayuntamiento de Marbella (el cual el Senado aprobó su disolución) han sido uno de los temas estrella en su momento, tanto a nivel doctrinal como mediático.

En este punto, los dos sistemas de elección de senadores previsto en la Constitución ha derivado, por un lado en el método de elección popular y por otro en la designación de senadores autonómicos son una fase fundamental de la composición del Senado. Este último sistema ha sido analizado a fondo porque consiste en un método de elección indirecta y cada Comunidad Autónoma ha regulado su propio procedimiento. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha permitido incidir en exceso al ser el régimen jurídico de los senadores una competencia fuera de la esfera autonómica, de manera que ha tumbado leyes destinadas a establecer la obligatoriedad de aspectos secundarios como la comparecencia de los senadores designados ante su Parlamento. No obstante, en un futuro esta doctrina puede causar fuentes de problemas porque el Constitucional tumbó la ley valenciana por afirmar expresamente el carácter de obligatorio. En ningún caso ha entrado a cuestionar otro tipo de fórmulas, encaminadas a no subrayar la exigencia de las comparecencias pero sí mencionada implícitamente en legislaciones, a modo de ejemplo la balear. De tal modo, la fórmula de algunas Comunidades Autónomas en vincular al senador designado con un escaño en su

Parlamento ha permitido dibujar las comparecencias obligatorias sin violar en ningún momento las exigencias constitucionales.

Este estado de las cosas también puede reflejar una interrogación interesante para los Parlamentos autonómicos. ¿Mediante reforma estatutaria podrán destituir a los senadores designados? A día de la pregunta parece más que resuelta, pues la doctrina del Constitucional ha sido bastante contundente, al afirmar que la destitución es una forma de pérdida de confianza y por tanto una manifestación de mandato imperativo. Pero también han recogido que la causa clave de declarar la inconstitucionalidad de la ley valenciana ha sido la ausencia de competencia habilitadora. Llegados a ese punto, la jurisprudencia constitucional deberá abordar ese supuesto. Y no parece que sea sencillo resolverlo.

Tampoco conviene desdeñar la singularidad de este tema porque pone de manifiesto el Estado de las Autonomías en su máxima expresión. Todos los procedimientos a regular la designación de senadores comparten una matriz común y no pueden exceder los límites impuestos por la Constitución y el Tribunal Constitucional pero no todos son uniformes, en el sentido de que algunas Comunidades Autónomas han querido incidir en los procedimientos mientras que otras han sido más inactivas.

En los países federalizados de nuestro entorno la situación de su segunda cámara no está tan definida. Austria y España comparten el reto de modernizarla para olvidar su disfuncionalidad y las reformas en Bélgica han encaminado a una progresiva pérdida de sus funciones en una situación territorial más compleja que en nuestro país. Solo Suiza, Estados Unidos y Alemania escapan de esta dinámica aunque el sometimiento de los senadores al mandato imperativo de este último país ha sido una fuente de críticas. Y no olvidemos tampoco que el modelo estadounidense está ampliamente aceptado en su sociedad pero resulta impensable que en España el Senado no tenga capacidad legislativa aunque en la práctica se reduzca esta facultad al mínimo.

El Senado español, en todo caso, va a ser objeto de reforma. O al menos debe serlo. La actual convulsión que vive la política española desde hace unos cuantos años ha retrasado, retrasa y retrasará el objeto de debate porque en primer lugar las prioridades son otras y en segundo lugar no hay indicios algunos de acuerdo entre las distintas fuerzas político. Si ya de por sí, la renovación del Consejo General del Poder Judicial lleva paralizada desde el año 2018, un tema mucho menos socorrido en las agendas

políticas como la reforma del Senado puede tardar muchísimo tiempo. Pero el Senado sigue siendo una institución del Estado y no puede estar en un estado de permanente disfuncionalidad.

El desarrollo de la España de las Autonomías ha provocado una profunda heterogeneidad entre los distintos territorios y como resultado las reivindicaciones han sido absolutamente dispares. La derivación de esto último en un problema territorial de difícil resolución implica soluciones que muy probablemente se hallen en las instituciones del Estado. En estos parámetros el Senado juega un papel clave. Una propuesta puede ser su conversión en una Cámara a semejanza del Bundesrat alemán sin contar con el modelo del mandato imperativo de ésta pero con bastantes poderes de las Comunidades Autónomas puede conllevar una situación menos tensa. Por un lado, las Comunidades Autónomas tendrían mucha más importancia en la legislación del Estado y por otro, todas parten de una situación de igualdad. El régimen de los senadores de designación autonómica cobraría muchísima importancia aunque las consecuencias son múltiples.

8. Bibliografía

8.1. Revistas científicas

- BARRERO VALVERDE, J.I., “Las relaciones entre el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 6, 1998.
- GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., “La reforma constitucional del Senado”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, nº 28, 2015.
- GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 28, 1993.
- GARROTE DE MARCOS, M., “Las comparecencias de los senadores de designación autonómica”, *Foro*, nueva época, vol. 21, nº 2, 2018.
- GARROTE DE MARCOS, M., “Los senadores de designación autonómica y la teoría de los vasos comunicantes: panorámica actual y una reflexión para el futuro”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 14, diciembre 2017.
- GIL GIL, L., “El Senado y los senadores autonómicos”, *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, nº 7, 1999.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R., “Las relaciones entre las cortes generales y los parlamentos autonómicos. ¿Viejos conocidos o grandes desconocidos?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 103, primer cuatrimestre 2018.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R., “Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº extra 31, 2018 (Ejemplar dedicado a: 40 aniversari de la Constitució Espanyola).
- MATEOS CRESPO, J.L., “Revocación de los senadores por designación autonómica. Un imposible constitucional desde el derecho autonómico: El caso de la Comunidad Valenciana”, *Reseñas de jurisprudencia constitucional*, vol. 6, junio 2018.
- MONTABES PEREIRA, J y ORTEGA VILLODRES, C., “El voto ilimitado en las elecciones al Senado Español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000”, *Revista española de ciencia política*, nº 7, Octubre de 2002.
- NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica, (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril 2018.
- PAUNER CHUVI, C., “Los requisitos de elegibilidad de los Senadores de designación autonómica”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1997.
- PUNSET BLANCO, R., “La designación de senadores por las Comunidades Autónomas. (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de

diciembre de 1981)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 8, mayo-agosto 1983.

- SÁENZ ROYO. E., “Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, nº 85, septiembre-diciembre 2012.

8.2. Manuales

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., La prohibición del mandato imperativo, en VV.AA, *Comentarios a la Constitución Española. Aniversario de la Constitución Española*, Editorial BOE, Madrid, 2018.
- GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas. Cortes Generales*, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- GARROTE DE MARCOS, M., *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia* en VV.AA, Ed. Les Corts Valencians, Valencia, 2019.
- Generalitat de Catalunya, *Informe de trabajo*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2005.
- MORALES ARROYO, J.M., *Informe sobre la reforma del Senado*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, febrero de 2005.
- MORALES ARROYO, J.M., “Artículo 106”, en MEDINA GUERRERO, M. y CRUZ VILLALÓN, P. (directores), *Comentarios al Estatuto de autonomía para Andalucía*, Tomo III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012.
- VAN DER HULST, M., *El mandato parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Unión Interparlamentaria Ginebra, Ginebra, 2005.

8.3. Legislación

- «BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1977. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.
- Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno el día 28 de septiembre de 2005.
- Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- «BOE» núm. 30, de 4 de febrero de 2006. Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.
- «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Constitución española.
- «BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- «BOE» núm. 80, de 03/04/1985. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- «BOE» núm. 80, de 03/04/1985. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- BOE» núm. 147, de 20/06/1985. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

- «BOE» núm. 147, de 20/06/1985. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- «BOCM» núm. 45, de 22 de febrero de 2019, páginas 14 a 88. Reglamento de 7 de febrero de 2019, aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid.
- «BOE» núm. 114, de 13/05/1994. Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.
- «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1994. Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- BOPC núm. 210, de 17/7/09. Reglamento del Parlamento de Canarias. Art.8.
- «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- «BOE» núm. 283, de 23 de noviembre de 2016. Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana.

8.4. Jurisprudencia

- STC 40/1981, de 18 de diciembre.
- STC 5/1983, de 4 de febrero.
- STC 75/1985, de 21 de junio.
- STC 76/1989, de 27 de abril.
- STC 149/1990, de 1 de octubre.
- STC 123/2017, de 2 de noviembre.
- STS 1681/2016. Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. 19/04/2016.

8.5. Otra bibliografía consultada

- Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, sexto Período de sesiones, 19 a 23 de septiembre de 2011, observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Párrafo número 47 al Estado español.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, pleno y diputación permanente, nº 54, de 16/12/2008, p.31. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200812160054.CODI.%29> [Consultado el 03/02/2020]
- “Mandato imperativo”, (s.f), *Diccionario jurídico de la Real Academia Española*. Enlace en <https://dej.rae.es/lema/mandato-imperativo>

ANEXO I

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Número de senadores de designación autonómica</i>
<i>Comunidad Autónoma de Andalucía</i>	9
<i>Comunidad Autónoma de Aragón</i>	2
<i>Comunidad Autónoma del Principado de Asturias</i>	2
<i>Comunidad Autónoma de las Islas Baleares</i>	2
<i>Comunidad Autónoma de Canarias.</i>	3
<i>Comunidad Autónoma de Cantabria</i>	1
<i>Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha</i>	3
<i>Comunidad Autónoma de Castilla y León</i>	3
<i>Comunidad Autónoma de Cataluña</i>	8
<i>Comunidad Valenciana</i>	5
<i>Comunidad Autónoma de Extremadura</i>	2
<i>Comunidad Autónoma de Galicia</i>	3
<i>Comunidad de Madrid</i>	7
<i>Comunidad Autónoma de la Región de Murcia</i>	2
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	1
<i>Comunidad Autónoma del País Vasco</i>	3
<i>Comunidad Autónoma de la Rioja</i>	1
TOTAL ESPAÑA	57

La densidad de población rige cuantos senadores de designación autonómicas ostentan cada Comunidad Autónoma. Andalucía es la más beneficiada por ser la región con más habitantes, seguida de Cataluña y Madrid. Llama poderosamente la atención que territorios tan extensos como las dos Castillas solo tengan cada una tres senadores, lo que refleja la progresiva pérdida de habitantes.