

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, 583 págs., Madrid, 1995.

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ

Aunque con apariencia de lugar común en comentarios de esta suerte, no puedo iniciar las líneas que siguen sin poner en evidencia la oportunidad de la monografía de Piedad García-Escudero. En esta ocasión, además, sobra cualquier justificación más allá del obvio recordatorio a propósito del proceso de reformas que la Cámara alta de las Cortes Generales ha vivido en la quinta legislatura constitucional: unas, las reglamentarias, consumadas el día 11 de enero de 1994 tras la aprobación por el Pleno del Senado de las modificaciones con las que se pretendía la potenciación de su función territorial (véase el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994); otras, las constitucionales, agotadas en fase de Ponencia «de estudio» que ha servido, como reconocía en un medio de comunicación el Presidente Laborda tras la disolución de las Cámaras llevada a cabo en enero de 1996, para poner en evidencia lo lejos que nos encontramos del necesario consenso que debe sustentar toda revisión de la Norma básica del ordenamiento.

Vaya también por delante que el título del libro, inicialmente una Tesis Doctoral leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en el mes de febrero de 1995, puede, en un primer momento, despistar al lector. Su contenido, en efecto, no se limita a lo que de aquel título pudiera deducirse; y no lo hace porque, con toda seguridad, resultaría irrealizable un trabajo de estas características que no tuviera en cuenta la posición constitucional del Senado, sus funciones en el Estado de las Autonomías, la normativa y práctica de los Parlamentos autonómicos y, en definitiva, no pocos aspectos relativos a la estructura interna y el funcionamiento de una Cámara que, como Jorge de Esteban nos recuerda en el Prólogo, «ha sido la víctima principal de la indefinición con que nuestra Constitución abordó la forma de Estado, considerada desde el punto de vista de la descentralización del poder».

Los siete densos capítulos que integran la monografía se encuentran singularmente enriquecidos por la dilatada experiencia de la autora en su condición de Letrado de las Cortes Generales, en la actualidad Secretaria General Adjunta del Senado. Los anexos finales bibliográfico y jurisprudencial, al igual que la relación de senadores designados por las Comunidades Autónomas en el período 1980-1995, proporcionan una documentación de indispensable manejo por cualquier interesado en el conocimiento de la realidad de la Cámara alta en estos ya más de diecisiete años de régimen constitucional.

El texto se inicia con un capítulo en el que tras aludir a la «supuesta» crisis del bicameralismo y situar al Senado español en perspectiva comparada, se concretan sus elementos estructurales y funcionales. Se dice allí, con opinión difícilmente discutible, que los senadores designados por las CC.AA. son el dato constitucional más evidente de la definición del Senado como Cámara de representación territorial: su procedimiento de designación, la admisión constitucional del doble mandato (compatibilidad entre los cargos de senador y de parlamentario autonómico) y las causas de cese concretadas en la normativa de desarrollo estatutario, son argumentos suficientes para mantener aquella afirmación. En el plano funcional, y siempre en la perspectiva de aquella definición, la autora recuerda cómo una distinta regulación constitucional de la iniciativa legislativa de las CC.AA. (presentación y defensa ante el Congreso) y de la tramitación de los Estatutos de Autonomía (elaboración y reforma) podrían haber contribuido al reforzamiento territorial de la Cámara.

La valoración negativa que del tratamiento constitucional de la posición del Senado se comparte por la práctica totalidad de los autores, es matizada por García-Escudero «al abordar el estudio de la actuación fáctica del Senado como Cámara territorial». Su intervención activa en los procesos de aprobación de algunos Estatutos y en la reforma de once de ellos llevada a cabo a comienzos de 1994, la tramitación de los proyectos de regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, y la actividad de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial (sustituída desde hace ya dos años por la Comisión General de las Comunidades Autónomas), avalan una «vocación del Senado hacia las autonomías» que hace posible afirmar a la autora cómo las posibilidades del Senado permanecen en buena medida inexploradas como consecuencia de la falta de voluntad de los actores políticos, fundamentalmente los partidos y las propias Comunidades Autónomas. En este marco se plantea la polémica

ca reforma reglamentaria *versus* reforma constitucional de la que se da cumplida noticia en las páginas de este libro.

La designación de los senadores autonómicos (48 en la actualidad) por las Asambleas Legislativas ocupa el tercer capítulo de la obra tras el estudio, en el anterior, del contenido del art. 69.5 CE, así como de los debates que, en las Cortes Constituyentes, condujeron a la redacción final de la citada disposición; unos debates, por cierto, en los que se nos recuerda que no puede encontrarse «un hilo conductor que explique las modificaciones experimentadas por el futuro artículo 69». La designación («elección de segundo grado en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas», en palabras del Tribunal Constitucional) supone un aspecto de la autonomía de las CC.AA., que se encuentran vinculadas a las causas de ineligibilidad e incompatibilidad contenidas en la CE y la LOREG (doblemente fiscalizables: no sólo por la Comisión de Incompatibilidades de la Asamblea, sino también por la del Senado), a la limitación del número de senadores en virtud de la población resultante del último censo de población (y de su adecuación quinquenal) llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, y al respeto (a los efectos del «reparto» de senadores, para el que se utilizan muy variadas fórmulas) de la debida representación proporcional de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea legislativa; aspecto este último que se reduce a evitar, según el Tribunal Constitucional, «la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección».

A propósito del mandato de los senadores insiste la autora en el hecho de que su representatividad territorial se diluye de acuerdo con la intervención de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos en su designación y actividad, en el bien entendido de que vale también para ellos la prohibición de mandato imperativo explicitada en el art. 67.2 CE para los miembros de las Cortes Generales. Dicha prohibición se concretaría para estos senadores, siempre según García-Escudero, en los siguientes aspectos: a) exclusión de todo tipo de instrucciones o indicaciones de voto emanadas de la instancia electora (a mi juicio habría de matizarse el carácter vinculante de tales instrucciones, es decir, nada impediría que la Asamblea se limitara a expresar sus deseos sobre la actitud de los respectivos senadores, en el bien entendido de que ningún efecto negativo para los mismos habría de producir el apartamiento de tal declaración de deseo), aunque se reconce en el texto la conveniencia de la intensificación de las relaciones entre la Asamblea y los senadores por ella elegidos; b) inexistencia de una relación de responsabilidad frente al Parlamento territorial designante, lo

que excluiría todo tipo de rendición de cuentas pero haría posibles las comparencias informativas, como las que se prevén, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana y en el País Vasco; c) irrevocabilidad de la designación, implicando cualquier supuesto revocatorio una vulneración del *-protéico-*, en la interpretación jurisprudencial- derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE.

El *status* de los senadores autonómicos merece un pormenorizado estudio a lo largo del capítulo quinto. Se afirma allí cómo la presentación de la credencial emitida por el Parlamento designante (fiscalizable por la Cámara alta sólo en sus elementos formales) debe de ir acompañada del juramento o promesa de acatamiento de la Constitución (en todo caso en castellano, a tenor de una norma interpretativa de la presidencia del Senado de julio de 1986) por el nuevo senador a los efectos de la perfección de su condición. La incorporación simultánea de un elevado número de senadores como consecuencia de las relativas designaciones (en concreto, de las llevadas a cabo en las trece CC.AA. que no accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 o de la disposición transitoria 2.^a CE) puede provocar determinados efectos sobre la composición de algunos órganos de la Cámara; en particular, puede suponer la elección de una nueva Mesa (de acuerdo con las previsiones del art. 13 del Reglamento del Senado), implicar la modificación de la composición de la Junta de Portavoces (si se constituyera algún nuevo grupo parlamentario), y alterar en el momento oportuno la composición de las distintas Comisiones, en virtud de las adscripciones políticas de los nuevos miembros de la Cámara. En ningún caso la referida incorporación simultánea podrá incidir sobre la Diputación Permanente, para la que no se prevé ninguna hipótesis reglamentaria de modificación tras su formación al inicio de la legislatura. Con criterio que no resulta difícil de compartir, García-Escudero aboga «por la introducción en el Reglamento de alguna fórmula de adecuación de la Diputación Permanente [...] similar a la establecida en el artículo 13 para la Mesa, en los supuestos extremos de disparidad, cuya causa más probable sería una variación considerable en la adscripción política de los senadores designados tras distintas elecciones autonómicas simultáneas». En el ámbito de los derechos y prerrogativas no parecen existir particularidades dignas de mención que alejen a los senadores designados de los elegidos en las provincias, territorios insulares y Ceuta y Melilla (la introducción en la LOREG, mediante la LO 8/1991, de 13 de marzo, de un nuevo apartado en el art. 155, imposibilita cualquier supuesto de acumulación de remuneraciones en los casos de doble ejercicio de mandato representativo, senatorial y autonómico).

En el plano funcional dos datos singularizan el estatuto de estos senadores. Tras la reciente reforma del Reglamento del Senado, concretada en lo que aquí interesa en la creación de la Comisión General de las CC.AA., los senadores autonómicos que no sean miembros de la misma: a) han de ser advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones (art. 56 bis 1 RS); b) pueden hacer uso de la palabra en todos sus debates, debiendo únicamente a tales efectos inscribirse en el registro de oradores (art. 63 RS); c) cuando aquella Comisión constituya una ponencia (ex art. 56 bis 5) para tratar de un asunto que afecte de modo específico a alguna Comunidad Autónoma, podrán intervenir en dicha ponencia todos los senadores designados por la Comunidad en cuestión. A estas singularidades, que se derivan del Reglamento de la Cámara alta, es preciso añadir las previsiones de algunas normativas autonómicas que reconocen una especial vinculación de los senadores con la Asamblea designante; en esta perspectiva se analizan en el texto sendas leyes de las Comunidades de Murcia y Valenciana, además de las disposiciones contenidas en los Reglamentos del Parlamento Vasco, de las Cortes de Castilla-La Mancha y de la Asamblea de la Región de Murcia, aunque se concluye afirmando «el escaso reconocimiento de funciones específicas a los senadores designados». Por otra parte, se pone en evidencia el hecho de que estos senadores no se han destacado por una actuación específicamente autonómica; fenómeno éste que tiene mucho que ver con la extracción política de todos ellos y el incuestionable funcionamiento y organización del Senado en base a fracciones que no son otra cosa que los partidos en el Parlamento. En otras palabras: el Estado de partidos no parece dejar mucho margen al Estado autonómico.

En el capítulo VI (que finaliza con un utilísimo cuadro sinóptico) se analiza la pérdida de la condición de senador, incidiéndose en las causas específicas que afectan a los senadores designados, indirectamente aludidas en el art. 18.f RS, y que se concretarían en el modo de (la eventual) vinculación de su mandato a la duración de la Asamblea designante. La varias hipótesis presentes en los ordenamientos autonómicos impiden la reducción a dos de estos supuestos de cese (por decirlo en pocas palabras, y de modo incompleto, según se haga o no depender la condición de senador de la legislatura de la respectiva Asamblea de Comunidad Autónoma), entrando en juego una serie de variables que provocan una casuística compleja y confusa, lo que aconsejaría, en opinión de la autora, «en el supuesto de una reforma de la composición del Senado basada en todo o en parte en senadores designados por los Parlamentos autonómicos, que la regulación constitucional sea más completa, alcanzando al menos, como lo hace la Constitu-

ción austriaca, a determinar que estos senadores cesan cuando son elegidos los que les sustituyen»; esta fórmula, se afirma, en nada perjudica a la autonomía (las Comunidades Autónomas seguirían siendo libres para exigir, o no, la condición de miembro de la propia Asamblea a los senadores representantes), «pero aportaría una claridad en un tema hasta ahora falto de ella tanto en la norma como en su aplicación».

El capítulo que cierra el libro lleva por título «Los senadores designados en la reforma del Senado». Se analizan en él tanto el contenido de la revisión reglamentaria concluida a comienzos de 1994 como las muy variadas propuestas doctrinales de reforma constitucional. Tiene razón García-Escudero cuando opina que las perspectivas de la reforma reglamentaria dependerán sobre todo «de la voluntad política de los distintos sujetos implicados», esto es, de los partidos políticos, del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, de modo que la aplicación práctica de aquella «determinará si el deseo de que constituya un "banco de pruebas" para una futura reforma constitucional, encaminada a dotar al Senado de un auténtico carácter territorial, ha sido cumplido y con qué resultado». Parece cierto, en todo caso, que el clima favorable a la modificación constitucional se ha visto incentivado por la propia revisión reglamentaria; otra cosa, y aquí se encuentra el *punctum dolens*, son los contenidos de aquella modificación, sobre los que, de momento, poco acuerdo parece existir.

En cualquier caso la «paradoja de Madison», en afortunada expresión de Dehousse, obliga a una buena dosis de escepticismo -y de ella hace gala la autora- cuando de reforma constitucional se trata para conseguir un *auténtico* Senado territorial. En efecto, y en palabras del propio Dehousse que se recogen en las páginas finales de libro comentado, «la evolución de los regímenes federales lleva a pensar que cuanto más importante sea el lugar de la Cámara Alta en el sistema institucional federal, más difícil le será cumplir la función representativa que le ha sido confiada».

Hasta aquí el resumen de algunas de las muchas ideas presentes en la muy completa monografía de Piedad García-Escudero: su riqueza temática difícilmente puede reflejarse en las pocas líneas que integran este comentario. Concluir aconsejando la lectura del libro nos vuelve a conducir al lugar común que al inicio de estas notas se quería evitar; en todo caso, tal y como allí ocurría, me siento convencidamente obligado a la fórmula habitual. Estoy seguro de la oportunidad de la recomendación y creo no equivocarme al afirmar que la claridad expositiva de las más de quinientas páginas facilita

en gran medida la lectura de un texto lleno de sugerencias cuyos contenidos -ya ha quedado dicho más arriba- superan con mucho lo que una primera referencia al título parece indicar. El derecho autonómico y el derecho parlamentario reciben con *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas* una notabilísima aportación, de consulta obligada para el conocimiento de nuestra Constitución territorial.