

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO EN SU FUNCIÓN DE CÁMARA DESIGNANTE*

CRISTINA PAUNER CHULVI
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Jaume I de Castellón

SUMARIO

- I. Introducción: planteamiento de la problemática
- II. La naturaleza de la función de designación parlamentaria de cargos públicos
- III. El Senado español como Cámara de designación
- IV. Las demandas de participación autonómica en los procesos de designación de cargos públicos estatales
- V. Propuestas de lege ferenda para lograr la especificidad territorial en las designaciones senatoriales

I. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

El Senado vuelve a ocupar un lugar central en la agenda política y la atención de la doctrina puesto que parece mucho más cercano el momento de su reforma. Así, el actual Gobierno socialista ha anunciado una modificación constitucional limitada al finalizar la VIII Legislatura en 2008 que afectará previsiblemente a cuatro aspectos: la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden sucesorio a la Corona, la referencia al proceso de cons-

* El presente trabajo de investigación se ha elaborado en el marco del proyecto I+D concedido por el Ministerio español de Ciencia y Tecnología bajo el título «Las Administraciones independientes y su problemática en un Estado social y democrático de Derecho integrado en la Unión Europea» (Ref. MCT-CICYT BJU2003-08363).

trucción europea, la mención en el texto constitucional de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos ciudades autónomas y la reforma de la Cámara Alta perfilándose este último como el capítulo más abierto de cuantos se pretenden modificar. Y ello por diversos motivos entre los que se han destacados especialmente. En primer lugar, porque las reformas estatutarias que actualmente se tramitan en numerosas Comunidades Autónomas —algunas como los proyectos de reforma de los Estatutos valenciano y catalán se encuentran, en el momento de redactar estas líneas, en fase de tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales— inciden en las pretendidas modificaciones constitucionales. En segundo lugar, porque no parece existir un acuerdo global entre los dos partidos mayoritarios del Estado (PSOE y PP) ni una línea homogénea, siquiera, entre las direcciones nacionales de los mismos y sus estructuras autonómicas¹.

Sin dejar de tener presente el escenario político donde se desarrollan los procesos de reforma, debemos comenzar por señalar que, desde la misma aprobación de nuestra Constitución en 1978, ha sido constante la denuncia de falta de correspondencia entre la realidad y la definición que del Senado refleja el artículo 69.1 CE configurándolo como Cámara de representación territorial. Falta de adecuación que se deriva de su composición y de las funciones que tiene atribuidas².

Respecto al aspecto organizativo, sólo una cuarta parte de la Cámara responde a cierto carácter territorial —los denominados Senadores de designación autonómica— puesto que son designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE) mientras que las tres cuartas partes restantes son elegidos mediante sufragio universal directo en las provincias (art. 69.2 CE). La consecuencia de esta composición híbrida es la reproducción en términos electorales del resultado de la elección al Congreso de los Diputados —lo que se califica como un duplicado de la Cámara Baja o *doppione*— y un peso irrelevante de los senadores de designación territorial. Íntimamente ligada a esta cuestión, se admite que, en el funcionamiento de la Cámara Alta, los senadores no ejercen como representantes territoriales sino que han fijado sus pautas de comportamiento atendiendo a su procedencia partidista y, por tanto,

1 Ortega señala que, en este ambiente, se «presenta un escenario completamente novedoso respecto de procesos anteriores en los que el acuerdo se había iniciado entre las direcciones de los partidos nacionales (Acuerdos autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE y Acuerdos autonómicos de 1992 entre PSOE y PP) con una discusión sobre el modelo a implantar y su generalización en las distintas Comunidades Autónomas en base al peso político de estos dos partidos en el conjunto de los Parlamentos autonómicos» (L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Reforma constitucional y reforma estatutaria», Ponencia impartida en el Seminario sobre *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, el 2 de noviembre de 2005, Fundación «Manuel Giménez Abad» de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, págs. 4 y 5).

2 Resultaría inabarcable una cita que pretendiese referir toda la doctrina que ha compartido o comparte este diagnóstico por lo que señalaremos orientativamente algunas aportaciones generales: AAVV, *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994; E. ALBERTÍ ROVIRA, *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996; F. PAU i VALL (coord.), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996 y E. AJA, E. ALBERTÍ y J. J. RUÍZ, *La reforma constitucional del Senado*, CEPCC, Madrid, 2005.

mediante una actuación que prima los intereses de su partido frente a los intereses de la Comunidad Autónoma de la que proceden.

Respecto a sus funciones, el Senado se encuentra en una situación de inferioridad frente al Congreso de los Diputados puesto que su participación es nula en el ámbito del control político al no intervenir ni en el nombramiento ni en el cese del Gobierno a través de la investidura o moción de censura de su Presidente. Es, asimismo, secundaria su posición en la tramitación legislativa sobre todo si nos fijamos en el procedimiento de urgencia o en la superación del veto legislativo senatorial. Tan sólo puede hablarse de equiparación entre ambas Cámaras en el caso de la reforma constitucional y en la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización (arts. 167 y 168 CE y 150.3 CE, respectivamente). Así como únicamente puede hablarse de superioridad de la Cámara Alta en la función que el art. 155 CE le encomienda de autorización al Gobierno para adoptar medidas de intervención forzosa sobre las Comunidades Autónomas.

Se ha tratado de justificar la deficiencia del Senado como Cámara de representación de los intereses territoriales sobre muchos y muy variados argumentos, entre ellos, el de la dificultad de dar, en el momento constituyente, con la fórmula adecuada para asegurar que el Senado fuese efectivamente la Cámara de representación territorial por la indefinición de la estructura del Estado, concretamente, porque ni se sabía quiénes iban a ser esos territorios ni menos aún el desarrollo que alcanzarían³. Esta argumentación, sin embargo ha sido radicalmente matizada por algún autor que señala que el Anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia constitucional estableció básicamente un Senado conformado por representantes de los «territorios autónomos» designados por las respectivas Asambleas legislativas sobre un criterio proporcional por lo que el texto resultante debe su configuración a otras causas que poco tienen que ver con el escaso desarrollo del Estado de las Autonomías en aquel momento⁴.

En general, la doctrina académica ha puesto el énfasis en el dato de que es la propia configuración constitucional del Senado la que le impide asumir y desempeñar el papel de representación territorial. Transcurridos más de veinticinco años desde la implantación con gran éxito del Estado de las Autonomías, se supone que una reforma adecuada del Senado permitirá configurarlo como el foro de integración de las Comunidades Autónomas donde se canalice su participación en las decisiones generales del Estado.

Hasta el momento actual, pueden reseñarse varios intentos por reorientar la actuación del Senado en sentido autonómico; intentos que comenzaron en 1982 con la creación de los grupos territoriales y culminaron en 1994 en una re-

3 Entre otros, R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, núm. 151, 2005, pág. 45 y E. AJA, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, CEC/Senado, Madrid, 1994, pág. 218.

4 E. ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial», *Fundamentos*, núm. 3, 2004, pág. 38. Un detallado estudio sobre la configuración del Senado durante el proceso constituyente en V. A. SANJURJO RIVO, *Senado y representación territorial*, Temas del Senado, Madrid, 2004, especialmente, págs. 119 a 325.

forma reglamentaria que mediante la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas trató de acercar el perfil del Senado a un perfil territorial aunque no logrará sus propósitos debido a que sólo afectó al aspecto funcional sin incidir en el aspecto organizativo⁵. Un año después, se creó en el Senado una Comisión de estudio para la reforma constitucional cuyos trabajos se prolongarían hasta 1996 pero sin ningún resultado puesto que tras las elecciones no reanuda su labor. Los ensayos de reemprender con la labor reformista no cuajaron ni en la legislatura siguiente ni en la que se inició en el 2000⁶.

Es ahora cuando, anunciado el propósito de abordar la reforma constitucional sobre esta institución, se retoman los estudios y aparecen nuevas aportaciones doctrinales sobre los modos y fórmulas para acometer con éxito la transformación del Senado. Ciertamente, la urgencia de proceder a esta reforma queda plenamente justificada cuando advertimos, en primer lugar, el incumplimiento de la previsión reglamentaria que determina la celebración anual de los debates generales sobre el Estado de las Autonomías puesto que desde 1994 sólo se ha celebrado en tres ocasiones⁷. En segundo término, la institucionalización, desde 2004, de la celebración anual de una Conferencia de Presidentes en el Senado a la que acuden los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla a instancias del Presidente del Gobierno y cuyo objetivo es el de ejercer de foro multilateral en tanto se acomete a la reforma del Senado⁸.

A estas alturas del debate y comprobados los numerosos indicadores de la ineficacia del Senado en su papel representativo de intereses autonómicos y como lugar de encuentro y concertación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ya no se suscitan prácticamente dudas acerca de la necesidad de la reforma constitucional de la Cámara Alta⁹; posición hacia la que han derivado incluso quienes hace algo más de una década creyeron en la reforma reglamentaria como solución al problema del Senado. Consenso que no disipa los problemas con los que previsiblemente se toparán quienes acometan la reforma puesto que, como señala Aguiar de Luque, nos hallamos ante una «cuestión en la que las dificultades de carácter técnico vienen a solaparse con los problemas de orden ideológico-político»¹⁰.

5 Sobre el tema, F. J. VISIEDO MAZÓN, *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Temas del Senado, Madrid, 1997.

6 E. AJA, «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica», en *La reforma constitucional del Senado...*, págs. 11 a 13.

7 Concretamente, durante los días 26 y 27 de septiembre de 1994; 11, 12 y 13 de marzo de 1997 y 7, 8 y 9 de noviembre de 2005.

8 La primera y segunda Conferencia de Presidentes tuvieron lugar en Madrid el 28 de octubre de 2004 y 2005 respectivamente y a ellas acudieron los representantes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos ciudades autónomas para debatir asuntos de contenido político.

9 Pocas voces defienden ya la suficiencia de una reforma reglamentaria para alcanzar el objetivo de transformar a nuestro Senado en una verdadera Cámara de representación territorial. Véase, E. GONZÁLEZ PONS, «Un Senado para el siglo XXI», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 39-40, 2003, págs. 214 a 225.

10 L. AGUIAR DE LUQUE, «Prólogo» en *La reforma del Senado...*, pág. 11.

En cualquier caso, el objetivo de estas líneas es muy acotado puesto que sólo afecta a una de las funciones que compete a nuestras Cortes Generales y, por tanto, también al Senado y que podría mejorarse con ciertas modificaciones que trataremos de sugerir. Se trata, concretamente, de ofrecer algunas reflexiones sobre la función parlamentaria de designación de cargos públicos.

Por un lado, esta función ha ido adquiriendo una importancia creciente puesto que cada vez es mayor el número de órganos que son elegidos, nombrados o designados por las Cámaras parlamentarias¹¹. Por otro, es nutrido el grupo de autores que señala la necesidad de potenciar la participación de las Comunidades Autónomas en el nombramiento de las principales instituciones del Estado a través de la Cámara Alta. Puesto que, en resumen, «la falta de participación de las Comunidades Autónomas en la vida estatal influye en la elevada conflictividad competencial y en la menor legitimidad de los magistrados constitucionales o de los miembros de un Consejo General del Poder Judicial que adoptan decisiones importantes para las Comunidades Autónomas sin tener ninguna vía de conexión que pueda trasladarles cierta sensibilidad autonómica»¹².

II. LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA

La función de designación de cargos públicos es, en el ámbito del derecho comparado, frecuentemente asignada al órgano parlamentario. Resulta evidente que la asignación de esta competencia a las Cámaras parlamentarias no

¹¹ Llama la atención que esta tendencia a hacer recaer en los órganos parlamentarios el nombramiento de cargos estatales sea creciente puesto que, en cualquier legislatura, es sencillo encontrar propuestas provenientes de grupos parlamentarios para incluir algún cargo más dentro de esta competencia parlamentaria. Por acudir únicamente a los ejemplos de la presente Legislatura puede mencionarse la Proposición de Ley de modificación del sistema de designación del Fiscal General del Estado presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que propugna la modificación del art. 29 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, y el establecimiento de un trámite parlamentario previo al nombramiento del Fiscal General del Estado, mediante el que la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, tras la comparecencia del mismo, se exprese sobre su idoneidad para desempeñar el cargo (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 57-1, de 23 de abril de 2004). En sentido parecido, la Proposición de Ley de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal presentada por el Grupo Mixto pretende que la designación del Fiscal General del Estado cuente con el aval de dos tercios de las Cortes Generales tras una comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados donde se analizará su trayectoria profesional y méritos acreditados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 51-1, de 23 de abril de 2004). Por último, la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radio y Televisión, por la que se regula la elección parlamentaria del Director de Radiotelevisión Española y que requeriría asimismo contar con el voto favorable de al menos 2/3 de los diputados del Congreso (*BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 40-1, de 23 de abril de 2004).

¹² E. AJA, «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica»..., pág. 14.

es la única posibilidad puesto que podría, obviamente, recaer en otros órganos y poderes. Entendemos, sin embargo, que reservar la designación de los titulares de cargos públicos a las Cámaras parlamentarias es una atribución pertinente y positiva ya que el hecho de que recaiga sobre el representante directo del pueblo, punto de intersección entre la sociedad y el Estado, vendrá a otorgar a estos cargos públicos una *legitimidad de origen*. En palabras de López Guerra, «la relación de los diversos poderes con la voluntad popular y los grados de proximidad o distancia de la misma representan por ello factores a tener en cuenta para determinar su posición recíproca y su importancia relativa dentro de un sistema constitucional expresamente basado en el principio democrático»¹³.

Con todo, no es ésta la mayor ventaja de hacer recaer el nombramiento en el Parlamento. En principio, lo que la designación parlamentaria de cargos estatales aporta es un principio de pluralidad del que carecen el resto de posibilidades. La reclamada búsqueda del consenso entre las fuerzas que componen el arco parlamentario y la observancia del principio del pluralismo en el nombramiento de los miembros integrantes de órganos estatales sólo puede predicarse en exclusiva del órgano legislativo.

La contrapartida de esta opción es el gran riesgo que se corre con la designación parlamentaria al percibirse a los órganos designados como órganos de naturaleza política. Ahí es donde radica una cuestión fundamental que incide sobre este procedimiento: la crítica a su perfil politizado ya que la intervención del Parlamento implica que entren en juego los intereses partidistas y el conocido *sistema de cuotas*.

Siendo éste un problema que afecta a ambas Cámaras en el que, evidentemente no podemos profundizar por resultar ajeno al objetivo de estas líneas¹⁴, la principal crítica que se vierte sobre la designación senatorial de los titulares de instituciones públicas es la falta de sensibilidad autonómica que se aprecia en los nombramientos que se producen en el Senado. La causa de esta falta de especificidad de los nombramientos senatoriales es, sin lugar a dudas, el déficit de la Cámara Alta como representativa de los intereses territoriales.

Precisamente, una de las funciones que se espera cumplir con las designaciones que proceden de las segundas cámaras es el de permitir la participación de los entes subestatales representados en ellas en la formación de la voluntad estatal a través de una composición especializada de los órganos constitucionales. Este sería el caso, por ejemplo, de las designaciones de magistrados del Tribunal Constitucional por el *Bundesrat* alemán o austriaco o de parte del Consejo de la Magistratura por el Senado italiano. No obstante, es cierto que existen ciertos supuestos relacionados con la designación de altos cargos federales en los que los entes territoriales participan de manera directa al margen de la instancia que,

13 L. LÓPEZ GUERRA, «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988, pág. 97.

14 Sobre este aspecto puede verse mi libro *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, especialmente, págs. 151 a 167.

con carácter general, desempeña este papel: así la Asamblea Federal alemana —integrada por miembros del *Bundestag* y representantes de los Parlamentos de los *Länder*— elige al Presidente Federal o los Estados norteamericanos tienen asignado un papel importante en la elección del Presidente de los Estados Unidos¹⁵.

Junto a esta importante función, en otras ocasiones, la finalidad que se logra con la intervención del Parlamento en los procesos de nombramientos de cargos estatales es la de control sobre el Ejecutivo. Este es el papel que cumple, por ejemplo, el Senado norteamericano cuando confirma o deniega los nombramientos presidenciales y sería, asimismo, el supuesto de la intervención del Congreso de los Diputados en España cuando somete a la comparecencia ante su Comisión de Nombramientos a los candidatos propuestos por el Gobierno para ciertos cargos administrativos.

III. EL SENADO ESPAÑOL COMO CÁMARA DE DESIGNACIÓN

1. LA POSICIÓN DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS EN SU FUNCIÓN DESIGNANTE

Como se deduce de estas últimas líneas, la participación del Senado español se descarta en la elección de ciertos órganos de extracción parlamentaria en cuya designación sólo interviene el Congreso de los Diputados: se trata de las denominadas Administraciones independientes para las que, con carácter general, la legislación exige la comparecencia del Ministro competente ante la Comisión parlamentaria pertinente para informar sobre los candidatos propuestos. En este grupo se incluye la designación del Gobernador del Banco de España y los integrantes de la Comisión Nacional de la Energía, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y del Consejo de Seguridad Nuclear¹⁶.

Al margen de estos ejemplos de Administraciones independientes, el Senado sí participa en la designación de otros órganos estatales entre los que destacan los siguientes: cuatro magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE), diez vocales integrantes del Consejo General del Poder Judicial, seis de procedencia judicial y cuatro propuestos entre abogados y juristas (art. 122.1 CE) y seis consejeros del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE). Junto a estos órganos debemos mencionar, en primer lugar, la elección conjunta por ambas cámaras de la figura del Defensor del Pueblo (art. 54 CE); en segundo término, a un heterogéneo conjunto de instituciones en los que el Senado elige a un vocal que integra el Consejo consultivo de la Agencia de Protección de Datos, siete miembros del Consejo de Coordinación Universitaria y seis miembros que componen el Consejo de Administración de Radiotelevisión española¹⁷.

15 E. ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial...», pág. 9.

16 Sobre el tema, puede verse A. RALLO LOMBARTE, *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.

17 Actualmente, se encuentra en fase parlamentaria un proyecto de ley de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión de titula-

Aunque nuestro bicameralismo ha sido calificado de asimétrico por las diferentes funciones que se atribuyen a cada Cámara, la función de designación de cargos públicos no sólo precisa la concurrencia de las dos Cámaras bien conjuntamente, como sucede en la elección del Defensor del Pueblo, bien separadamente, como sería el caso del nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, sino que, además, la posición que mantienen ambas Cámaras en la tramitación del proceso de designación es idéntica puesto que se produce sobre los mismos requisitos (perfil cualificado de los candidatos, mayorías idénticas y comparecencia obligatoria ante las Comisiones de Nombramientos).

Tan sólo puede señalarse una especialidad en la elección de los vocales de procedencia judicial del Consejo General del Poder Judicial. En este supuesto concreto, y tras la reforma operada en el año 2001 sobre la LOPJ, la propuesta de candidatos de origen judicial que se presenta a las Cámaras procede de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o de un número de jueces y magistrados que represente, al menos, el dos por ciento de los que se encuentren en servicio activo en un número que como máximo triplique al de los finalmente designados (treinta y seis candidatos). El proceso de designación obliga a que sea el Congreso de los Diputados quien seleccione a seis vocales del listado propuesto y el Senado proceda después a la elección de otros seis entre los treinta candidatos restantes.

2. EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS EN SU FORMULACIÓN ACTUAL

El procedimiento concreto de designación de cargos públicos en la Cámara Alta se encuentra regulado en el Capítulo I («De las propuestas de nombramiento, de designación o de elección de personas») del Título IX «De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales»¹⁸ del Reglamento del Senado. Así, el art. 184 determina que la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas cuando haya de efectuarse la propuesta de nombramiento, la designación o la elección de personas para ocupar cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos estatales. Cada grupo parlamentario podrá presentar tantos candidatos como puestos a cubrir. A partir de aquí comienza un trámite orientado en exclusiva a examinar la pertinencia de las candidaturas presentadas, evaluando el cumplimiento de los requisitos constitucional y legalmente exigidos para los candidatos. Este

riedad estatal que interesa a nuestros efectos porque reforma la composición y designación tanto del Consejo de Administración —que continúa siendo de extracción parlamentaria con diez miembros, cuatro designados por el Congreso y seis por el Senado de los cuales dos serán propuestos por las centrales sindicales más representativas a nivel estatal— como del Director General del Ente que deja su procedencia gubernamental y pasa a ser designado por el Consejo de Administración (BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, de 26 de agosto de 2005).

18 Este Título fue modificado por el art. 2 de la Reforma de 14 de junio de 2000.

trámite tiene lugar en la llamada Comisión de Nombramientos (art. 185 RS) presidida por el Presidente del Senado e integrada por los Portavoces de los grupos parlamentarios representados en la Cámara Alta cuyos acuerdos serán adoptados en función del criterio de voto ponderado (art. 185.2 RS). Su cometido consiste en acreditar el cumplimiento por parte de los candidatos propuestos de los méritos y demás circunstancias exigidas para desempeñar el cargo. Para cumplir con este extremo, la Comisión de Nombramientos puede acordar la comparecencia de los candidatos solicitándoles aclaraciones sobre cualquier extremo relacionado con su trayectoria profesional o sus méritos personales con el límite de la protección de los derechos al honor e intimidad del candidato (art. 185.4 RS). Como ocurre en la Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados, la no comparecencia ante la Comisión en el Senado de un candidato elimina la posibilidad de someter su propuesta al Pleno (art. 185.5 RS). El trabajo de la Comisión de Nombramientos finaliza con un informe sobre la idoneidad de los candidatos que se someterá al Pleno.

El proceso ante el Pleno se inicia con una deliberación tras la presentación del informe por un miembro de la Comisión de Nombramientos y la posibilidad de intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios que lo deseen por un tiempo máximo de diez minutos cada uno. La votación en el Pleno (art. 186 RS) se hará en la modalidad secreta e individual por papeletas en las que cada Senador podrá incluir tantos nombres como puestos a cubrir proclamándose elegidos a los candidatos que obtengan mayor número de votos siempre que sumen, como mínimo, 150 votos. Se repiten en esta Cámara las previsiones establecidas para el procedimiento en el Congreso de los Diputados para el caso de no cubrirse en la primera votación todos los puestos al no alcanzarse la mayoría requerida o en caso de producirse empate. Así, en el supuesto de que en la primera votación no se cubrieran todos los puestos al no alcanzarse la mayoría requerida se realizará una nueva votación en la que el número de candidatos será como máximo igual al doble de puestos a cubrir. En esta votación serán candidatos los que, sin alcanzar aquella mayoría, hayan obtenido mayor número de votos en la anterior (art. 186.3 RS). Por último, de producirse empate, se repetirá la votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos y, en su caso, entre los que les sigan, en la medida necesaria para cubrir las vacantes (art. 186.4 RS). En los dos supuestos anteriores, cada Senador dispone de igual número de votos al de puestos que permanezcan sin elegir.

Como se deduce de la regulación reglamentaria de esta competencia designante, no se prevé ninguna especialidad orientada a reflejar en la composición de estas instituciones la presencia de representantes de las autonomías territoriales puesto que se entiende que la participación de las Comunidades Autónomas en esta función de designación de cargos públicos se articula a través de la intervención del Senado en el proceso; participación que, en realidad, no se produce.

IV. LAS DEMANDAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS ESTATALES

1. LA POSICIÓN DE LOS PARTIDOS NACIONALISTAS ANTE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

A pesar de que en nuestro sistema parlamentario los entes territoriales carecen de voz propia para defender una representación específica en el seno de los órganos de designación parlamentaria, lo cierto es que los partidos políticos han entendido hasta hace poco que formaba parte de la *convención parlamentaria* a la que se atienen dar entrada a los denominados partidos nacionalistas que configuran la representación de intereses minoritarios en el seno de las Cortes Generales pero que resultan mayoritarios en sus respectivas Comunidades Autónomas con obligaciones de gobierno en las mismas. De este modo, existía un acuerdo tácito para que existiese algún representante de estos partidos en las instituciones a designar por las Cortes Generales en un número proporcional a su importancia en el seno de las mismas produciéndose una «cesión» de puestos por parte de los partidos mayoritarios.

Esta praxis, no obstante, dejó de ser observada en la última renovación institucional de los dos principales órganos estatales de extracción parlamentaria de modo que los partidos nacionalistas no pudieron designar a ningún representante que les fuera ideológicamente afín¹⁹. Lo que, obviamente, provocó airosas reacciones y duras críticas hacia los protagonistas de la negociación previa a la fase parlamentaria mostrando un procedimiento que, *de facto*, está suplantando al proceso constitucional y legalmente establecido poniendo sobre el tapete los peligros y riesgos que comporta para el principio democrático y para el principio representativo.

Aunque, evidentemente, esta preterición no viola ninguna norma jurídica, la reclamación nacionalista de contar con una participación directa en la función de designación parlamentaria que asegure, cuanto menos, que sean oídos y puedan defender sus propuestas en el seno del órgano parlamentario ha sido defendida periódicamente desde los mismos debates constituyentes.

Para responder a esta petición, existe alguna aportación doctrinal que aboga por que el acuerdo político venga a suplir la ausencia de un Senado que garantice la presencia de formaciones nacionalistas en estos órganos. No puede negarse que la ventaja indiscutible de esta propuesta es la de que no supondría ninguna *modificación jurídica* del sistema constitucional de nombra-

19 Si bien los partidos nacionalistas —CiU y PNV— han estado siempre presentes en las negociaciones para renovar los puestos institucionales, la no inclusión de ningún representante propuesto por CiU para cubrir las vacantes del Tribunal Constitucional así como ninguno de los propuestos por el PNV en la pasada renovación del Consejo General del Poder Judicial provocó lo que se denominó como «crisis de Estado» al sugerir el presidente de esta última agrupación política su abandono del Congreso de los Diputados y del Senado (*El País*, 3 de octubre de 2001, pág. 28).

miento de estos cargos públicos sino una *modificación política* del sistema seguido hasta ahora²⁰. Pero su defecto es asimismo indudable: se apela a la prudencia de los actores políticos y a un ejercicio razonable de sus funciones que, de no darse, no puede exigirse.

Por ello resultaría necesaria una solución más radical y, sobre todo, jurídica que garantice la participación de los grupos minoritarios nacionalistas en la fase de designación destacando que no se trata de asegurar *irremediablemente* la presencia de representantes designados por los grupos parlamentarios nacionalistas en la composición final de estos órganos pero sí una participación que les permita intervenir en la fase de propuesta y negociación de candidatos. Consideramos que la opción adecuada para resolver esta problemática pasa por una profunda modificación del Senado en el sentido de que su composición, funciones y comportamiento de sus integrantes respondan a su caracterización como Cámara territorial. Precisamente, Cruz Villalón en su calidad de Presidente del Tribunal Constitucional, puso de relieve la importancia de adquirir conciencia de la especificidad de la designación de los cargos institucionales según sea el órgano de procedencia. En principio, afirmaba: «no se observa diferencia de sentido que otorgue singularidad propia al nombramiento por parte de una y otra Cámara (pero) este enfoque deja desaprovechada la potencialidad de la participación del Senado en su vocación de Cámara de representación territorial»²¹. Esta solución evitaría el arbitrar mecanismos especiales de intervención de las Comunidades Autónomas para todas y cada una de las designaciones que corresponden a esta Cámara²².

2. LA INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DESIGNADOS POR EL PARLAMENTO

La demanda de participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los miembros de órganos estatales es especialmente intensa en el caso de la designación de los magistrados del *Tribunal Constitucional* y de los vocales del *Consejo General del Poder Judicial* puesto que se trata de altas instituciones estatales cuya actuación tiene una especial proyección e incidencia sobre las Comunidades Autónomas.

En el primer caso, la exigencia de que los partidos nacionalistas fueran tenidos en cuenta en el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional fue rechazada en su día en el debate constituyente alegándose que su presencia menoscabaría la independencia del mismo y que resultaría superflua dado el carácter del Senado como Cámara de representación terri-

20 F. TOMÁS Y VALIENTE, «El Tribunal Constitucional: diez años de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, pág. 31.

21 P. CRUZ VILLALÓN, *Discurso pronunciado con ocasión de la renovación parcial del Tribunal Constitucional*, 7 de noviembre de 2001.

22 En este sentido, P. PÉREZ TREMPES, «¿Reforma del Título IX de la Constitución? El Tribunal Constitucional. Organización y funcionamiento», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, pág. 278.

torial²³. Asimismo, se ha explicado que la ausencia de las Comunidades Autónomas a la hora de integrar la composición del Tribunal Constitucional encuentra su razón en el desdichado papel desempeñado por los vocales regionales en el Tribunal de Garantías Constitucionales republicano²⁴; en la inconveniencia de esta participación señalando que este dato supondría la ruptura del diseño relativamente homogéneo del Tribunal Constitucional²⁵; porque posibilitar que cada Comunidad Autónoma elija un magistrado elevaría innecesaria y disfuncionalmente el número total de miembros del Tribunal²⁶ y porque quizá se incrementaría el riesgo de valorar sus resoluciones desde una perspectiva política²⁷. Más recientemente, esta exigencia fue ratificada por la denominada *troika* de partidos nacionalistas constituida por Convergencia i Unió, el Bloque Nacionalista Gallego y el Partido Nacionalista Vasco²⁸. Finalmente, en la pasada legislatura, el Parlamento de Cataluña presentó ante el Congreso de los Diputados, una proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a fin de que los magistrados nombrados a propuesta del Senado lo sean en representación de las Comunidades Autónomas²⁹.

23 *Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, 16 de junio de 1978, pág. 3434. Tomás y Valiente no comparte en absoluto ninguno de estos dos argumentos: el primero porque no entiende cómo puede la representación autonómica menoscabar una independencia a la que no afectan las designaciones por parte del resto de órganos y el segundo por la ineficacia del Senado en su configuración actual como Cámara representativa territorial (F. TOMÁS Y VALIENTE, «El Tribunal Constitucional: diez años de funcionamiento»..., pág. 31).

24 R. L. BLANCO VALDÉS, «La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia», *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico sobre el Tribunal Constitucional, núm. 4, 1999, pág. 272.

25 Fernández Segado se refiere a la divulgación ante la opinión pública de la propuesta de los partidos nacionalistas firmantes de la «Declaración de Barcelona» de elegir los magistrados constitucionales a través de los Parlamentos autonómicos [F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La estructura orgánica del Tribunal Constitucional», en *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, pág. 439, nota a pie núm. 26].

26 F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Artículo 159. La composición del Tribunal Constitucional», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XII, dir. O. Alzaga Villamil, Edersa, Madrid, 1996, pág. 89.

27 E. ESPÍN TEMPLADO, «Artículo 16», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, J. L. Requejo Pagés (coord.), Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, págs. 296 y 297.

28 Tal como hicieron en la declaración oficial de la reunión celebrada a finales de 1998 —conocida como *Declaración de Santiago*— donde fijan claramente su posición al declarar que «Es, pues, necesario y urgente rectificar esta situación (actualmente vigente), para lo cual, en la perspectiva futura de un Senado plurinacional, deberían establecerse los mecanismos necesarios para una intervención autonómica directa en la designación de los cuatro magistrados de los territorios que identificados en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y amparados en hechos diferenciales constituidos sobre una historia, cultura y lengua propias, junto a una identidad política nacional, configuran plenamente el carácter plurinacional del Estado» (en R. L. BLANCO VALDÉS, «La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia»..., pág. 271).

29 En concreto, la proposición de ley añadía un párrafo al actual art. 16.1 LOTC de forma que los cuatro magistrados designados por el Senado sean propuestos por la Comisión General de las Autonomías de la Cámara Alta previa consulta a las Asambleas legislativas autonómicas o, de haberse disuelto, al órgano de gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezca la ley propia de cada Comunidad Autónoma (BOCG, de 19 de julio de 2002).

La presencia autonómica se ha reclamado, asimismo, en la composición del *Consejo General del Poder Judicial*. En principio, el ámbito judicial no ha resultado afectado por el reconocimiento de la organización territorial que nuestra Constitución determina. Así, la Constitución española de 1978 ha sido tajante al respecto y el art. 149.1.5 declara la Administración de Justicia de competencia estatal exclusiva sin preverse un reflejo en el sistema de gobierno del Poder Judicial de la organización territorial del Estado³⁰.

Pero, en relación con el órgano de gobierno del Poder Judicial, las peticiones doctrinales han ido más allá de la mera participación en su composición puesto que han alcanzado a la demanda de creación de instituciones similares al Consejo General del Poder Judicial en el ámbito autonómico —órganos territoriales subordinados o auxiliares del Consejo General— en cuya composición pudieran tener cierta intervención los poderes autonómicos o la configuración de los órganos de gobierno internos de los Tribunales Superiores de Justicia con representación de las instituciones de la Comunidad³¹. Por último, para lograr la recepción del hecho territorial en el seno del Consejo General del Poder Judicial también se ha pensado en avanzar por diferentes vías³² como la de recepcionar el hecho territorial en la organización interna del propio Consejo General del Poder Judicial mediante la creación de Delegaciones autonómicas o territoriales del Consejo que fue una hipótesis barajada durante los debates constituyentes y parlamentarios de la LOPJ³³.

30 La jurisprudencia constitucional ha acompañado con sus pronunciamientos esta interpretación y en la sentencia 56/1990 ha declarado que «El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la «Administración de justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, que el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva termina precisamente allí» (STC 56/1990, de 23 de marzo, f.º 6). Doctrina reiterada posteriormente, entre otras, en la STC 105/2000, de 13 de abril.

31 J. A. XIOL RIOS, «El autogobierno del Poder Judicial: la situación en España», *Documentación Jurídica*, núms. 45-46, 1986, pág. 142. En contra, Sainz de Robles entiende que «ninguna, pues, del conjunto de competencias que corresponden al CGPJ conforme a la Constitución y la LOPJ pueden ser objeto de transferencia, ni ser asumidas por órgano alguno de las Comunidades Autónomas. A éstas podrán corresponder aquellas facultades que, por no afectar en modo alguno a la independencia judicial, se mantienen en la órbita de gestión del poder ejecutivo, como puede ser la dotación de medios materiales a la Justicia» (F. SÁINZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ, «El Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, núm. 1, 1980, pág. 1087, nota a pie núm. 3).

32 Estas soluciones comentadas y desarrolladas en J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución de 1978*, Madrid, 1995, págs. 274 y 275 y 291. En esta misma línea —sin proceder a la reforma constitucional—, se pronuncia Rodríguez-Zapata quien entiende viable la fórmula de las Delegaciones Territoriales dada la configuración de la materia de justicia del art. 149.1.5 CE que ha permitido la asunción de competencias autonómicas en materia de Justicia (J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, «El Poder Judicial», en *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, O. Alzaga Villaamil, I. Gutiérrez Gutiérrez y J. Rodríguez Zapata, vol. II, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, 2.ª ed., pág. 609).

33 Un comentario sobre las posiciones mantenidas durante los debates parlamentarios y sobre las posturas doctrinales al respecto en B. REVERÓN PALENZUELA, *Poder judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996, págs. 123 a 125.

El último capítulo para lograr un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en el proceso de designación de cargos públicos se ha escrito en los procesos de reforma estatutaria actualmente en curso y al que aludíamos al comienzo de nuestro análisis³⁴. Así, uno de los aspectos sobre los que inciden estos proyectos de reforma estatutaria es, con carácter general, el de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, más concretamente, el de la participación de la Comunidad Autónoma en el nombramiento de órganos constitucionales.

En concreto, los estudios doctrinales previos que abordaron la posible reforma del Estatuto de Cataluña analizaron las posibles vías que permitiesen a las Comunidades Autónomas participar en la designación de los miembros de los órganos mencionados compensando la falta de eficacia que se aprecia en la participación a través del Senado³⁵ contando con el límite infranqueable de lo dispuesto en los mandatos constitucionales relativos a la función de designación parlamentaria de cargos públicos aunque implicasen la modificación de las leyes orgánicas reguladoras de aquellos órganos. Las soluciones que se apuntaron consistían en la posibilidad de que las Comunidades Autónomas bien formulen propuestas no vinculantes de candidatos a los puestos de magistrados del Tribunal Constitucional o vocales del Consejo General del Poder Judicial de forma que la decisión final acerca de quienes debieran ocupar tales cargos siguiese recayendo sobre ambas Cámaras de las Cortes Generales; bien participen representantes de la Generalidad en las comparecencias que se celebran en el Senado para la designación de los mencionados cargos estatales³⁶.

La redacción final en la que han cristalizado las aportaciones doctrinales se refleja en el contenido del art. 180 de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña que determina que «La Generalidad participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las

34 Sobre las consecuencias de esta coincidencia temporal se ha pronunciado Ortega Álvarez afirmando que si aceptase una propuesta de reforma del Senado resultarían superfluas las previsiones contenidas en los proyectos de reforma de Estatutos de Autonomía como el catalán puesto que «los Estatutos de Autonomía serán reformados antes de que se acometa la reforma constitucional, lo que de entrada implica que cuando se produzca la reforma constitucional, sin duda, habrá que volver a modificar los Estatutos para adaptarlos a la reforma realizada» (L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Reforma constitucional y reforma estatutaria»..., págs. 22 y 23).

35 J. PÉREZ ROYO y M. CARRASCO DURÁN, «Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalitat en las instituciones y políticas estatales», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, págs. 389 a 435.

36 La doctrina ha analizado incluso la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía recoja la forma de intervención de la Comunidad Autónoma en la configuración y/o elección de miembros de los organismos creados por el Estado que asumen competencias públicas fundamentales en determinados ámbitos, tales como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (J. PÉREZ ROYO y M. CARRASCO DURÁN, «Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalitat en las instituciones y políticas estatales»..., págs. 405 a 435).

leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario³⁷. Asimismo, se reivindica la participación en la designación de miembros de los organismos económicos y sociales estatales (Banco de España, CNMV, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión Nacional de Energía, Agencia de Protección de Datos o Consejo de Radio y Televisión, entre otros) en el artículo 182 de la propuesta.

V. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA PARA LOGRAR LA ESPECIFICIDAD TERRITORIAL EN LAS DESIGNACIONES SENATORIALES

La oferta de mejorar el funcionamiento del Senado en cuanto Cámara designante nos obliga a presentar algunas posibles modificaciones y plantear, en concreto, si la especificidad territorial que se advertiría en el perfil de las personas nombradas por la segunda cámara se puede lograr modificando únicamente la composición de la misma con miembros de extracción autonómica o si, además, resultaría conveniente la modificación del procedimiento concreto de elección.

1. LA REFORMA DE LA COMPOSICIÓN

Frente a la representación general y unitaria de la población que se produce en la Cámara Baja de los Estados compuestos, la representación territorial de las instancias que componen el Estado se vincula a las segundas Cámaras parlamentarias. Y para conseguir la configuración de las segundas Cámaras como instancias de representación territorial se opta por diferentes composiciones y diversos procesos de reclutamiento de sus miembros en los sistemas comparados; posibilidades que deben analizarse con cautela puesto que «cada sistema, en función de sus propias tradiciones, de su historia, de sus necesidades, de su contexto institucional general y de los equilibrios políticos sobre los que se fundamenta, acaba realizando un determinado diseño de su segunda cámara parlamentaria y configurando un determinado modo de hacer presentes sus entidades territoriales en el proceso de formación de la voluntad federal»³⁸.

Trasladando los ejemplos que nos ofrece el derecho comparado, podemos resumir en tres las posibilidades que se presentan en cuanto a la *composición del Senado*: en primer lugar, la designación directa por el electorado tomando como circunscripción la Comunidad Autónoma; en segundo término, la de-

37 *BOCG*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 7 de marzo de 2006, núms. 210-11, pág. 223.

38 E. ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial»..., pág. 17.

signación por los Ejecutivos autonómicos y, por último, la elección por las Asambleas parlamentarias autonómicas. Como advertíamos, cada una de estas opciones puede ser defendida sobre argumentos jurídicos y/o políticos y así lo ha hecho la doctrina pudiendo encontrar exponentes de todas ellas pero nuestro posicionamiento partirá de la premisa de apostar por la opción que mejor garantice el sesgo territorial en el ejercicio concreto de la función de designación.

Brevemente, aunque la propuesta de la designación popular directa sobre la base de la circunscripción autonómica presenta como virtud la de aumentar la legitimidad democrática del Senado y, por tanto, su importancia política³⁹, la descartamos por entender que no cabría apreciar ninguna o ligerísima diferencia entre los representantes así elegidos frente a los seleccionados en la circunscripción provincial con lo que, de nuevo, la composición del Senado vendría a reproducir la que se diese en el Congreso de los Diputados y la Cámara Alta respondería a los partidos políticos que promueven a los senadores que son, sustancialmente, los mismos que en la Cámara Baja. En conclusión, nos hallaríamos ante dos Cámaras que representarían la misma realidad electoral puesto que en el Senado no encontrarían representación los territorios sino que en ella estarían representados los electores a través de sus partidos.

Como propuestas más acertadas nos parecen las que juegan a favor de universalizar el origen autonómico de los Senadores mediante un sistema electoral indirecto en el que los escaños son provistos por los órganos territoriales. A su vez, esta fórmula implica bien la opción de hacer recaer la designación en manos del Ejecutivo autonómico o bien optar por la designación senatorial por las Asambleas legislativas autonómicas. Entendemos que estas dos opciones comparten la ventaja de reforzar el carácter territorial de la Cámara así compuesta ya que los miembros del Senado mantienen una relación directa con las Comunidades Autónomas que son, al fin y al cabo, las entidades cuya representación se trata de garantizar.

En el supuesto de que el nombramiento fuese competencia de los órganos colegiados ejecutivos de cada Comunidad Autónoma se ha apostado porque sean los mismos consejeros quienes compatibilicen su cargo con el de senadores tratándose de una reproducción del sistema alemán de configuración del *Bundesrat* como cámara de representación de los Gobiernos de los *Länder*. Se entiende que el futuro Senado de extracción gubernativa basaría su fuerza en la presencia de los gobiernos que dirigen las instituciones autonómicas y que, además, cuentan con los elementos técnicos apropiados para el mejor desarrollo de las funciones del Estado autonómico⁴⁰. Pero este procedimiento de designación senatorial —que constituye además un ejemplo exclusivo en el panorama comparado— no se ha visto exenta de problemas en Alemania

39 Apuestan por esta composición, entre otros, E. ALBERTÍ ROVIRA, «La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad», en *La reforma constitucional del Senado...*, pág. 48.

40 Comparte este modelo E. AJA, «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica...», pág. 15 y el mismo autor en «De los Gobiernos autonómicos», en *Debate ¿Cómo debe ser la reforma del Senado?*, El País, 2 de mayo de 2004, pág. 17.

planteándose incluso su modificación y podría presentar, entre otros, los siguientes inconvenientes: en primer lugar, en relación con su operatividad, cabría que se convirtiese en un «disfuncional contrapoder» del Congreso de los Diputados y del Gobierno del Estado⁴¹; en segundo término, en relación con sus competencias, requeriría de una importante reforma constitucional sobre las funciones del Senado, concretamente, sobre participación de este Senado en la función legislativa puesto que no se trataría de una cámara parlamentaria —aunque sea una de las dos que componen el Parlamento estatal— sino de una reunión de Gobiernos y sobre su participación en la función de control al Gobierno estatal que no podría desarrollar un Senado gubernamental y, finalmente, en relación con su funcionamiento, se plantearía la importante cuestión de la unidad de voto de las delegaciones autonómicas sobre las funciones que le competirían —en discusión actualmente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 18 de diciembre de 2002 que consideró nulo el voto dividido emitido por los representantes del *Land* de Brandenburg en la votación sobre la Ley de inmigración— y no se conjuraría el riesgo de las alineaciones partidistas como demuestra la experiencia del Senado alemán. Pero, desde nuestra perspectiva, la principal objeción que se plantea al modelo *Bundesrat* es la de que supone una opción que para lograr una mayor cohesión sacrifica la representación de la pluralidad política de la Comunidad.

Nuestra preferencia se concretaría, por tanto, en la designación de los senadores en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a través de un sistema de representación proporcional que, probablemente, traduciría con la mayor fidelidad la correlación de fuerzas existentes en el seno de aquéllas. Esta opción no implica una negativa a la presencia de los Gobiernos autonómicos en el Senado porque la vía para encauzar esta participación no es únicamente la de crear una segunda Cámara de origen gubernativo puesto que las fórmulas previstas actualmente en el Reglamento del Senado ya ilustran esta posibilidad alternativa.

Estamos optando, pues, por una Cámara parlamentaria, permanente pero de renovación parcial al ritmo que se produjese la renovación de los Parlamentos autonómicos. En contra de la fórmula de designación parlamentaria de Senadores se argumenta que ocurrirá lo que ahora sucede con la proporción de los senadores que las Asambleas autonómicas designan con criterios proporcionales, esto es, el reparto entre los partidos mayoritarios en las Asambleas⁴². Sin embargo, entendemos que la especialización autonómica del Senado supone que deba asegurarse, sobre todo, la presencia de las fuerzas mayoritarias en los Parlamentos autonómicos⁴³. Concretamente, podemos reseñar como principal virtualidad de nuestra preferencia la de que con esta fórmula se ga-

41 R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado»..., pág. 44.

42 J. A. PORTERO MOLINA, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pág. 101.

43 J. J. SOLOZÁBAL, «Una Cámara de integración», en *Debate ¿Cómo debe ser la reforma del Senado?*, El País, 2 de mayo de 2004, pág. 17.

rantiza una de las características más importantes en la función de designación de cargos públicos: la pluralidad. Es decir, la designación de senadores por las Asambleas legislativas autonómicas permitirá el reflejo del pluralismo existente en las Comunidades Autónomas lo que parece igualmente aconsejable con carácter general por diferentes motivos. Desde el punto de vista del órgano designante, supone una legitimación distinta a la del Congreso de los Diputados que surge de la elección directa; resulta una fórmula respetuosa con lo dispuesto en el artículo 66.1 CE puesto que origina una Cámara parlamentaria; cuenta con antecedentes en nuestro derecho constitucional en el Anteproyecto de Constitución de 1977 elaborado por la Ponencia constitucional; evita la pérdida de importancia de los Parlamentos autonómicos y resulta la más coherente con las funciones que se predicán del Senado. Desde el punto de vista de la fórmula sugerida, evita que un partido nacionalista mayoritario pudiera aparecer en el Senado como el único portavoz de la Comunidad Autónoma y, en sentido contrario, permite la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas minoritarios a nivel general pero significativos en su Comunidad Autónoma⁴⁴; garantiza una presencia de las Comunidades Autónomas en el Senado más plural y diferenciada y propicia una menor coincidencia entre las composición política del Senado y la del Congreso de los Diputados.

En cuanto al *número de representantes* que cabría otorgar a cada ente territorial, se entiende que una Cámara auténticamente federal es aquella que opta por una representación idéntica de todas y cada una de las entidades territoriales que componen el Estado —modelo de federalismo clásico— como es el caso del Senado norteamericano o del *Ständerat* suizo⁴⁵. Frente a este, el modelo de federalismo cooperativo ejemplificado por el *Bundesrat* alemán o austriaco, opta por una representación de los Estados proporcional a la población de los entes que forman la federación. En nuestro sistema, además, la composición numérica del Senado actual es una de las más elevadas —sólo detrás de la Cámara Alta italiana que cuenta con 315 miembros— de entre todas las segundas cámaras del ámbito comparado y atendiendo al número de entes territoriales representados en ella sólo es superada por Suiza (26 cantones), Italia (20 regiones) y EUA (50 Estados). Sin embargo, abogamos por el mantenimiento del número actual de senadores porque, en primer lugar, no ha planteado ningún tipo de disfuncionalidad; en segundo término, resuelve el siempre espinoso tema del cálculo del reparto de escaños y, por último, al tratarse de una cifra bastante elevada permite un mayor número de representantes, por tanto, una mayor proporcionalidad y, consecuentemente, un más fiel reflejo de la composición de los Parlamentos autonómicos. Por contra, la reducción del

44 E. AJA, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado»..., pág. 222.

45 Albertí explica que «Cuando existe igualdad de representación, la imagen que se transmite con nitidez es la de que todos los sujetos representados son propiamente las entidades territoriales en cuanto tales, que disponen de igual naturaleza y posición en el conjunto estatal, con independencia de cual sea la instancia interna (el pueblo, el parlamento o el gobierno) que designe los correspondientes representantes» (E. ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial»..., pág. 7).

número de senadores por debajo de la cifra actual reduciría la democracticidad de la fórmula mientras que un número mayor diluiría en exceso la conexión política entre el Senado y las Comunidades Autónomas⁴⁶. El cálculo, en fin, cabría realizarse a partir de una fracción igual para cada territorio más una porción proporcional a su población lo que se traduciría, pues, en sistema de proporcionalidad corregida⁴⁷.

Un tercer aspecto a reflexionar es el de determinar el *modo de actuación* de los senadores de designación autonómica. Existe un sector doctrinal que aboga sin lugar a dudas por la introducción de un mandato imperativo para los integrantes de la segunda Cámara lo que conduce inevitablemente a la modificación del art. 67.2 CE que proscribe el mandato imperativo de los miembros de las Cortes Generales. Se entiende que la intervención de algún órgano de los entes territoriales en el modo de reclutamiento de los senadores es un mecanismo inútil para convertir a los así designados y a la Cámara en órgano que representa la voluntad de los Estados miembros. Es decir, la inexistencia del mandato imperativo, de la revocación y del voto unitario de los senadores impide la consideración de éstos como representantes de las entidades territoriales ya que actúan libremente y, por tanto, resultará inevitable que en ocasiones los senadores defiendan intereses de los miembros y otras veces intereses nacionales⁴⁸.

Aunque, por regla general, las posturas doctrinales se alinean a favor o en contra de la exigencia de la unidad de voto de los senadores existe alguna original aportación que aboga por un sistema de voto mixto en el que se diferencia entre un voto *individual* que se emitiría en función de la adscripción político-partidista de los senadores y un voto *comunitario* que expresaría la posición de cada Comunidad Autónoma en relación con algunas materias (reforma constitucional, adopción de las medidas del art. 155 CE, prestación del consentimiento estatal para obligarse mediante tratados y convenios internacionales, adopción de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, etc.)⁴⁹.

Si analizamos esta problemática teniendo en cuenta cómo conseguir el desarrollo óptimo de la función de designación de cargos públicos, creemos que resulta improcedente abogar por la unidad de voto de los senadores que provengan de cada Comunidad Autónoma. De sobra se intuye el riesgo que se corre de no introducirse esta obligación: el de que los senadores se alineen, presumiblemente, en función de sus posiciones partidistas y no tanto en función de su procedencia territorial. Pero es incoherente la nueva composición que proponemos del Senado —una designación asamblearia mediante fórmula proporcional— con la institución del mandato imperativo porque la composición plural y diferenciada que lograríamos mediante esta elección devendría

46 R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 224.

47 R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado»..., págs. 44 y 45.

48 J. A. PORTERO MOLINA, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado»..., pág. 89.

49 R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado»..., pág. 46.

inútil al homogeneizar el voto de los senadores según su procedencia territorial. A mayor abundamiento y desde una perspectiva eminentemente práctica, dada la distinta filiación política de los miembros del Senado designados por las Asambleas haría difícilmente concebible que pudiesen recibir de la Asamblea designante unas instrucciones que habrían de acordarse por mayoría cualificada.

Como cierre a estas reflexiones sobre el modo de reclutamiento de los senadores, hacemos nuestras las advertencias doctrinales sobre la imposibilidad de garantizar que, sea cual fuere el procedimiento concreto de elección o designación de los miembros del nuevo Senado, actúasen al margen de los partidos. Así, la presencia de la *dinámica partidista* será inevitable si se optase por el método de elección popular. Tampoco existe razón alguna que permita suponer que los senadores designados por las Cámaras autonómicas respondan a un comportamiento diferente al que lo hacen los actuales senadores de designación autonómica indirecta, es decir, bajo pautas partidistas, agrupándose por partidos y no por territorios y sometidos a la disciplina de partido en lugar de actuar sobre el supuesto vínculo territorial que determina su procedencia regional⁵⁰. Por último, si la designación procediese de los gobiernos autonómicos y, a menos que se obligue a los senadores a través de instrucciones que unifiquen el sentido de su voto, obtendríamos un Senado menos plural y aquejado de un déficit democrático pero, sobre todo, no menos alineado en términos de partido que el actual⁵¹. Y resulta imposible garantizar esa independencia porque la idea de una representación «pura» de los entes territoriales libre de injerencias partidistas expresa una visión ideal e irreal de las cosas que no se ve confirmada por los hechos⁵².

Por eso, la eficacia de las reformas constitucionales que se propongan no podrá ser cierta si no se acompaña de un cambio en la dinámica y voluntad de los partidos políticos en el Senado.

2. LAS NOVEDADES PROCEDIMENTALES

Íntimamente ligadas a estas cuestiones organizativas, debemos plantearnos si es necesario introducir alguna modificación en el concreto procedimiento de designación senatorial de cargos públicos con el objetivo de lograr la especificidad territorial en el perfil de las personas nombradas por la segunda cámara.

Desde nuestro punto de vista, la función de designación de los integrantes de los órganos constitucionales ha de ser necesariamente una de las funciones centrales del futuro Senado porque en ella se concreta un mecanismo fundamental para la integración y cooperación entre cada uno de los entes territoriales autonómicos y el propio Estado. Sentada esta premisa, consideramos

50 R. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado»..., pág. 43.

51 J. A. PORTERO MOLINA, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado»..., pág. 101.

52 G. TRUJILLO, «Debate» en *La reforma del Senado*..., pág. 307.

que si se realiza la reforma del Senado en un sentido autonómico, las Comunidades Autónomas en su conjunto pasarían automáticamente a designar una parte importante de los miembros de aquellas instituciones⁵³ sin necesidad de diseñar nuevos procedimientos de designación lo que no obstará a presentar algunas sugerencias muy concretas sobre el concreto desarrollo de la función que analizamos.

Descartamos, por tanto, ciertas reivindicaciones reformistas que tratan de asegurar la representación de algunas Comunidades Autónomas —las nacionalidades del art. 2 CE— en la composición de importantes órganos estatales. Estas peticiones deben su origen tanto en las diferencias cualitativas que permitió el Texto constitucional en la fase inicial del Estado de las Autonomías y que han creado expectativas de permanencia de esas diferencias⁵⁴ como a la consolidada práctica de la bilateralidad en el sistema autonómico español que permite el disfrute de una posición privilegiada a ciertos territorios frente al resto pero abocan a la institucionalización de un sistema autonómico asimétrico que no se ha dado hasta el momento⁵⁵. Frente a ello, apuntamos la conveniencia de concentrar los esfuerzos en la transformación del Senado en un foro multilateral de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado y encauzar por esta vía las demandas de lo que se ha denominado «sensibilidad autonómica» desechando la alternativa de introducir una representación autonómica en los órganos constitucionales. Los problemas relacionados con el hecho diferencial pueden resolverse en otros órganos —Conferencias de Presidentes, relaciones bilaterales, ...— y el Senado ha de ser la instancia de resolución de problemas comunes puesto que ha sido, precisamente, la inexistencia de un foro político para el diálogo y la negociación la que ha generado una radicalización de las diferencias y una dinámica negativa de agravio comparativo. La experiencia de derecho comparado también señala esta vía como la más adecuada⁵⁶.

Por ello, en relación con el desarrollo concreto de la función de designación, entendemos que únicamente debería ampliarse el espectro de cargos que deberían contar con la aprobación de ambas Cámaras consultándose tam-

53 E. AJA, «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica...», pág. 25.

54 F. TOMÁS Y VALIENTE, «Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado...*, pág. 250.

55 Se pronuncian en contra de estos proyectos de diferenciación entre Comunidades Autónomas como los tendentes a garantizar la representación de las nacionalidades en el Tribunal Constitucional o en el Consejo General del Poder Judicial, la posibilidad de una distinta presencia en el Senado o la concesión de un veto territorial individualizado en el Senado para la defensa de los hechos diferenciales R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado»..., pág. 43 y L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Reforma constitucional y reforma estatutaria»..., pág. 22.

56 La eventual posición singular de los entes subestatales se ha consagrado, por ejemplo, en el sistema belga a través de un mecanismo — *sonette d'alarme* — que puede hacer que el Parlamento reconsidere una posición a la luz de las alegaciones de una Comunidad que ha visto afectado gravemente alguno de sus intereses esenciales (E. ALBERTÍ ROVIRA, «La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad», en *La reforma constitucional del Senado...*, págs. 49 y 50).

bién al Senado su designación⁵⁷. En concreto, se trataría de someter a la comparecencia y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales los nombramientos de los integrantes de las Administraciones independientes que, como hemos visto, tan sólo se realizan en el Congreso de los Diputados.

En esta línea de preterición del Senado de la participación en la función designante ahonda, precisamente, el Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional redactado por el actual Gobierno y que ha sido recientemente informado por el Consejo General del Poder Judicial. En concreto, el Anteproyecto modifica el artículo 16.2 LOTC estableciendo como novedad la puesta en conocimiento del Congreso de los Diputados, con carácter previo a la propuesta, del nombre de las personas que el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial vayan a proponer al Rey para ser nombrados Magistrados del Tribunal Constitucional a efectos de posible comparecencia ante la Comisión parlamentaria que corresponda. Al margen de la valoración negativa que realiza el informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial sobre esta modificación —al entender que el criterio emitido por la Comisión acerca de la idoneidad de la persona que se va a proponer y del cumplimiento por la misma de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo suponen una interferencia del Poder Legislativo en el procedimiento de selección de las personas a proponer por el Consejo y, por tanto, una intromisión en el Poder Judicial— nos interesa resaltar el hecho de que esta propuesta obliga a la comparecencia de los candidatos únicamente ante el Congreso de los Diputados.

La razón de esta singularidad puede explicarse debido a la consideración de que es en la Cámara Baja donde se ejerce la función de control con efectividad: de hecho, hasta el momento y debido a la configuración constitucional del Senado, ha sido en el Congreso de los Diputados donde ha recaído el mayor peso de la función de control⁵⁸. Como expresa la doctrina, «el Senado tampoco desempeña en España el papel de límite y de contrapeso a los otros poderes, de modo que intensifique la división de poderes y contribuya al equilibrio de todos ellos basado en un juego de pesos y contrapesos, como hemos visto que desempeñan las segundas cámaras, también en los Estados federales. El Senado en España, también por su configuración constitucional, refuerza y amplifica la mayoría de gobierno que se forma fundamentalmente en el Congreso de los Diputados»⁵⁹.

57 En contra, Blanco Valdés quien alega un par de razones para concentrar esta función de control en el Congreso de los Diputados: el disfrute de un mayor peso respecto al del Senado en el ejercicio de la función de control político del Gobierno y de la Administración y por disponer, gracias a su forma de elección, de una composición mucho más plural que la Cámara Alta (R. L. BLANCO VALDÉS, «El botín de los colonizadores», en *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pág. 158).

58 R. L. BLANCO VALDÉS, «Altos cargos y control parlamentario», *Claves de Razón Práctica*, núm. 82, 1998, pág. 16.

59 E. ALBERTÍ ROVIRA, «La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad», en *La reforma constitucional del Senado...*, pág. 43.

No obstante, las segundas Cámaras en el ámbito comparado desarrollan dos funciones: una primera función de representación de intereses y otra, no menos importante, función de control interorgánica. Esta segunda función resulta fundamental en los sistemas presidenciales en los que, precisamente, el mecanismo de los *checks and balances* encuentra su mayor exponente en la necesidad de que el Senado acepte los nombramientos presidenciales lo que, a su vez, coloca a la Cámara Alta en una posición preeminente respecto del Congreso.

Resulta evidente que no cabe hacer una traslación automática de esta función de contrapeso a nuestro sistema parlamentario debido al origen del órgano ejecutivo pero esto no puede significar el rechazo a admitir cierta participación del Senado en la función de control del Ejecutivo. El papel que el Senado desarrollaría al intervenir en los nombramientos gubernamentales de ciertos cargos administrativos sería idéntico al que cumple la intervención del Congreso de los Diputados configurándose como un filtro que obligaría al *self-restraint* de los proponentes y ayudaría a forjar un código ético de conducta en política estableciendo unos principios de actuación útiles para quienes han de formular las propuestas. No puede olvidarse, en este sentido, que la intervención de las Cámaras parlamentarias en la función de designación de cargos públicos es una intervención obligatoria, previa y sin consecuencias jurídicas puesto que el informe que emite el órgano parlamentario especializado en la investigación y el control de los méritos y cualidades alegados para la propuesta no goza de vinculatoriedad⁶⁰.

Entendemos que no cabe defender la posibilidad de otorgar al Senado ninguna competencia relacionada con la exigencia de responsabilidad política del Gobierno puesto que no resultaría coherente con su composición de índole territorial. Pero creemos que es necesario reivindicar el mantenimiento de la función de control ordinario del Gobierno en el Senado porque rechazarla supone partir de un equívoco: el de la equivalencia que a veces se hace entre Cámara de representación territorial y Cámara con competencias sobre las Comunidades Autónomas. El Senado es una Cámara de representación territorial y, por ello, la instancia que permite la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado sean de orden legislativo o no⁶¹.

Ciertamente, se puede contrargumentar que uno de los peligros que se corre con la propuesta que defendemos es que, dada la no coincidencia entre las

60 La doctrina que acepta el mantenimiento de la función de control del Gobierno en el Senado ha elaborado dos grupos de proposiciones. Una primera propuesta de enfatizar la función de control por parte del Senado de la acción de control, fundamentalmente, en aquellos campos donde haya una fuerte imbricación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (E. ARGULLOL, «Debate», en *La reforma del Senado...*, pág. 288) y una segunda postura que defiende que la función de control no puede incluir la exigencia de responsabilidad política y las preguntas e interpelaciones quedan ceñidas exclusivamente a la materia autonómica (E. AJA, «El Senado autonómico: entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, pág. 579).

61 E. ARGULLOL, «Debate», en *La reforma del Senado...*, pág. 287.

elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado podría darse la situación de que la oposición parlamentaria dominase la segunda Cámara pudiendo ejercer de manera abusiva su función de control del Gobierno. Sin embargo, no puede perderse de vista que tanto la fórmula proporcional por la que optamos para la configuración del Senado como los poderes que se otorgan a esta segunda Cámara impiden con muchísima probabilidad una situación de bloqueo institucional. Y, por encima de cualquier otra consideración, la intervención del Senado en el procedimiento de designación de cargos gubernamentales apunta no tanto a la exigencia de responsabilidad política como a la realización de un objetivo de control que se desarrolla a través de la facultad de control parlamentario del Ejecutivo, facultad que reside por definición constitucional en ambas Cámaras parlamentarias.

* * *

ABSTRACT. One of the most relevant functions attributed to contemporary parliaments is the possibility of nominating public authorities, as it allows the normal institution of the main state bodies. As the Senate is the Chamber representing territorial communities according to article 69 of the current Spanish Constitution, it is consequently within this forum where a certain territorial speciality is intended to be reached by means of the above mentioned nominations. However, as far as its composition and its functions are concerned, the Senate in Spain has not been empowered in our constitutional framework as a true territorial Chamber. In this sense, the main purpose of this research is to present some proposals in order to reform the Spanish Upper Chamber in a view to ensure the need of better «autonomic sensitivity» in senatorial nominations.