

La posible inconstitucionalidad de la Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana

Carlos Fernández Esquer

Investigador predoctoral (FPI). Universidad Autónoma de Madrid
Estudiante Máster en Derecho Parlamentario. Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO.- 1. Introducción. 2. Mandato representativo y prohibición de mandato imperativo. 3. Los Senadores de designación autonómica. 3.1. Breve caracterización de su régimen jurídico. 3.2. Las funciones de los Senadores de designación autonómica en el Senado. 3.3. Las funciones de los Senadores de designación autonómica en las respectivas Asambleas Legislativas. 3.4. Los Senadores de designación autonómica y la prohibición de mandato imperativo. 4. La Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Seenadoras en representación de la Comunitat Valenciana. 4.1. Las novedades introducidas en la ley valenciana de desginación de Senadores. 4.2. La posible inconstitucionalidad de la revocación de la designación. 5. Conclusioens. Bibliografía.

Mandatario del pueblo, yo haré lo que crea más conforme a sus intereses. Él me ha enviado para exponer mis ideas, no las suyas; la independencia absoluta de mis opiniones es el primero de mis deberes hacia él

(Nicolas de Condorcet, 1789)

La prohibición del mandato imperativo es un fósil constitucional

(Fritz Morstein Marx, 1926)

1. Introducción

El artículo 66 de la Constitución Española (en adelante, CE) señala que las Cortes Generales están formadas por el Congreso y el Senado, siendo definida esta última como la “Cámara de representación territorial” (artículo 69.1 CE). El Senado español se compone en la actualidad de 266 Senadores, elegidos a través de dos procedimientos bien distintos. De un lado, encontramos a los Senadores electos en las circunscripciones provinciales, que son un total de 208 y representan el 78 por ciento de los que componen la Cámara Alta. El sistema electoral utilizado para su elección es bastante

peculiar en el contexto de los sistemas electorales españoles, pues es el único de tipo mayoritario y, además, emplea listas abiertas y voto limitado¹.

De otro lado, encontramos a los conocidos como *senadores de designación autonómica*, esto es, aquellos senadores de elección indirecta que, en virtud del artículo 69.5 CE, designan las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. El citado artículo establece que a cada Comunidad Autónoma le corresponde designar un Senador y otro adicional por cada millón de habitantes. En realidad, este apartado constituye la principal novedad introducida en la estructura del Senado respecto al Senado preconstitucional de la Ley para la Reforma Política. Con anterioridad, en la Cámara Alta existía un grupo de Senadores de designación regia, que fueron sustituidos –aunque no exactamente el mismo número- por estos Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Pues bien, a diferencia de los Senadores electos, que son un número fijo, el número de Senadores designados es variable, dado que puede aumentar o disminuir en función de las fluctuaciones demográficas². Así, mientras que en la II Legislatura (1982-1986) fueron 46 los Senadores designados, en la actual XII Legislatura son 58 y representan el 22 por ciento de parlamentarios de la Cámara Alta³.

De algun modo, estos últimos Senadores son los que mejor encarnan la naturaleza territorial que se predica del Senado. Naturaleza territorial que se materializa en la posición singular que las Comunidades Autónomas tienen en el Senado. Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas participan en la composición del Senado a través de *sus representantes* designados, como un medio más de articular relaciones efectivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y garantizar la integración territorial.

Con todo, hay que recordar que, a pesar de la terminología utilizada por algunos Estatutos de Autonomía al referirse a esta clase de Senadores, éstos no representan *strictu sensu* a sus Comunidades Autónomas, sino al conjunto del pueblo español. Cabe

¹ En cada una de las cuarenta y siete provincias peninsulares se eligen cuatro senadores (artículo 69.2 CE). Por lo que respecta a los territorios archipiélagicos, en cada una de las islas de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife se eligen tres senadores, mientras que en las islas o agrupaciones de islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma se elige un Senador en cada una de ellas (artículo 69.3 CE). Por último, en los enclaves norteafricanos de Ceuta y Melilla se elige en cada uno de ellos dos Senadores (artículo 69.4 CE). Asimismo, en virtud del artículo 166.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), “los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares”.

² Conforme al artículo 165.4 LOREG, “A efectos de dicha designación el número concreto de senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población del derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado”. Hay que señalar también que el millón de habitantes a que se refiere el artículo 69.5 debe serlo completo, por lo que las fracciones inferiores al millón no dan derecho a ninguna Comunidad a elegir un senador.

³ El número de Senadores designados por cada Comunidad Autónoma por orden decreciente es el siguiente: Andalucía (9), Cataluña (8), Comunidad de Madrid (7), Comunidad Valenciana (6), Castilla y León (3), Canarias (3), Castilla-La Mancha (3), Galicia (3), País Vasco (3), Aragón (2), Asturias (2), Islas Baleares (2), Extremadura (2), Murcia (2), Cantabria (1), Navarra (1), La Rioja (1).

hablar, pues, de una *representatividad territorial* en términos políticos, pero nunca de una representación territorial en sentido jurídico. En consecuencia, el carácter distintivo de estos Senadores se vincula fundamentalmente a su procedimiento de elección, pero no a las notas esenciales que configuran la naturaleza de su cargo representativo en la Cámara Alta.

A pesar de la abundante literatura dedicada al estudio del Senado y su reforma, a estos últimos Senadores no se les ha prestado una especial atención desde el punto de vista doctrinal, excepción hecha de la monografía exclusivamente dedicada a este asunto por la Letrada de las Cortes Generales y Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, Piedad García-Escudero (1995). Sin embargo, en los últimos tiempos este asunto parece haber adquirido una mayor relevancia mediática, con motivo de la polémica suscitada por la negativa a renunciar a su escaño de la hasta hace poco Senadora de designación autonómica, María Rita Barberá Nolla. Esta situación generó reacciones políticas de todo tipo, pero, desde el punto de vista jurídico-constitucional, quizás la más interesante sea la aprobación en octubre de 2016 por parte de las Cortes Valencianas de la Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana (Ley 10/2016, en adelante).

Parece, pues, un buen momento para abordar el estudio de estos Senadores y de las implicaciones jurídicas de este tipo de designaciones. El trabajo seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se hará una breve referencia al surgimiento y evolución histórica del mandato representativo. En segundo lugar, se analizará el régimen jurídico de los Senadores de designación autonómica, prestando una especial atención a su papel específico en el Senado y en las Asambleas autonómicas designantes. También se analizará si existen diferencias en el estatus de los Senadores electos y designados y, en consecuencia, cómo se proyecta la prohibición del mandato imperativo sobre estos últimos. Una vez se haya reflexionado sobre estos asuntos, se estará en condiciones de valorar las novedades introducidas por la Ley 10/2016 y discutir su posible inconstitucionalidad.

2. Mandato representativo y prohibición de mandato imperativo

Con anterioridad a las revoluciones liberales de finales del Siglo XVIII, la configuración de la relación representativa seguía la estela del modelo del Derecho privado, por el cual el representante recibía un mandato determinado. La técnica de la representación consistía en un acto jurídico en el que la extensión y contenido de dicha representación quedaban perfectamente delimitados (De Vega, 1985: 26). Así, el representante únicamente podría operar dentro de los límites que el mandato le confería, y que venían puntualmente establecidos en los cuadernos de instrucciones (*cahier d'instructions*), ejemplo por antonomasia de este paradigma representativo caracterizado por la plena vigencia del mandato imperativo. Además, el mandato podía

ser revocado en todo momento por los representados. De algún modo, esta forma de representación que se mantuvo durante varios siglos supuso que las Asambleas de la época fuesen en realidad reuniones de delegados, más que verdaderas sesiones de un órgano deliberante.

Esta nula maniobrabilidad del representante y su falta de autonomía iba a conducir a abandonar esta fórmula tan rígida de vertebrar la representación por otras más flexibles (Caamaño, 1991: 41). Con las revoluciones burguesas y la irrupción del constitucionalismo, el mandato imperativo fue sustituido por el mandato representativo, un nuevo modelo que cambiaría por completo la comprensión del instituto de la representación política. La enunciación de la prohibición de mandato imperativo se encuentra por primera vez en la Ordenanza de 24 de enero de 1789 para la convocatoria de los Estados Generales franceses. Mientras que en el plano teórico, la defensa más célebre de esta regla es la de Edmund Burke, en su famoso *Discurso a los electores de Bristol*.

En su caracterización de la voz “mandato representativo”, Garrorena Morales (2011: 141-142), infiere tres notas que se derivan de la no sujeción al mandato imperativo proclamada por el artículo 67.2 de la Constitución Española: mandato nacional, mandato libre y mandato no revocable. En cuanto a lo primero, esto supone que cada diputado, una vez elegido, representa a toda la Nación y no sólo a sus electores o a un estamento específico. Respecto a lo segundo, que el mandato sea libre, supone que el representante no queda vinculado a instrucciones de sus electores y, por tanto, no queda condicionado por la voluntad de quienes le eligieron. El tercer ingrediente del mandato representativo, la no revocabilidad, implica que el representante no se expone al riesgo de que los representados puedan retirar su poder al representante antes de concluir su mandato por desacuerdos con su gestión.

Sobre el instituto de la revocación (*recall*), cabe destacar que ya fue objeto de disputas entre *federalistas* y *antifederalistas* en el debate constitucional americano. Para los primeros, el senador era un cargo público de la Unión y, como tal, debía gozar de libertad frente a sus comitentes para ocuparse de modo eficaz de los asuntos relativos a la Federación. Para los segundos, el senador representaba a su estado en un órgano de la Federación y, por esta razón, había de ajustarse a los intereses de su legislatura que le designaba y que, por consiguiente, podía revocarle (Ortega Santiago, 2005: 152). Fue la primera de las tesis la que acabaría imponiéndose en la Constitución americana de 1787. Y es que, como se ha indicado, desde los albores del gobierno representativo la prohibición de mandato imperativo ha venido ligada íntimamente a la imposibilidad de que los electores puedan revocar a sus representantes durante el ejercicio de su mandato.

Con diferentes formulaciones, la prohibición de mandato imperativo sobre los parlamentarios ha permanecido vigente más allá de las constituciones del liberalismo decimonónico, afirmándose también en el constitucionalismo de entreguerras y las

Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Y todo ello, a pesar de las transformaciones operadas en distintos ámbitos, entre las que pueden destacarse, entre otras muchas, el paso del sufragio censitario al universal, los cambios desde el modelo de partidos de cuadros, pasando por el de masas y llegando a los modernos *catch-all*, la progresiva importancia del rol de los grupos parlamentarios en el seno de las Asambleas legislativas, o la adquisición de valor normativo de los textos constitucionales.

Así pues, si en el constitucionalismo liberal del siglo XIX la prohibición del mandato imperativo emancipaba al representante de sus electores, el problema en la actualidad se plantea en unos términos bien distintos. En realidad, la preocupación hoy en día no la suscitan tanto los electores como los partidos políticos. Y ello, porque los partidos se han convertido en los principales actores capaces de agregar intereses y movilizar a las masas para su participación e integración en el proceso democrático, en lo que se ha dado en llamar como *Estado de Partidos* (vid. García-Pelayo, 1986). La propia Constitución Española no es ajena a esta realidad, otorgando carta de naturaleza a los partidos políticos que, según el artículo 6, expresan el pluralismo político, uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE).

Ahora bien, como de forma clarificadora expone Caamaño (1991: 55), “la formal constitucionalización de los partidos políticos se llevó a cabo salvaguardando la arquitectura jurídico-constitucional heredada del Estado Liberal y articulada sobre el paradigma representativo clásico, en absoluto desconocimiento de los cambios estructurales que la mediación de partidos iba a incorporar a la *constitución material* del Estado que, lógicamente, iba a entrar en permanente conflicto con su *constitución formal*”.

En la práctica, se ha producido una práctica laminación del candidato y del parlamentario individualmente considerados. Esta situación es especialmente intensa en el caso español donde, a diferencia de otros países en los que se utilizan sistemas electorales con distritos uninominales o sistemas de voto preferencial, se emplean listas cerradas y bloqueadas, tanto para la elección del Congreso de los Diputados como para los Parlamentos autonómicos. Con el sistema de listas cerradas y bloqueadas –se dice– los votantes no escogen a candidatos, sino que, en realidad, se adhieren a los elegidos previamente por la fuerza política que elabora la lista. Esta situación supone que en la decisión del elector suelan pesar más las preferencias ideológicas que las condiciones o aptitudes personales de los candidatos. En suma, los electores españoles votan por partidos más que por candidatos (Riera, 2011: 77).

Tanto es así, que, como señala Oliver Araujo (2011: 285), “la contienda se plantea entre candidaturas y no entre candidatos individuales; y la inmensa mayoría de los electores no vota a las personas concretas que integran la lista, sino al partido político que las presenta (de hecho, también votarían a otras personas que tuvieran el mismo aval partidista)”. Además, el conocimiento por parte de los ciudadanos de los candidatos que

concurren en las listas suele ser mínimo, exceptuando el cabeza de lista en circunscripciones como Barcelona y, sobre todo, Madrid (Montero y Gunther, 1994). Así pues, y en comparación con otros sistemas, se sostiene que el modelo de listas cerradas y bloqueadas limita la capacidad de elección de los ciudadanos, a la par que se refuerza el dirigismo de las cúpulas partidistas que, a través de las candidaturas, controlan el acceso a los cargos públicos representativos.

Esta realidad se acepta de forma implícita incluso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, en la STC 119/1990, de 21 de junio, el Alto Tribunal reconoce que “los diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa jurídicamente lícito”; y a continuación afirma el Tribunal que “la fidelidad a este compromiso, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, (...) no puede ser desconocida ni obstaculizada” (FJ 7). No en vano, el profesor Torres del Moral (1982: 17) ha llegado a afirmar que el programa de partido es la expresión moderna de los antiguos *cahier d'instructions*. Así pues, en el plano de los hechos la relación representativa nacida de las elecciones se instaura fundamentalmente entre los partidos políticos y los electores (Ortega Santiago, 2005: 44).

Aunque no es el objeto de este trabajo, debe señalarse que todas estas circunstancias que acaban de referirse, sumadas a fenómenos como el transfuguismo, no han hecho sino evidenciar que la opción del constituyente por prohibir el mandato imperativo exige una cierta reflexión que sirva para ajustar el concepto clásico de mandato representativo desde el punto de vista teórico a aquellas realidades que operan en el plano de los hechos en pleno siglo XXI. De lo contrario, se corre el riesgo de ampliar aún más la brecha entre representantes y representados y, en definitiva, de alejar a la ciudadanía de las instituciones e instancias de participación democrática.

3. Los senadores de designación autonómica

3.1. Breve caracterización de su régimen jurídico

Como se ha señalado, el artículo 69.5 CE dispone que corresponde a cada Comunidad Autónoma designar un Senador y otro más por cada millón de habitantes. Con la generalización del esquema institucional parlamentario en todas las Comunidades, es la Asamblea Legislativa autonómica el órgano encargado de la designación de estos Senadores. En cuanto a la remisión del artículo 69.5 a “lo que establezcan los Estatutos” para regular esta materia, el Tribunal Constitucional, en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, realizó una interpretación amplia, entendiendo constitucionalmente admisible la regulación por una norma con rango de Ley como la realizada por la Ley 4/1981, de 18 de marzo, del Parlamento Vasco, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi. Con ello quedó validada cualquiera de las fórmulas que se

iban a utilizar posteriormente por las distintas Comunidades Autónomas, tanto las contenidas en leyes de designación como en Reglamentos de Parlamentos autonómicos (*vid* García-Escudero, 1995: 117-135).

En cuanto a los requisitos especiales de elegibilidad que han sido introducidos tanto en los Estatutos de Autonomía, como en Leyes autonómicas de designación, como en los propios Reglamentos Parlamentarios, destaca el de ser miembro del Parlamento designante (Cataluña, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Canarias, Extremadura, Madrid o Aragón) o reunir la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma (País Vasco, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana y Navarra).

Por lo que se refiere a la duración del mandato de los Senadores, el artículo 69.6 de la Constitución es claro al señalar que “termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”. Por consiguiente, al no hacer distinciones expresas entre Senadores electos y designados, el precepto parece aplicable por igual a todos y, en consecuencia, todos cesan con el fin de la Legislatura con independencia de que la regulación autonómica disponga que deban continuar siéndolo en el “nuevo Senado” los mismos Senadores designados.

Esta cuestión quedó resuelta desde la STC 40/1981, de 18 de diciembre, en el que el Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de vincular el mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas a la Legislatura del propio Parlamento designante. De hecho, son bastantes las Comunidades las que vinculan a la Legislatura autonómica la designación y en las que, por consiguiente, no se precisa nueva elección tras la disolución del Senado, designándose a los mismos Senadores. Solo en el caso de Galicia la vinculación del mandato de los Senadores se hace con la Legislatura del Senado. Para todos los casos, los Senadores designados cesan en su condición cuando la Cámara Alta está disuelta, cualquiera que sea el periodo para el que hayan sido elegidos por la Asamblea autonómica.

3.2. Las funciones de los Senadores de designación autonómica en el Senado

¿Es el estatuto de los senadores designados por las Comunidades Autónomas distinto del de los senadores electos? De entrada, no resultaría descabellado pensar que, debido a la distinta forma de acceso al cargo representativo de uno y otro tipo de Senadores, así como sus específicas causas de cese, esta situación podría repercutir en algún tipo de especialidad en las funciones desarrolladas. En el caso de los Senadores designados, podría justificarse en base al vínculo especial con la Asamblea legislativa que les designó o en relación con la Comunidad Autónoma a la que representan.

Sin embargo, cuando se realiza un repaso de las normas que disciplinan las actividades de los Senadores y se observa el funcionamiento cotidiano del Senado, la conclusión a la que se llega es que no existen diferencias significativas entre Senadores electos y designados. Es decir, los aspectos que diferencian a unos y otros se refieren a las

circunstancias que tienen que ver con el principio y el fin de su existencia como Senadores, pero no existen apenas particularidades en lo que se refiere al desarrollo de sus funciones en el ejercicio de su cargo representativo. Algo que el Tribunal Constitucional confirmó, aunque de manera tangencial, en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2, en la que afirmó “la igualdad de *status* de todos ellos, una vez elegidos o designados”.

En realidad, el modelo de Cámara territorial elegido al configurar el Senado español supone que la participación de los entes descentralizados en la formación de la voluntad del Estado sea indirecta, limitándose, en el plano jurídico, a un poder de designación que se extingue en su mismo ejercicio. Esta situación contrastaría con las segundas Cámaras territoriales en su modelo *Consejo*, cuyo ejemplo prototípico sería el *Bundesrat* de la República Federal Alemana, y en las que la participación de las unidades subnacionales no se agota en el momento de la designación sino que es continua a lo largo de la legislatura. Los representantes se convierten así en una suerte de “mandatarios instruidos” o “delegados institucionales” del ente descentralizado en un órgano del Estado central y, como tales, susceptibles de ser revocados de su cargo en todo momento (Caamaño, 1991: 190).

En el plano de los hechos, existe un factor explicativo de la ausencia de diferenciación entre Senadores designados y electos, que no es otro que la uniformización que genera la pertenencia a los partidos políticos (García-Escudero, 1995: 334). La incorporación a unos mismos grupos parlamentarios, con independencia de la forma de acceso a la condición de Senador, hace que unos y otros se hayan visto subordinados a la disciplina parlamentaria. En la práctica, apenas se ha percibido un actuación dirigida a la defensa específica de los intereses de la Comunidad de origen por parte de los Senadores designados.

Las únicas excepciones destacables sobre el papel distintivo que pueden desarrollar los Senadores de designación autonómica en el Senado tienen que ver con la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en el año 1994. Así, el artículo 56 bis 1 del Reglamento del Senado establece que todos los Senadores designados que no sean miembros de la Comisión en cuestión han de ser advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir si así lo desean.

También podrán inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos los debates de la Comisión. En este sentido, hay que recalcar que, de conformidad con el artículo 63 del Reglamento, el resto de Senadores únicamente pueden intervenir en las Comisiones de las que no formen parte para la defensa de sus enmiendas individuales. Por tanto, la posición de los Senadores designados que no son miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es cualificada en este punto.

Existe una tercera y última posibilidad de actuación concreta de estos Senadores en la Comisión. El artículo 56 bis 5 del Reglamento del Senado, dispone que, cuando en la

Comisión se trate un asunto que afecte de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, se podrá constituir una Ponencia que lo examine con carácter previo, pudiendo intervenir en ella los senadores designados por la Comunidad Autónoma afectada.

Como se puede comprobar, las posibilidades de actuación especiales que se les permite llevar a cabo a los Senadores designados en el Senado son escasas. Quizás con cierto optimismo, y poco después de la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas, la profesora García-Escudero (1995: 450) destacaba el carácter simbólico de estas funciones específicas, que podrían suponer el embrión de otras futuras. No obstante, lo cierto es que no se ha profundizado en esa vía desde entonces.

3.3. Las funciones de los Senadores de designación autonómica en las respectivas Asambleas Legislativas

Mayor atención han dedicado las Comunidades Autónomas a la relación existente entre el Senador designado y la Asamblea Legislativa designante. Y es que entre las órdenes o instrucciones (que, según el concepto clásico de mandato representativo, quedarían proscritas) y la ausencia absoluta de relación, existe un amplio espacio para dar forma al vínculo que el Senador designado debe mantener con la Cámara que lo ha elegido y, por extensión, con la Comunidad Autónoma a la que representa. Como señala Tudela Aranda (2016: 361), que no existe una relación de mandato “no despeja todas las dudas y, en cualquier caso, no impide que se pueda pensar en procedimientos para que exista una cierta relación que permita al respectivo Parlamento obtener algún beneficio funcional de esta función constitucional, más allá de la mera elección”. En opinión de este autor, “es razonable que el Parlamento que ha elegido a un Senador, en representación de la Comunidad Autónoma, pueda tener una relación determinada con el mismo. Son muchas las posibilidades existentes sin llegar en ningún caso al mandato”.

Tras un examen exhaustivo de los diecisiete subordenamientos jurídicos atonómicos, se ha comprobado que los Parlamentos de ocho Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia, Navarra y La Rioja) no han explorado la posibilidad de otorgar a los Senadores por ellos designados funciones especiales. Sin embargo, las Asambleas de las restantes nueve Comunidades Autónomas sí lo han hecho. Estas normas constituirían el embrión de la función que los Senadores autonómicos pueden desempeñar para integrar a las Comunidades Autónomas en un órgano del Estado, aun de forma indirecta. Pese a su carácter limitado, estas normas son ejemplo de los lazos que pueden crearse entre Parlamentos y Senadores designados, dirigidas a potenciar la función propia de éstos, encomendándoles nuevas tareas relacionadas con las Comunidades Autónomas (García-Escudero, 1995). Veamos algunas de estas funciones caso por caso.

En el ámbito de la regulación estatutaria, cabe destacar el artículo 50 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Conforme al citado precepto, el Senador o Senadores designados por el Parlamento de las Illes Balears comparecerán ante la comisión parlamentaria pertinente a iniciativa propia o a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados para informar de su actividad en el Senado.

En términos mucho más sucintos, el artículo 223 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que los Senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado. Esta remisión al Reglamento andaluz se reitera en los mismos términos en el artículo 8 de la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, el Reglamento del Parlamento de Andalucía no ha desarrollado en qué términos han de desarrollarse estas comparecencias. De forma un tanto sorprendente, tampoco ha abundando en este punto la Resolución de 9 de abril de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, sobre la designación por el Parlamento de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el artículo 179 del Estatuto de Autonomía de Cataluña contempla un precepto similar, según el cual los Senadores elegidos o designados puede comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado. A esta comparecencia *motu proprio*, el artículo 9.2 de la ley catalana 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, añade la posibilidad de que el Parlamento solicite la comparecencia de Senadores designados⁴.

En el caso de Canarias, el artículo 196.1 del Reglamento parlamentario establece que el Pleno, a iniciativa de un grupo parlamentario, podrá solicitar a los Senadores designados su presencia para informar sobre aquellos asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias. También se prevé para las Comisiones, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara. Asimismo, el apartado segundo de ese mismo artículo, señala que la Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los Senadores designados los medios necesarios para mantener su relación con el

⁴ El artículo 172 del Reglamento del Parlamento de Cataluña señala que, a petición de la tercera parte de los diputados o por acuerdo de la comisión competente, los senadores designados deberán comparecer en una sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalidad o con las comunidades autónomas. Por su parte, el apartado cuarto del artículo 172 preceptúa que los Senadores deben ser informados de los acuerdos y debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado. Asimismo, cabe destacar que los dos primeros apartados de ese mismo precepto, prevén comparecencias obligatorias de los candidatos propuestos a Senadores con carácter previo a la elección. Dichas propuestas de comparecencia deben estar suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados. Por último, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina el órgano competente para sustanciar dichas comparecencias.

Parlamento de Canarias. Por último, en el tercer apartado se dispone que la Mesa adoptará las medidas oportunas a fin de que a los Senadores designados les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento de Canarias y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como senadores.

En el caso del País Vasco, el artículo 233 de su Reglamento Parlamentario establece también que a los Senadores designados les serán notificados cuantos asuntos pudieran ser de su interés en orden al mejor cumplimiento de sus funciones en el Senado. Asimismo, se les reserva expresamente un escaño en el salón de sesiones del Parlamento. Por último, el apartado segundo del artículo 233 preceptúa que el Pleno, a través de la presidencia de la Cámara, podrá solicitar a los Senadores designados cuantos informes sobre sus actuaciones en el Senado puedan interesar a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que deberán ser enviados a la Mesa del Parlamento para su posterior remisión a los grupos parlamentarios.

En la Región de Murcia no se prevé que los Senadores designados tengan que comparecer en el Parlamento regional. En cambio, el artículo 8 de la Ley 6/1983, de 22 de julio, sobre designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sí permite que éstos asistan a los Plenos de la Asamblea Regional cuando no sean diputados. Además, el artículo 98 del Reglamento de la Asamblea murciana admite que dichos Senadores intervengan a efectos meramente informativos cuando el Senado haya tramitado o tenga previsto tramitar alguna iniciativa sobre el asunto que está considerando la Asamblea. Se trata en definitiva, de un derecho de asistencia a las sesiones y de intervención, aun no siendo miembro.

El artículo 3 de la Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de Castilla-La Mancha, establece con profundo laconismo que los Senadores designados facilitarán información a las Cortes. En cambio, el artículo 100.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha es algo más exhaustivo, al señalar que, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, los Senadores designados podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten. Así pues, se singulariza a estos Senadores de designación autonómica, pues puede darse el caso de que aun no siendo Diputados regionales intervengan ante el Pleno de las Cortes castellano-manchegas⁵.

En Aragón, conforme al artículo 12 de la Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón, los Senadores

⁵ Sobre este precepto se dictó la Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 20 de noviembre de 2001. En ella se especifica que, antes de intervenir ante el Pleno, los Senadores designados deberán comunicárselo al Presidente de las Cortes antes del inicio de la sesión en la que pretendan hacer uso de la palabra, indicando cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que versa la información ha tenido entrada en el Senado. En caso de que la solicitud fuese admitida por la Presidencia, la intervención se produce antes de los turnos previstos para los Grupos Parlamentarios o para el Consejo de Gobierno.

podrán comparecer en la Comisión Institucional una vez al año para informar de las gestiones de interés para dicha Comunidad. Asimismo, la mayoría de la Cámara podrá solicitar su comparecencia ante la Comisión Institucional cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconseje.

Por último, y sin perjuicio de analizar con posterioridad la reciente modificación objeto de estudio de este trabajo, conviene examinar la regulación de las funciones de los Senadores de designación autonómica en el caso de la Comunidad Valenciana. Destaca el trámite de comparecencia previa de las propuestas para Senadores de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana. Se trata de una comparecencia obligatoria, que, en caso de no asistir los candidatos provoca que éstos queden excluidos. Durante dicha comparecencia, los miembros de la comisión pueden solicitar cuantas aclaraciones deseen sobre la formación académica, trayectoria profesional o política de los candidatos, así como sus puntos de vista sobre cuestiones de relevancia para la Comunidad Valenciana. Tras la comparecencia, los Grupos Parlamentarios podrán formular las observaciones que consideren sobre su idoneidad para el ejercicio del cargo.

Además de esta comparecencia previa, el artículo 16 de la citada ley permite que las comisiones y los grupos parlamentarios soliciten la comparecencia de los Senadores designados para informar sobre temas de interés para la Comunidad Valenciana. También pueden estos Senadores solicitar su comparecencia ante las comisiones de la Cámara para informar sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria. En todos los supuestos, la comparecencia requerirá el previo acuerdo de la Mesa del Parlamento y de la Junta de Síndics.

En último lugar, según el artículo 17 de la ley en cuestión, los Senadores designados podrán asistir al Pleno y las Comisiones de la Cámara. En este punto, la ley recogió la propuesta formulada en un artículo doctrinal por Visiedo Mazón (2002). Según este autor, con esta medida se introduciría “la posibilidad, como sucede en otras Comunidades Autónomas, de asistencia a las Sesiones del Pleno y de las Comisiones de las Cortes Valencianas de estos senadores designados por las mismas, con voz pero sin voto, lo que serviría para que en Comunidades como la nuestra en la que no se exige reunir la condición de diputado de las Cortes Valencianas para ser designado Senador, éstos pudieran tener una relación directa con las Cortes Valencianas, durante toda la Legislatura, e incluso colaborar en el desarrollo de sus trabajos, trasladando en ocasiones aspectos tratados aquí a la Cámara Alta” (Visiedo Mazón, 2002: 290).

En suma, a partir de la lectura conjunta de la distinta normativa autonómica dedicada a las funciones específicas de los Senadores de designación autonómica, se observan una serie de obligaciones, como comparecer ante la Asamblea designante para informar sobre la trayectoria personal cuando se es candidato o, una vez se adquiere la condición

de Senador, para informar sobre los asuntos en trámite en el Senado relacionados con la Comunidad Autónoma respectiva. Pero también se advierte la existencia de derechos y facultades para los Senadores designados, como son la posibilidad de intervenir en la Asamblea designante a pesar de no formar parte de la misma, o que les sean notificados los asuntos tratados en dicha Asamblea y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su función representativa.

3.4. Los Senadores de designación autonómica y la prohibición de mandato imperativo

Tras estas notas sobre el régimen jurídico de los Senadores de designación autonómica, con especial atención a las funciones específicas desempeñadas, cabe preguntarse si la prohibición de mandato imperativo se proyecta sobre estos Senadores de igual forma que para el resto de miembros de las Cortes Generales que son elegidos directamente por el cuerpo electoral.

Pues bien, si se realiza una lectura conjunta del artículo 66.1 y del artículo 67.2 de la Constitución, la conclusión a la que se llega es que la prohibición de mandato imperativo se aplica a estos Senadores de designación autonómica del mismo modo que a los Diputados y a los Senadores electos. Y ello, con independencia de que, como hemos visto, el origen de su mandato es bien distinto y que también existen especificidades en lo que se refiere a las causas de su cese.

El Tribunal Constitucional no ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto. Así, en la STC 10/1983, de 21 de febrero, el Alto Tribunal consideró que esta prohibición de mandato imperativo se dirige a los electores, que no pueden impartir instrucciones ni revocar a diputados y senadores, garantizando así jurídicamente la libertad de juicio y el voto del representante. Al hilo de estas reflexiones del Tribunal, Visiedo Mazón (2002: 279) entiende que “la prohibición de mandato imperativo es también aplicable a estos Senadores designados por las Comunidades Autónomas”. Para Martínez Sospedra (1990: 90), la falta de excepción constitucional explícita impide construir un posible mandato imperativo de este tipo de Senadores autonómicos.

De la misma opinión es el profesor Garrorena Morales (2011), quien, en su caracterización del mandato representativo, llega a la conclusión de que en nuestro Derecho, la titularidad del mandato representativo solo puede corresponder a la persona del elegido. Como zanja Garrorena (2011: 142), “el mandato, en definitiva, es «de los Diputados» y «de los Senadores», según dicen los artículos 68.4 y 69.6 CE; dictamen que ni siquiera varía en el singularísimo caso de los senadores autonómicos por el hecho de que su elección sea de segundo grado”.

También sostiene una posición similar Punset (1983: 165), quien entiende que “los Senadores *comunitarios*, igual que los *provinciales* y lo mismo que los Diputados, se

hallan afectados por la prohibición de mandato imperativo a que se refiere el artículo 67.2 de la Constitución”.

A juicio de Fernández Sesgado (1998: 239-240), “la interdicción del mandato imperativo es una cláusula constitucional aplicable también a estos senadores”. Lo contrario, esto es, “admitir que de esa especial relación existente entre la Asamblea designante y los senadores designados dimana un derecho de la primera a impartir instrucciones a los segundos, aun incluso entendiendo que esas instrucciones no son vinculantes, entraña presuponer la existencia de una suerte de mandato imperativo que, en cuanto prohibido por el artículo 67.2, debe considerarse que choca de modo frontal con nuestra Norma suprema”.

En un sentido parecido, Caamaño (1991: 194) entiende que los Senadores designados por las Asambleas legislativas autonómicas “están llamados a integrarse en un órgano constitucional distinto –las Cortes Generales-, adquiriendo una específica condición jurídica, la de senador, sobre la que recae directamente la prohibición constitucional de mandato imperativo (art. 67.2 CE)”.

En definitiva, cabe llegar a la conclusión de que la doctrina que ha dedicado atención a los Senadores designados por las Comunidades Autónomas coincide en señalar que para éstos rige también la prohibición de mandato imperativo *ex artículo 67.2 CE*.

4. La Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana

4.1. Las novedades introducidas en la Ley valenciana de designación de Senadores

La Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de Comunitat Valenciana, contiene un artículo único por el que se modifican, suprimen y crean distintos artículos, apartados o disposiciones de la Ley 9/2010.

Entre las supresiones, destaca la eliminación de la comparecencia previa del Senador candidato a ser designado. Según puede leerse en el preámbulo, “la experiencia parlamentaria desde la entrada en vigor de la Ley 9/2010 aconseja la supresión de este trámite debido a su intranscendencia efectiva”.

Otras novedades tienen que ver con las comparecencias de los Senadores en las Cortes Valencianas, así como la organización de los plazos para llevar a término la cobertura de vacantes. Respecto a lo primero, es decir, la posibilidad de que los senadores comparezcan ante *Les Corts*, se ha considerado recomendable sustituir la comparecencia previa a cambio de comparecencias posteriores una vez iniciado el mandato. Con ello, según se afirma en la propia exposición de motivos, se persigue un fortalecimiento de la capacidad de la Cámara de recibir información sobre la tarea desarrollada por los Senadores una vez iniciado su mandato, garantizando el derecho de

los grupos parlamentarios a reclamar su comparecencia siguiendo el procedimiento previsto para los miembros del Consell.

Por otra parte, se establece una comparecencia anual la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones, de carácter obligatorio, para informar en la Cámara de su trabajo. En este punto, debe señalarse que la reforma recoge otra de las sugerencias que realizase Visiedo Mazón (2002), consistente en una comparecencia obligatoria de los Senadores al menos una vez al año, para atender las sugerencias que puedan formular los diputados o simplemente para exponer lo que ha sido su labor en la Cámara Alta desde su designación por las Cortes Valencianas. En la opinión de este autor, esto serviría, por un lado, para fortalecer la relación de las Cortes Valencianas con el Senado y, por otra parte, para evitar el que los partidos, federaciones o coaliciones pudiesen utilizar este instituto integrador con la única finalidad de colocar a alguien que no ha podido resultar electo en su circunscripción (Visiedo Mazón, 2002: 290).

También se regulan en esta ley los plazos para llevar a término la cobertura de vacantes, pues, según el legislador, “la experiencia parlamentaria también ha hecho patente la necesidad de regular los plazos para sustanciar la cobertura de las vacantes evitando una posible dilación que menoscabe los derechos del grupo parlamentario proponente y altere la composición del Senado”.

Sorprendentemente, nada se dice en el preámbulo de la norma sobre el aspecto más polémico de esta nueva ley, que no es otro que la introducción de la posibilidad de revocar a dichos senadores por el Pleno de las Cortes Valencianas.

El diputado Antonio Montiel Márquez, del Grupo Parlamentario Podemos, esgrimía los siguientes argumentos en el debate de la toma en consideración para defender la necesidad de la reforma: “No tendría ninguna lógica que esta cámara pueda destituir por mayoría absoluta al presidente de la Generalitat, pueda revocar el nombramiento, la confianza que le otorga, según el artículo 28.2 del Estatuto de autonomía, y que, en cambio, los senadores, elegidos por esta cámara, que no por el pueblo valenciano, fueran intocables. No tendría ninguna lógica que los senadores o los diputados pudieran destituir al presidente del gobierno y que, en cambio, los senadores territoriales fueran intocables”⁶.

Por su parte, el diputado Alfredo Cesáreo Castelló Sáez, del Grupo parlamentario popular –único grupo que en la votación final votó en contra-, contestaba lo siguiente: “Señor Montiel, señorías, lo que proponen ustedes destroza el ordenamiento jurídico y destroza los valores constitucionales. Las causas de revocación que plantean de forma

⁶ Diari de Sessions de Les Corts Valencianes, IX Legislatura, Número 42, 28-04-2016, página 1858.

absolutamente difusa e injustificada generan indefensión y son ilegales e inconstitucionales. Nunca encontrarán ahí a mi grupo político”⁷.

Pues bien, la revocación a la que se referían ambos diputados se contiene en el artículo 14, dedicado al cese de los senadores en representación de la Comunidad Valenciana, que introduce esta nueva modalidad de cese. Para ello, se crea un nuevo y extenso artículo, el 14 bis, compuesto por nueve apartados en los que se desgrana el procedimiento por el que “las Corts Valencianes podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana”. Veamos con cierto detalle las principales fases de este procedimiento de revocación.

De entrada, la apertura del procedimiento de revocación habrá de ser propuesta por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, al menos, una décima parte de los miembros de la Cámara. Dado el número de escaños actual de las Cortes Valencianas (99 escaños), se requeriría, pues, que el procedimiento se pusiese en marcha por dos grupos parlamentarios que sumasen al menos 10 diputados.

La solicitud de revocación debe referirse a un Senador y, en ella, deben exponerse las causas que, a juicio de los proponentes, justifiquen la “pérdida de confianza”, basada “en el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley así como actuaciones que comporten el des prestigio de las instituciones”. Entre el incumplimiento de las obligaciones establecidas por dicha ley puede encontrarse, por ejemplo, la citada obligación de comparecer anualmente ante la Comisión correspondiente o bien a petición de los grupos parlamentarios. Más dudas suscita, sin embargo, qué ha de entenderse por “pérdida de confianza” derivada de “actuaciones que comporten el des prestigio de las instituciones”.

Una vez se produzca la admisión a trámite de la solicitud por la Mesa, se incluirá obligatoriamente la revocación en el orden del día del primer Pleno ordinario que se celebre. Ahora bien, con anterioridad al Pleno, el Senador será requerido a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa de *Les Corts* determine. Esta comparecencia es obligatoria, por lo que, en caso de inasistencia por parte del Senador, se entenderá realizado dicho trámite y la revocación será susceptible de ser elevada al Pleno para su votación.

En el debate de la sesión plenaria corresponde a los grupos proponentes la defensa de la revocación. Posteriormente, habrá turnos de intervención para el resto de grupos parlamentarios. Finalizado el debate, se procederá a la votación que será pública por llamamiento. Para que la revocación sea efectiva, se exige una mayoría extremadamente cualificada de dos tercios de los miembros de la cámara. Y lo que es aún más sorprendente, se exige además que en la votación no se produzca ningún voto negativo

⁷ Diari de Sessions de Les Corts Valencianes, IX Legislatura, Número 42, 28-04-2016, página 1860.

de algún diputado que sea miembro del grupo parlamentario que en su día propuso al Senador.

Con esta última previsión se pretende impedir que una mayoría del parlamento pueda hacer un uso abusivo de esta facultad de revocación, teniendo que contar con el apoyo unánime de los diputados del grupo parlamentario proponente del Senador designado. Ante el desasosiego que generó en un primer momento el texto original de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Podemos-Podem (incluso entre los partidos que ostentan el Gobierno de la *Generalitat*), estos requisitos se endurecieron en el trámite de enmiendas. Este desasosiego es patente, por ejemplo, en la intervención Ferri Fayos, diputado de Compromís, en el debate de la toma en consideración: “*Les nostres preocupacions van en la línia del que diu el criteri del Consell, i és que ens preocupa que eixe procés de revocació per majoria absoluta es torna en contra de les minories*”⁸. Es por ello por lo que terminó por otorgarse un suerte de facultad de voto a cada uno de los diputados del grupo parlamentario proponente, con la intención de buscar un mayor consenso entre los grupos en la tramitación de la ley.

En definitiva, todos estos exigentes requisitos evidencian que, para que una revocación de un Senador designado salga adelante, hace falta que exista una voluntad prácticamente unánime en los distintos grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas, incluidos todos los diputados del grupo proponente. Es decir, para que se produzca una revocación, debemos estar ante una situación en la que la actuación de un Senador designado haya quedado totalmente desacreditada, perdiendo la confianza incluso de sus propios compañeros de partido.

De prosperar la revocación, la Presidencia de Les Corts debe informar de la resolución a la Presidencia del Senado, sin que ello altere la debida representación proporcional exigida por el artículo 69.5 CE. En caso de no prosperar la revocación, se dispone que el grupo proponente no pueda presentar otra propuesta de revocación durante el mismo período de sesiones.

4.2. La posible inconstitucionalidad de la revocación de la designación

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de febrero, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 649-2017, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, contra los apartados uno, tres, cuatro, cinco y siete del artículo único y contra la Disposición transitoria única de la Ley Valenciana 10/2016.

Lo cierto es que en el momento de escribir estas líneas (marzo de 2017), no existen aún artículos doctrinales en los que se discuta la constitucionalidad o no de la Ley 10/2016. Aunque breve, la única reflexión sobre este asunto se encuentra en un artículo publicado en un blog digital de actualidad jurídico-política, *Agenda Pública*, por parte del profesor

⁸ Diari de Sessions de Les Corts Valencianes, IX Legislatura, Número 42, 28-04-2016, página 1864.

Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, Miguel Ángel Presno Linera (2016). En este texto, el autor deslizaba su opinión al respecto, a raíz de un comunicado en el que la entonces Senadora por designación de las Cortes Valencianas, Rita Barberá, manifestaba su voluntad de no dimitir y entregar su acta, arguyendo que el escaño de Senadora le pertenecía a ella y no al partido ni a la Asamblea legislativa que la había designado como tal.

El profesor Presno denominó a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Podemos-Podem la “proposición de ley Barberá”, por haberse presentado el mismo día en el que ésta dejó de comparecer ante la Comisión de Coordinación Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, donde estaba citada para dar explicaciones sobre su vinculación con el “caso Imelsa”. Pues bien, ante la previsión por parte de esta proposición de ley de una nueva causa de cese consistente en la pérdida de confianza en la persona designada como Senadora, esto es, la posibilidad de que el Pleno de las Cortes Valencianas, previa comparecencia de la persona cuestionada, revocase el mandato de un Senador de los del artículo 69.5 CE, el citado autor consideraba que, de convertirse finalmente en ley, ésta sería “perfectamente constitucional”, siempre que se entienda el ejercicio del cargo representativo en un sentido funcional.

Por sentido funcional el autor entiende ejercer el cargo de Diputado para permitir la expresión de una concreta representatividad, que se configura en la urnas o que puede provenir de una designación parlamentaria por una Asamblea legislativa autonómica. A su juicio, los artículos constitucionales que disciplinan el ejercicio de los cargos representativos en las Cortes Generales no pueden desvincularse del derecho fundamental reconocido por el artículo 23 de la Constitución, que garantiza la participación popular en los asuntos públicos, bien de manera directa o, como en el presente caso, por medio de representantes. Todo lo cual le lleva a zanjar el asunto afirmando que “el escaño en el Senado no es de Rita, no está *a su servicio*, sino que es –debería ser– Rita la que está al servicio del escaño”.

Pues bien, a pesar de que la única voz autorizada que hasta el momento ha realizado una valoración sobre la Ley 10/2016 se muestra favorable a la constitucionalidad de la norma, la cuestión no es, a mi modo de ver, tan evidente. Es más, de acuerdo con la concepción clásica del mandato representativo y la prohibición de mandato imperativo que, como hemos constatado, debe entenderse dirigida a todos los parlamentarios de las Cortes Generales, la posición más razonable, a mi modo de ver, sería considerar inconstitucionales los artículos 14.5 y 14 bis de la Ley 10/2016, que prevén la revocación del mandato como causa de cese.

Aunque debido a la novedad de la cuestión no existen suficientes comentarios como para hacer balance de la posición adoptada por la doctrina, lo cierto es que algunos autores, en sus comentarios sobre el estatuto jurídico de los Senadores de designación

autonómica, ya se habían planteado el supuesto concreto de una regulación que previera la revocación de la designación. Y hay que recalcar que la práctica unanimidad de ellos consideraba inconstitucional una causa de cese de este tenor. Veamos algunos ejemplos.

Uno de los primeros en abordar esta cuestión fue Ramón Punset (1983). Este autor considera coherente que, puesto que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE), sus miembros no estén ligados por mandato imperativo (art. 67.2 CE). Es decir, Diputados y Senadores ejercen la función representativa de forma jurídicamente independiente y, en consecuencia, “no pueden recibir instrucciones de sus electores (o designantes) ni ser objeto de revocación anticipada por ellos”. En su opinión, es claro que “la prohibición de mandato imperativo afecta también, desde luego, a los Senadores comunitarios”, pues, “los Senadores comunitarios no son delegados de las Asambleas autonómicas o de los ejecutivos regionales: su institución no se inspira en el modelo del Bundesrat alemán” (Punset, 1983: 182; 184). En comentarios más recientes del mismo autor sobre el artículo 69 de la Constitución, continúa manteniendo una posición similar al respecto, al señalar que “las Comunidades Autónomas no se hallan *políticamente* representadas en las Cortes Generales, aunque sí lo estén jurídicamente por los Senadores que designan sus Asambleas legislativas, cuyo grado de vinculación con ellas, en fin, es virtualmente nulo” (Punset, 2009: 1363).

En un sentido similar, Caamaño (1991) apunta que, teniendo en cuenta que el Senado español ha adoptado el modelo *Senado* en contraposición al modelo *Consejo*, la facultad de designación se agota en el acto mismo de su ejercicio. Esta situación impide “toda vinculación jurídica de los senadores comunitarios a las asambleas designantes, de suerte que, técnicamente, no cabrían ni una eventual revocación anticipada de sus mandatos, ni, mucho menos, su sujeción a instrucciones autonómicas que los convirtiese en delegados institucionales de las Comunidades Autónomas en la Cámara Alta” (Caamaño, 1991: 194).

En su comentario a la previsión constitucional de la prohibición de mandato imperativo y en relación a los senadores de designación autonómica, Recoder de Casso (2001: 1126) entiende que también a éstos “se aplica, naturalmente, la cláusula constitucional que comentamos, de suerte que las Asambleas que los designaron no podrían darles instrucciones ni tampoco revocar su mandato”. También Ortega Santiago (2005: 54), señala expresamente que “no corresponde a las Asambleas legislativas autonómicas la facultad de revocar a los Senadores que designan, facultad que supondría propiamente una limitación inconstitucional del mandato representativo de dichos Senadores”.

Además, como acertadamente sostiene Fernández Sesgado (1990: 241), hay que tener presente que el artículo 23.2 CE consagra el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Este derecho implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicas a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente

establecidos. El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, pero su libertad tiene limitaciones. En el caso de las funciones y cargos públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará el derecho del representante a premanecer en el cargo.

De la misma opinión es la profesora García-Escuero (1995: 237), para quien resulta evidente que la Constitución no establece distinción alguna en cuanto al carácter o a la duración del mandato de los Senadores designados respecto de los elegidos. De modo que cualquier forma de revocación, tanto *de facto* como amparada en una norma autonómica, entrañaría una violación del artículo 23.2 CE.

Ahora bien, aunque como puede comprobarse existe un nutrido grupo de autores que sostendrían la inconstitucionalidad de la ley objeto de estudio, también existen voces en la doctrina que mantendrían tesis contrarias.

Por ejemplo, los profesores Aja y Arbós (1980: 64), al hacer un primer balance del diseño y rendimientos de un Senado de reciente creación, consideraban que, aunque fueran propuestos por los partidos, estos Senadores debían su mandato a la designación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y que, por tanto, podían recibir instrucciones de ellas. Siguiendo esa lógica, cabría entender que si estos autores consideraban admisibles las instrucciones, también admitirían la constitucionalidad de las revocaciones.

Por su parte, Sevilla Merino (1987: 2260) aporta diferentes argumentos en favor de la posibilidad de revocación de los Senadores autonómicos por parte del órgano designante. A su modo de ver, en el Derecho español no es extraña la revocación de los cargos electos por elección de segundo grado procedentes de Asambleas que, de alguna forma, constituyen un cuerpo electoral concreto y definido por contraposición al cuerpo electoral general. Sería el caso, por ejemplo, de las Diputaciones Provinciales. A favor de la revocación se podría argüir también la utilización del término “designar”, empleado por la Constitución, lo que implica una relación diferente a la elección.

Como se ha podido comprobar, los autores que han defendido la posibilidad de revocar de los Senadores de designación autonómica son una minoría respecto a los que sostienen que una causa de cese de ese tenor resultaría inconstitucional.

5. Conclusiones

En el presente trabajo se han abordado algunas de las cuestiones relativas al régimen jurídico de los Senadores de designación autonómica, un grupo de Senadores de elección indirecta, que supone aproximadamente una quinta parte de los que integran la Cámara Alta. Como se ha comprobado, apenas existen diferencias en el estatuto jurídico de los Senadores electos y designados, a excepción de su distinta forma de adquirir y perder la condición de Senadores.

En cuanto a las funciones específicas que desarrollan los Senadores de designación autonómica en el Senado, sólo cabe destacar aquellas relacionadas con el papel que pueden desarrollar en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que se limitan a la asistencia y participación aun no siendo miembros de la misma. Mayores especialidades en las funciones que pueden desempeñar estos Senadores se encuentran en la normativa de las Comunidades Autónomas (Estatutos de Autonomía, leyes de designación y Reglamentos parlamentarios). Así, aunque en ocho de ellas no se contempla ningún elemento específico que sofistique la relación entre las Asambleas designantes y los Senadores más allá del propio acto de designación, en nueve de ellas sí se han ensayado distintas fórmulas, entre las que destacan las siguientes: derecho a solicitar información y deber de prestarla, incluso a través de informes en los que se tenga que dar cuenta de su actividad en el Senado; derecho del Senador a asistir o intervenir en el Parlamento autonómico respectivo (aun no siendo miembro del mismo); comparecencia obligatoria de carácter periódico y a instancia de los grupos parlamentarios para informar sobre su actividad en el Senado.

En este último sentido, cabe felicitarse de que la Ley 10/2016 valenciana haya reforzado las comparecencias de los Senadores en *Les Corts*, permitiendo a los grupos parlamentarios instar este tipo de comparecencias con carácter obligatorio para el Senador, y estableciendo la obligatoriedad de una comparecencia anual para que los Senadores designados informen de forma periódica sobre su trabajo en la Cámara Alta. El establecimiento de este tipo de mecanismos que permiten a las Asambleas autonómicas mantener una relación más fluida con los Senadores designados debe considerarse positivo. No en vano, la práctica parlamentaria ha demostrado que, tras la designación, las relaciones entre los Senadores y las Cámaras autonómicas se difuminan, convirtiéndose habitualmente en relaciones esporádicas. Además, el fortalecimiento de esta relación entre Senadores designados y Parlamentos autonómicos puede servir indirectamente para potenciar el carácter territorial del Senado y favorecer la integración territorial de nuestro Estado autonómico.

Ahora bien, la doctrina mayoritaria coincide en señalar que la forma de configurar esta relación no puede traspasar en ningún caso la frontera de la prohibición del mandato imperativo. Y, sin embargo, esto es precisamente en lo que, a mi modo de ver, ha incurrido el legislador de la Comunidad Valenciana con la nueva causa de cese que permite la revocación de Senadores designados. Por muchas cautelas que la Ley 10/2016 haya adoptado para no laminar a las minorías parlamentarias y respetar la voluntad del grupo parlamentario proponente del Senador designado, esta norma, a mi juicio, colisiona con la prohibición del mandato imperativo del artículo 67.2 CE y, en consecuencia, supone una vulneración del derecho de los representantes a permanecer en el cargo, reconocido en el artículo 23.2 CE.

Es inegable que lo que se ha dado en conocer como el *Estado de Partidos* exige una reflexión sobre cómo ajustar las nuevas realidades a la teoría clásica de la

representación. Buena parte de los autores que han estudiado la cuestión del gobierno representativo en los siglos XX y XXI suscribirían la frase atribuida al iuspublicista Morstein Marx en el año 1926, en la que señaló que “la prohibición del mandato imperativo es un «fósil constitucional»”. Sin embargo, que esta fórmula que recogen nuestras Constituciones contemporáneas sea un vestigio proviniente del constitucionalismo revolucionario no suspende de por sí su vigencia. Habrá que pensar si, de *Constitutione ferenda*, se podría reformular esta prohibición del mandato imperativo para ciertos supuestos como el de los Senadores de designación autonómica. Como también habrá que explorar las potencialidades que, en casos especialmente sangrantes como los relativos al transfuguismo, pueden brindar preceptos como el artículo 6 de nuestra norma fundamental.

En cualquier caso, y con carácter general, no parece una buena política legislativa la que produce leyes como respuesta a casos concretos, con nombres y apellidos. Es evidente que el legislador, en la medida de sus posibilidades, está llamado a solventar los problemas que generan indignación y alarma social en la opinión pública. Sin embargo, no conviene que las leyes respondan a impulsos irreflexivos que ignoran fundadas tachas de inconstitucionalidad. A mi humilde entender, la Ley 10/2016 de la Comunidad Valenciana pertenece a esta última categoría.

Bibliografía

- Aja, E. y Arbós, X. (1980). El Senado, Cámara posible de las autonomías. *Revista de Estudios Políticos*, (1), 27-66.
- De Vega, P. (1985). Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, (44), 25-45.
- Caamaño, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Caamaño, F. (1992). Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»). *Revista Española de Derecho Constitucional*, (36), 123-149.
- Fernández Sesgado, F. (1998). Artículo 69. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo VI. Artículos 66 a 80* (pp. 181-277). Madrid: Cortes Generales.
- García-Escudero, P. (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Garrorena Morales, Á. (2011). Mandato representativo. En M. Aragón Reyes y C. Aguado Renedo (dirs.). *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II* (pp. 141-147). Pamplona: Aranzadi.

Martínez Sospedra, M. (1990). *La reforma del Senado*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo-CEU.

Montero, J.R. y Gunther, R. (1994). Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España. En VV. AA. *La reforma del régimen electoral* (pp. 13-124). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Oliver Araujo, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Ortega Santiago, C. (2005). *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Presno Linera, M. Á. (2016). ¿El escaño de Rita?. *Agenda Pública* [blog], 16-09-2016. Disponible en: <http://agendapublica.es/el-escano-de-rita/>. [Consultado el 22/01/2017].

Punset, R. (1983). Designación de senadores por las Comunidades Autónomas. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (8), 161-185.

Punset, R. (2009). Artículo 69. En E. Casas Baamonde y M. Rodríguez Piñeiro y Bravo-Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Recoder de Casso, E. (2001). Artículo 67. En F. Garrido Falla (dir.). *Comnetarios a la Constitución* (3^a ed.). Madrid: Cívitas.

Riera, P. (2011). Closed party list. En J. M. Colomer (ed.). *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems* (pp. 53-77). Colchester: ECPR Press.

Sevilla Merino, J. (1987). Los senadores autonómicos. En *Las Cortes Generales* (vol. III; pp. 2247-2262). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Torres del Moral, A. (1982). Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, (14), 7-30.

Tudela Aranda, J. (2016). Otras funciones: nombramientos. En S. Iglesias Machado y R. Marañón Gómez (coords.). *Manual de Derecho parlamentario autonómico* (pp. 347-368). Madrid: Dykinson.

Visiedo Mazón, F. J. (2002). La designación de senadores en la Comunidad Valenciana, artículo 11. J) del Estatuto de Autonomía: las limitadas posibilidades de mejora a través de la reforma de la ley de designación y del Reglamento de las Cortes Valencianas. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, (12), 269-304.