

LA REVOCACIÓN DE SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA, (a propósito de la Ley valenciana 10/2016)

Vicente J. Navarro Marchante

Prof. Contratado Doctor

Universidad de La Laguna

vmarchan@ull.es

1. Introducción.
2. Breve referencia a las normas autonómicas sobre designación de senadores y normas sobre la pérdida de la condición de senador.
3. La Ley valenciana 10/2016.
4. Reflexiones sobre la naturaleza del mandato y la revocación en la democracia representativa.
 - a) Aspectos generales.
 - b) Aspectos específicos en relación con los senadores de designación autonómica.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

A finales del pasado año, el Parlamento autonómico de la Comunidad Valenciana aprobó la Ley 10/2016 que introducía, de forma novedosa en nuestro derecho autonómico, la posibilidad de revocar a los senadores de designación autonómica. En este breve trabajo se analizará esa Ley y su encaje constitucional.

La Constitución Española de 1978 establece en su Título III un legislativo bicameral, compuesto por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Al Senado se le atribuye ser la cámara de representación territorial (art.69.1), aunque su diseño queda lejos de proporcionarle esa función de forma adecuada. El Senado ha sido objeto de numerosos trabajos por parte de nuestra doctrina¹, incluida la forma de elección de sus miembros. Como es sabido, la Constitución (art.69 CE, complementada por los arts. 161 y 165 LOREG) prevé dos sistemas de elección de senadores², un primer sistema es el de elección popular directa por los ciudadanos, que elegirán a cuatro senadores en cada una de las 47 provincias peninsulares, tres en las islas de Mallorca, Tenerife y Gran Canaria,

¹ Como muestra de los numerosos estudios doctrinales en torno al Senado, véanse estos dos trabajos de recopilación de referencias doctrinales: VV.AA. (1999) y Núñez Martínez y Reviriego Picón (2006).

² El acuerdo del constituyente es fruto del consenso político, como otros muchos en el texto de 1978, y con la percepción de cierta provisionalidad hasta ver cómo iría evolucionando el nuevo Estado de las Autonomías que se perfilaba en el texto constitucional; para un análisis de la tramitación parlamentaria véase García-Escudero Márquez (1995, p.71 y ss.).

dos en cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla y uno en cada una de las islas de La Palma, La Gomera, El Hierro, Fuerteventura, Lanzarote, Menorca e Ibiza-Formentera (el total de senadores elegidos por este método es de 208). El otro sistema de elección es el de designación por parte de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, a razón de un senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes que tenga esa Comunidad; en la actualidad, teniendo en cuenta que por este sistema el número de senadores no es cerrado, estos senadores de designación suponen en torno a un quinto del total. El art.69.5 CE prevé que esta designación corresponde a las Asambleas legislativas autonómicas “de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

De esta manera, se observa que la opción del constituyente no se equipara a la que se establece en el modelo de *Bundesrat* o Consejo Federal alemán³, en el que sus miembros (en número variable de entre un mínimo de tres y un máximo de seis, en función de la población del *land*) representan a los Gobiernos de los *länder* y todos ellos votan en el mismo sentido según las instrucciones de sus respectivos gobiernos en lo que podemos llamar “mandato imperativo”⁴.

El diseño de Senado español también queda lejos de otros modelos de segundas cámaras territoriales federales o regionales que ofrece el derecho comparado⁵. Con el modelo belga comparte que hay senadores elegidos de diferentes formas, unos por elección popular directa y otros por designación de los Consejos de las Comunidades (aunque en éste también hay senadores elegidos por cooptación y miembros natos de la familia real). Con el modelo austriaco comparte que en éste los senadores son (todos) elegidos por las asambleas legislativas de los estados miembros (hay nueve y eligen entre 3 y 12 representantes en función de la población de cada uno), siguiendo un reparto que garantice que la segunda fuerza del parlamento del *land* obtiene, al menos, un puesto. Estos representantes pueden ser personas ajenas al *landtag*, no son portadores de voto uniforme y, una vez en el Senado federal, se agrupan por ideología, no por territorios. Respecto al Senado de los EEUU, formado actualmente por dos senadores en representación de cada uno de los 50 Estados miembros y elegidos por sufragio popular directo, hay que recordar que antes de la aprobación de la XVII Enmienda, 1913, los senadores eran elegidos por los legislativos de los Estados, sin mandato imperativo y no sometidos a *recall*.

2. BREVE REFERENCIA A LAS NORMAS AUTONÓMICAS DE DESIGNACIÓN DE SENADORES Y NORMAS SOBRE LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE SENADOR.

³ Pese a que parte de nuestra doctrina sostuvo que, en términos teóricos, era la mejor opción para el sistema para evitar la división del voto de la representación del territorio autónomo y favorecer la coordinación entre la Administración estatal descentralizada y la política territorial autonómica (véase Trujillo Fernández (1978, p.520); Punset (1983, p.167).

⁴ Para un análisis detallado del sistema de votación en el *Bundesrat* véase Meyer (2006). Torres del Moral (2003-2004, p.494), aunque valora positivamente el modelo alemán, cree que su adopción en España puede ser conflictiva, entre otras razones porque “si ya le cuesta trabajo a la opinión pública aceptar la disciplina de voto de los parlamentarios respecto de sus grupos y partidos políticos, mucho más difícil le sería no ver en el mandato imperativo de los Gobiernos o Parlamentos autonómicos una disolución del Estado en las Comunidades Autónomas”.

⁵ Puede verse una exposición de varios de esos sistemas en VV.AA. (1996), en concreto de: EE.UU., RF Alemania, Bélgica, Italia y Austria.

2.1.Breve referencia a las normas autonómicas de designación de senadores.

Los candidatos a senadores de designación por sus respectivas CC.AA. están sometidos a una serie de requisitos de inelegibilidad e incompatibilidad que se establecen, en primer lugar, en el art.70.1 CE, que también son de aplicación a los miembros del Congreso de los Diputados. En segundo lugar, también hay que tener presente las previsiones del Reglamento del Senado y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Junto a estas normas generales, cada Comunidad Autónoma regula en su Estatuto, Ley autonómica y/o Reglamento de la Cámara el procedimiento de elección de estos senadores de designación autonómica. La STC 89/1984 se pronunció expresamente admitiendo que la remisión del art.69.5 CE a lo que estableciesen los EE.AA. respecto a la designación de los senadores debía entenderse como una reserva relativa, aceptando que el Estatuto determine las directrices de la materia pero pueda remitirse a otras fuentes.

Existe cierto debate doctrinal⁶ en torno a la conveniencia de que la regulación de este procedimiento sea mediante una Ley específica⁷ o en el Reglamento parlamentario⁸, la primera opción permite abordar aspectos sustantivos de los senadores de designación que van más allá del procedimiento de elección por parte de la asamblea legislativa, mientras que la segunda opción, la del Reglamento parlamentario, tendría la ventaja de recogerse en una norma que tiene la garantía formal añadida de requerir mayoría absoluta para su aprobación.

Algunas CCAA exigen o admiten que la elección recaiga en miembros de su Parlamento, en algunos casos para simultanear ambos cargos y en otros es previa renuncia al cargo de diputado autonómico. Otras CCAA excluyen esta exigencia y permiten que la designación de senador recaiga en personas ajenas al Parlamento autonómico. En algunos casos se especifica que el candidato debe ser residente en esa comunidad autónoma⁹.

La STC 40/1981, en relación con la Ley vasca de designación de senadores autonómicos, ya se pronunció sobre la constitucionalidad de la fijación de condiciones de elegibilidad añadidas a las generales de los Senadores en la normativa nacional, y declaró que la especificidad de esta forma de designación “nace de que, por corresponderles estos Senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del mínimo fijado por el art.70.1 de la Constitución” y añade que “en todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada (...), por el hecho de que fuesen discriminatorias” y concluye que “la exclusión razonada de un candidato «por no reunir los criterios que señalen las leyes» no puede reputarse, en si misma, lesiva del derecho del derecho fundamental comprendido en el art.23.2 de la Constitución”. Por

⁶ Véase en García-Escudero (1995, p.119 y ss).

⁷ Es el caso, por orden de antigüedad de la ley vigente, de: País Vasco, Cantabria, Murcia, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, La Rioja, Aragón Andalucía, Cataluña y Valencia.

⁸ Es el caso de: Extremadura, Madrid, Canarias, Galicia, Islas Baleares y Navarra.

⁹ A juicio de Pauner Chulvi (1997, p.140) no hay problema en aceptar que las normas autonómicas que introducen nuevas causas de inelegibilidad para estos senadores, lo que podría interpretarse como una restricción al art.23.2 CE sobre el derecho de acceso a cargos y funciones públicas, sean válidas en tanto que las CCAA tienen título competencial para tal regulación y el TC, desde sus primeras sentencias, ha defendido una interpretación restrictiva sobre las materias reservadas a Ley Orgánica, queriendo evitar que toda norma que incida sobre los derechos fundamentales tenga que revestir tal carácter (véanse las SsTC 37/1981 y 6/1982 que precisan que la reserva de ley orgánica del art.81 se refiere al desarrollo directo del derecho fundamental, excluyendo las normas que tengan conexión o incidencia tangencial).

tanto, el TC acepta la inclusión de nuevos requisitos de elegibilidad siempre que se respete el derecho de igualdad y cumpla con los parámetros de razonabilidad.

En todo caso, sí resulta ineludible el mandato constitucional que obliga a que se asegure la adecuada representación proporcional de las fuerzas políticas presentes en la asamblea legislativa autonómica¹⁰. Por esta razón, en la práctica, independientemente de la norma autonómica que se utilice para su regulación y del procedimiento específico que se diseñe¹¹, la elección de las personas que resultarán elegidas senadores de designación recae sobre los grupos parlamentarios, aunque el acuerdo formal corresponda al Pleno autonómico, que en general no tendrá margen real de decisión. Además, también prevén esas mismas normas que, en caso de producirse una baja de alguno de los senadores designados, únicamente podrá proponer a un sustituto el mismo grupo parlamentario que propuso al senador a sustituir.

Sin ánimo de un análisis exhaustivo de los diecisiete procedimientos de designación, veremos algunos que muestran las diferencias existentes. En Andalucía, tras las elecciones autonómicas, es la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la que “fijará el número de Senadores que corresponda proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario” (art.108 RPAnd); se confecciona una papeleta con todos los candidatos propuestos, equivalentes al número total de senadores a designar por la asamblea legislativa, y “El diputado o diputada marcará con una cruz el recuadro correspondiente a los candidatos a quienes otorga su voto hasta un máximo coincidente con el de propuestas presentadas” (art.5 de la Resolución del Parlamento de Andalucía de 9 de abril de 2008, sobre la designación por el Parlamento de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía); por tanto, es evidente que todos los candidatos saldrán elegidos, pues basta un solo voto para ello y es presumible que los miembros de cada grupo parlamentario proponente votarán, al menos, por su candidato.

En Baleares se sigue el mismo procedimiento para determinar el número de senadores que corresponde proponer a los Grupos Parlamentarios, y se prevé que el Presidente de la Cámara “convocará el Pleno del Parlamento para que las ratifique” (art.189.4 RPBal). De la misma forma en Galicia (art.165 RPGal).

En Extremadura hay idéntico procedimiento para determinar el número de senadores que corresponde proponer a los Grupos Parlamentarios, con ellos se elabora una lista que será sometida a “votación de conjunto en el Pleno” (art.246.5 RPExt). De la misma forma en Madrid (art.225.5 RPMad).

En el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana, prevé en su art.2 que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, “distribuirá proporcionalmente entre los Grupos Parlamentarios de la Cámara el número de Senadores o Senadoras (...); para ello aplicará la regla D'Hondt al número de Diputados y Diputadas

¹⁰ En todo caso, las SsTC 40/1981, 75/1985 y 4/1992 aceptan que la representación proporcional debe entenderse de forma flexible, pues no es posible un sistema de proporcionalidad pura sin desviaciones por lo que la proporcionalidad debe entenderse más bien como una orientación o criterio tendencial, aunque las eventuales desviaciones podrán ser revisables en amparo si están desprovistas de criterio objetivo y razonable que permita justificarlas.

¹¹ Véase un análisis de los diversos sistemas en García-Escudero (1995, p.187 y ss) que clasifica los sistemas en: a) Único senador a elegir (en CCAA de menos de un millón de habitantes); b) De voto limitado; c) De asignación por la Mesa sin regulación del método de distribución; d) De asignación por la Mesa aplicando el sistema d'Hondt.

que posea cada grupo”, en caso de empate se favorece al grupo que hubiese obtenido más votos populares. No es necesario que los candidatos sean diputados autonómicos y se prevé un extenso catálogo de incompatibilidades (art.4). La Ley prevé que en la votación en el Pleno de la Cámara “cada Diputado o Diputada podrá votar como máximo una candidatura de las presentadas por los grupos parlamentarios y resultarán designados todos los que hayan resultado votados”. Por tanto, al no prever un número mínimo de votos, basta un solo voto de alguno de los diputados autonómicos para resultar designado como senador.

Es conveniente recordar el caso de la STC 4/1992, que resuelve un recurso de amparo en relación con la Comunidad madrileña, en la que el Alto Tribunal señaló que, ante la ausencia de una norma específica que concretase la regla de proporcionalidad y estando atribuida la competencia a la Mesa, ésta no estaría obligada a utilizar de forma subsidiaria la regla D'Hondt (aunque la hubiese utilizado en anteriores ocasiones) y avala que se elija otra fórmula de atribución de restos.

2.2. Breve referencia a las normas sobre la pérdida de la condición de senador.

Respecto a la pérdida de la condición de senador, el Reglamento del Senado prevé en su art.18 cuáles son esas causas¹², todas ellas de carácter objetivo no sujetas a margen de apreciación¹³. El apartado f) está reservado a los senadores de designación autonómica y hace referencia a que éstos pueden finalizar su mandato, según lo que prevea la norma autonómica, coincidiendo con la renovación de la asamblea legislativa designante tras las elecciones autonómicas o no. Hay Comunidades Autónomas que formulan las designaciones coincidiendo con las legislaturas de las Cortes Generales y otras que lo hacen al renovar el Parlamento Autonómico.

Las normas autonómicas suelen reproducir las causas de cese o pérdida de la condición de senador que contempla el Reglamento del Senado y, en su caso, añaden otras causas propias referidas a incompatibilidades o pérdida de condiciones específicas contempladas en la norma propia; no obstante, hay que destacar que siempre se trata de causas objetivas sin margen de apreciación (por ejemplo, art.14 de la Ley valenciana 9/2010). Se trataría, por ejemplo, de la pérdida de la condición de miembro del

¹² Son causas de pérdida de la condición de Senador:

- a) La anulación de la elección o de la proclamación de Senador mediante sentencia judicial firme.
- b) La condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesta por sentencia judicial firme.
- c) El fallecimiento.
- d) La pérdida de los requisitos generales de elegibilidad establecidos en la legislación correspondiente.
- e) La extinción del mandato, al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara, sin perjuicio de lo dispuesto para los miembros de la Diputación Permanente en el artículo 46^{*}. (Véase: artículo 69.6 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- f) En el caso de los Senadores designados, cuando así proceda y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas.
- g) La renuncia efectuada ante la Mesa de la Cámara.

¹³ Para un análisis doctrinal de las mismas véase García-Escudero (1995, p.344 y ss.).

Parlamento designante en aquellos casos en los que así se prevé en la norma autonómica; o la pérdida de la condición política de pertenencia a determinada CCAA (ya se mencionó con anterioridad que se trata de requisitos añadidos que han sido admitidos por la STC 40/1981).

En síntesis, (Ortega, 2005, p.170) en nuestro ordenamiento jurídico las causas de pérdida del mandato parlamentario previstas en los Reglamentos de las Cámaras se establecen, de forma restrictiva, asociándose a causas naturales (fallecimiento o incapacidad decretada por el juez), a decisiones judiciales (anulación de la elección o de la proclamación, sentencias de inhabilitación absoluta o especial), a la extinción del mandato (por expiración del plazo o por disolución anticipada), o a la renuncia voluntaria del parlamentario (a lo que pueden asociarse las incompatibilidades sobrevenidas, con la consiguiente facultad para optar).

3. LA LEY VALENCIANA 10/2016.

3.1. Antecedentes y situación actual de la Ley.

El 16 de febrero de 2016, una diputada del Grupo Parlamentario Podemos-Podem en Les Corts de Valencia solicitó a la mesa del parlamento autonómico que pidiese un informe a los servicios jurídicos de la cámara “sobre la posibilidad de revocar de su cargo a Rita Barberá Nolla como Senadora por designación autonómica, considerando las circunstancias actuales”¹⁴. La mesa aceptó que se elevara ese breve informe sobre la petición formulada¹⁵. El informe jurídico de la Cámara concluía que un procedimiento de revocación de un senador o senadora designado por la cámara “en ausencia de una previsión legal expresa que lo autorice, comportaría una lesión del derecho fundamental reconocido en el art.23.2 CE” y en consecuencia sería nulo de pleno derecho. No obstante, unos días antes de la emisión de ese informe, el Grupo Parlamentario Podemos-Podem presentó una proposición de ley para la modificación de la ley autonómica 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana, que, entre otros cambios que prevén una mayor exigencia de control de estos senadores por parte de la cámara legislativa autonómica designante, introducía la importante novedad de la posible revocación del senador designado.

La proposición de ley tuvo informe favorable del Gobierno valenciano¹⁶, aunque advirtió de la conveniencia de prever causas tasadas que justificasen la revocación y de establecer la necesidad de alcanzar mayorías cualificadas que aseguren un alto consenso y que se aporten suficientes garantías al procedimiento.

¹⁴ La senadora Rita Barberá, ex alcaldesa de la ciudad de Valencia y ex presidenta del Partido Popular de Valencia, fue designada senadora en representación de la CA de Valencia el 2 de julio de 2015, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular. Con posterioridad a esa fecha, la senadora se vio envuelta en una serie de procesos judiciales relacionados con financiación ilegal del Partido Popular en Valencia y en otros casos de corrupción política de los que venían afectado al PP valenciano desde años atrás. A petición de los dirigentes nacionales del PP, y en medio de un ambiente de fuerte crítica política y presión mediática, la senadora no dimitió de su cargo pero en septiembre de 2016 solicitó la baja del Grupo Popular en el Senado y pasó al Grupo Mixto. Finalmente la senadora falleció pocas semanas después, el 23 de noviembre de 2016.

¹⁵ El escrito fue presentado por la diputada Fabiola Meco Tebar (RE nº 14.024) y originó el Informe de 1 de marzo de 2016 suscrito por el letrado de Les Corts Juan A. Martínez Corral.

¹⁶ Cumpliendo así lo previsto en el art.125.2 del Reglamento de Les Corts; fue emitido el 1 de abril de 2016.

La Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en su función de prevención de la conflictividad ante posibles leyes autonómicas inconstitucionales, realizó un informe en el que cuestionaba la constitucionalidad de la proposición de ley.

En fase de enmiendas, los Grupos Parlamentarios Podemos-Podem, Ciudadanos, Compromís y Socialista consensuaron un texto que acabó convirtiéndose en la Ley 10/2016, de 28 de octubre¹⁷, de modificación de la Ley 9/2010 para la designación de senadores de representación autonómica.

Frente a esta Ley valenciana, los senadores populares han presentado un recurso de inconstitucionalidad que ha sido admitido a trámite¹⁸. Por su parte, el Gobierno de España, a través de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, ha iniciado el trámite previsto en el art.33.2 de la LOTC con un acuerdo de inicio de negociaciones con la CA de Valencia, este periodo de negociación concluye el 7 de agosto de 2017¹⁹. A nuestro juicio, dado que el Parlamento autonómico valenciano ya desatendió las recomendaciones y advertencias de la Dirección General realizadas en la tramitación de la ley, creemos que es altamente probable que el Gobierno de España interponga finalmente otro recurso de inconstitucionalidad que se acumularía al anterior.

3.2. La regulación de la revocación en la Ley valenciana 10/2016.

En primer lugar, resulta sorprendente que, pese a ser la introducción de la posibilidad de revocación el contenido fundamental de la reforma, en el Preámbulo de la Ley no se hace ninguna mención a este procedimiento, que se incluye como un novedoso art.14 bis y obliga a modificaciones parciales de otros artículos de la Ley de 2010 (arts. 1, 13 y 14), y se limita a hacer referencia al resto del contenido de la ley de reforma: la supresión de la comparecencia previa de los candidatos a ser designados senadores (se suprime el art.9); una nueva regulación de las comparecencias de los senadores designados ante la cámara designante para rendir cuentas de la actividad desarrollada en la Cámara Alta (nueva redacción al art.16); y a otros aspectos formales sobre la forma de cubrir vacantes (nueva redacción del art.15)²⁰. Como dato añadido a este hecho incomprensible, se puede

¹⁷ La Ley fue votada en el pleno del 19 de octubre de 2016 y obtuvo 62 votos favorables (Podemos-Podem, Compromís, Ciudadanos y Socialista) y 27 en contra, de los diputados del Partido Popular. Hay que señalar que el portavoz del Grupo Socialista, en el debate en pleno previo a la votación, diputado Mata Gómez, manifestó sus reticencias jurídicas y políticas a la ley, adelantando que su Grupo no participaría en ningún proceso de revocación, y explicando que “por lealtad a un acuerdo político que tenemos vamos a apoyar esta ley” (Diario de Sesiones nº 63 de 2016).

¹⁸ Véase Acuerdo del Pleno del TC de 28 de febrero de 2017 (Nº asunto 649/2017).

¹⁹ Hay que recordar que la LOTC de 1979 fue modificada por la LO 1/2000, ampliando el plazo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales o autonómicas de los tres meses iniciales a nueve meses, siempre que en la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación se acuerde analizar la controversia. El procedimiento previsto en el art.33.2 se desarrolla en la práctica mediante la constitución de un grupo de trabajo de carácter técnico, compuesto por representantes de ambas Administraciones, al que se encomienda la tarea de intentar lograr una solución negociada a la controversia. La solución puede ser desde un pacto acerca de la interpretación de los preceptos controvertidos hasta el compromiso de su modificación, pasando por el compromiso de realizar un determinado desarrollo reglamentario de los mismos. Evidentemente, también cabe que no se llegue a ningún acuerdo y se plantee el recurso de inconstitucionalidad.

²⁰ Desconocemos si se trata de un ejemplo de deficiente técnica legislativa (Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicadas en el BOE nº 180 de

observar como el debate parlamentario previo a la votación final de la Ley gira, casi exclusivamente, en torno a las diferentes posiciones políticas de los grupos por la introducción del mecanismo revocatorio²¹.

El art.14 bis introducido por la Ley de 2016 regula el procedimiento para poder llevar a cabo la revocación. En él se prevé quién tiene iniciativa para activar el procedimiento, las causas de revocación, la tramitación y los requisitos para aprobarla.

a) Iniciativa.

La propuesta para iniciar un proceso revocatorio corresponde a “un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, de (sic)²² una décima parte de los miembros de la cámara” (art.14.bis.1).

Por tanto, se abre la posibilidad a que tan sólo dos grupos parlamentarios, eventualmente opositores del grupo político al que pertenece el senador a revocar, además con una escaso porcentaje de representación, puede provocar una especie de “juicio político” contra el senador designado (indirectamente también contra el Grupo parlamentario que lo propuso), como luego se verá al atender a la sustanciación en público del procedimiento. Todo ello, además, quizá aún a sabiendas de que su iniciativa de revocación es muy minoritaria dentro de la Cámara y tiene nulas posibilidades de ser aceptada. Estos bajos requisitos para la iniciativa de revocación contrastan con los sustancialmente más exigentes que se establecen para que la revocación prospere y que veremos más adelante.

b) Causas.

El escrito dirigido a la Mesa del parlamento autonómico debe exponer las causas que según los proponentes justifican la pérdida de confianza (art.14.bis.2) y que serán dos:

- Incumplimiento por parte del senador o senadora de las obligaciones establecidas en la actual ley.
- Actuaciones que comporten el des prestigio de las instituciones.

Respecto a la primera de las causas, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la actual ley, se trata de las nuevas obligaciones de comparecencia de los senadores ante la cámara designante a los efectos de rendición de cuentas de su actividad en la Cámara Alta, establecidos en el art.16 de la Ley. Esta norma, además de establecer la posibilidad de que los senadores designados deban comparecer ante la Cámara designante para informar “sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria” a petición de los grupos parlamentarios, prevé que haya una comparecencia de los senadores ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones “para rendir cuentas de su trabajo en el Senado”, al menos una vez al año²³.

29 de julio de 2005, sobre el contenido recomendado a la exposición de motivos véase la directriz 12) o si responde a alguna otra razón de estrategia política.

²¹ Véase el Diario de Sesiones del 19 de octubre, páginas 3042 a 3053.

²² La errata, y no es la única, figura tanto en la versión publicada en el BOE nº 283 de 23 de noviembre de 2016 como en la versión en castellano publicada en el BOGV nº 7.911 de 7 de noviembre de 2016.

²³ La redacción de este precepto responde a ciertas recomendaciones de la doctrina que entiende que el designado es, en cierta medida, deudor de una Cámara a la que representa, lo que “debiera suponer la obligación de mantener un control difuso en el tiempo sobre el designado y no, como sucede en la actualidad, que tras la elección, tras la designación, las relaciones entre los elegidos, los designados, y el

El precepto, art.16.3, señala que las comparecencias anteriores serán de carácter obligatorio. En consecuencia, se puede deducir que la negativa del senador a estas comparecencias constituiría causa de revocación.

Hay que tener en cuenta que el art.16 de la anterior Ley de 2010, al igual que otras normas equivalentes en otras Comunidades Autónomas españolas²⁴, establecía que tanto las comisiones como los grupos parlamentarios puedan solicitar la comparecencia de los senadores designados por la Cámara autonómica para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria que sea de interés para la Comunidad Autónoma, así como que el senador, a iniciativa propia, solicite comparecer ante las comisiones de la Cámara. El art.16.4 preveía, finalmente, que “En todos los supuestos, la comparecencia requerirá el previo acuerdo de la Mesa de Les Corts y de la Junta de Sindics”. No había en la reformada Ley de 2010 ninguna previsión sobre las consecuencias o efectos de una negativa a comparecer por parte del senador.

Por otra parte, hay que señalar que no existe ningún precedente jurisprudencial sobre este asunto. Únicamente podemos hacer alusión a un informe de los propios servicios jurídicos de Les Corts²⁵, en el que se resuelve una consulta realizada por el portavoz del Grupo parlamentario de Compromís y de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat como consecuencia de la negativa a comparecer por parte de la senadora Rita Barberá. Su conclusión es que si bien existe una obligación del senador de designación de comparecer ante la Cámara, esta “no se encuentra respaldada por una acción jurídica que, ante una negativa explícita como la analizada, permita hacer efectiva la comparecencia”.

En esta primera causa de posible revocación, aunque aparentemente puede considerarse como una causa objetiva (constatar si el senador comparece o no ante la asamblea designante según establece el art.16 de la Ley), no hay que descartar problemas de interpretación y apreciación subjetivas, por ejemplo por considerar que no comparece cuando se le cita pero sin negarse a ello en un futuro, que retrasa su comparecencia para más adelante y argumenta su postura, o que comparece pero no responde a todas las preguntas por considerar que algunas de ellas superan el vínculo entre senador designado y Cámara designante, o no lo hace en forma adecuada según los diputados autonómicos, etc.

Por otra parte, tampoco hay que descartar que la negativa a comparecer responda a una estrategia política premeditada del partido al que pertenece el senador. Pensemos, por

Parlamento se diluyan hasta desaparecer” (Visiedo Mazón, 2002, p.288) y por ello proponía establecer métodos de control del senador autonómico, defendía articular un mecanismo de rendición de cuentas anual y de participación regular en los trabajos del Parlamento autonómico designante.

²⁴ Entre las normas autonómicas españolas podemos distinguir algunos casos en los que directamente facultan o imponen la obligación de comparecer a los senadores, y otros que establecen que sea a iniciativa de los grupos parlamentarios, las comisiones o el Pleno; pero, en ningún caso, se prevé la posibilidad de que el senador se niegue a comparecer ni, en consecuencia, las posibles sanciones. Como ejemplo de normas autonómicas en el sentido apuntado, con ligeras variantes entre ellas, se puede citar: Aragón, art.12 de la Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón; Islas Baleares, art.50 del Estatuto de Autonomía de 2007; Canarias, art.196 del Reglamento del Parlamento de Canarias, según redacción dada en julio de 2009; Castilla La Mancha, art.100 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha según redacción dada en octubre de 1997; Cataluña, art.179 del Estatuto de Autonomía de 2006 y art.153 del Reglamento del Parlamento de Cataluña según redacción de enero de 2011; País Vasco, art.233 del Reglamento del Parlamento Vasco según redacción de junio de 2011.

²⁵ De la letrada de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, Catalina Escuin Palop, de 8 de marzo de 2016.

ejemplo, que se trata de un partido cuya estrategia pasa por mostrar su desacuerdo con el sistema político negándose a participar en las instituciones, aunque sí concurre a los procesos electorales y luego sus cargos electos se mantienen al margen. En España hemos tenido casos de este tipo con partidos del entorno de Batasuna, e hipotéticamente podríamos especular con otras opciones que pudieran plantear estrategias similares: anarquistas, independentistas, republicanas, etc. También pudiera ser el caso de la opción del movimiento “Escaños en Blanco” que abogan por no tomar posesión de los escaños que pudieran obtener en las urnas²⁶ y que bien pudiera modificarse para que sí tomasen posesión de los escaños (incluida la posibilidad de que, en tanto eventual constitución de Grupo Parlamentario autonómico, pudieran decidir la designación de un senador autonómico) pero luego se mantuviesen al margen de toda actividad. Debemos tener en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico no ha asumido de forma clara las tesis de lo que conocemos como “Democracia militante” (por ejemplo, véase la reforma de 1994 del art.50.1 de la LOREG que elimina la previsión de las campañas institucionales para incentivar la participación en las elecciones²⁷), por lo que en nuestra democracia se considera tan legítimo participar en los procesos como abstenerse.

Sin embargo, vemos, según el art.99.1 RCD, que el diputado, por acuerdo de la Mesa, podrá ser sancionado “Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones”, pudiendo llegar, por acuerdo del Pleno, a una suspensión temporal de la condición de Diputado cuando haya reiteración en la conducta (art.101.1 RCD)²⁸. Aunque no se observa un precepto similar en el caso del Senado (aunque el art.20.1 RS establece que los “senadores tendrán el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de que formen parte”), es razonable suponer que pudiese ser incluido. Lo que sí supondría un salto cualitativo sería que ese régimen sancionador disciplinario ante acciones reprobables, pero no delictivas, del Reglamento del Senado incluyese como causa de suspensión temporal de la condición de parlamentario el que el senador de designación autonómica incumpliese sus obligaciones de asistencia a las comparecencias en la Cámara designante; ciertamente, parece inviable aplicar un régimen sancionador interno, propio de la autonomía parlamentaria, a conductas que se desarrollarían fuera del ámbito de la Cámara que impone la sanción.

²⁶ Véase el manifiesto básico de esta opción en <http://escanos.org/sobre-escanos-en-blanco/manifiesto/> : “1) Hacer visible, de manera inequívoca, el descontento de una parte importante de la ciudadanía con una clase política por la cual no se siente representada; 2) Captar la atención de los medios de comunicación y de la sociedad en general con una acción original e innovadora, al tiempo que democrática, que contribuya así a generar un debate público centrado en los déficits de nuestro sistema de representación; y 3) Presionar a la clase política y a sus partidos para que se esfuercen mucho más en desarrollar su actividad con ética y respeto, promoviendo iniciativas de gobierno y legislativas que fomenten la participación de los ciudadanos más allá de los comicios que se celebran cada cuatro años”. En el caso de esta opción, habría que especular con la posibilidad de que ese movimiento alcanzase grupo parlamentario en la asamblea de la Comunidad Autónoma, los diputados tomasen posesión de los cargos, eligiesen a un senador y luego, todos ellos, se mantuviesen al margen del funcionamiento de las cámaras como estrategia política deliberada.

²⁷ El Acuerdo de 13 de mayo de 1999 de la Junta Electoral Central confirma que “la abstención es una opción tan legítima como el ejercicio del derecho al sufragio” y, en consecuencia, excluye que las campañas institucionales puedan incentivar al voto, tan sólo podrán proporcionar información a los ciudadanos sobre la fecha de votación, procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo. Esta línea sostenida por la JEC ha sido confirmada, entre otros, por el ATS de 6 de junio de 2006. Puede verse una posición favorable a la incentivación del voto en Santolaya (2010).

²⁸ Hay que recordar los Autos del TC 1227/1988 y 334/1993 sobre la reiterada ausencia de los diputados de Herri Batasuna a los Parlamentos Navarro y Vasco, respectivamente, y que dio por válida la suspensión de todos los derechos, incluidos los económicos.

Sin embargo, lo que propone la Ley valenciana 10/2016 es que sea la cámara autonómica designante la que actúe por razones de naturaleza disciplinaria contra el senador designado que formalmente es miembro de otra Cámara, el Senado (por mucho que en el origen de su designación haya estado presente la cámara autonómica y que el senador pueda mantener ciertos vínculos con ésta); esto también podría suponer una clara lesión de la autonomía parlamentaria del Senado y de sus miembros (arts.66.3 y 72.1 CE). Además, con el añadido de que la “sanción” sería sustancialmente más grave que en otros procedimientos sancionadores, que se inclinan por suspensiones temporales en los casos más graves, en tanto que la Ley valenciana habla de pérdida definitiva de la condición de senador.

En la línea de someter al senador designado a un sistema de control y de obligación de rendición de cuentas ante la cámara designante, una alternativa a la revocación podría ser someter al senador designado a un proceso de “reprobación”, sin eficacia jurídica, a modo de escenificar públicamente una forma de censura por parte del órgano designante que pudiese suponer la obligación moral de dimisión del senador ante la pérdida de confianza ya materializada con el voto de reprobación. La STC 180/1991, al amparo de lo previsto en el art.111.2 CE, ha señalado que aunque estas mociones carecen de efectos vinculantes, son manifestación de la función de control y dirección de la Cámara y “revisten una indudable *auctoritas*”. Esta misma vía se ha utilizado para reprobar la actuación de la Presidencia del Congreso de los Diputados cuando se discrepaba de su actuación²⁹. Asimismo, y al amparo de lo dispuesto en el art.5.2 de la LO 3/1981, del Defensor del Pueblo, fue presentada una propuesta de reprobación y cese del Defensor del Pueblo en la VIII Legislatura, aunque rechazada por la Comisión Mixta de Relaciones con dicha Institución³⁰.

Una opción complementaria a la anterior, tanto para combatir la eventual negativa del senador designado a someterse a las comparecencias previstas en el art.16 de la Ley 10/2016, como ante la inasistencia a una posible sesión plenaria de reprobación, sería introducir una reforma en el art.502 del Código Penal, que tipifica la negativa a comparecer ante las Comisiones de Investigación parlamentarias³¹ y ampliarlo a este tipo de comparecencias, previendo como eventual sanción la inhabilitación del senador designado y, por tanto, la pérdida del escaño según lo previsto en el Reglamento del Senado.

Respecto a la segunda de las causas, “actuaciones que comporten el desprecio de las instituciones”, hay que comenzar aludiendo a su alto grado de indefinición, y también podría recordarse la idea del concepto jurídico indeterminado. Es evidente que concluir que se está ante actuaciones que causen “desprecio” requiere un previo juicio de valor, por definición subjetivo, que apela a juicios éticos, morales o políticos, y es imaginable que no siempre será sencillo que diversas fuerzas políticas de distinto signo coincidan al valorar motivaciones políticas legítimas frente a otras indignas o que desprecien a las

²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 647 de 29 de diciembre de 2003 y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 389 de 19 de mayo de 2006.

³⁰ Diario de Sesiones, Cortes Generales, nº 84, de 14 de febrero de 2007.

³¹ El art.502.1 CP prevé un delito de desobediencia grave para “Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaran de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años”. Para un análisis de este precepto véase Sessano Goenaga (2003).

instituciones, dejar esa valoración a un órgano esencialmente político, que funciona con criterios políticos, es cuestionable.

No puede equipararse, evidentemente, con las causas de cese del cargo de senador designado que se establecían en el art.14 de la Ley valenciana de 2010, asimilables a otras normas autonómicas equivalentes, o las que prevé el art.18 del Reglamento del Senado, que señalaban circunstancias objetivas. No parece, pues, que se satisfagan las exigencias de tipicidad y de proporcionalidad que son propias de este ámbito y no se permite una mínima objetivación del proceso de enjuiciamiento previo a la sanción.

Por tanto, con esta segunda causa, la norma valenciana deja abierta de forma clara la posibilidad de plantear una revocación por razones políticas. Aquí también parece prudente plantearse si exigir ciertos comportamientos expresos a los representantes o impedir otros que no son constitutivos de delito, para mantener el mandato, implica demandar del representante una adhesión ideológica a los principios democráticos y a los derechos fundamentales que no se prevén en nuestro sistema jurídico constitucional (Ortega, 2005, p.185).

c) Procedimiento.

El procedimiento para tramitar la solicitud de revocación se regula en los apartados 3 y siguientes del art.14.bis.

1. Admisión a trámite.

En primer lugar, la solicitud debe ser admitida por la Mesa, en cuyo caso se llevará al orden del día del primer pleno ordinario que se ordene (art.14.bis.3). Se presupone que la Mesa debe examinar que la solicitud cumple con los requisitos y aquí puede comenzar a ser conflictiva la valoración de la concurrencia de la causa en el caso concreto que se haya planteado, especialmente si es por la segunda causa de revocación: que se trate de “actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones”. A nuestro juicio, a los efectos de que la Mesa no se extralimite de sus funciones y asuma competencias que serían propias del Pleno, únicamente podría negarse si, al margen de los requisitos formales, la solicitud de revocación careciese de una mínima argumentación de la causa o fuese manifiestamente improcedente³².

En el caso de que la solicitud invoque la primera de las causas, el incumplimiento de las obligaciones del senador que marca la ley valenciana y que se concreta en las obligaciones de comparecencia, se sobreentiende que la Mesa debe comprobar que efectivamente se está ante una negativa a comparecer por parte del senador, por tanto debe constatar que haya sido debidamente citado, que se niegue a comparecer o a rendir cuentas y que no haya razones de fuerza mayor que lo justifiquen.

2. Comparecencia previa en Comisión del senador.

³² Existe numerosa jurisprudencia constitucional respecto a las competencias de las Mesas en la admisión a trámite de todo tipo de iniciativas. La reciente STC 212/2016, que cita la jurisprudencia anterior sobre el tema, resuelve un recurso de amparo de una diputada autonómica de Valencia a la que se inadmitió una proposición no de ley y la resolución del Pleno (art.10.1.n) LOTC declaró que se vulnera el art.23 CE porque la Mesa acordó la inadmisión a trámite porque la decisión “carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina” (FJ 6º).

Antes de la celebración del pleno, el senador estará obligado a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa determine (art.14.bis 4). Se trata de un trámite que busca permitir que el senador afectado pueda defenderse y manifestar lo que le convenga y, teniendo en cuenta el principio general de publicidad de las actuaciones parlamentarias, es lógico que sea en público. Más aún teniendo en cuenta que la invocación del “desprestigio” presupone que ha trascendido a la opinión pública acciones contrarias a la dignidad del cargo por parte del senador y que hay un desmerecimiento en la consideración ajena.

Del tenor literal de la norma se deduce que la Mesa puede optar por remitir el asunto a una Comisión ya establecida con anterioridad y que, quizás, se venga ocupando de asuntos relacionados con el estatuto de los parlamentarios o temas disciplinarios, o bien crear una Comisión *ad hoc*. No se especifica la forma en que esta comparecencia deba llevarse a cabo, tampoco opta la ley por remisión a otro tipo de procedimiento que pudiera utilizarse por analogía. En todo caso, se supone que debe garantizar un elemental derecho de oposición del senador, dentro de un procedimiento contradictorio frente a los solicitantes de la revocación, todo ello para evitar una situación de indefensión. Tampoco se prevé la forma de concluir esa comparecencia ni si la Comisión debe elevar algún tipo de informe, conclusiones o propuesta.

La norma sí prevé que en caso de inasistencia injustificada del senador, el trámite se da por cumplido y continua el procedimiento (art.14.bis 5). Esto último se trata de una previsión lógica y razonable, más teniendo en cuenta que una de las causas para invocar la revocación puede ser, precisamente, haberse negado antes a comparecer ante la Cámara para la rendición de cuentas.

3. Debate y votación en Pleno.

Tras el trámite de la comparecencia en Comisión, el asunto debe pasar al pleno, los grupos promotores deberán defender la propuesta y habrá un debate con intervención del resto de grupos. Aquí sí se prevé en la Ley (art.14.bis 6) que las intervenciones de los grupos en el debate se realicen conforme al procedimiento utilizado para las proposiciones no de ley.

No se prevé la participación en el Pleno del senador afectado en tanto que no es miembro de la Cámara autonómica, en la Comunidad Autónoma de Valencia no es posible simultanear el cargo de diputado autonómico y senador³³. Por esta razón, tampoco es necesario prever la posible obligación de abstención del diputado-senador de designación en este debate o en su votación. Ciertamente, la adopción de leyes de revocación similares a ésta de Valencia en Comunidades Autónomas en las que se puede simultanear ambos cargos plantearía numerosos conflictos añadidos con los que no parece oportuno especular en este trabajo.

Por tanto, la Ley considera que el derecho de defensa del senador afectado queda respetado al permitírselle hacer alegaciones en la comparecencia previa en Comisión, entendiendo que, al ser pública, ha podido ser seguida por todos los diputados autonómicos que forman el Pleno que va decidir y que éstos son conocedores de los argumentos y posición del senador afectado.

³³ Como se sabe, en otras Comunidades Autónomas es posible simultanear ambos cargos, por ejemplo en Aragón o Cantabria, entre otras.

Finalizado el debate, se realizará una votación pública por llamamiento que requerirá una mayoría “de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de (sic) grupo parlamentario proponente del senador o senadora” (art.14.bis 7).

Respecto a este último requisito, se puede especular con que se podrían producir ciertas vicisitudes dentro del grupo parlamentario proponente entre el momento de la propuesta originaria del senador y la fecha en la que se pudiese votar sobre su revocación, por ejemplo por disolución del grupo (por las razones que sean: escisiones, bajas voluntarias, expulsiones, etc.³⁴) que podría complicar la determinación exacta de quiénes son los diputados autonómicos que deben pronunciarse con unanimidad a favor de la revocación.

d) Efectos.

En caso de prosperar la revocación, se informará a la Presidencia del Senado. La vacante producida será cubierta en la forma general prevista en el art.15 de la Ley para las vacantes producidas por cualquier otro tipo de circunstancias, esto es, sin que por ello se altere la representación proporcional (art.14.bis.8). Da por hecho la Ley que la Presidencia del Senado, a la vista del escrito proveniente de la Mesa del parlamento autonómico valenciano, considera que hay causa sobrevenida de extinción del mandato del senador designado y deberá ser sustituido por el suplente o, en su defecto, por el nuevo senador que designe el parlamento autonómico. A nuestro juicio, como se adelantaba anteriormente, esta posibilidad podría afectar al principio de la autonomía parlamentaria reconocido en el art.72.1 CE.

Se entiende que el senador revocado disconforme con la decisión del Parlamento valenciano, que debemos entender que se trata de un *interna corporis acta* dado que el procedimiento tanto de designación como de revocación queda fuera de control jurisdiccional, podría interponer un recurso de amparo ante el TC (art.41.2 LOTC) alegando, muy probablemente, vulneración del art.23.2 CE. Por otra parte, en el caso de que finalmente la Ley valenciana 10/2016 no sea objeto de recurso de inconstitucionalidad, sería una hipótesis plausible especular con que la Sala del TC a la que corresponda resolver un eventual recurso de amparo de un senador revocado llegue a la conclusión de que el origen de la posible lesión del derecho fundamental se encuentra en una norma de rango legal de dudosa constitucionalidad, por lo que deberá plantear la autocuestión de inconstitucionalidad y elevar el asunto al Pleno del Tribunal, art.55.2 LOTC.

En caso de no prosperar la solicitud de revocación, los grupos proponentes (art.14.bis.9) no podrán presentar otra propuesta de revocación en el mismo periodo de sesiones. No especifica el precepto que deba tratarse de una segunda solicitud de revocación al mismo senador o senadora, por lo que debe entenderse que la posibilidad de volver a presentar una solicitud de revocación es general y se trata de una suspensión provisional que afecta a todos los senadores de designación autonómica.

³⁴ Entre ellas, habría que prestar también atención a los efectos que podría tener sobre el Grupo Parlamentario que propuso la designación la eventual aplicación de la LO 6/2002 y una posible disolución del partido político. También hay que valorar el efecto de la posible disolución por, por ejemplo, ver reducido el número de miembros del Grupo por debajo del umbral mínimo previsto en el correspondiente Reglamento

Finalmente, la Disposición transitoria única prevé que la nueva normativa tiene efecto retroactivo para los senadores designados conforme al procedimiento anterior, a excepción de las disposiciones relativas al procedimiento de nombramiento. Por tanto, la cámara autonómica se aseguraba la posibilidad de poder revocar a los senadores designados tras la constitución de la asamblea autonómica en 2015. Esta previsión, quizás, también podría plantear problemas respecto al principio de la irretroactividad³⁵ de las normas desfavorables o restrictivas de derechos fundamentales (art.9.3 CE) en tanto podría entenderse que iniciada la legislatura y habiéndose adquirido el mandato de senador con unas condiciones, se ve modificada la ley con posible restricción de derechos.

3.3. Otras iniciativas autonómicas similares.

Tras la ley valenciana, se ha presentado una proposición de ley similar en La Rioja³⁶, presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos. La Mesa del Parlamento, pese al informe en contra del letrado mayor³⁷, acordó admitir a trámite la proposición por tres votos a favor y dos en contra.

En primer lugar hay que recordar que el Parlamento de La Rioja, por su población, sólo designa a un senador y, además, éste debe ser diputado autonómico y simultanear ambos mandatos. La vigente proposición plantea que sea elegido por los diputados autonómicos por mayoría absoluta, en su defecto, en segunda votación será designado el candidato que haya obtenido la mayoría de los votos válidos emitidos y, en caso de empate, resultará designado el candidato propuesto por las fuerzas políticas que hubiesen obtenido mayor número de votos populares en las elecciones. La proposición también prevé, de forma muy similar a la ley valenciana, unas previsiones de comparecencias y rendición de cuentas del senador ante la cámara autonómica.

Respecto a la revocación, esta proposición tiene algunas diferencias respecto a la Ley valenciana. En primer lugar, la iniciativa de la revocación debe contar con el apoyo de un quinto de los miembros del Parlamento y para que prospere requerirá de mayoría absoluta. Así, respecto a la Ley valenciana, se comprueba que la iniciativa requiere el doble de apoyo parlamentario, pero sin el requisito añadido de que sean dos grupos parlamentarios, pero para su aprobación bastaría con mayoría absoluta, frente a la mayoría reforzada de dos tercios del texto valenciano.

En segundo lugar, la proposición riojana no establece causas de revocación, tan sólo exige que se motive la “pérdida de confianza”, por lo que estaríamos ante un evidente supuesto de responsabilidad política similar al que puede existir en los casos de moción de censura al presidente del gobierno en un sistema parlamentario.

³⁵ Véase una revisión de este principio en la jurisprudencia constitucional en la STC 112/2006.

³⁶ Véase la Proposición de Ley del procedimiento de designación, de las causas de cese y de las relaciones con el Parlamento del senador en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 8 de febrero de 2017), que pretende sustituir la anterior Ley 9/1994.

³⁷ El informe del letrado mayor señalaba que la admisión a trámite de esta ley podría suponer la vulneración del bloque constitucional en el que se incluye el Estatuto de Autonomía en tanto que se estaría modificando el art.19.1.1 sin respetar los requisitos de legitimación de la reforma estatutaria previsto en el art.58 del Estatuto; añade también que la función del Parlamento autonómico se limita a designar al senador autonómico y sería inconstitucional revocar esa designación ya que, una vez adquirida la condición de senador, su régimen y situación de permanencia son los mismos que los del resto de senadores.

Es previsible que en estos meses se puedan estar tomando iniciativas de este tipo en otras Comunidades Autónomas³⁸, aunque la aceptación a trámite del recurso de inconstitucionalidad presentado por los populares y admitido a trámite por el TC puede disuadir otros intentos hasta comprobar el sentido del pronunciamiento del Alto Tribunal.

4. REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA DEL MANDATO Y LA REVOCACIÓN EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

4.1. Aspectos generales.

Los regímenes constitucionales liberales optaron por sistemas de democracia representativa que suponen una nueva concepción del mandato que reciben los miembros de las asambleas representativas, en contraposición al mandato sujeto a instrucciones de los delegados en las asambleas estamentales. El mandato característico de la representación política es un mandato libre, no vinculado, general, nacional y político que se diferencia también así del mandato propio del derecho privado.

El Estado Constitucional es un ente político que, por un lado, tiene dimensiones que imposibilitan la identidad gobernante-gobernado que permitía la polis griega y que impide que los ciudadanos puedan pronunciarse de manera permanente acerca de todas las cuestiones públicas, lo que justifica que se atribuya a un número reducido de ciudadanos –los representantes- la competencia para decidir con un cierto grado de independencia sobre los asuntos públicos. Por otro lado, en sus orígenes, algunos también parten de la conveniencia de que se elijan representantes que tengan la “capacidad necesaria para discutir los asuntos, el pueblo no es en absoluto, apropiado para ello” (Montesquieu) y también como forma de la ideología liberal burguesa de evitar los posibles “excesos” democráticos. Pero, sobre todo, late la idea de que el Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes, y quizás enfrentados, donde cada uno debe mantenerlos a toda costa frente a los demás, es una asamblea deliberativa de una Nación, con un interés de conjunto que debe superar los prejuicios locales o sectoriales (E. Burke, 1774, en su discurso a los electores de Bristol). En este mismo sentido se pronuncia Condorcet: “Como mandatario del pueblo, haré lo que crea más conforme a sus intereses. El pueblo me ha enviado para exponer mis ideas, no las suyas; el primero de mis deberes hacia el pueblo es la independencia absoluta de mis opiniones”.

No obstante, también desde los primeros tiempos, se ponen en cuestión estos presupuestos del gobierno representativo y del mandato no vinculado, así, entendiendo que no hay más democracia que la democracia directa, la necesidad fáctica de recurrir a representantes portadores de la voluntad general supone la revocabilidad de estos mandatarios³⁹. Así, en los orígenes del Estado liberal, la revocación de los elegidos por parte de sus electores no es incompatible desde un punto de vista teórico y lógico con el

³⁸ En la Comunidad Autónoma de Madrid podemos señalar la pregunta del diputado socialista Ángel Gabilondo a la Presidenta del Gobierno, Cristina Cifuentes, por la declaración de intenciones del PP madrileño de proponer el debate y estudio de la reforma de la normativa autonómica para poder revocar a los senadores de designación autonómica, véase el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid nº 284 de 6 de octubre de 2016. Ciertamente, el fallecimiento de la senadora valenciana Rita Barberá unas pocas semanas después parece que ha influido en sacar de la agenda política esta cuestión.

³⁹ J.J. Rousseau (1762) en *El Contrato Social*, Cap. XIII: “El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento, en cuanto han sido elegidos vuelve a ser esclavo, no es nada”.

principio de representación. Se parte de la idea de que la institución de revocación presupone la existencia de representantes a los que corresponde decidir sobre asuntos públicos que no pueden ser decididos directamente por sus representados, por los ciudadanos. En este contexto, dicha revocación sirve precisamente para exigir responsabilidades a los representantes que se han apartado de las opciones políticas queridas por sus representados, rompiendo el vínculo de confianza que les unía con estos últimos (Ortega, 2005, p.148). De hecho, los argumentos de los liberales detractores del *recall* no utilizan justificaciones de teoría democrática, si no eminentemente prácticas, así señalan que esa opción contribuye a la inestabilidad gubernamental, que puede ser difícil de articular y apostaban por que la duración del mandato del representante fuese corta y así serían las propias elecciones periódicas la forma de renovar o no la confianza entre electores y elegidos⁴⁰.

Así, la diversidad (social, económica, cultural, etc.) de estos Estados implica diseñar fórmulas para sistemas de gobierno de las mayorías en dialéctica con las minorías y que optarán por la fórmula de la democracia representativa⁴¹. El sufragio masculino y generalmente censitario presente en los sistemas constitucionales durante el siglo XIX acabará evolucionando hacia el sufragio universal masculino y femenino y, en paralelo, se irá desarrollando un sistema de partidos, y con ellos la disciplina de voto. Así, aunque se mantenga la formalidad de la prohibición del mandato imperativo⁴², los partidos dispondrán de diversos instrumentos para someter a disciplina a los representantes⁴³.

Este sistema de democracia representativa liberal empieza a dar ciertas señales de “fatiga” ya advertidas por Kelsen (1934) a principios del siglo XX. La inercia de este sistema tiene un elemento tendencial elitista y oligárquico, que va produciendo cierto distanciamiento entre gobernantes y gobernados y que limita la participación del ciudadano a ser elector cada cierto número de años como única forma de exigir responsabilidades a los representantes⁴⁴. Por ello se reivindica la necesidad de fortalecer el elemento democrático permitiendo que haya mayor participación ciudadana en las

⁴⁰ No es ajeno a esta argumentación el hecho de que autores como Hamilton, Madison o J.S. Mill defendiesen una duración del mandato de los miembros de la Cámara de Representantes de EEUU de tan solo dos años, y se llegó a discutir que fuese sólo de un año (véase Ortega, 2005, 150 y ss).

⁴¹ Para un análisis amplio de las posiciones doctrinales en torno a la teoría de la democracia representativa véase García Roca, 1999, p.58 y ss.

⁴² Para una visión de derecho comparado, incluidos los antecedentes históricos y teóricos, véase el Informe sobre el mandato imperativo y prácticas similares de la Comisión de Venecia (es el órgano técnico consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional) dado en Estrasburgo el 16 de junio de 2009. La Comisión de Venecia ha argumentado reiteradamente que la pérdida de la condición de representante por haber cruzado la línea y cambiar de partido es contraria al principio de un mandato libre e independiente. Aunque se puede contemplar con simpatía el objetivo perseguido por este tipo de medidas (es decir, impedir la "venta" de los mandatos al pagador superior), el principio constitucional básico que prohíbe el mandato imperativo o cualquier otra forma de privar políticamente a los representantes de sus mandatos debe prevalecer como piedra angular del constitucionalismo democrático europeo. Véase también otro análisis de derecho comparado sobre las prohibiciones constitucionales del mandato imperativo en Van der Hust (2000, p.8 y ss).

⁴³ Respecto al mandato imperativo impuesto por los partidos políticos, véase la reciente Opinión de la Comisión de Venecia (Sesión Plenaria de los días 10 y 11 de junio de 2016) respecto a la legislación de Ucrania que permite a los partidos eliminar a los representantes después de las elecciones, electos y en lista de suplencia, donde se dice que esta posibilidad “interfiere el mandato libre e independiente de los diputados y es incompatible con las disposiciones constitucionales que prevé que representan al pueblo y no a sus partidos” y añade que se trata de una norma que “que introduce un tipo de mandato imperativo inaceptable en una democracia moderna”.

⁴⁴ Otro trabajo pionero en el tema que aquí tratamos es ZAMPETTI (1973).

actividades políticas, empezando por la necesidad de fortalecer la propia democracia interna de los partidos políticos⁴⁵. También son conocidas las fórmulas clásicas de participación directa dentro de sistemas de democracia representativa como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, y en los últimos años se busca intensificar otras formas de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios⁴⁶.

Además de lo anterior, la Ley valenciana 10/2016 ha vuelto a suscitar un viejo debate en torno a la posibilidad de exigir responsabilidad a los gobernantes antes de la finalización del mandato, es decir, la posibilidad de revocación de los cargos electos.

Al no haber en nuestro país precedentes normativos sobre revocación por parte de los electores y, también por esa razón, carecer de jurisprudencia que analice posibles casos, nos resulta imprescindible acudir a los pocos casos que hemos tenido en los que el TC se ha pronunciado sobre el mandato imperativo al hilo de los problemas suscitados entre los partidos políticos y las personas elegidas bajo sus siglas en diversas citas electorales.

La muy conocida STC 10/1983 resolvía un recurso de amparo planteado por la pérdida de la condición de concejales por haber sido expulsados del partido político bajo cuyas siglas concurrieron a las elecciones, en ella el TC acordaba que el partido político no podía rectificar un mandato representativo de origen popular directo que recaía en las personas elegidas, concluye que la revocación por parte de su formación política está prohibida para todos los cargos públicos por el derecho fundamental del art.23.2. No obstante, a los efectos de lo que aquí interesa, el Alto Tribunal acepta la tesis de que “La función del representante puede revestir, ciertamente, muy distintas formas y aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (art.1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados” (FJ 2º párrafo 4º). Y añade que “Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los electores, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por si misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”.

Por tanto, el TC acepta que la posibilidad de revocación de los representantes por parte de los representados no plantea contradicción teórica con los postulados de la democracia representativa. La idea de democracia y el principio del origen popular del poder no se ven menoscabados porque el sistema de representación contemple la posibilidad de revocación, que no es otra cosa que permitir que los electores puedan rectificar su elección y poner fin a la presunción de la representación antes de la finalización de la legislatura. Ahora bien, la propia STC 10/1983 recuerda que en nuestra Constitución hay una norma específica que impide se sujete a “los representantes al mandato de los representados de la forma que, con referencia a los miembros de las Cortes

⁴⁵ Véase NAVARRO MÉNDEZ (1999).

⁴⁶ Véase Navarro Méndez y Navarro Marchante (2016).

Generales prohíbe expresamente el art.67.2 de nuestra Constitución” (FJ 2º, párrafo cuarto).

En conclusión, dado que los senadores de designación autonómica, pese a ser los únicos miembros de los órganos legislativos nacionales que no son elegidos de forma directa por el pueblo, son miembros de las Cortes Generales y no se les exceptúa a los efectos del art.67.2 CE, la posibilidad de aceptar su eventual revocación en virtud de una norma autonómica es cuestionable por carecer de suficiente soporte constitucional.

Como venimos señalando, el ordenamiento jurídico español no contempla la posibilidad de revocación de ningún representante elegido para formar parte de un órgano de naturaleza asamblearia⁴⁷. Entendemos que no resulta equiparable establecer una analogía con la posibilidad de censurar a las personas que ocupan cargos ejecutivos, como es el caso, por ejemplo en nuestros sistemas de gobierno parlamentario, de la moción de censura a los presidentes de gobierno por parte del correspondiente órgano legislativo que le dio la investidura o de un alcalde por parte de los concejales⁴⁸. También es destacable, aunque tampoco es posible establecer una analogía, como un caso único en el derecho parlamentario español, la previsión del Reglamento del Parlamento de Navarra (art.39.3c) que permite que el Presidente de la Cámara y los restantes miembros de la Mesa sean cesados por “remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos”.

También existe una elección de segundo grado para formar parte de un órgano de naturaleza asamblearia en el caso de los miembros de las Diputaciones Provinciales, regulado en el RD 2568/1986 que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; su art.9 regula las causas de pérdida de la condición de concejal, miembro de la diputación provincial o de cualquier entidad local, y se trata de causas objetivas, y tampoco se prevé la revocación por parte de los concejales de los miembros de la Diputación Provincial.

Para García Roca (1999, 49) tan cargo representativo es el que procede del sufragio directo como del indirecto y la existencia de una representación política de los ciudadanos o, lo que es lo mismo en un Estado democrático, de algún grado de conexión con el sufragio activo, mediante la existencia en el origen de una concurrencia electoral por sufragio universal, “es el criterio jurídico que permite identificar –más allá de toda duda razonable- el ámbito objetivo del derecho fundamental” del art.23 CE.

De hecho, dado nuestro vigente sistema electoral para las elecciones generales, con circunscripciones básicamente provinciales y plurinominales con sistema proporcional, resultaría imposible articular un sistema de revocación de uno de los

⁴⁷ El único caso de revocación de un representante en un órgano asambleario (o quasi asambleario) que se contempla en nuestro derecho (hasta donde sabemos) es el previsto para la elección de los representantes de los trabajadores en las empresas (art. 67.3 del Estatuto de los Trabajadores, y en paralelo en las Leyes de la función pública): “Solamente podrán ser revocados los delegados de personal y miembros del comité durante su mandato, por decisión de los trabajadores que los hayan elegido, mediante asamblea convocada al efecto a instancia de un tercio, como mínimo, de los electores y por mayoría absoluta de éstos, mediante sufragio personal, libre, directo y secreto”.

⁴⁸ Véase el art. 113 de la CE y los equivalentes en los diecisiete EEAA. En el caso de la moción de censura a los alcaldes véase art.22.3 y 33.3 LBRL de 1985. El art.197.4 de la LOREG (tras la reforma de la LO 8/1999) posibilita la destitución del Alcalde de municipios de Concejo Abierto mediante moción de censura constructiva, para presentarla y que prospere se requiere mayoría absoluta de los electores.

representantes elegidos que fuese admisible. Hay que tener en cuenta que tendría que tratarse de una elección parcial (salvo que se quiera revocar a todos los representantes de esa circunscripción y que podrán ser de varias opciones políticas) y en la circunscripción no es posible determinar quiénes fueron los votantes de esa opción política, por lo que habría que volver a consultar a todos los votantes de la circunscripción, incluidos los que votaron por otras opciones, por lo que la opción mayoritaria se impondría siempre y se eliminaría la opción no mayoritaria y con ello se vulneraría la representación proporcional. Donde únicamente no existiría este problema sería en las circunscripciones uninominales, en tanto que todos los votantes eligen sólo a un representante (únicamente sería el caso de Ceuta y Melilla al Congreso de los Diputados y de las islas no capitalinas al Senado).

En los sistemas de gobierno presidencialistas, con Jefes de Estado de elección popular directa, pueden encontrarse ejemplos en los que se prevé la posibilidad de celebrar un referéndum revocatorio o *recall*⁴⁹. También pueden observarse normas similares en algunos Estados de México (Chihuahua o Yucatán), de Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires o La Rioja), de Suiza o EE.UU⁵⁰. Habitualmente la iniciativa de la celebración del referéndum debe partir de los propios ciudadanos, que deberán reunir un determinado número de firmas de electores para provocar la celebración del referéndum revocatorio, que para tener resultado vinculante puede requerir un determinado porcentaje de participación.

Parece evidente que la revocación guarda íntima relación con la problemática del mandato imperativo, en la medida en que se considere que el parlamentario está jurídicamente vinculado por las promesas efectuadas a sus electores, no es en efecto ilógico permitir a sus electores (o a sus partidos) que le revoquen si no cumple sus promesas. Ese era el caso de los antiguos países del Este y lo es todavía en algunos países que siguen aplicando el mandato imperativo (Cabo Verde, Cuba, Fiji, Indonesia, ...). No obstante, también se prevé la revocación de los representantes parlamentarios en otros Estados que tienen fórmulas de mandato representativo como Etiopía, Filipinas, Gabón, Rep. Dem. Pop. De Laos o Zambia (Van der Hust, 2000, p.19).

4.2. Aspectos específicos en torno a los senadores de designación autonómica. Sin embargo, la Ley valenciana 10/2016 plantea un asunto diferente, no se trata de atender a la pérdida del cargo por decisión del partido político bajo cuyas siglas se presentó la persona que resultó luego elegida por los ciudadanos, algo que ya ha quedado superado desde los primeros pronunciamientos del TC, y tampoco se trata de analizar la eventual revocación del representante elegido de forma directa por parte de los ciudadanos electores. Se trata de centrar la cuestión en la posible revocación de los senadores de designación autonómica por parte de la Cámara designante, en un caso de elección de representantes de segundo grado.

La naturaleza de la relación que se establece entre la asamblea designante y el senador designado, a partir de la designación, puede calificarse como de cooperación, así Barrero Valverde (1998: 68): “las solicitudes de los Parlamentos autonómicos para que

⁴⁹ La vigente Constitución de Venezuela contempla esta posibilidad tanto para el Presidente de la República (art.72) como para los diputados de la Asamblea Nacional (art.197).

⁵⁰ Es el caso de los Estados de: Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Luisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, Dakota del Norte, Oregón, Rhode Island, Washington y Wisconsin. Las causas para utilizarla suelen ser: falta de aptitud física, incompetencia, negligencia en sus deberes y corrupción. Adviértase que varios de esos casos las normas penales no prevén la inhabilitación.

comparezcan e informen los senadores por ellos designados, sin llegar nunca al control del Senador designado, ya que el mandato representativo supone la carencia de relación de responsabilidad entre ambas partes”. Para Punset (1983, p.170): “Dada la prohibición de mandato imperativo que afecta a todos los miembros del Senado (art.67.2) y habida cuenta del carácter estatal de dicha Cámara, parece claro que en términos jurídicos, la relación en cuestión es unidireccional y se agota en el acto de designación”. En el mismo sentido se pronuncia Cuenca Miranda (2003, p.155 y ss) que entiende que el art.67 garantiza que el senador designado es “enteramente libre a la hora de emitir su voto y, en general, de ejercer sus funciones parlamentarias (...) aunque no han faltado supuestos conflictivos”⁵¹.

La posición mayoritaria entre la doctrina⁵² es favorable a la tesis de la irrevocabilidad del mandato de los senadores designados, aunque algunos como Asensi Sabater y Sevilla Merino (1986, p.107) han defendido la posibilidad de revocación, argumentando que el constituyente emplea para éstos el término “designación” por parte de las asambleas legislativas autonómicas y no “elección” como hace para los demás casos y también que en nuestro sistema jurídico hay revocabilidad en las elecciones de segundo grado⁵³. Aunque incluso estos mismos autores, también sus críticos⁵⁴, admiten que dado el sistema actual de designación en los parlamentos autonómicos con garantía de proporcionalidad, la revocación sería muy difícil de articular en la práctica.

A nuestro juicio, el empleo del término “designación” para estos senadores responde a que, en definitiva, se trata ciertamente de una elección de segundo grado, que no es realizada directamente por elección de los ciudadanos. Respecto al segundo de los argumentos, la existencia en nuestro sistema jurídico de diversos ejemplos de revocación de determinados cargos con legitimidad democrática indirecta (téngase presente, por ejemplo, la forma de elección del Presidente del Gobierno de España, art.99 CE, y sus números paralelos de elecciones realizadas por órganos de naturaleza asamblearia), creemos que no son equiparables en tanto se trata de mociones de censura a cargos ejecutivos, no a cargos representativos que se integran en un órgano de naturaleza asamblearia como es el caso de los senadores de designación autonómica.

Creemos que la eficacia de la prohibición constitucional del mandato imperativo opera como garantía del representante no sólo frente a sus electores, sino también frente

⁵¹ Recuerda Cuenca Miranda (2003, p.155) el caso de una Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas sobre “actuación de los senadores valencianos en defensa de las competencias de la Generalitat en materia de Régimen Local”, de 21 de noviembre de 1984, por la que se instaba a los Senadores Valencianos (a todos) a actuar en una determinada dirección en la tramitación del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, y que en su momento contó con cierto apoyo doctrinal.

⁵² Punset (1983, p.182): “Puesto que «Las Cortes Generales representan al pueblo español» (art.66.1 de la Constitución), los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo (art.67.2); o sea, Diputados y Senadores ejercen una función jurídicamente independiente: no pueden recibir instrucciones de sus electores (o designantes) ni ser objeto de revocación anticipada por ellos. La prohibición de mandato imperativo afecta también, desde luego, a los senadores comunitarios”; Caamaño Domínguez (1991, p.189); García-Escudero (1995, p.140) “dada la prohibición de mandato imperativo que afecta a todos los miembros de las Cortes Generales, puede decirse que la relación es unidireccional y se agota en el acto de designación, con lo cual la autonomía-participación conferida a las Comunidades Autónomas se concreta en la facultad de designar”; Ortega Santiago (2005, p.54): “no corresponde a las Asambleas legislativas autonómicas la facultad de revocar a los Senadores que designa, facultad que sí supondría propiamente una limitación constitucional del mandato representativo de dichos Senadores”.

⁵³ Estos han sido justamente dos de los argumentos empleados por los defensores de la Ley valenciana 10/2016 para sostener su constitucionalidad.

⁵⁴ García Escudero, 2006, p.209.

a cualesquiera ataques de poderes públicos y/o privados (órganos rectores de las Asambleas, partidos políticos, Grupos Parlamentarios u otros). Coincidimos con García Roca (1999, p.123) en que “nada autoriza a restringir donde el art.67.2 CE no lo hace” y añade que la conjunción de los arts.23.2 y 67.2 supone, en definitiva, la garantía constitucional de una privilegiada posición constitucional del cargo público representativo que se hace en atención a su legitimidad democrática de primer o segundo grado. Además, es necesario poner de manifiesto que la rigurosa interdicción del mandato imperativo en nuestro ordenamiento, además de ser una prohibición constitucional expresa, es una “consecuencia lógica e inevitable de la consagración del principio de representación nacional que se recoge en el art.1.2 y 66.1 CE, pues es unánime en la doctrina más solvente la consideración de que no puede hablarse de representación nacional si al tiempo rige el mandato imperativo” (García Roca, 1999, p.125).

Las conclusiones a las que llegamos son que la revocación contemplada en la Ley valenciana 10/2016, pese al loable intento de buscar intensificar la vinculación y responsabilidad de los senadores designados respecto a la Cámara autonómica designante, puede ser inconstitucional por vulnerar una serie de disposiciones y principios constitucionales:

1. Contravenir la expresa prohibición de mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales establecida en el art.67.2 CE.
2. Afectar al contenido esencial del art.23 del mandato representativo en conexión con el art.1.2 CE de soberanía nacional.
3. Vulnerar el principio de la autonomía parlamentaria del art.72.1 CE.

Por tanto, introducir la posibilidad de revocación de los senadores de designación autonómica requiere una específica previsión constitucional que actualmente no existe⁵⁵, por lo que sería necesario una reforma constitucional. En un asunto relacionado con otra posible vulneración del art.23, el TC ha recordado que “*desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y, cuando excepcionalmente no sea posible, debe asumir el coste democrático que puede tener pero no forzar la Constitución*” (STC 119/2011, FJ 7º).

5. BIBLIOGRAFÍA:

- ASENSI SABATER, J. y SEVILLA MERINO, J. (1986): “La designación de senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado”, en *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Corts Valencianes, pp. 107.
- BARRERO VALVERDE, Juan Ignacio (1998): “Las relaciones entre el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”....
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1991): *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid.

⁵⁵ La doctrina norteamericana, ante la ausencia de un pronunciamiento específico del Tribunal Supremo, entiende que la posibilidad de la revocación de miembros del Congreso y del Senado, bien fuesen elegidos por los legislativos de los Estados o bien directamente por voto popular, que se incluyese en las normas estatales exigiría que así se reconociese expresamente en la Constitución Federal en tanto que el acceso y permanencia en el cargo es una materia que corresponde a la Federación (Ortega, 2005, p.153).

- CUENCA MIRANDA, Alfonso (2003): “Los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, en *Asamblea* (especial monográfico La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico”), pp. 143-167.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad (1995): *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales y CEC, Madrid.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad (2006): “A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones”, en *TRC nº 17*, pp.195-221.
- GARCÍA ROCA, Javier (1999): *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona.
- KELSEN, Hans (1934): *Esencia y valor de democracia*, Labor.
- MEYER, Hans (2006): “Los votos en el Bundesrat”, en *TRC nº 17*, pp. 65-105.
- NAVARRO MÉNDEZ, José I. (1999): *La democracia interna en los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- NAVARRO MÉNDEZ, José I. y NAVARRO MARCHANTE, Vicente J. (2016): “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del parlamento»”, en *Asamblea nº 35*, pp.149-174.
- NÚÑEZ MARTÍNEZ, María y REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2006): “Repertorio bibliográfico sobre el Senado”, en *TRC nº 17*, pp. 449-474.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos (2005): *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- PAUNER CHULVI, Cristina (1997): “Los requisitos de elegibilidad de los senadores de designación autonómica” en *Revista de las Cortes Generales nº 41*, pp. 123-151.
- PUNSET, Ramón (1983): “La designación de senadores por las Comunidades Autónomas”, en *REDC nº 8*, pp. 161-185.
- SANTOLAYA MACHETI, Pablo (2010): “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, en *Corts nº 24*, pp.257-278.
- SESSANO GOENAGA, Javier C. (2003): “El delito de incomparecencia ante comisiones parlamentarias de investigación como delito de «infracción de deber»; el sujeto activo de la conducta delictiva: el autor típico como obligado especial con un rol institucional”, en *Anales de Derecho nº 21*, Universidad de Murcia, pp.283-298.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2003-2004): “Veinticinco años de Senado”, en *RDP nº 58-59*, pp.481-499.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo (1978): “La regionalización del Estado”, en *Estudios sobre el proyecto de la Constitución*, CEC, Madrid, pp.520.
- VAN der HUST, Marc (2000): *El mandato parlamentario. Estudio comparativo mundial*. Unión Interparlamentaria. Ginebra.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco 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”, en *Corts nº 12*, pp. 269-304.
- VV.AA. (1996): *El Senado, Cámara de representación territorial*, III Jornadas de la AELPA, Tecnos, Madrid.
- VV.AA. (1999): “Bibliografía sobre el Senado español y otras cámaras altas de representación territorial”, en *Revista de las Cortes Generales nº 47*, pp. 305-380.
- ZAMPETTI, Luigi (1973): “Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa” en *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padova.