

La inconstitucionalidad de la revocación de los senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

**Comentario a la STC 123/2017,
de 2 de noviembre de 2017**

La Cámara Alta se configura en el texto constitucional como cámara de representación territorial (art. 69.1) y para su composición se combina un sistema de elección popular de carácter mayoritario combinado con el sistema de designación y establecido en los artículos 165 y 166 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la designación de Senadores por las Asambleas legislativas o en su defecto el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establecen los Estatutos que asegurarán en todo caso la adecuada representación proporcional (art. 69.5).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, de 18 de diciembre, ya indicó que esta designación “presenta el rango diferencial que se hace mediante una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas, lo que confiere a los Estatutos de Autonomía un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de aquellas instituciones”. Por ello es razonable y lógica la exigencia de que Senadores ostenten la vecindad administrativa en la Comunidad autónoma. No es inconstitucional por tanto el establecimiento por la Comunidad Autónoma de causas de incompatibilidad que vengan a añadirse a las fijadas para el régimen electoral general si la conexión del mandato de los Senadores de las Comunidades Autónomas lo es con la duración de las legislaturas de las mismas. Añade que la adecuada representación proporcional que exige el artículo 69.5 de la Constitución Española y el 165.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General tiene como punto de referencia la composición de la Asamblea que ha de designarlos y persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

mandatos sin que signifique una proporción matemática necesariamente, existiendo un margen de discrecionalidad que haga flexible, siempre que no altere su esencia.

Desde esta temprana sentencia donde se sientan las bases reguladoras de la figura de los senadores de designación autonómica como manifestación de la necesaria integración del poder autonómico en el legislativo nacional, los diferentes Estatutos de Autonomía y los Reglamentos Parlamentarios han ido perfilando la figura que en muchos casos ha venido además desarrollada en legislación autonómica.

Así sucedió en el ámbito de la Comunidad Valenciana que trae causa de la sentencia que ahora comentamos.

En la sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre, el más alto Tribunal se pronuncia en recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat Valenciana intitulada de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores y senadoras en representación de la Comunidad Valenciana que abría la puerta en el nuevo artículo 14 bis a la revocación por la Asamblea autonómica a partir de la propuesta parlamentaria motivada en la pérdida de confianza por el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora así como por actuaciones que comprometen el desprestigio de las instituciones.

La motivación política subyacente al cambio normativo no era otra que posibilitar con él la revocación de la Senadora Rita Barberá, incurso en varios procesos.

De igual modo el artículo 16 se reformaba estableciendo el carácter obligatorio de las comparecencias de los senadores ante la cámara a solicitud de los grupos parlamentarios para informar sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria, al menos con carácter anual y a petición de dos grupos parlamentarios.

Son estos los ejes de impugnación de los recurrentes al considerar que la norma impugnada ha introducido vías o instrumentos de control y de exigencia de responsabilidad política a los senadores designados por la Comunidad Autónoma que serían del todo inconciliables con su derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo (art. 67.2 de la Constitución Española) especialmente en lo relativo a la interdicción del mandato imperativo y con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 de la norma fundamental.

Desde la Asamblea autonómica se alegaba la competencia del legislador autonómico para introducir la previsión de cese con apoyo en la jurisprudencia constitucional antes citada y en el carácter de elección indirecta o de segundo grado.

Como el citado Tribunal indica, versa este recurso realmente sobre la relación entre la cámara autonómica y los senadores ya designados por ella.

El Senado se integra como cámara de representación territorial (art. 69.1, Constitución Española) en el órgano complejo que son las Cortes Generales (art. 66.1, Constitución Española); y se compone como hemos visto no solo por miembros directamente elegidos por los respectivos cuerpos electorales de las provincias, islas, agrupaciones de islas y poblaciones de Ceuta y Melilla, sino también otras designadas por las Comunidades Autónomas. Estos senadores cuentan con lo que el Tribunal ha llamado una “propia especialidad” (STC 76/1989 FJ 3) que se ha de conciliar con la esencial igualdad de estatus (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3). Ello implica que poseen un carácter propio o específico, ya que mediante su designación las Comunidades Autónomas participan de modo directo en la integración de un órgano constitucional del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio) que es expresión, garantizada por la Constitución de la autonomía política de aquellas.

La Constitución difiere a los Estatutos de Autonomía el procedimiento y condiciones de designación estableciendo el mínimo de determinaciones constitucionales que se han de seguir. Pero una vez designados e integrados en la cámara de representación territorial, los senadores de origen autonómico ostentan una posición constitucional idéntica a la de los miembros de las Cortes Generales y les es de aplicación, por tanto, el régimen jurídico común que la Constitución dispone para cualquier senador. No hay respecto de ellos más distingos que los que se pudieran derivar llegado el caso de la pérdida sobrevenida de alguna específica condición de elegibilidad o de la resultante de incurrir en eventuales causas adicionales de incompatibilidad que se contemplasen en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Añade el Tribunal que sentada la premisa constitucional de que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1) el hecho de que éstos hayan sido designados para una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, hace referencia al título con el que los designados acceden al escaño senatorial y no interfiere en la representación de todo el pueblo español pues la de los senadores de designación autonómica es también, en suma, “*repraesentatio in toto*”, no *singuliter*, por más que con frecuencia se aluda a ellos como senadores en representación de la respectiva Comunidad Autónoma.

Es por ello que les es plenamente aplicable el axioma del artículo 67.2 de la norma fundamental, según la cual los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo, lo que supone la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante a voluntades políticas ajenas, no siendo a tal efecto relevante el hecho de que provengan de elecciones indirectas o en palabras del Tribunal, de segundo grado.

En relación a las comparecencias obligatorias de los senadores, parte el Tribunal del análisis de la preexistencia de las comparecencias informativas que no solo considera inocuas desde el punto de vista de la constitucionalidad

dad en tanto que se limitan a contemplar meras iniciativas parlamentarias en efectos jurídicos acotados a la vida interna de las cámaras, sino que emite un juicio de valor favorable por favorecer el fluido intercambio de información “habilitando con ello una específica vía interparlamentaria para la verificación del principio general de colaboración a través de los senadores designados y hasta donde proceda entre el Senado y la respectiva Asamblea autonómica. Flujo de información que la Constitución posibilita al permitir inequívocamente la acumulación del acta de senador con la de miembro de una Asamblea autonómica.

En resumen las normas autonómicas pueden prever que los grupos parlamentarios interesen la presencia a los meros efectos informativos de los senadores del artículo 69.5 pero no pueden en ningún caso imponer deber de tipo alguno sobre aquellos que son integrantes de un órgano constitucional del Estado por entero sustraído a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Queda también proscrito cualquier tipo de redición de cuentas, pues los senadores están sustraídos, en tanto sigan en el ejercicio del cargo, a toda disciplina por norma alguna. Sin duda una eventual comparecencia informativa podría generar en el marco del debate parlamentario críticas sobre su actuación sin que a esto se le pueda hacer reproche, pero no puede ser articulada como una rendición de cuentas, pues como el Tribunal Constitucional sentencia, los senadores designados por las Asambleas legislativas autonómicas no son mandatarios de éstas.