

# Una vida dedicada al Parlamento

**ESTUDIOS EN HOMENAJE  
A LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA**



CORTS VALENCIANES

**UNA VIDA DEDICADA  
AL PARLAMENTO**

**ESTUDIOS EN HOMENAJE  
A LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA**

EDITA  
Corts Valencianes

ISBN  
978-84-89684-54-6

DEPÓSITO LEGAL  
V-228-2019

IMPRIME  
La Imprenta CG



Este libro se publica bajo una licencia Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlo, distribuirlo y comunicarlo públicamente siempre que cite a su autor y a la institución que lo edita (CORTS VALENCIANES), no lo utilice para fines comerciales y no haga obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	11
PRÓLOGO .....	13
AGRADECIMIENTO .....	15
REFLEXIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTARISMO Y SU NUEVA ETAPA .....	19
Manuel Alcaraz Ramos Andrés Gomis Fons	
LA CULTURA POLÍTICA DELS VALENCIANS: PAUTES DE CANVI I CONTINUÏTAT .....	35
Òscar Barberà Aresté	
L'OFICIALITAT DEL VALENCIÀ I ELS DRETS LINGÜÍSTICS .....	49
Ferran Bargues Estellés	
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER ANTE LAS CRISIS HUMANITARIAS DE ORIGEN MEDIOAMBIENTAL	61
José Juan Bas Soria	
“DERECHO EXTRANJERO” Y “COMPARACIÓN” EN LA ELABORACIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN .....	71
Manuel Bonachela Mesas	
LA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD .....	85
Beatriz Bosch Marco	
EL CONTENIDO Y LOS RETOS DEL DIÁLOGO Y DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL. UNA ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL PACTO SOCIAL .....	97
José Manuel Canales Aliende Adela Romero Tarín	
LA LEALTAD COMO LÍMITE A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS MILITANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. MALOS TIEMPOS PARA LOS VERSOS LIBRES .....	109
Alexandre Català i Bas	

LA POLÉMICA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR .....	125
Blanca Cid Villagrasa	
LAS ENMIENDAS Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO .....	137
Francisco Javier Ciriero Soletó	
EL ARTÍCULO 15 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA SANITARIA. LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DEL PACIENTE .....	149
Esther De Alba Bastarrechea	
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA E INDAGACIÓN JUDICIAL: HISTORIA DE UNA DIFÍCIL CONVIVENCIA	165
Silvia Doménech Alegre Idoia Tajadura Tejada	
FINANCIACIÓN EUROPEA Y LA CONSTITUCIÓN .....	175
Myriam Fernández Herrero	
EL DERECHO DE GRACIA EN EL MODELO AUTONÓMICO: LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO PARA LA REGULACIÓN DE SU EJERCICIO .....	191
Enrique Fliquete Lliso	
UNA RELECTURA DE LA FACULTAD DEL “VETO PRESUPUESTARIO” DEL GOBIERNO A LA LUZ DE LAS SENTENCIAS 34 Y 44/2018 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	201
Ferran García Mengual	
EL PLURILINGÜISMO EN LA ENSEÑANZA .....	215
Vicente Garrido Mayol	
LA SECRETARÍA GENERAL Y LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS .....	241
Javier Guillem Carrau	
EL PARLAMENTO ABIERTO COMO RESPUESTA A LA DESAFECCIÓN CIUDADANA EN EL NUEVO REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN .....	251
Olga Herraiz Serrano	
PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y PARLAMENTARISMO: UN ENFOQUE EUROPEÍSTA .....	265
Luis Jimena Quesada	
LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO INSTRUMENTO NECESARIO DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES, EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN .....	279
Antonio Lucio Gil	
DE LA LIBERTAD DE LOS PEATONES .....	293
Marcos Marco Abato	

LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO VALENCIANO .....	309
Joaquín J. Marco Marco	
EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA: 2015-2019 .....	319
Joaquín Martín Cubas	
LA DISCRECIONALIDAD ELECTIVA DEL PARLAMENTO Y SU CONTROL JURISDICCIONAL .....	333
Juan Antonio Martínez Corral	
PARLAMENTO, REPRESENTACIÓN Y SOBERANÍA .....	347
Rubén Martínez Dalmau	
TRABAJOS DE REHABILITACIÓN. Notas sobre la reforma constitucional .....	357
Manuel Martínez Sospedra	
LA LLAMADA A LA CUESTIÓN EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL .....	379
Vicente Moret Millás	
REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA .....	387
Xavier Muro i Bas	
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DEMOCRÁTICA .....	397
Albert Noguera Fernández	
LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REVOCACIÓN DE SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA POR LA LEY VALENCIANA 10/2016 .....	411
Cristina Pauner Chulvi	
LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA A PARTIR DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 123/2017, DE 2 DE NOVIEMBRE .....	425
Marta Pérez Gabaldón	
REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO .....	437
Zulima Pérez i Seguí	
EL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS DIPUTADOS. A PROPÓSITO DEL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO DE LAS CORTS VALENCIANES .....	449
Marín María Razquin Lizarraga	
PARLAMENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ¿DÓNDE ESTÁN LOS LÍMITES? .....	461
Joan Ridao i Martín	

EL REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS .....	473
Rosa María Ripollés Serrano	
DEL BIPARTIDISMO AL PENTAPARTIDISMO: NUEVA DINÁMICA IDEOLÓGICA .....	491
Rosa Mari Roig i Berenguer	
REFORMAR LA CONSTITUCIÓN, ¿NECESIDAD U OPORTUNIDAD? IMPRESCINDIBLE APLICACIÓN DE TÉCNICAS JURIDICAS IGNORADAS POR NUESTRO ORDENAMIENTO Y FUERZAS POLITICAS .....	509
Remedio Sánchez Férriz	
LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....	521
Xosé Antón Sarmiento Méndez	
LA APUESTA DE LES CORTS POR LA IGUALDAD .....	535
Julia Sevilla Merino	
DERECHO DE ACCESO A LOS MEDIOS COMUNICACIÓN PUBLICOS VALENCIANOS .....	551
Enrique Soriano Hernández	
LA QÜESTIÓ TERRITORIAL I LINGÜÍSTICA ESPANYOLA 40 ANYS DESPRÉS DE VOLEM L'ESTATUT .....	563
Vicenta Tasa Fuster	
Anselm Bodoque Arribas	
LOS ESTUDIOS DE DERECHO Y POLÍTICAS COMPARADAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	575
Miguel Tell Cremades	
LA LEY 20/2013 DE 9 DE DICIEMBRE DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO Y LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRINCIPIO DE EFICACIA .....	587
Joaquín Tornos Mas	
LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LES CORTS VALENCIANES .....	603
Francisco J. Visiedo Mazón	

## PRESENTACIÓ

Poques persones han tingut un paper tan rellevant i amb tanta significació en la recuperació i la configuració institucional de l'autonomia de la nostra Comunitat com Lluís Aguiló Lúcia. Coautor del llibre *Volem l'Estatut*, des de la seua condició de professor titular de Dret Constitucional en la Universitat de València, va participar ja l'any 1977 en la reflexió col·lectiva al voltant de com articular allò que el nostre poble reclamava en manifestacions i actes públics de tot signe que s'estenien des d'Oriola a Vinaròs.

Testimoni privilegiat de la constitució i l'activitat del Plenari de Parlamentaris, la constitució del Consell Preautonòmic i la subscripció del Compromís Autonòmic; corredactor del text embrionari de l'Estatut d'Autonomia; brillant jurista dedicat apassionadament a la constitució i l'inici de l'activitat de les Corts en la seua etapa provisional, i participi, ja com a lletrat major, en l'organització de les primeres eleccions autonòmiques i a partir d'ací en la configuració institucional i organitzativa de les Corts. A aquesta cambra, que és el nucli institucional de la nostra Comunitat, ha dedicat Lluís Aguiló quasi dinou anys com a lletrat major i alguns més com a lletrat de les Corts, posant en marxa un complex organitzatiu que en l'actualitat desenvolupa la major activitat de tots els parlaments autonòmics.

La seua inquietud professional el va portar a acceptar l'assumpció d'un projecte extramurs del parlament i va assumir des de 2003 fins a 2010 l'edificació i la posada en funcionament, com a lletrat-secretari general, de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, institució essencial per a la normalització de l'expressió lingüística de la nostra Comunitat. Des de l'Acadèmia, una vegada culminat aquest interès, va retornar a les Corts, institució que forma part de la seua vida i que ell ha contribuït decisivament a configurar com la casa en què tots podem sentir-nos representats.

La vida de Lluís Aguiló ha sigut i és, sens dubte, una vida fructífera, com generosa ha sigut la seua contribució com a jurista a la recuperació institucional de la identitat del poble valencià. Que servisca com a reconeixement i gratitud de les Corts l'edició d'aquest merescut llibre homenatge *Una vida dedicada al Parlament*.

*Enric X. Morera i Català*

President de les Corts Valencianes



Pocas personas han tenido un papel tan relevante y con tanta significación en la recuperación y la configuración institucional de la autonomía de nuestra Comunitat como Lluís Aguiló Lúcia. Coautor del libro *Volem l'Estatut*, desde su condición de profesor titular de Derecho Constitucional en la Universitat de València, participó ya en el año 1977 en la reflexión colectiva acerca de cómo articular lo que nuestro pueblo reclamaba en manifestaciones y actos públicos de todo signo que se extendían desde Orihuela a Vinaròs.

Testigo privilegiado de la constitución y la actividad del *Plenari de Parlamentaris*, la constitución del *Consell Preautonòmic* y la suscripción del Compromiso Autonómico; corredactor del texto embrionario del Estatuto de Autonomía; brillante jurista dedicado apasionadamente a la constitución y el inicio de la actividad de Les Corts en su etapa provisional, y participe, ya como letrado mayor, en la organización de las primeras elecciones autonómicas y a partir de ahí en la configuración institucional y organizativa de Les Corts. A esta cámara, que es el núcleo institucional de nuestra Comunitat, ha dedicado Lluís Aguiló casi diecinueve años como letrado mayor y algunos más como letrado de Les Corts, poniendo en marcha un complejo organizativo que en la actualidad desarrolla la mayor actividad de todos los parlamentos autonómicos.

Su inquietud profesional le llevó a aceptar la asunción de un proyecto extramuros del parlamento y asumió desde 2003 hasta 2010 la edificación y puesta en funcionamiento, como letrado-secretario general, de l'*Acadèmia Valenciana de la Llengua*, institución esencial para la normalización de la expresión lingüística de nuestra Comunitat. Desde la *Acadèmia*, una vez culminado este empeño, retornó a Les Corts, institución que forma parte de su vida y que él ha contribuido decisivamente a configurar como la casa en la que todos podemos sentirnos representados.

La vida de Lluís Aguiló ha sido y es, sin duda, una vida fructífera, como generosa ha sido su contribución como jurista a la recuperación institucional de la identidad del pueblo valenciano. Sirva como reconocimiento y gratitud de Les Corts la edición de este merecido libro homenaje *Una vida dedicada al Parlamento*.

*Enric X. Morera i Català*

President de les Corts Valencianes

## PRÓLOGO

En el mes de julio de 2017 se acordó la edición y publicación de un libro-homenaje al Letrado de Les Corts, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València y de la Universidad CEU Cardenal Herrera, Lluís Aguiló i Lúcia, con motivo de su jubilación. El acuerdo que adoptó la Mesa de Les Corts concretaba una propuesta presentada por mí que pretendía rendirle un pequeño tributo, y homenaje por su trayectoria, en forma de libro, a quien como Lluís Aguiló i Lúcia reúne constatados méritos, no solo en el ámbito docente, sino además en el parlamentario. Ha sido el primer Letrado Mayor de Les Corts, cargo que desempeñó desde la etapa transitoria (1983) hasta que pasó a ocupar la Secretaría General de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, regresando nuevamente a Les Corts en los últimos cinco años de su carrera profesional.

Cuando en noviembre de 1983, me incorporé a Les Corts, junto a Julia Sevilla Merino, Lluís era el Letrado Mayor de la Cámara y, sin duda, había sido el impulsor, estimulador y motor de todo lo que hasta ese momento eran Les Corts.

Nadie puede albergar duda alguna que en aquellos momentos, Lluís era una de las personas con más conocimiento de lo que era el Parlamento y todo lo que éste representaba, siendo una institución a la que dedicó la máxima de las atenciones. Él es una persona que desde muy joven destacó como estudiante, con Premio extraordinario de licenciatura y Premio extraordinario de doctorado por la Universitat de València, así como Premio de investigación del Instituto de Estudios de Administración Local, llegando a ser uno de los profesores más jóvenes de España en alcanzar el grado de Profesor Titular de Derecho Constitucional –1978– con una singular dedicación, y especialización, tal y como he señalado en todo lo referido a la institución parlamentaria y a lo que supuso la construcción del Estado Autonómico.

Recientemente, en un acto de la Universidad CEU Cardena Herrera, conmemorando el 40 Aniversario de la Constitución española de 1978, recordaba a mis maestros en el ámbito académico, la doctora Rosa Ripollés Serrano y el doctor Manuel Martínez Sospedra, que también fue el director de mi tesis de licenciatura y de mi tesis doctoral. En el ámbito profesional mi recuerdo fue para Lluís Aguiló i Lúcia, Letrado de Les Corts, quien me enseñó, con indudable maestría, generosidad y experiencia, lo poco que pueda saber. Señalaba hace ya algunos años Rosa Ripollés, en referencia a Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, algo que puede

hacerse también extensivo, en mi caso, a Lluís Aguiló, en cuanto a que él “nos enseñó los modos del oficio, los recovecos del reglamento y, sobre todo, el honor de servir al Parlamento como forma cualificada de servir a la sociedad que éste representa, imponiéndonos severas dedicaciones cuasi monacales a las Cámaras que, sin duda, nos marcaron a aquellas generaciones de letrados ya fuera para persistir en ello, ya fuera para buscar nuevos rumbos ante tan rigurosas exigencias”.

Precisamente, como estudioso e investigador, Lluís Aguiló i Lúcia ha publicado numerosos libros y monografías dedicados al Derecho Parlamentario, el Derecho Constitucional, el Derecho Autonómico, el Derecho Electoral y el Sistema de Partidos, siempre incidiendo en la singularidad representada por nuestra Comunidad Autónoma, con obras como “Las elecciones en Valencia durante la Segunda República”, “Sociología electoral valenciana 1903-1923”, “El sistema de partits polítics al País Valencià”, “Volem l'Estatut, una autonomia possible per al País Valencià”, “La legislación básica de la Comunidad Autónoma Valenciana”, “Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari valencià...” investigando, en la actualidad, sobre los diputados valencianos en las Cortes Constituyentes, tanto en la elaboración de las Constituciones de 1812 y 1837, como más recientemente en la elaboración de la Constitución española vigente de 1978.

Como se desprende de lo señalado, he tenido la suerte de compartir con Lluís una parte importante de su vida, tanto en el ámbito personal como profesional y académico, habiendo disfrutado de sus conocimientos. Con esta obra se pretende dejar patente nuestro reconocimiento a una persona que ha ayudado a consolidar la primera institución de la Generalitat: Les Corts. Sus conocimientos, transmitidos a lo largo de su vida profesional y aún hoy continúa haciéndolo, en los cursos que anualmente organizan Les Corts con las diferentes Universidades, en los que participa siempre, como Ponente. Esperamos, muy sinceramente, que esta colaboración con la Cámara continúe muchos años más, permitiéndonos, como decía con anterioridad, trasladarnos sus amplios conocimientos “del oficio”. Por todo ello, publicamos este libro-homenaje y le damos las gracias.

*Francisco J. Visiedo Mazón*

Letrado Mayor de Corts Valencianes

## AGRADECIMIENTO

La Constitución de 1978 abrió las puertas a la configuración de un nuevo Estado y estableció el marco jurídico de un proceso en el que los Parlamentos Autonómicos han jugado un papel fundamental. El corazón institucional del sistema de identidades colectivas que el Estado Autonómico trata de armonizar está en el hemiciclo de los Parlamentos Autonómicos.

A la creación, la configuración inicial y el desarrollo organizativo de una de estas instituciones parlamentarias, Les Corts, ha dedicado la mayor parte de su vida profesional y también personal Lluís Aguiló i Lúcia, nuestro Lluís. El fruto de esa dedicación es tangible y a la vista está. Su magisterio tanto en la Universidad como entre los Letrados y Letradas de los distintos Parlamentos del Estado, a lo largo de todos estos años, bien merece un reconocimiento agradecido del que es un signo más, entre otros, este libro homenaje.

Ha sido un honor y un placer para mí asumir la coordinación de este libro fruto del acuerdo adoptado por la Mesa de Les Corts, a propuesta del Letrado Mayor, Francisco J. Visiedo Mazón. En él se contiene la colaboración científica de quienes se suman al grato propósito de reunir en una publicación las personas que hemos compartido, desde la Universidad o desde unos y otros Parlamentos, años de estudio y momentos tan intensos como lo es el juego político que se sustancia en los hemiciclos.

Gracias por todo Lluís.

*Juan Antonio Martínez Corral*

Letrado de Les Corts  
Coordinador del Libro Homenaje

**LA INCONSTITUCIONALIDAD  
DE LA REVOCACIÓN DE  
SENADORES DE DESIGNACIÓN  
AUTONÓMICA POR LA LEY  
VALENCIANA 10/2016**

**CRISTINA PAUNER CHULVI**

Universitat Jaume I

## **SUMARIO**

**I. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS DE LA LEY VALENCIANA 10/2016  
DE DESIGNACIÓN DE SENADORES EN REPRESENTACIÓN  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**II. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY 10/2016**

**III.COMENTARIO A LA STC 123/2017: LA FUNDAMENTACIÓN  
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**IV. CONCLUSIONES**

## I. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS DE LA LEY VALENCIANA 10/2016 DE DESIGNACIÓN DE SENADORES EN REPRESENTACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El Senado español no responde a su definición constitucional como Cámara de representación territorial ni por sus funciones ni, en lo que ahora nos ocupa, por su composición ya que se trata de una Cámara en la que la mayor parte de los senadores es elegida directamente por todos los ciudadanos en circunscripciones provinciales e insulares y solo una fracción de ellos es designada por las Comunidades Autónomas a través de sus asambleas legislativas. Por ello, la necesidad de acometer su reforma para adaptarlo a esa dimensión territorial es una demanda tan antigua como unánime (por todos, RIPOLLÉS, 1993: 123 y VISIEDO, 2002: 272) y esta coincidencia ha provocado que, de manera intermitente, la doctrina se ocupe del análisis de esta institución<sup>1</sup>. En los últimos años, no obstante, se observa un aumento en el interés por el análisis de la figura de los senadores de designación autonómica por dos razones (GARROTE, 2017: 72): en primer lugar, el inédito escenario político por la fragmentación que desde 2015 se ha producido en las asambleas autonómicas con la aparición de fuerzas políticas de nuevo cuño y, en segundo término, la significación personal y el protagonismo mediático de algunos senadores y senadoras autonómicos a raíz de ciertos casos de corrupción<sup>2</sup>.

Precisamente, esta última es la cuestión que subyace tras la aprobación por las Corts Valencianes de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana (Ley 10/2016). La polémica tuvo como protagonista a la entonces senadora por designación de Les Corts, Rita Barberá, quien se negó a renunciar a su escaño en la Cámara Alta tras verse involucrada en las diligencias judiciales del proceso conocido como “caso Taula” por presunto blanqueo de capitales en el PP del Ayuntamiento de Valencia donde ejerció como alcaldesa<sup>3</sup>.

La respuesta parlamentaria a esta situación se concretó en la Ley 10/2016, impulsada por el grupo parlamentario Podemos-Podem, que como principales novedades, uno, introdujo una nueva causa de cese que permitía la revocación de los senadores territoriales en caso de que incurrieran en comportamientos que suscitaran la pérdida de confianza o pro-

---

<sup>1</sup> La doctrina española se ha ocupado con profusión de esta materia desde la misma aprobación de la Constitución del 78, especialmente en las décadas de los 80 y 90. Más recientemente pueden consultarse algunos estudios y trabajos recopilatorios sobre el Senado como, por ejemplo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. (2014), RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (2006) y VVAA (2006).

<sup>2</sup> Sobre las connotaciones del cambio político en la Comunidad Valenciana y el impacto de la corrupción, véase AGUILO, 2015: 124-127.

<sup>3</sup> La prensa recogió esta secuencia a raíz de la no comparecencia de Rita Barberá el mes de febrero de 2017 ante la Comisión de Coordinación de Les Corts donde había sido convocada para explicar el supuesto caso de blanqueo de capitales en el grupo municipal popular de Valencia (“Las Cortes Valencianas cambiarán la ley de senadores tras el caso Barberá”, *El País*, 29 de abril de 2016).

vocaran el desprestigio de las instituciones y, dos, establecía que los grupos parlamentarios podían solicitar la comparecencia obligatoria de los senadores ante la asamblea.

El 2 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional pronunció la sentencia 123/2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Popular contra la mencionada Ley. En la misma declara, entre otros, que ambas medidas son inconstitucionales y nulas porque exceden las competencias de la Comunidad Autónoma y vulneran el libre mandato político para los miembros de las Cortes Generales recogido en el artículo 67.2 CE.

Lo cierto es que, desde el primer momento, se suscitaron serias dudas acerca de la compatibilidad de estas previsiones de la ley autonómica con el marco constitucional no solo en el ámbito doctrinal (FERNÁNDEZ Y NAVARRO, 2017) sino también en el nivel parlamentario y entre los propios diputados que “por lealtad política”<sup>4</sup> votaron a favor de la ley.

Los promotores de la reforma justificaron su legalidad en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre la revocación de aquellos cargos de elección indirecta. Así se defendió la capacidad de Les Corts de volver sobre su decisión cuando esté basada en una justa causa vinculada a un comportamiento determinado y no acorde con los intereses generales de la Comunitat, que fuera indigno o que pusiera en duda el prestigio de las instituciones autonómicas.

Pero, como veremos en las líneas que siguen, la revocación de cargos electos constituye un mecanismo incompatible con el actual marco constitucional aunque se advierte un efecto contagio en otras Cámaras autonómicas que han comenzado a analizar o, incluso, tramitar propuestas con demandas de responsabilidad política, de rendición de cuentas y de control de la acción de los representantes políticos.

## II. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY 10/2016

Al margen de la escueta mención constitucional al proceso de designación de senadores autonómicos en el artículo 69.5 CE y algunas referencias contenidas en el Reglamento del Senado (RS), el procedimiento de elección de esos parlamentarios corresponde a las Comunidades Autónomas según disponen sus Estatutos de Autonomía y se completa bien en el Reglamento parlamentario correspondiente o bien en la ley autonómica<sup>5</sup>. En el caso de la Comunitat Valenciana, el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunitat Valenciana (EACV) atribuye a la asamblea autonómica la designación de los senadores que deben representar a la Comunitat, conforme a lo previsto en la Constitución y en la forma que determine la Ley de designación de senadores.

La Comunitat Valenciana ha contado con dos leyes autonómicas de designación de senadores. La Ley 3/1988, de 23 de mayo, ha sido aplicada a siete procesos de designación de senadores que se produjeron con ocasión de las sucesivas renovaciones de Les Corts (años 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007) y a los procesos intermedios necesarios para cubrir alguna vacante.

<sup>4</sup> El grupo socialista en Les Corts mantuvo discrepancias con el texto de la ley y su portavoz, Sr. Manolo Mata, declaró públicamente que “por lealtad política” votaron a favor de la misma (“Las Cortes reforman la ley para poder revocar a senadores territoriales”, *El Mundo*, 19 de octubre de 2016).

<sup>5</sup> Un completo estudio del procedimiento de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana y de la jurisprudencia constitucional recaída sobre los actos adoptados en el proceso en MARTÍNEZ CORRAL, 2010: 195-226.



La posterior Ley 9/2010, de 7 de julio, que deroga la de 1988, ha sido aplicada en las designaciones de senadores en representación de la Comunitat Valenciana después de las elecciones de 2011 y 2015. A destacar como novedades de esta norma el establecimiento de las condiciones legales de los candidatos para ser designados senadores autonómicos (artículo 4), las causas de cese de los designados (artículo 14) y la posibilidad de celebrar comparecencias de estos senadores ante la asamblea para informar sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria (artículo 16). Además, esta ley actualizó la denominación de las instituciones tras la reforma del Estatuto que entró en vigor en 2006 e introdujo un trámite de comparecencia previa ante Les Corts de las personas candidatas al Senado con el objeto de constatar sus méritos y conocer su trayectoria.

Precisamente, la Ley 10/2016 de modificación de la Ley 9/2010 viene a suprimir esta comparecencia- por su intrascendencia- e incorpora nuevos cauces de recepción parlamentaria de información sobre la tarea que desarrollan los senadores durante su mandato así como un derecho de los grupos parlamentarios a reclamar su comparecencia.

Más concretamente, la Ley 10/2016 consta de un artículo único integrado por siete apartados, una disposición transitoria única y una disposición final. Por lo que se refiere a los apartados, seis de ellos incluyen modificaciones de preceptos de la Ley 9/2010 mientras que otro le añade un nuevo artículo.

El **apartado primero** modifica el artículo 1 de la Ley 9/2010 y presenta el objeto de la ley que consiste en la regulación del *“procedimiento para la determinación del número de representantes en el Senado que corresponde designar a Les Corts en nombre de la Comunitat Valenciana, su atribución a los grupos parlamentarios, forma de presentación y resto de trámites para la designación, comparecencias y revocación, en su caso, por el Pleno de Les Corts, de acuerdo con lo que establece la Constitución española y el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana”*. El **apartado segundo** suprime el artículo 9 de la Ley 9/2010 sobre comparecencia previa. El **apartado tercero** se refiere al mandato de los senadores e introduce un nuevo número 3 en el artículo 13 de la misma Ley: *“El mandato de un senador o senadora también finalizará si Les Corts deciden su revocación, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley”*.

El **apartado cuarto** modifica el artículo 14 de la Ley de 2010 que enumera las causas de cese. En sus apartados 1 a 4 reproduce las causas objetivas de cese a semejanza de las plasmadas en el artículo 18 RS<sup>6</sup>: disolución de Les Corts, muerte, incapacidad, renuncia o cualquier otro supuesto contemplado por la legislación electoral general; pérdida de las condiciones específicas de inelegibilidad o inelegibilidad no apreciada por la Comisión de Estatuto del Diputado y Diputada con anterioridad a la designación; como consecuencia de incompatibilidad apreciada y no enmendada y añade un nuevo número 5 de conformidad con el cual los senadores designados por la Comunidad Autónoma cesarán en su cargo *“Por revocación de la designación acordada por el Pleno de las Corts Valencianes según el artículo 14.bis”*.

---

<sup>6</sup> Brevemente, el Reglamento del Senado establece que son causas de pérdida de la condición de senador, además de la renuncia o el fallecimiento, la anulación de la elección por sentencia judicial firme, la condena a pena de inhabilitación, la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad establecidos en la legislación, la extinción del mandato al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara y en el caso de los senadores de designación autonómica prevé que pueden finalizar su mandato, en función de lo previsto en la norma autonómica, “cuando así proceda y se comunique por las asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las comunidades autónomas”.

El polémico **apartado quinto** regula el procedimiento de revocación y añade a la Ley 9/2010 el extenso artículo 14.bis que consta de nueve apartados en los que se detallan los titulares de la iniciativa de revocación, causas, trámites y requisitos<sup>7</sup>.

El precepto dispone que Les Corts “*podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana*” de acuerdo con un procedimiento que es, en síntesis, el siguiente.

En cuanto a la propuesta de apertura del procedimiento será mediante escrito motivado dirigido a la Mesa de Les Corts firmado por dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, una décima parte de los miembros de la cámara. La solicitud de revocación habrá de exponer las causas que, a juicio de los proponentes, “*justifiquen la pérdida de confianza, fundamentada en el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones.*”

El senador al que se refiera la solicitud de revocación será requerido y comparecerá con carácter obligatorio ante la Comisión que la Mesa de Les Corts haya determinado. Salvo causa de fuerza mayor, su incomparecencia no será obstáculo para demorar el proceso, dándose por completado el trámite que será susceptible de elevarse al Pleno de Les Corts para su votación. Tras un debate iniciado por la defensa de los grupos proponentes y con la intervención posterior de todos los grupos parlamentarios, se procederá a la votación pública por llamamiento a la que los diputados podrán responder “sí”, “no” o “abstención”. Para ser efectiva la revocación requerirá el voto afirmativo de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los diputados que sean miembros del grupo parlamentario proponente del senador. La revocación no podrá alterar en ningún caso la representación proporcional por lo que se proveerá la vacante producida por los suplentes correspondientes y previa proposición del grupo parlamentario que propuso al senador revocado. La resolución adoptada se comunicará de inmediato a la Presidencia del Senado. Finalmente, se contempla un límite para el caso de que no prospere la iniciativa, prevención que afecta al grupo proponente el cual no podrá presentar otra propuesta de revocación durante el mismo período de sesiones. Si la propuesta de revocación fuera presentada entre períodos de sesiones, se imputará al período de sesiones siguiente.

El **apartado sexto** modifica el artículo 15 de la Ley de 2010 en algunos aspectos formales sobre la cobertura de vacantes de senadores que pudieran producirse durante una misma legislatura de Les Corts que se hará de manera automática por los suplentes correspondientes o, de no existir, con la propuesta previa del grupo parlamentario que propuso al senador o senadora.

El **apartado séptimo** de la Ley 10/2016 modifica el artículo 16 de la Ley 9/2010 que incorpora nuevas obligaciones de comparecencia de los senadores ante la Asamblea designante con el objeto de rendir cuentas de su actividad. En sus tres apartados el precepto dispone que los senadores habrán de comparecer bien para informar sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria (número 1) bien ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las instituciones una vez al año como mínimo para rendir cuentas de su trabajo en la Cámara Alta (número 2) y decreta el carácter obligatorio de las comparecencias por lo que la negativa del senador constituiría causa de revocación (número 3).

<sup>7</sup> Un detallado y crítico análisis de la Ley en NAVARRO, 2017: 8-15.

Por último, la **disposición transitoria única** somete a *“los senadores y senadoras designados conforme la regulación anterior a lo que establece la presente ley con excepción de las disposiciones relativas al procedimiento de nombramiento”*. Esta fórmula permitía la aplicación del procedimiento de remoción a los senadores que ya hubieran sido designados en el año 2015, tras la constitución de Les Corts.

### III. COMENTARIO A LA STC 123/2017: LA FUNDAMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contra la Ley 10/2016 se interpusieron dos recursos de inconstitucionalidad promovidos, respectivamente, por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado en febrero de 2016 y por el Presidente del Gobierno en julio del mismo año, recurso este último que provocó la suspensión de la vigencia de la Ley por expresa invocación del artículo 161.2 CE y la consiguiente aceptación del Tribunal Constitucional.

La impugnación afectó básicamente a los apartados que introdujeron el novedoso artículo 14.bis que regula el procedimiento de revocación propiamente dicho, el artículo 16 que cifra como “de carácter obligatorio” las comparecencias de los senadores y la disposición transitoria única por aplicación retroactiva de las previsiones así como a las modificaciones parciales introducidas en los artículos 1, 13 y 14 en los que se hace referencia a la mencionada posible “revocación” del nombramiento de los senadores designados por la Comunidad Autónoma.

Lo cierto es que la proposición de ley venía precedida de dos informes jurídicos negativos en cuanto a su compatibilidad con la Constitución. El primero de ellos elaborado por los servicios jurídicos de la Cámara autonómica<sup>8</sup> deducía que la falta de previsión legal expresa autorizando el procedimiento revocatorio de un senador autonómico “comportaría una lesión del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE” y, por tanto, sería nulo de pleno derecho. En segundo lugar, la Dirección General de Competencias con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales elaboró un informe en el que también objetaba la constitucionalidad de la propuesta.

#### 1. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Los demandantes afirman en su recurso que los preceptos del artículo único de la Ley 10/2016 son contrarios a la Constitución, el EACV, la LOREG y el Reglamento del Senado ya que la revocación es una causa de cese fundamentada en una razón no objetiva sino en un mecanismo de control interno de responsabilidad política alterando la garantía constitucional del mandato de los senadores de designación autonómica en ejercicio de su **derecho fundamental de sufragio** (artículo 23 CE) al atacar la integridad del mandato de los senadores de designación autonómica como núcleo esencial de su función representativa; incurre en **violación de la reserva de ley orgánica** (artículo 81.1 CE) porque las causas de extinción del mandato representativo tienen carácter objetivo no pudiendo la norma autonómica establecer nuevas causas de remoción fuera de las habilitadas en la LOREG; es contrario a la **prohibición de mandato imperativo** (artículo 67.2 CE) ya que somete al representante designado por la asamblea a instrucciones y controles que “pudieran deter-

---

<sup>8</sup> Informe realizado por el Letrado de Les Corts, Juan Antonio Martínez Corral, en fecha 1 de marzo de 2016.

minar la exigencia de responsabilidad política por incumplimiento de obligaciones de comparecencia ante un concepto subjetivo, moral y discrecional” al margen del control judicial; lesionando los principios de inviolabilidad e inmunidad (artículos 66.3, 71.1, 2 y 3 CE en relación con los artículos 164,1 y 160.4 LOREG y 18 RS) y conculcando los **principios de seguridad jurídica y de irretroactividad** de las leyes sancionadoras o restrictivas de los derechos individuales (artículo 9.3 y 9.1 CE) al afectar a senadores en el ejercicio de sus funciones representativas adquiridas conforme a unas condiciones que se ven modificadas por la nueva regulación.

Por su parte y en sentido opuesto, las alegaciones presentadas por la defensa jurídica de la Generalitat Valenciana estiman que el cese por revocación del nuevo artículo 14.bis es similar a la causa de pérdida de la condición de senador que el Tribunal Constitucional declaró constitucional en su sentencia 40/1981. En cuanto a lo que se denuncia como “rendición de cuentas” señalan que se fundamenta en la necesidad de que el cargo público goce de la confianza y el respeto de los ciudadanos siendo importante “reforzar el valor ético de la actividad política y el vínculo de confianza entre la ciudadanía y sus dirigentes”. Asimismo, se destaca que el proceso de revocación no solo exige un amplio consenso de la Cámara mediante una mayoría muy cualificada para resultar aprobado sino que se refuerza con un “casi” derecho de veto del grupo proponente. Se rechaza la objeción de que es necesaria una ley orgánica para regular las causas de cese de los senadores autonómicos por aplicación de la doctrina constitucional fijada en la sentencia antes mencionada. Tampoco se acepta que la comparecencia sea contraria a la Constitución porque se limita a prever su presencia ante la Cámara de la misma forma que lo hacía la legislación anterior y no entienden vulnerada la prohibición de mandato imperativo porque solo exige que el senador dé cuenta de su actividad y no le impone ninguna actividad determinada. Finalmente, niegan la tacha de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 9.3 CE porque, a su entender, la disposición transitoria se proyecta hacia el futuro, sin establecer retroacción alguna.

## **2. FUNDAMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional realiza, en primer lugar, unas consideraciones previas sobre la condición y posición institucionales de los senadores de designación autonómica. Explica que el Senado se integra como Cámara de representación en las Cortes Generales y, en coherencia con aquella primera condición, la Constitución prevé dos mecanismos de elección de los senadores: los miembros directamente elegidos por los respectivos cuerpos electorales y otros miembros designados por las Comunidades Autónomas. Estos últimos senadores cuentan con lo que el Tribunal ha llamado una “propia especificidad” que se concreta una determinada representatividad de la respectiva Comunidad Autónoma o de la asamblea legislativa que los designó con arreglo a un necesario criterio de proporcionalidad. Pero esta singularidad, aclara el Tribunal, ha de conciliarse, en primer lugar, con la esencial “igualdad de estatus” entre unos y otros miembros de la Cámara, cualquiera sea su origen electivo, integrantes todos ellos por igual de las Cortes Generales y, en segundo término y en estrecha relación con ello, de su no vinculación, también por disponerlo así el artículo 67.2 CE, a mandato imperativo alguno. Este mandato libre supone “la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante a voluntades políticas ajenas (...), sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría, adicionalmente, sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (artículo 23.2 CE)”. La responsabilidad política de diputados y

senadores ante aquellos por cuyo voto obtuvieron su escaño, sin perjuicio del permanente control de la opinión pública, puede ponerse a prueba únicamente a través de nuevos procedimientos de elección (“elecciones periódicas”: artículo 23.1 CE) o, por lo que ahora importa, de designación, no de otro modo.

El Tribunal Constitucional examina los preceptos impugnados por los demandantes y, siguiendo un “orden creciente” de intensidad en la relación entre los senadores autonómicos y la asamblea que los designó, ordena el enjuiciamiento de los mismos del siguiente modo: comparecencias obligatorias de los senadores para, respectivamente, informar y rendir cuentas y previsión de su posible revocación.

a) Comparecencias informativas

El artículo 16 de la Ley 9/2010 (apartado siete de la Ley 10/2016) se refiere a las comparecencias de los senadores de alcance informativo (número 1), para rendir cuentas (número 2) y con carácter obligatorio (número 3). El Tribunal señala que las posibles solicitudes para comparecencias informativas de los senadores ante la Cámara autonómica son “inocuas” desde el punto de vista de la constitucionalidad, en tanto “se limiten a contemplar meras iniciativas parlamentarias con efectos jurídicos acotados a la vida interna de las Cámaras y sin alcance vinculante alguno, por lo tanto, para el senador cuya presencia se interesa” y responden al principio general de colaboración consustancial al modelo del Estado de las Autonomías. Además, recuerda que una regla muy similar se contenía ya en la redacción originaria del artículo 16 de la Ley de 2010 que también preveía este tipo de comparecencias ante las comisiones de la asamblea autonómica, norma cuyo precedente inequívoco está en el artículo 15 de la derogada Ley 3/1988. Ni en esta Ley 3/1988 ni en aquella primera versión de la Ley 9/2010 las comparecencias se definían como obligatorias, que es lo único que cabe enjuiciar en el recurso.

Para el Tribunal Constitucional es del todo evidente que tales normas autonómicas han incurrido en incompetencia manifiesta al imponer un deber de este tipo sobre aquellos senadores, miembros de “un órgano constitucional del Estado sustraído a las competencias de las Comunidades Autónomas” y remarca que los senadores de designación autonómica quedan sometidos al ordenamiento jurídico estatutario “solo en lo que hace a las condiciones y modalidades de su designación.” Por lo que concluye que el reformado número 3 del artículo 16 de la Ley 9/2010, que califica como “de carácter obligatorio” las comparecencias informativas previstas en el número 1 del mismo artículo, se ha dictado sin sustento en competencia autonómica alguna y es contrario al propio Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, inconstitucional.

b) Comparecencia anual

De igual modo, el Tribunal aprecia inconstitucionalidad en las comparecencias anuales obligatorias de los senadores designados ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen Jurídico de las Instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado” (número 2 del artículo 16).

El precepto es inconstitucional tanto en atención a consideraciones competenciales como sustantivas. En cuanto a las primeras, también aquí el legislador autonómico ha pretendido establecer, sin base estatutaria alguna, deberes de comparecencia y de rendición de cuentas sobre senadores que, una vez designados, son miembros de un

órgano constitucional del Estado que quedan como tales sustraídos, en tanto sigan en el ejercicio del cargo, a toda disciplina por norma alguna de las Comunidades Autónomas. En relación con las segundas, la imposición sobre los senadores de designación autonómica de una tan atípica rendición de cuentas ante la Cámara (ante una de sus comisiones) supone situar a aquellos en una inequívoca situación de subordinación a la asamblea, o de dependencia política de la misma, y contraviene explícitamente lo prescrito en el artículo 67.2 CE según el cual los miembros de las Cortes Generales<sup>9</sup> “no estarán ligados por mandato imperativo”. La norma también vulnera la naturaleza constitucional de la representación política de todo el pueblo español a cuya formación concurren también estos senadores designados (artículo 66.1 CE). Se trata, aclara el Alto Tribunal, “de un precepto que solo podría haber sido establecido por la Constitución misma, no por ninguna otra fuente, estatal o autonómica, a ella subordinada”. El Tribunal Constitucional asevera con rotundidad que los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE no son designados por las asambleas legislativas autonómicas en calidad de mandatarios.

### c) Pérdida de confianza

Sin duda, el artículo 14.bis titulado “De la revocación” constituye la parte central de esta sección resolutive de la sentencia. El Tribunal Constitucional procede a realizar dos aclaraciones previas sobre la previsión a enjuiciar. En primer lugar, se refiere al carácter o naturaleza de la revocación que queda configurada como una libre potestad de la Cámara. Así, la propuesta de revocación somete a la consideración de Pleno una “pérdida de confianza” en el senador aunque trata de fundamentarla en el “incumplimiento” de unas “obligaciones ... establecidas en la actual ley” o en “actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones,” requisitos que pueden condicionar como máximo el escrito motivado en el que se formula la propuesta, no la resolución final de la cámara. Por todo ello, el pronunciamiento sobre la propuesta de revocación descansa en lo que la Ley viene a configurar como una relación fiduciaria, al modo de la relación que vincula a un gobierno parlamentario y la asamblea ante la que es responsable. En segundo término, se analiza un aspecto del procedimiento que puede culminar con su aprobación. Así, formulada la propuesta de revocación, la asamblea puede retirar su “confianza” por mayoría cualificada de dos tercios pero esto solo sería posible si no votaran en contra de su remoción ninguno de los miembros del grupo parlamentario a cuya propuesta se llevó a cabo en su día la designación. Esta particularidad implica, según el Tribunal Constitucional, el reconocimiento de un derecho de “veto” de un grupo –de cada uno de sus integrantes– parlamentario.

En cuanto al examen de constitucionalidad del artículo 14.bis propiamente dicho, el Pleno del Tribunal Constitucional aporta razones tanto de carácter competencial como sustantivo.

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional reitera que la eventual comparecencia informativa ante la Cámara de estos senadores designados por la Comunidad Autónoma podría dar lugar a críticas, de estricto alcance político, sobre su actuación en el Senado (fj 5). En el mismo sentido se pronunció años antes el Consejo de Estado: “la territorialidad de la representación que ejercen éstos se manifiesta por su origen y sus funciones y desarrolla su virtualidad en el terreno político, pero no se traduce en exigencias jurídicas” (*Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, febrero de 2006: 319).

En cuanto al vicio de incompetencia, el Tribunal explica que no está al alcance del legislador autonómico imponer controles sobre los miembros de órganos constitucionales del Estado ni disponer sobre la composición personal de tales órganos. La potestad constitucional y estatutaria de la Comunidad Autónoma se ciñe a la designación de estos senadores, al posible establecimiento de algunas condiciones e incompatibilidades adicionales a las definidas en la Constitución o en la legislación electoral general y, finalmente, a la eventual previsión de solicitudes parlamentarias de información a los senadores ya designados. De ninguna manera puede compartirse que el legislador autonómico cuente con competencia alguna para “completar el régimen jurídico” del “cese” de estos senadores.

Junto a la extralimitación competencial, el artículo 14.bis adolece de un vicio material porque introduce una genuina responsabilidad política por “pérdida de confianza” del senador ante la asamblea autonómica que resulta incompatible con los artículos 67.2 y 66.1 CE. La interdicción de todo mandato imperativo sobre los diputados y senadores entraña la garantía constitucional de que ninguno de ellos podrá quedar, en el ejercicio del cargo, sometido a voluntades ajenas y recuerda que tampoco puede sostenerse que esta potestad de remoción encuentre justificación constitucional en el hecho de que se trate de una elección “indirecta”. La prohibición del mandato imperativo se establece para todos los miembros de las Cortes Generales, sin distinción, porque todos ellos concurren por igual a la representación general del pueblo español, que en el Senado se realiza como “Cámara de representación territorial” y lo contrario infringiría, por lo demás, la igualdad de posición de unos representantes y otros, garantizada por el artículo 23.2 CE. Por todo ello, el Tribunal Constitucional declara el artículo 14.bis inconstitucional en su integridad.

#### d) Otras consideraciones

Asimismo, se declara la inconstitucionalidad parcial de otras previsiones que, por vía de conexión o consecuencia, aluden a la remoción de senadores, concretamente, los artículos 1 (inciso), 13.3 y 14.5.

Finalmente, el Tribunal no se pronuncia sobre la disposición transitoria única de la Ley 10/2016, que en el recurso se tachó de retroactiva y contraria al artículo 9.3 CE. Aclara el Alto Tribunal que esta impugnación es subsidiaria a las previsiones legales recurridas de modo principal y una vez constatada la inconstitucionalidad de las mismas, desaparece la discusión sobre la validez de esta regla transitoria.

## IV. CONCLUSIONES

Las demandas de ejemplaridad y corrección en la actuación de los representantes políticos son signo de nuestro tiempo (piénsese en la profusión de leyes “anticorrupción” aprobadas últimamente en distintas Comunidades Autónomas o las normativas autonómicas de limitación a la reelección de cargos públicos) y en esta línea debe inscribirse el intento de Les Corts al tratar de introducir un mecanismo de remoción de los senadores de designación autonómica.

Sin embargo, la STC 123/2017 señala muy claramente y por unanimidad la incompatibilidad del procedimiento de rendición de cuentas y revocación ante la asamblea autonómica designante con la prohibición constitucional de mandato imperativo, en coherencia con

una constante y sólida línea jurisprudencial<sup>10</sup> también mayoritaria entre la doctrina (por todos, PRESNO, 1999: 16 y GARCÍA-ESCUADERO, 2006: 207-209), y “marca el camino” a los Parlamentos que actualmente están reflexionando sobre la posibilidad de exigir responsabilidad a los cargos electos antes de la finalización del mandato. Nos referimos, concretamente, a 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<sup>11</sup>, promovida por Ciudadanos cuya tramitación no ha sido frenada en el Parlamento de La Rioja tras conocerse el criterio del Tribunal Constitucional a pesar de que en su artículo 8 también establece un procedimiento de revocación del nombramiento conferido al senador en representación de la Comunidad Autónoma<sup>12</sup>.

Si bien puede compartirse el objetivo perseguido con las medidas adoptadas (aumentar la calidad democrática, potenciar la vinculación y responsabilidad de los senadores designados, reforzar las relaciones entre la institución parlamentaria y los senadores, entre otros), es necesario que se haga atendiendo a los límites constitucionales. Como se ha visto, la elección de segundo grado o designación de los representantes territoriales no legitima la instauración de un régimen jurídico diferenciado del resto de parlamentarios, diputados y senadores de cualquier origen. Por ello, la posibilidad de revocación de los senadores de designación autonómica exige una específica previsión constitucional inexistente en la actualidad lo que abocaría a una necesaria reforma del Texto fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ LÚCIA, Lluís (2015). “Las elecciones en la Comunidad Valenciana”, en: *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* 10 (pp. 124-127).
- ASENSI SABATER, José y SEVILLA MERINO, Julia (1986). “La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado”, en: *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*. Valencia: Corts Valencianes.
- FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2017). “La posible inconstitucionalidad de la Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana”, Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, León, 30 y 31 de marzo de 2017. Disponible en <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacioncfernandezesquer.pdf>

<sup>10</sup> Si bien acotado a la pérdida del cargo por decisión del partido político con el que concurrieron a las elecciones, el Tribunal Constitucional dotó de contenido la prohibición de mandato imperativo en sus célebres casos Elecciones Locales I y II (SSTC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero).

<sup>11</sup> BO del Parlamento de La Rioja de 8 de febrero de 2017.

<sup>12</sup> El portavoz parlamentario de Ciudadanos en la Asamblea de La Rioja, Sr. Diego Ubis, ha defendido la propuesta porque “se basa en la distinción que efectúa el propio Reglamento del Senado” y, a diferencia de la ley valenciana, “no se trata de una reforma personalista” (“Para Cs, la sentencia del TC no frena la reforma del senador autonómico en La Rioja”, *Diario Rioja* 2, 16 de noviembre de 2017). En septiembre de 2016, el Grupo Popular en la Asamblea de Madrid también declaró su intención de modificar el Reglamento de la Asamblea para introducir esta misma medida revocatoria pero el anuncio no ha tenido posterior recorrido. Al igual que el anuncio realizado por el portavoz de Ciudadanos en la Asamblea de Castilla y León de 6 de marzo de 2017 que avanzó la presentación de una Proposición no de Ley para construir “un marco de control y rendición de cuentas” de los senadores autonómicos, con el fin de tener una garantía de que su labor “es efectiva” (“Ciudadanos llevará a pleno una PNL para controlar a los senadores autonómicos”, *La Vanguardia*, 6 de marzo de 2017).



- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2006). “A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* 17 (pp. 195-221).
- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio (2010). *La función electiva de Les Corts: El control jurisdiccional de los actos realizados en ejercicio de la misma*. Temas de las Cortes Valencianas 22. Valencia: Cortes Valencianas.
- NAVARRO MARCHANTE, Vicente J. (2017). “La revocación de senadores de designación autonómica (a propósito de la Ley valenciana 10/2016)”, Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, León, 30 y 31 de marzo de 2017. Disponible en <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacionvnavarro.pdf>
- PAUNER CHULVI, Cristina (1997). “Los requisitos de elegibilidad de los Senadores de designación autonómica”, en: *Revista de las Cortes Generales* 41 (pp. 123-151).
- PUNSET BLANCO, Ramón (1983). “La designación de los senadores por las Comunidades Autónomas. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* 8 (pp. 161-185).
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2016). “¿El escaño de Rita?”, en: *Agenda Pública*, 16 de septiembre de 2016, <http://agendapublica.elperiodico.com/el-escaño-de-rita/>
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (1999). “La prohibición de mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática”, en: *Debates constitucionales* 1.
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (1993). “La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* 37 (pp. 91-126).
- RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (eds.) (2006). *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*. Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (ed.) (2014). *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- VVAA (2006). *Teoría y Realidad Constitucional* 17, monográfico sobre el Senado.
- 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: Anuario de derecho parlamentario* 12 (pp. 269-304).



CORTS VALENCIANES