

Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre
[BOE n.º 278, 16-XI-2017]

REVOCACIÓN DE LOS SENADORES POR DESIGNACIÓN AUTONÓMICA. UN IMPOSIBLE CONSTITUCIONAL DESDE EL DERECHO AUTONÓMICO. EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En octubre del año 2016, fue aprobada la Ley valenciana 10/2016 que modificaba la precedente Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, de designación de senadores en representación de la Comunidad Valenciana. Esta Ley autonómica abordaba, además de otras cuestiones, la revocación del nombramiento de senadores por designación autonómica elegidos por Les Corts Valencianes, coincidiendo en el debate público con noticias e informaciones que relacionaban a la entonces senadora por designación autonómica M.^a Rita Barberá Nolla con tramas de corrupción, vinculadas a su etapa como alcaldesa de la ciudad de Valencia. La intención de la mayoría parlamentaria de Les Corts era propiciar un cambio legal que permitiera revocar el nombramiento de un senador por designación autonómica si no cumplía con determinadas obligaciones en el marco de la rendición de cuentas y el buen nombre de las instituciones. Ante la aprobación y entrada en vigor de esta Ley autonómica, más de cincuenta miembros del Grupo Parlamentario Popular en el Senado promovieron un recurso de inconstitucionalidad parcial contra determinados preceptos de la Ley valenciana 10/2016.

Los recurrentes pretenden la declaración de inconstitucionalidad de parte del contenido de la citada ley autonómica, basándose fundamentalmente en tres motivos: en primer lugar, alegan que la introducción de la remoción de la condición de senador por una ley autonómica carece de sustento alguno conforme a las previsiones constitucionales, estatutarias y del régimen electoral general, añadiendo además que el cambio legislativo se basa en la incorporación de un mecanismo de control interno de responsabilidad política que choca frontalmente con la división de poderes y la configuración de las Cortes Generales en nuestro sistema político-constitucional; en segundo lugar, la inoportunidad del establecimiento de una obligación de rendición de cuentas como el incorporado en la Ley; y, por último, se alude en el recurso a cuestiones en torno a la tramitación parlamentaria de la Ley (por procedimiento de urgencia, obviando el dictamen de los servicios jurídicos de la Cámara autonómica y sin justificación en su preámbulo), así como la contravención de diversos preceptos constitucionales (arts. 23, 67.2, 66.3, 71.1, 71.2, 71.3, 9.1, 9.3 y 26 CE).

Se hace especial hincapié en la argumentación del recurso de inconstitucionalidad en la prohibición de mandato imperativo recogida en nuestra Constitución en el art. 67.2 CE que, a juicio de los recurrentes, impide someter a un representante político a

controles que pudieran llegar a terminar en la exigencia de responsabilidad política por incumplimiento de las obligaciones de comparecencia sin el oportuno control judicial. Igualmente, se incide en que las causas de extinción del mandato representativo deben tener carácter objetivo, sin que una ley de índole autonómica pueda establecer nuevas causas para la remoción de la condición de senador más allá de los supuestos establecidos en la legislación básica del régimen electoral general.

El Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de febrero de 2017, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Se personaron en el procedimiento, por acuerdo de sus respectivas Mesas, tanto el Senado como el Congreso; representación de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y también de la Abogacía del Estado. La letrada de Les Corts Valencianes presentó alegaciones al recurso y fue desechando cada uno de los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por los recurrentes, apoyándose para ello en doctrina del propio Tribunal (*vid.* entre otras: SSTC 40/1981, 5/1983, 29/1983, 108/1986, 76/1989) y solicitando que se dictara sentencia desestimatoria del recurso, al igual que el representante de la Abogacía de la Generalitat Valenciana.

El Alto Tribunal, en su pronunciamiento, recuerda la especificidad de los senadores designados por las Comunidades Autónomas (*vid.* STC 76/1989, FJ 3), si bien considera la «igualdad de estatus» entre los miembros de las Cortes Generales (*vid.* STC 40/1981, FJ 3.c) y que el procedimiento y las condiciones de designación de estos senadores se establece en los diferentes Estatutos de Autonomía (FJ 3, a). Pese al diferente modo en que fueron elegidos, los senadores son miembros de las Cortes Generales y lo son como el resto de los elegidos por sufragio, representando a todo el pueblo español y no solo a la Comunidad Autónoma por cuya asamblea legislativa fueron nombrados (FJ 3, b).

La introducción de la comparecencia a requerimiento de Les Corts de los senadores nombrados por designación autonómica ante la Cámara valenciana no merece, a priori, reproche de inconstitucionalidad, en tanto favorece el flujo de información entre instituciones representativas, esencial y consustancial a la forma de organización territorial del Estado español (*vid.* STC 78/2017). Ahora bien, para el Alto Tribunal no tiene encaje constitucional el deber de comparecencia de los senadores (art. 16.3 de la Ley 9/2010, cuya modificación por la Ley de 2016 es recurrida), en la medida en que ninguna Comunidad Autónoma puede disponer cosa alguna sobre órganos de las instituciones generales del Estado (*vid.* STC 128/2016) y, en este sentido, los senadores —todos, en plano de igualdad, con independencia de su modo de elección— son miembros de un órgano constitucional del Estado: las Cortes Generales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre la posible constitucionalidad de la previsión de comparecencias obligatorias de haber sido incorporada al Estatuto de Autonomía —con rango de Ley orgánica— en lugar de en una ley autonómica (FJ 4).

Del mismo modo, el carácter obligatorio de la comparecencia anual que establece el reformado artículo 16.2 de la Ley 9/2010 es declarado inconstitucional, considerando además el Tribunal Constitucional que esta obligación es, a todas luces, una contradicción material con la Constitución al situar a los senadores, con una «atípica fórmula de rendición de cuentas», en una situación de subordinación o de dependencia política ante la asamblea, rompiendo con la naturaleza constitucional de la representación política de todo el pueblo español —idea de representación indisolublemente unida a la de mandato libre—, suponiendo además una contradicción explícita respecto a lo contenido en el art. 67.2 que prohíbe expresamente el mandato imperativo, recordando que los senadores designados por las asambleas legislativas autonómicas no ejercen su función parlamentaria en calidad de mandatarios (FJ 5).

En torno a la posibilidad de revocar a los senadores designados por la asamblea legislativa autonómica, con la incorporación de un nuevo artículo 14 bis en la Ley 9/2010 por la Ley 10/2016, es destacable que, para el éxito de la revocación, se exige mayoría cualificada y, además, ningún voto negativo de entre los miembros del grupo parlamentario que en su momento actuó como proponente del senador designado por la asamblea autonómica cuyo nombramiento se pretendiera revocar. El Tribunal Constitucional detecta paralelismo entre este supuesto y los ya declarados con anterioridad no conformes al texto constitucional cuando se vinculaba el mantenimiento en el cargo representativo a la voluntad del partido (STC 5/1983 en relación con las SSTC 36/1990 y 251/2007). Reitera el Alto Tribunal, además, que existe nuevamente una contradicción de carácter competencial, en tanto una ley autonómica no puede imponer controles o deberes sobre miembros de órganos constitucionales del Estado ni incidir sobre la libre disposición sobre la composición personal de los mismos. Por último, desde un punto de vista sustantivo, tampoco se encuentra encaje constitucional a la motivación de la revocación en la «pérdida de confianza» de la Cámara, por ser claramente contraria a los artículos 67.2 y 66.1 CE. La prohibición del mandato imperativo se extiende, además, a todos los miembros de las Cortes Generales, sin que quepa distinción hacia los senadores nombrados por designación autonómica, elegidos de forma indirecta (FJ 6, b). Por estas razones, el artículo 14 bis de la Ley 9/2010, introducido por la Ley 10/2016, es declarado inconstitucional en su integridad; a lo que cabría añadir, por último, la infracción del artículo 23.2 CE de todos los preceptos enjuiciados por el Tribunal Constitucional en el estudio del recurso objeto de estudio, al apreciar una perturbación ilegítima en el ejercicio del cargo de senador y a la naturaleza de la representación política (FJ 7; *vid.* por todas 32/2017, FJ 4).

En definitiva, y tras el análisis realizado por el Tribunal Constitucional en torno a la Ley aprobada por Les Corts Valencianes so pretexto de la mejora de la rendición de cuentas y posibilitar la revocación de los senadores designados por la propia cámara representativa autonómica por pérdida de confianza, el máximo intérprete y garante del cumplimiento de nuestra Constitución estima el recurso de inconstitucionalidad

presentado por más de cincuenta senadores y declara inconstitucionales varios apartados del artículo único de la Ley 10/2016 que modificaba la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana. De este modo, el procedimiento de rendición de cuentas y la revocación que Les Corts pretendían instaurar por medio de la modificación legal han quedado sin efecto. No obstante, ello no quiere decir que los objetivos perseguidos —en su conjunto o algunos de ellos— por la mayoría de la asamblea legislativa valenciana en el momento de la aprobación de la ley declarada no conforme a la Constitución no sean posibles en el futuro a través de los procedimientos normativos correspondientes como, por ejemplo, una posible reforma constitucional o estatutaria.

José Luis MATEOS CRESPO