

**DEL IDEAL REPRESENTATIVO
DEL MANDATO AL BLOQUEO DE
LA REFORMA TERRITORIAL DEL
SENADO UN ANÁLISIS CRÍTICO
DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 123/2017, DE 2 DE
NOVIEMBRE**

PABLO GÓMEZ PERPINYÀ

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA. DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO A LA LEY 9/2010, DE 7 DE JULIO, DE LA GENERALITAT, DE DESIGNACIÓN DE SENADORES O SENADORAS EN REPRESENTACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA. II. LA COMPARECENCIA Y EL REVOCATORIO EN LA LEY 10/2016, DE 28 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/2010, DE 7 DE JULIO, DE LA GENERALITAT, DE DESIGNACIÓN DE SENADORES O SENADORAS EN REPRESENTACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA. 1. La pretendida obligatoriedad de la comparecencia. 2. Una revocatoria del mandato mutuamente aceptada. III. LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES PARA DEFINIR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE SENADORES. LOS LÍMITES DE UNA CONCEPCIÓN IDEALIZADA DEL MANDATO REPRESENTATIVO. IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 21.06.2024
Fecha aceptación: 12.11.2024

DEL IDEAL REPRESENTATIVO DEL MANDATO AL BLOQUEO DE LA REFORMA TERRITORIAL DEL SENADO UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 123/2017, DE 2 DE NOVIEMBRE

PABLO GÓMEZ PERPINYÀ¹

Profesor sustituto de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense
de Madrid y Doctor en Derecho

INTRODUCCIÓN

Pocas instituciones han concitado una crítica tan unánime como el Senado de 1978, tanto por parte de la doctrina como por la opinión pública². Su incorporación al texto constitucional se produjo por decantación directa de la última Ley Fundamental del régimen franquista la cual sirvió a partes iguales para el desmantelamiento institucional de la dictadura, así como para definir la configuración del nuevo sistema democrático desde su alumbramiento.

La Ley para la Reforma Política (LRP), fiel reflejo de «los temores ancestrales de los bicameralitas» respecto de la democracia³, logró transponer en la Constitución de 1978 los elementos nucleares de una organización institucional que perseguía el

¹ Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Ciudad Universitaria. 28040 Madrid. Email: pagome19@ucm.es ORCID: 0009-0004-0945-5404

² Aja Fernández, Eliseo; Alzaga Villaamil, Óscar; García Roca, Javier; Garrorena Morales, Ángel; Solozábal Echavarría, Juan José. (2006). «Sobre el Senado y su hipotética reforma. Encuestados», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, págs. 9-64.

³ Punset, Ramón. (1987). *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, pág. 98.

bloqueo de cualquier aspiración federalizante⁴. De hecho, conviene recordar que la Constitución no introdujo modificación alguna respecto de los elementos definitorios del sistema político (bicameralismo, número de diputados y senadores, circunscripción provincial, mismo número de senadores para cada provincia, fórmula electoral, etc.) integrando prácticamente sin matices aquel «bloque normativo preconstitucional»⁵.

De esta manera, el Senado, en su acepción de «bicameralismo social de origen británico»⁶ volvió a la vida política española como una institución propia de la «Constitución histórica tradicional»⁷ que había reivindicado Jovellanos como «Constitución interna» en el preludio constituyente gaditano:

«Y aquí notaré que oigo hablar mucho de hacer en las mismas Cortes una nueva Constitución, y de ejecutarla, y en eso sí que, a mi juicio, habría mucho inconveniente y peligro. ¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela sin duda; porque, ¿qué otra cosa en una Constitución que el conjunto de leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos, y los medios saludables de preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce? ¿Hay algunas que el despotismo haya atacada y destruido? Restablézcanse. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas? Establézcanse»⁸.

Con sus diferencias en cada una de las etapas, el bicameralismo definió la estructura de las Cortes en las Constituciones de 1834, 1837, 1845, 1869 y 1876⁹.

En 1978 el constituyente se limitó a corregir los elementos no democráticos del Senado en su configuración de la LRP —a excepción de la quiebra del principio de igualdad a través de la atribución de cuatro senadores a cada provincia con independencia de su población¹⁰— y más concretamente el art. 2.3 que preveía la designación real de una quinta parte de los senadores. Ello fue sustituido por la designación por parte de las Comunidades Autónomas de una idéntica proporción de senadores, los cuales se convirtieron en «la manifestación más evidente»¹¹—o quizás el único aspecto si nos referimos específicamente a la composición de la Cámara Alta— que

⁴ Caamaño Domínguez, Francisco (2014). *Democracia federal*, Madrid, Turpial, pág. 39.

⁵ Pérez Royo, Javier. (2015). *La reforma constitucional inviable*, Madrid, Catarata, págs. 56-60.

⁶ Garrido López, Carlos. (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Madrid, Marcial Pons, pág. 27.

⁷ García Pelayo, Manuel. (1991). *Obras completas*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 265 y ss.

⁸ De Jovellanos, Gaspar Melchor (2008). “Consulta sobre la convocatoria de Cortes por estamentos (22 de mayo de 1809)”, en De Jovellanos, Gaspar Melchor, *Obras completas*, vol. XI, Gijón, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, págs. 696-697.

⁹ Varela Suances-Carpegna, Joaquín. (2020). *Historia constitucional de España*, Madrid, Marcial Pons.

¹⁰ Pérez Royo, *op. cit.*, pág. 97.

¹¹ García-Escudero, Piedad. (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs.73-74.

parece corresponderse con la definición del artículo 69.1 CE: «El Senado es la Cámara de representación territorial». Un contrapunto meramente estético o un resorte de territorialidad en una cámara que históricamente había tenido una fuerte impronta aristocrática y corporativa y que en la España democrática necesitaba aproximarse, aunque fuera en apariencia, a un bicameralismo respetuoso con el principio democrático y coherente con un futuro Estado de las Autonomías. Todo ello forma parte de los hechos fundantes de la «federación sin federalismo»¹² que bien puede definir la España de hoy.

Las opiniones críticas con la actual configuración del Senado son abrumadoramente mayoritarias, tanto en lo relativo a sus funciones, como en su composición o en una combinación de ambas. Ciertamente, las diferentes posiciones manifestadas por la doctrina constatan la disonancia entre la pretensión formal de la Constitución de instituir una Cámara de representación territorial e inmediatamente después proceder a su desterritorialización a partir de una relación de ajenidad con la principal unidad política de adscripción territorial: las Comunidades Autónomas. Compartiendo este tronco común, a menudo las diferentes posiciones expresan soluciones alternativas que pretenden resolver problemas analizados por la generalidad.

Así, autores como Aja consideran que las funciones de un hipotético nuevo Senado especializado en asuntos autonómicos deberían ser las que definieran su composición y no al revés¹³. Desde esta perspectiva, revertir la subordinación funcional del Senado al Congreso en aquellos asuntos que tuvieran relevancia autonómica resultaría una reforma deseable, si bien ello comportaría no pocos problemas a la hora de identificar tales materias. Por otra parte, un «bicameralismo fuerte», con cámaras que difieran en su composición pero que sean iguales en poderes, no se corresponde con la tendencia de las segundas cámaras en los sistemas bicamerales de nuestro entorno¹⁴. En este sentido, son conocidos los problemas que ocasiona en Alemania la necesidad de contar con el consenso del *Bundesrat* para adoptar determinadas decisiones, incurriendo sistemáticamente en bloqueos que han terminado llevando a buena parte de la doctrina a pedir una reforma constitucional¹⁵.

Hay autores que, rechazando que sea necesario invertir la lógica de la primacía funcional del Congreso en favor del Senado¹⁶, defienden la reforma de su composición como la única necesaria¹⁷ y otros considerándola como el ámbito donde sería más

¹² Caamaño, *op. cit.*, pág. 18.

¹³ Aja, Eliseo. (1995). «Principales líneas de reforma constitucional del Senado», en *Autonomías*, núm. 20, págs. 51-60.

¹⁴ Lijphart, Arend. (2007). *Modelo de democracia*, Barcelona, Ariel, pág. 2007.

¹⁵ Darnstädt, Thomas. (2005). *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, pág. 66-67.

¹⁶ Punset, Ramón. (2020). «El Senado español como cámara de las Comunidades Autónomas. Un proyecto de reforma constitucional», en *Federalismi*, núm. 27, pág. 19.

¹⁷ Punset, Ramón (2008). «Funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo», en Solozábal Echevarría, Juan José, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Estado, pág. 65.

urgente¹⁸. Entre estos, conviven posiciones diversas en lo relativo al carácter proporcional o mayoritario de su elección, la proporción adecuada de senadores designados en relación con los provinciales, la conveniencia o no de situar a la provincia como circunscripción electoral general o la asignación de un número fijo de escaños por provincia.

Precisamente, hay autores que enfatizan más la crítica atribuyendo al Senado un carácter «anticonstitucional» como consecuencia de la quiebra del principio de igualdad a cuenta del reparto senadores por provincias¹⁹. Y otros, aun compartiendo algunas de estas reflexiones, apuntan a la falta de una cultura política federal como base de un problema para cuya solución no bastaría un «acomodo jurídico o institucional»²⁰.

Este grupo de argumentos —los favorables a una reforma fundamentalmente basada en la composición del Senado con algunos elementos funcionales— representan la posición mayoritaria entre la doctrina, con diferentes acentos e intensidades; y en ella ocupa un lugar destacado el papel de los senadores designados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 69.5 CE). Una figura novedosa en el constitucionalismo español que guarda coherencia con la innovación contenida en el artículo 2 y en el Título VIII de la Constitución²¹ pero que, debido a su escasa proporción y a los límites impuestos por la doctrina constitucional, especialmente a partir de la STC 123/2017, de 2 de noviembre, han agotado aparentemente el potencial que atesoraban ante el reto de lograr una reforma del Senado que lo pusiera en sintonía con el actual Estado de las Autonomías.

Por último, cabría mencionar a aquellos que directamente han puesto en cuestión la conveniencia de su existencia y que serían favorables a su supresión²². Se trata de una posición que tuvo un gran predicamento entre los sectores liberales y progresistas influidos por el constitucionalismo revolucionario francés²³ durante el siglo XIX y primer tercio del XX. Sin embargo, en la actualidad es una posición minoritaria en tanto existe un consenso amplio en torno a que la Cámara Alta vendría a ser una exigencia derivada del carácter descentralizado del Estado que determinaría

¹⁸ Solozábal Echevarría, Juan José. (2008). “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en Solozábal Echevarría, Juan José, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Estado, págs. 47-48.

¹⁹ Pérez Royo, *op. cit.*, pág. 97.

²⁰ Caamaño, *op. cit.*, págs. 44-45.

²¹ Merino Merchán, José Fernando. (1998). “El Senado como cámara de representación territorial” en VV.AA., *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson, pág. 41.

²² Ruipérez Alamillo, Javier. (2015). «¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, págs. 131-169.

²³ Fernández Sarasola, Ignacio. (2022). *Utopías constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 181 y ss.

la articulación de procedimientos que permitan la participación de los territorios en las instituciones centrales del Estado²⁴.

I. DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA. DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO A LA LEY 10/2016, DE 28 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/2010, DE 7 DE JULIO, DE DESIGNACIÓN DE SENADORES O SENADORAS EN REPRESENTACIÓN DE LA *COMUNITAT VALENCIANA*.

En ocasiones, quienes han mostrado una posición más proclive a reconocer que la Cámara Alta sí habría desempeñado eficazmente la función de cámara de reflexión y doble lectura, han reconocido que la escasa relevancia política del Senado no es producto de ningún fenómeno contemporáneo, sino que nunca ha ocupado una posición central²⁵. Tal circunstancia solamente podría llegar a entenderse como un problema que radica en su propio diseño constitucional. Un extremo compartido por gran parte de la doctrina desde hace tres décadas y que pretendió ser resuelto a través de vías aparentemente menos dolorosas que hoy pueden ser valoradas con la perspectiva del tiempo.

A esta conclusión se puede llegar tras un largo periplo en el que identificamos tres momentos fundamentales: 1º) la culminación del proceso de descentralización autonómico en 1983, al constatarse la escasa eficacia práctica de la previsión del artículo 69.1 CE; 2º) La reforma del Reglamento del Senado en 1994 con la incorporación de la Comisión General de Comunidades Autónomas como gran novedad en el intento por resolver el déficit autonómico del Senado sin cuestionar su diseño constitucional; y 3º) La crisis de representación surgida al calor de la crisis económica de 2008 y que tuvo en el Movimiento de los Indignados (2011) su máximo exponente bajo la consigna del «no nos representan» y la exigencia social de mayor control y transparencia sobre la actividad política de gobiernos y representantes públicos a partir de una nueva concepción de la democracia representativa que fue plasmada, entre otras, en la reforma de la Ley valenciana de designación de senadores.

Con la irrupción de nuevas fuerzas políticas a partir del año 2014 y bajo la pretensión de explorar nuevas formas de control-participación de la ciudadanía en los procesos políticos, los mecanismos de democracia directa alcanzaron una cierta repercusión en la escena pública hasta el punto de que hubo quienes intentaron llevar a cabo reformas que, en ocasiones, aumentaron significativamente el enfrentamiento político entre nuevos y viejos actores. Este proceso estuvo a su vez acompañado de un debate que afectaba a la estructura institucional del Estado, cuestionándose la eficacia

²⁴ Verdú, Pablo Lucas. (1966). *Teoría general del bicameralismo*, Madrid, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, pág. 188.

²⁵ García-Escudero, Piedad. (2023). «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?», en *Cuadernos constitucionales*, núm. 4, pág. 27.

de ciertas instituciones y proponiéndose reformas de calado constitucional. Sin ir más lejos, y por mencionar los dos ejemplos más notorios: Podemos articuló en 2014 los «cinco consensos» que fundaron el partido con una consulta en la que sus inscritos apoyaron mayoritariamente la supresión del Senado junto con las diputaciones y los consejos consultivos. Por su parte, Ciudadanos integró en sus «Propuestas de regeneración democrática e institucional²⁶» la supresión del Senado y la creación de un Consejo de presidentes de las Comunidades Autónomas.

En este contexto surgió la proposición de Ley Valenciana a la que me refiero en este trabajo. Una iniciativa que respondía políticamente a la imputación a la exalcaldesa de Valencia, Rita Barberá, por el caso Taula²⁷ y que, en suma, defendía un reforzamiento del vínculo de los senadores autonómicos con la cámara designante. Para ello, se preveía la creación de nuevas instituciones de control y rendición de cuentas que revirtieran en la mejora de la confianza de los ciudadanos en la política hasta el extremo de contemplar la posibilidad de revocar el mandato bajo ciertas circunstancias:

«(...) la necesidad de establecer las condiciones para el mantenimiento de la confianza otorgada para la “representación de la *Comunitat Valenciana*” y de las consecuencias jurídicas de actuaciones que puedan ser apreciadas por la mayoría absoluta de la asamblea autonómica como lesivas para los intereses de la *Comunitat* o pudieran comportar un desprestigio de las instituciones (...)»²⁸.

Esta Ley fue recurrida tanto por los diputados del Grupo Parlamentario Popular como por el Gobierno de Mariano Rajoy, siendo declarada inconstitucional en una sentencia que marcará desde entonces el sentido del artículo 69.5 CE y el tipo de relación que vincula a los senadores autonómicos con las cámaras designantes.

II. LA COMPARECENCIA Y EL REVOCATORIO EN LA LEY 10/2016, DE 28 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/2010, DE 7 DE JULIO, DE LA GENERALITAT, DE DESIGNACIÓN DE SENADORES O SENADORAS EN REPRESENTACIÓN DE LA *COMUNITAT VALENCIANA*

La reforma proponía la modificación de cuatro artículos (1, 13, 14 y 16) y la inclusión de uno nuevo (artículo 14 bis). De entre todas ellas, nos centraremos

²⁶ Propuesta 26: https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-nuestras.ideas.reformas-democraticas-institucionales/reformas-democraticas-institucionales.pdf?__v=136_0.

²⁷ El 26 de enero de 2016 la Guardia Civil puso en marcha la operación *Taula* que perseguía la financiación ilegal de campañas electorales del PP en el Ayuntamiento de Valencia a través de un presunto delito de blanqueo de capitales entre los años 2003 y 2011.

²⁸ Exposición de motivos de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la *Generalitat*, de designación de senadores o senadoras en representación de la *Comunitat Valenciana*.

exclusivamente en dos de las propuestas que son las que representan una novación sustancial de la relación que tradicionalmente han mantenido los senadores autonómicos con las cámaras designantes. Esto es: la comparecencia y la revocatoria del mandato.

1. *La pretendida obligatoriedad de la comparecencia*

La comparecencia no constituía en sí una novedad dado que es una institución implantada en diversas asambleas autonómicas que ocasionalmente —y sin un gran impacto político, todo sea dicho— es empleada para que los senadores autonómicos informen sobre el ejercicio de sus funciones. Así sucede, por ejemplo, en el caso de Andalucía (artículo 223 de su Estatuto de Autonomía y artículo 8 de la Ley 19/2007, de 17 de diciembre) o en el de Cataluña (artículo 9 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo). Sin embargo, la novedad introducida por la reforma valenciana es su pretendido carácter obligatorio, tal y como recogía el artículo 16.3.

La comparecencia se configuraba como una obligación ordinaria de los senadores autonómicos a la que deberían atender, al menos, con carácter anual «ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado». Pero también quedaba definida como una obligación extraordinaria en dos sentidos: a petición de un grupo parlamentario a imagen y semejanza de las comparecencias previstas para cualquiera de los miembros del Gobierno (artículo 16.1); y en el marco de un procedimiento revocatorio, siendo también de carácter obligatorio y sancionando la inasistencia, salvo causa de fuerza mayor, con la finalización del trámite y su elevación a Pleno para votación (artículo 14 bis.5).

La obligatoriedad de una disposición depende del establecimiento de una consecuencia jurídica negativa asociada a su incumplimiento. En caso contrario nos encontramos, a lo sumo, ante una recomendación, un imperativo moral o una «norma de conducta»²⁹ que al no ir acompañada de una norma sancionadora no puede ser considerada una norma jurídica en sentido estricto. Y todo ello por más que un legislador obstinado pretenda condicionar hasta el límite de su poder el comportamiento de aquellos que deben su cargo a su decisión y haga para ello un uso excesivo del lenguaje hasta el punto de confundir pretensiones políticas con verdaderas obligaciones jurídicas, quebrando así el sentido racional normativo de las leyes de un Estado constitucional³⁰. No obstante, y hasta aquí alcanza mi desazón con la forma de proceder del legislador valenciano, una deficiente técnica legislativa no determina por sí misma la inconstitucionalidad de un precepto por más que el Tribunal Constitucional argumentara en sentido contrario al afirmar que de admitirse tal obligatoriedad

²⁹ Salgado González, Álvaro. (2015). «Constitución, normal y Ley penal» en *Revista jurídica Mario Alario D Filippo*, vol. VII, núm. 14, pág. 46.

³⁰ García Pelayo, *op. cit.*, pág. 276.

se estaría admitiendo «una inequívoca situación de subordinación a la asamblea, o de dependencia política de la misma, al modo de la relación fiduciaria que vincula al gobierno parlamentario» lo cual a su juicio contravendría «lo prescrito en el artículo 67.2 CE» (STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 5).

En la reforma, la comparecencia se presenta como una figura con una apariencia reforzada, con un hipotético potencial político, pero de la que no se desprende efecto jurídico alguno. Así, el contenido de la comparecencia y las conclusiones a las que pudieran llegar los diputados al respecto, quedan relegados al ámbito del debate parlamentario, como si de una proposición no de ley se tratara, una declaración institucional o una opinión que puede generar mayor o menor adhesión. Quizás la duda pudiera existir en el caso de la comparecencia prevista para el procedimiento revocatorio, en tanto la ausencia del compareciente determina la finalización del trámite, quedando a la espera de la decisión del Pleno. Sin embargo, la continuación de un trámite por inasistencia no puede ser concebida ni tan siquiera como un silencio positivo, es decir, como la aceptación de los motivos alegados en la solicitud de revocación. Al contrario, lo que se deduce de aquello es, precisamente, la ausencia de efectos jurídicos de la falta de celebración de la comparecencia, que tampoco determina la paralización del trámite. Por tanto, si en ausencia de comparecencia el senador no es automáticamente revocado y si ello tampoco determina el decaimiento de la iniciativa, se puede afirmar que estamos ante un trámite jurídicamente intrascendente o un derecho de libre disposición para el senador que puede ser ejercido a petición propia o a instancia de algún grupo parlamentario.

En el Derecho Parlamentario español la comparecencia es un «instrumento de control específico»³¹ tradicionalmente previsto para reclamar la presencia de miembros del Gobierno ante las cámaras (artículo 110 CE) o para que estos se hagan oír. Sin embargo, nada impide que otras figuras representativas la lleven a cabo, como de hecho sucede con el Defensor del Pueblo o incluso con figuras ajenas a la dinámica designación-rendición de cuentas en el marco de las comisiones parlamentarias. Estamos, por tanto, ante un instrumento que puede ser empleado por una multiplicidad de sujetos para llevar su voz al Parlamento.

La propuesta valenciana no ocultaba su vocación. El fin último de la comparecencia era la rendición de cuentas o la fiscalización del senador, el cual «representa, al menos vocacionalmente, a sus nacionalidades y regiones de procedencia»³². Una forma de control-información por la que la cámara tenía la oportunidad de expresar su opinión en torno a un tema de relevancia y de afectación específica al senador en cuestión, lo cual no debería constituir *per se* un problema toda vez que resulta comúnmente aceptado que después de 40 años de régimen constitucional, «no hay

³¹ Rubio Llorente, Francisco. (1993). *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pág. 270.

³² Núñez Rodríguez, Victorino. (1998). “Los parlamentos autonómicos como foro de elección senatorial” en VV.AA., *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson, pág. 88.

democracia sin responsabilidad»³³. Inclusive podríamos admitir las aseveraciones del Tribunal Constitucional, en tanto que tal comparecencia pudiera llegar a influir en la acción política del compareciente, asumiendo que del carácter representativo de su mandato se derivan intereses políticos en disputa que en un entorno democrático se expresan en el espacio público y cuya capacidad de influir en los demás —afortunadamente— escapa del control jurídico.

Parece claro que de la acción parlamentaria persuasiva de un diputado no puede deducirse un delito de coacciones, del mismo modo que de la comparecencia de un senador y de las opiniones de la Cámara al respecto, no se puede deducir el cuestionamiento de la representatividad del mandato sino, en todo caso, la confirmación de que el mandato representativo se desarrolla en un contexto de pluralismo político y libertad de expresión. Tal y como afirmar Held al analizar la postura de Weber: «la democracia es un componente vital de los arreglos institucionales (...) para el mantenimiento de una cultura política liberal»³⁴. Inferir de una comparecencia parlamentaria prevista legalmente la anulación de la libertad e independencia del compareciente es incurrir en una rigidez que, de aplicarse en los mismos términos a otras situaciones, a buen seguro supondría un escollo insalvable para la vida parlamentaria.

2. Una revocatoria del mandato mutuamente aceptada

La reforma preveía además una revocación con causa, a partir de dos parámetros: causas lesivas contra el interés general y el desprestigio a las instituciones públicas:

«La solicitud de revocación deberá (...) exponer las causas que, a juicio de los proponentes, justifiquen la pérdida de confianza, fundamentada en actuaciones que se consideren lesivas para los intereses generales de la *Comunitat Valenciana* o comporten el desprestigio de las instituciones» (art. 14 bis).

No era difícil prever que la alusión a un concepto indeterminado como el «interés general» o el «desprestigio» fuera a dar lugar a las discrepancias políticas (primero) y jurídicas (después) que se produjeron y que culminarían con la declaración de inconstitucionalidad de este precepto.

En el primer caso, estamos ante un concepto polisémico, indeterminado³⁵ y con relevancia constitucional en diferentes áreas; y que otorga al poder público un «margen de apreciación» para valorar su conculcación (Sentencia 517/2006 del Tribunal Contencioso Administrativo, de 31 de julio de 2006). Un concepto históricamente controvertido que es abordado por los principales pensadores clásicos (Aristóteles, Hegel, Bentham o Rousseau, por mencionar a algunos de los principales) desde

³³ Caamaño, *op. cit.*, pág. 272 y ss.

³⁴ Held, David. (1987). *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

³⁵ López Calera, Nicolás. (2010). «El interés público: entre la ideología y el Derecho» en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol. 44, pág. 133.

ópticas diversas y en ocasiones irreconciliables. Por tanto, es fácil deducir que su inclusión como causa objetiva de un procedimiento que puede determinar la pérdida de la condición de senador podría ser calificado de ambiguo o arbitrario, como de hecho sucedió.

En el segundo de los casos estamos directamente ante una valoración antijurídica que incluye un parámetro eminentemente valorativo y subjetivo que responde a una pulsión social o política que por ser más o menos mayoritaria, no deja de ser arbitraria. Una norma, sobre todo cuando potencialmente afecta a derechos fundamentales —en este caso el derecho de participación política del artículo 23 CE—, no puede incluir elementos valorativos que, de aplicarse, impondrían un régimen fundamentado en la inseguridad jurídica y en el dictado de la voluntad de la mayoría sin límite alguno; es decir, la quiebra del imperio de la Ley (artículo 9.2 CE).

Precisamente en pos del «interés general» el Tribunal Constitucional ha señalado la importancia de asegurar la libertad y la independencia de los representantes públicos (STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 5). Del mismo modo, el «interés general» es el que debe justificar la activación de formas de control parlamentario como las interpelaciones (artículo 170.2 Reglamento del Senado) y su vulneración constituye el fundamento de la aplicación del mecanismo extraordinario del artículo 155 CE.

Las condiciones a las que se refería el citado artículo 14 bis constituyen, al menos formalmente, causas de pérdida de la condición de senador. Sin embargo, y esta es nuevamente una de las claves del mecanismo propuesto, ello dependería esencialmente de la decisión del grupo parlamentario que propuso al senador de quien se pretende la revocación. Por tanto, *stricto sensu*, las Cortes Valencianas no podrían revocar por sí mismas sino a partir de la autorización expresa del grupo que hubiera sido proponente de aquel candidato. Un *barakiri* del que no nos constan precedentes y que para llevarse a cabo requeriría de unas condiciones políticas extraordinariamente singulares.

La originalidad y escasa ortodoxia del mecanismo está fuera de toda duda. El mismo parece responder a situaciones en las que una persona hubiera podido hacer un uso espurio de su condición de senador para eludir ciertas responsabilidades jurídicas y políticas —a pesar de que tal circunstancia no es debidamente objetivada en la Ley— y, ante los límites que impone la prohibición del mandato imperativo, el legislador opta por articular un mecanismo de descarga de responsabilidades sobre el grupo que propuso al ahora senador. Una suerte de reprobación, con apariencia revocatoria.

Sin embargo, el legislador valenciano pasó por alto un factor de suma importancia en su pretensión de sortear la prohibición del mandato imperativo. Y es que el mismo no simplemente opera en protección de un representante perteneciente a una minoría parlamentaria respecto de las directrices que la mayoría pretenda darle, sino que también lo hace en protección de la libertad e independencia del representante respecto de su propia formación. Por tanto, poco importará a efectos de valorar la conculcación del derecho de participación política y del mandato representativo, que

la revocación se hubiera llevado a cabo con el apoyo expreso o tácito del grupo que hubiera propuesto al senador o con su más ferviente oposición. Los grupos parlamentarios no pueden disponer de los senadores designados tras su propuesta como si se tratara de la ordenación de los recursos propios del grupo en diversas tareas internas. Desde el mismo momento en el que la persona designada adquiere la condición de senador, esta se convierte en un sujeto de los derechos y obligaciones inherentes al cargo, y todo ello con independencia del procedimiento que se hubiera seguido con anterioridad:

«Una vez designados e integrados en la Cámara [...], los senadores de origen autonómico ostentan una posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales y les es de aplicación, en particular, el régimen jurídico común que la Constitución dispone para cualesquiera senadores» (STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3).

Esta forma de revocatoria mutuamente aceptada resuelve el respeto a la proporcionalidad de la designación de senadores exigida por la Constitución, pero desprotege al representante individualmente considerado. Ello no significa que la pretensión del legislador no fuera deseable desde el punto de vista de reforzar el poder del Parlamento frente a comportamientos individuales poco éticos, pero ciertamente la solución propuesta terminaba por comprometer la naturaleza del mandato del representante, tal y como está recogido en estos momentos en el artículo 67.2 CE.

III. LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES PARA DEFINIR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE SENADORES. LOS LÍMITES DE UNA CONCEPCIÓN IDEALIZADA DEL MANDATO REPRESENTATIVO

¿En qué lugar deja la STC 123/2017, de 2 de noviembre, el mandato contenido en el artículo 69.5 CE por el cual se le otorga competencia a las Comunidades Autónomas para definir el régimen jurídico de la designación de los senadores autonómicos? ¿Sucede, como sugiere Núñez Rodríguez, que la mera consideración de senadores autonómicos «excepciona [...] la competencia absoluta de la legislación electoral general sobre la regulación del Estatuto de éstos»³⁶?

Ciertamente, la rigidez mostrada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 123/2017, de 2 de noviembre, contrasta con la flexibilidad de la histórica Sentencia 40/1981 por la que, dentro de la consideración de la designación de senadores por las Comunidades Autónomas «como un aspecto de su autonomía» (FJ 1 d II), se avaló que las Comunidades Autónomas pudieran optar «dentro del marco de su autonomía e independencia [...] entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea Legislativa (Estatuto catalán y Ley 4/1981, de 18 de marzo sobre

³⁶ Núñez Rodríguez, *op. cit.*

designación de Senadores representantes de Euskadi) o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)». Es decir, el TC consideró la constitucionalidad de aquellas disposiciones normativas (estatutarias o legislativas) que, en el ejercicio de su autonomía política, habían determinado criterios diferentes a la hora de definir la duración del mandato de representantes públicos en las Cortes Generales. No se consideró, en contra de la opinión manifestada por Punset, que pudiéramos estar ante una reducción de las garantías de la prohibición del mandato imperativo³⁷ contraria al artículo 67.2 CE por el simple hecho de que determinados aspectos del régimen jurídico de los senadores designados difirieran del de los provinciales.

Esta concepción íntegra de la autonomía política de las Comunidades Autónomas a la hora de regular la designación de senadores asimismo avaló la inclusión de causas de inelegibilidad e incompatibilidad diferentes de las establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Así, mientras que en el País Vasco pueden ser designados senadores aquellas personas mayores de edad, en pleno disfrute de sus derechos políticos y que ostenten la condición política de vascos (art. 2.1 Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre Designación de senadores representantes de Euskadi), en la Comunidad de Madrid —que si bien vincula el mandato de sus senadores a la pertenencia a la Asamblea de Madrid (artículo 16.3 Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)—, no es un criterio de elegibilidad «ostentar la condición política» de madrileño.

Igualmente, Punset apreció una relativización de la prohibición del mandato imperativo en los casos de compatibilidad entre la pertenencia a la cámara autonómica y al Senado³⁸. Si bien es cierto que esta realidad ha ido desapareciendo progresivamente de las regulaciones autonómicas (a excepción del mencionado caso de la Comunidad de Madrid, Extremadura y Cantabria), lo cierto es que el Tribunal Constitucional tampoco ha considerado que tal circunstancia afecte en modo alguno al mandato representativo de los senadores designados en esas Comunidades Autónomas por más que refuerce su vínculo con la cámara autonómica con carácter permanente. Ello nos permite concluir, en contra del criterio expresado por Punset, que la unilateralidad y su agotamiento en el acto de designación no constituyen el contenido esencial de la relación entre el senador autonómico y la cámara designante. Y que, por tanto, incluso asumiendo los límites establecidos por el Tribunal Constitucional en la STC 123/2017, de 2 de noviembre, caben formas de relación permanentes y bidireccionales respetuosas con la independencia del representante en cuestión.

Hoy la mayor parte de la doctrina coincide al señalar la inconstitucionalidad de la reforma valenciana. Sin embargo, en los primeros años del Estado autonómico y más concretamente tras la mencionada Sentencia de 1981, algunos autores valoraron positivamente la posibilidad de la revocatoria del mandato de los senadores

³⁷ Punset. (1987). *op. cit.*, pág. 156.

³⁸ Punset, Ramón. (1983). «La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, pág. 171.

autonómicos. Bajo la perspectiva de Asensi Sabater y Sevilla Merino, la falta de previsión constitucional de esta figura determina una «laguna» que bien podría ser resuelta por la vía de la «mutación constitucional». Desde esta perspectiva, dado que nos encontramos ante una elección de segundo grado que impide la existencia de una «relación fiduciaria con el electorado», la asamblea legislativa autonómica constituiría un «cuerpo electoral» que, bajo ciertas circunstancias, podría revocar el mandato de los sujetos designados³⁹. Por tanto, no es descabellado afirmar, tal y como hace Ortega Santiago⁴⁰, que «el contenido del estatuto jurídico de los Senadores autonómicos remite, en algunos casos, a los presupuestos propios del mandato vinculado; en otros, sin embargo, (asumía) los caracteres de un mandato parlamentario libre»⁴¹.

La tesis defendida por Asensi y Sevilla estuvo muy influenciada por la propuesta de evolución federal del Senado de Aja y Arbós:

«Ha de estimarse que este tipo de Senadores pueden recibir instrucciones sin que ello afecte a la prohibición del mandato imperativo existente para los demás parlamentarios [...]. (Senadores) que deben su mandato a la designación de las Asambleas o Parlamentos de la Comunidad Autónoma y pueden recibir instrucciones de ella»⁴².

Resulta paradójico que la preocupación por el estado de salud del ideal del mandato representativo en nuestra moderna democracia se exprese precisamente desde la limitación a los poderes del Parlamento. Una institución que es la auténtica (y principal) damnificada por la «partitocracia», por la influencia desbocada de los partidos en las funciones que las Cortes Generales tienen constitucionalmente atribuidas, hasta el punto de haber reducido a una posición anecdótica al representante individualmente considerado. Así, mientras la doctrina constitucional hace un esfuerzo ímprobo por delimitar milimétricamente el margen de acción de los parlamentos autonómicos para llevar a cabo la fiscalización y permitir la rendición de cuentas de los senadores que designe, las direcciones de los partidos se consolidan como la principal fuente de poder de las relaciones políticas convirtiendo a los senadores designados en brazos de madera regidos por una recia disciplina que anula su libertad individual desde el mismo momento en que quedan adscritos al grupo parlamentario. Si a esto le añadimos la preocupante falta de democracia interna en los partidos⁴³, se aprecia con claridad que la principal amenaza a la garantía del artículo 67.2 CE se fragua en

³⁹ Asensi Sabater, José y Sevilla Merino, Julio. (1985). "La designación de senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado", en VV.AA., *Jornadas de Parlamentos Autónomos* (págs. 106-119), Valencia, págs. 115 y ss.

⁴⁰ Ortega Santiago, Carlos. (2003). *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Valladolid, Universidad de Valladolid, pág. 51.

⁴¹ Ibid.

⁴² Aja, Eliseo y Arbós, Xavier. (1980). El «El Senado. Cámara posible de las autonomías» en *Revista de estudios políticos*, núm. 17, págs. 27-66.

⁴³ García-Escudero. (2024). *op. cit.*, pág. 15.

la cúspide de las estructuras partidarias hasta el punto de impedir que los representantes porten «la voz de sus representados»⁴⁴.

La doctrina del TC ha optado por una interpretación muy restrictiva que nos aboca a un punto muerto en la reforma de una de las principales instituciones del Estado en torno a la que existe un amplio consenso experto sobre la conveniencia de su reforma. Una posición que restringe indubitadamente el margen de autonomía política de las Comunidades, pretendiendo convertir las asambleas legislativas en meros instrumentos administrativos y con una relación exclusivamente procedimental en lo que a la designación de senadores se refiere. Un extremo que en ningún caso está recogido en la Constitución ni puede deducirse de su espíritu.

CONCLUSIONES

En términos generales, la «ausencia de (una) regulación constitucional sistemática» (STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3b) del procedimiento de designación de senadores autonómicos ha tenido dos efectos muy claros: por un lado, la heterogeneidad en la regulación vigente en las diferentes Comunidades Autónomas; y por otro, las dudas razonables sobre el margen de autonomía del que gozan las Comunidades Autónomas para definir las reglas de tal designación.

Parece evidente que la Constitución habría otorgado una autonomía relativa para definir aspectos nucleares del régimen jurídico de la designación de senadores por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En el marco de dicha autonomía, las asambleas legislativas pueden definir la fórmula proporcional que vayan a utilizar para el reparto de senadores entre los grupos parlamentarios; pueden, a su vez, determinar cuál es el órgano encargado de la designación; pueden regular el procedimiento de designación de senadores a través de su reglamento parlamentario o a través de leyes de designación que desarrollen las previsiones del Estatuto de Autonomía; asimismo, pueden determinar la vinculación de la duración del mandato de sus senadores designados, bien a la legislatura estatal o bien a la de su propia Comunidad Autónoma, estableciendo así una causa de pérdida de la condición de senador no prevista específicamente en la Constitución; pueden establecer condiciones de elegibilidad propias, como por ejemplo la exigencia de ostentar la condición de ciudadano de una determinada Comunidad Autónoma; pueden establecer procedimientos previos para valorar la idoneidad de los candidatos propuestos por los grupos y pueden incorporar mecanismos de información para que el Parlamento autonómico conozca de los asuntos abordados por sus senadores en la Cámara Alta.

Uno de los aspectos que singulariza la posición de los senadores de designación autonómicos es el carácter indirecto de su designación. Ello les otorga a las asambleas

⁴⁴ Sieyès, Emmanuel. (1973). *¿Qué es el tercer estado?*, Madrid, Aguilar, pág. 99.

autonómicas un estatus que, si no es idéntico, tal y como sugerían Aja y Arbós, guarda grandes similitudes con el propio del cuerpo electoral como fuente de legitimidad del mandato.

A partir de esta relación singular, una interpretación excesivamente formalista podría soslayar la conveniencia de que este tipo de senadores deban estar sometidos a unos parámetros de rendición de cuentas y control político que, desprovistos de instrumentos sancionadores, permitan al titular de la soberanía (o a su representante en el caso del Parlamento) acompañar el ejercicio de la representación como un observador participante. Ello habilitaría, lógicamente, para la emisión de directrices y recomendaciones —circunstancia que, por otra parte, se produce de forma constante a través de los medios de comunicación y en el ejercicio de la libertad de expresión más allá de los muros de las cámaras parlamentarias, sin que pueda deducirse de ello injerencia alguna en la independencia del representante—.

El mandato representativo no puede permanecer enclaustrado en una urna de cristal a unas condiciones predefinidas e inmutables, sino que, muy al contrario, debe desplegar sus efectos en una sociedad cambiante que produce realidades institucionales que no siempre responden al paradigma clásico de la representación. De lo contrario, la obsolescencia de esta garantía está asegurada en tanto las pulsiones sociales que exigen mayor transparencia, control y participación en los asuntos públicos directamente o a través de representantes, a buen seguro son mayores que la necesidad de preservar un concepto cuya plasmación práctica siempre distó de su conceptualización teórica. La modificación de los parámetros del estado liberal en su concepción clásica (incluido un concepto idealizado de mandato representativo) han ido evolucionando al ritmo que nuevos sectores sociales se han incorporado a la vida política en un proceso que es, por tanto, inherente a la democratización⁴⁵. Enfrentarse a él sería tanto como pretender poner puertas al campo.

Si la diferencia entre la recomendación y la coacción se sitúa en la imposición de consecuencias negativas, es este el límite constitucional de la relación entre la cámara autonómica y el senador designado. En esta línea relata Blanco Valdés cómo durante el periodo en el que la elección de los senadores en Estados Unidos se realizaba a partir de un sistema indirecto «algunas asambleas estatales transmitían instrucciones a sus propios senadores, pero sin que su incumplimiento por parte de los senadores estatales tuviera mayores consecuencias». Prueba de ello es que nunca existió un sistema de *recall*⁴⁶.

Así, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre, queda descartada cualquier forma de revocatoria del mandato de los senadores designados. Las tesis de Aja y Arbós o de Asensi y Sevilla se corresponden con un estadio

⁴⁵ Subirats, Joan. (2012). «¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, pág. 157.

⁴⁶ Blanco Valdés, Roberto L. (2014). “Estados Unidos: una sola nación bajo un gobierno federal” en Solozábal Echevarría, Juan José (coord.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva, pág. 86.

del debate superado por la doctrina constitucional que ha optado por una interpretación formal de la relación entre senador y asamblea legislativa. Ello permite concluir que con esta Sentencia se cierra definitivamente la puerta a una territorialización del Senado sin reforma constitucional. Un cierre que se había producido parcialmente tras el resultado insatisfactorio de la reforma del reglamento del Senado de 1994, con la incorporación de una Comisión General de Comunidades Autónomas —que se ha demostrado incapaz de «dar cumplimiento a las relaciones jurídicas de inordinación inherentes al Estado políticamente descentralizado»⁴⁷—, que continuó con el fracaso del intento de reforma promovido por el primer gobierno de Zapatero y que encuentra en esta sentencia su puntilla final al afectar al último resorte de territorialidad cuyo desarrollo bien podría haber permitido una mutación saludable del Senado. Una cámara que sobrevive congelada en un tiempo pasado y completamente disociada de la estructura territorial de la España del siglo XXI.

Concluir este texto encomendando la reforma del Senado a una reforma constitucional tan necesaria técnicamente como inviable, desde el punto de vista del acuerdo político necesario para tal empresa, puede resultar poco gratificante en tanto esta siempre fue una posibilidad que podría haberse explorado sin necesidad de llegar a un punto tan crítico de la historia. Sin embargo, si el tiempo presente no destaca por la facilidad de los actores para alcanzar acuerdos estables, sí lo hace por la disolución de algunos de los mantras legados por la cultura política de la Transición, arrastrando por el camino aquel temor que se apoderó de la doctrina entre 1978 y 1994 a contemplar, incluso como mera hipótesis académica, la reforma constitucional de la Cámara Alta. Sin ir más lejos, recientemente se ha reformado el artículo 49 y ello no ha generado mayor consternación en la sociedad que la propia de la constatación de que la sustitución del término «disminuidos» por «personas con discapacidad» no arrojará un acuerdo unánime sino, tan solo, una mayoría hipercualificada. Obviamente no son reformas comparables en cuanto a su magnitud, pero da buena cuenta del valor que puede llegar a darse a la modificación de la Constitución en una sociedad democrática madura.

Naturalmente la pretensión del legislador valenciano, y así lo expresó el grupo proponente de Ley declarada inconstitucional, era promover una reforma constitucional más pronto que tarde. Y quizás, en ese ímpetu por avanzar inequívocamente hacia un fortalecimiento de la relación entre las Cortes Valencianas y sus senadores designados, le llevó a una sobreactuación legislativa que rompía algunos de los corsés formales que pudieran deducirse de la Constitución. Me refiero lógicamente a la pretendida «obligatoriedad» de la comparecencia y a la revocatoria del mandato aceptada por el grupo que propuso al senador.

He sostenido durante el trabajo, y así lo hago en estas conclusiones, que tales excesos retóricos no alteraban las capacidades reales de la Cámara y tampoco representaban una amenaza para la independencia y libertad de los senadores designados

⁴⁷ Ruipérez. *op. cit.*, pág. 156.

—o no al menos una mayor que otros factores que han sido avalados por la doctrina constitucional anteriormente—. Pero a la vista de los hechos, aquella proposición de Ley provocó una reacción doctrinal que ha ido mucho más allá de la delimitación competencial, llevando a cabo una interpretación del artículo 69.5 CE extraordinariamente restrictiva, contraria a los planteamientos del propio Tribunal en los albores del Estado Autonómico, y que renuncia definitivamente —si no lo había hecho antes— a que el Senado pudiera convertirse en una herramienta para la integración territorial de las Comunidades Autónomas a partir de la figura que unánimemente considerábamos que podría desempeñar tal función.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, ELISEO y ARBÓS, XAVIER. (1980). El «El Senado. Cámara posible de las autonomías» en *Revista de estudios políticos*, núm. 180 180, págs. 27-66.
- AJA, ELISEO. (1995). «Principales líneas de reforma constitucional del Senado», en *Autonomías*, núm. 20, págs. 51-60.
- AJA FERNÁNDEZ, ELISEO; ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR; GARCÍA ROCA, JAVIER; GARRORENA MORALES, ÁNGEL; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. (2006). «Sobre el Senado y su hipotética reforma. Encuestados», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, págs. 9-64.
- ASENSI SABATER, JOSÉ y SEVILLA MERINO, JULIO. (1985). “La designación de senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado”, en VV.AA., *Jornadas de Parlamentos Autónomos* (págs. 106-119), Valencia.
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO L. (2014). “Estados Unidos: una sola nación bajo un gobierno federal” en Solozábal Echevarría, Juan José (coord.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva, págs. 69-122.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO (2014). *Democracia federal*, Madrid, Turpial.
- DARNSTÄDT, THOMAS. (2005). *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta.
- DE JOVELLANOS, GASPAS MELCHOR (2008). “Consulta sobre la convocatoria de Cortes por estamentos (22 de mayo de 1809)”, en De Jovellanos, Gaspar Melchor, *Obras completas*, vol. XI, Gijón, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO. (2022). *Utopías constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO, PIEDAD. (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO, PIEDAD. (2023). «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?», en *Cuadernos constitucionales*, págs. 9-30.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL. (1991). *Obras completas*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARRIDO LÓPEZ, CARLOS. (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Madrid, Marcial Pons.

- HELD, DAVID. (1987). *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- LIJPHART, AREND. (2007). *Modelo de democracia*, Barcelona, Ariel.
- LÓPEZ CALERA, NICOLÁS. (2010). «El interés público: entre la ideología y el Derecho» en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, págs. 123-148.
- MERINO MERCHÁN, JOSÉ FERNANDO. (1998). “El Senado como cámara de representación territorial” en VV.AA., *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson, págs. 35-44.
- NÚÑEZ RODRÍGUEZ, VICTORINO. (1998). “Los parlamentos autonómicos como foro de elección senatorial” en VV.AA., *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson, págs. 83-100.
- ORTEGA SANTIAGO, CARLS. (2003). *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- PÉREZ ROYO, JAVIER. (2015). *La reforma constitucional inviable*, Madrid, Catarata.
- PUNSET, RAMÓN. (1983). «La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, págs. 161-186.
- PUNSET, RAMÓN. (1987). *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- PUNSET, RAMÓN (2008). “Funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo”, en Solozábal Echevarría, Juan José, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Estado.
- PUNSET, RAMÓN. (2020). «El Senado español como cámara de las Comunidades Autónomas. Un proyecto de reforma constitucional», en *Federalismi*, núm. 27, págs. 4-29.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. (1993). *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, JAVIER. (2014). «¿Podría suprimirse el Senado español mediante la técnica de la reforma constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, págs. 155-192.
- SALGADO GONZÁLEZ, ÁLVARO. (2015). «Constitución, norma y Ley penal» en *Revista jurídica Mario Alario D’Filippo*, págs. 42-52.
- SIEYÈS, EMMANUEL. (1973). *¿Qué es el tercer estado?*, Madrid, Aguilar.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ. (2008). “Nuevas perspectiva sobre la reforma del Senado”, en Solozábal Echevarría, Juan José, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Estado, págs. 23-58.
- SUBIRATS, JOAN. (2012). «¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, págs. 115-132.
- VARELA SUANCES-CARPEGNA, JOAQUÍN. (2020). *Historia constitucional de España*, Madrid, Marcial Pons.
- VERDÚ, PABLO LUCAS. (1966). *Teoría general del bicameralismo*, Madrid, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas.

Title

From the representative ideal of the mandate to the blockage of the territorial reform of the Senate.

A critical analysis of the Judgment of the Constitutional Court 123/2017, November 2

Summary

INTRODUCTION. I. CONSTITUTIONAL DIMENSION OF THE PROBLEM. OF THE REFORM OF THE SENATE REGULATIONS TO LAW 9/2010, OF JULY 7, OF THE *GENERALITAT*, OF APPOINTMENT OF SENATORS IN REPRESENTATION OF THE *COMUNITAT VALENCIANA*. II APPEARANCE AND REVOCATION IN LAW 10/2016, OF OCTOBER 28, MODIFICATION OF LAW 9/2010, OF JULY 7, OF THE *GENERALITAT*, OF APPOINTMENT OF SENATORS TO REPRESENT THE *COMUNITAT VALENCIANA*. 1. The alleged mandatory nature of the appearance. 2. A mutually accepted revocation of the mandate. III. THE AUTONOMY OF THE REGIONS TO DEFINE THE PROCEDURE FOR APPOINTING SENATORS. THE LIMITS OF AN IDEALIZED CONCEPTION OF THE REPRESENTATIVE MANDATE. IV. CONCLUSIONS.

Resumen

La búsqueda de mayor control y transparencia sobre la actividad política de los representantes públicos ha sido una constante desde la catarsis que supuso el 15M en el contexto político español. La desviación provincial de un Senado concebido nominalmente como cámara de representación territorial ha dado lugar a diferentes estrategias para el reforzamiento del papel de las Comunidades Autónomas. La STC 123/2017, de 2 de noviembre, pone fin al último de estos intentos por reforzar este vínculo con una interpretación que nos aboca a un punto muerto en la reforma de una institución que permanece congelada en un momento preautonómico.

Abstract

The search for greater control and transparency over the political activity of public representatives has been a constant since the catharsis that 15M represented in the Spanish political context. The provincial deviation of a Senate nominally conceived as a chamber of territorial representation has given rise to different strategies to strengthen the role of the Autonomous Communities. STC 123/2017, of November 2, puts an end to the last of these attempts to reinforce this link with an interpretation that leads us to a stalemate in the reform of an institution that remains frozen in a pre-autonomous moment.

Palabras clave

Senado; Comunidades Autónomas; control; mandato representativo; comparecencia; revocatorio.

Key words

Senate; Autonomous communities; control; representative mandate; appearance; revocation.