

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

EL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA DESIGNACIÓN DE LOS SENADORES AUTONÓMICOS. LA STC 56/2022 (CASO MIQUEL ICETA)**PROPORTIONAL REPRESENTATION IN THE APPOINTMENT OF SENATORS. (THE MIQUEL ICETA CASE)**por **Daniel Fernández Cañueto**

Profesor de Derecho Constitucional, Universitat de Lleida

Cómo citar este artículo / Citation:

Fernández Cañueto, Daniel (2022):

El derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos.

La STC 56/2022 (caso Miquel Iceta), en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 23.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0104>**RESUMEN**

El último pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los senadores de designación autonómica reviste especial interés por el problema jurídico que se le plantea, por la fundamentación jurídica que sostiene, por las críticas que los votos particulares efectúan y por las consecuencias que la anterior fundamentación tiene sobre la autonomía parlamentaria, el sistema de votación en el Pleno y la representatividad de los senadores designados. Clarificar estas cuestiones es el objetivo primordial de este texto.

Palabras claves: Senadores autonómicos, representación proporcional, designación, Miquel Iceta.

ABSTRACT

The Constitutional Court's latest pronouncement on senators appointed by the autonomous regions is of particular interest because of the legal problem it raises, because of the legal reasoning it upholds, because of the criticisms made by the individual votes and because of the consequences that the above reasoning has on parliamentary autonomy, the voting system in the Plenary and the representativeness of the appointed senators. Clarifying these issues is the main objective of this text.

Keywords: Regional senators, proportional representation, designation, Miquel Iceta.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

No son demasiadas las veces que nuestro máximo intérprete constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los senadores de designación autonómica¹. En las ocasiones que lo ha efectuado, ha sido esencialmente para clarificar qué pueden regular las CCAA y mediante qué norma jurídica es preferible que lo hagan, cuáles son los límites que tienen los parlamentos autonómicos a la hora de seleccionar el mejor modelo que garantice la proporcionalidad en el reparto² y, por último, qué grado de vinculación pueden tener estos senadores con las asambleas que los designan³.

Pues bien, la STC 56/2022 no solo es el último pronunciamiento sobre éste tipo de senadores, sino que además reviste especial interés por el problema jurídico que al Tribunal Constitucional se le plantea, por la fundamentación jurídica que sostiene, por las críticas que los votos particulares efectúan y por las consecuencias que la anterior fundamentación tiene sobre la autonomía parlamentaria, el sistema de votación en el Pleno y la representatividad de los senadores designados.

Clarificar estas cuestiones es el objetivo de este texto. Para ello, el texto va a ser dividido en tres grandes apartados. En el primero se expondrán los motivos que han provocado el recurso y se analizará en profundidad la sentencia. En el segundo, dado que el fallo solo tiene efectos declarativos, se tratará de extraer las consecuencias más importantes que de su fundamentación jurídica se desprenden. Y, por último, el tercer apartado tendrá por objetivo explicitar como la combinación de la STC 123/2017 y la actual STC 56/2022 acotan el camino teórico y práctico que constitucionalmente se puede recorrer con los senadores designados.

II. ANÁLISIS DE LA STC 56/2022

El 8 de mayo de 2019, José Montilla presentó un escrito de renuncia al acta de Senador para facilitar la siguiente operación política: que el Parlamento catalán tuviera que elegir un sustituto, que fuera el grupo parlamentario socialista quien lo propusiera dado que el renunciante había sido anteriormente propuesto por ellos, que el nuevo candidato fuera Miquel Iceta y que tras su designación por el Parlamento catalán con base a una “regla no escrita” que dicta que siempre se avalaba a los candidatos que presentaban el resto de grupos parlamentarios, éste acabara siendo Presidente del Senado.

Aunque esa era la operación política que deseaba realizar el Gobierno, el PSOE y el PSC, el 16 de mayo de 2019 se desoyó por primera vez esa “regla no escrita” en un Parlamento autonómico. El PSC sólo contó con el apoyo de los Comunes para sumar 29 votos frente a los 65 votos en contra de ERC, JxCat y la CUP, así como las abstenciones de PP y Ciudadanos⁴. Ahora bien, el problema constitucional no se ha centrado en la negativa del Pleno a designar a Miquel Iceta como senador autonómico, sino en la previa decisión

1. STC 40/1981, 35/1982, 89/1984, 76/1989, 149/1990 y 4/1992 123/2017 y 141/2017.

2. Sobre esta cuestión, es previsible que en breve haya otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional. El grupo parlamentario de Vox en Cataluña presentó en Junio de 2021 un recurso de amparo por considerar que la decisión de la Mesa de usar el método Imperiali (nunca antes utilizado en España) en vez de los métodos D'Hondt o de restos mayores para calcular la proporcionalidad en el reparto de senadores autonómicos, no solo tiene como objetivo manifiesto impedir que dicho grupo parlamentario consiga el senador autonómico que en teoría le corresponde, sino que, además, es un método que atenta contra el principio de participación política recogido en el artículo 23 CE y romper con los usos tradicionales de la cámara.

3. Un análisis sobre dichas problemáticas puede encontrarse en: (García-Escudero Márquez, 1995 y 1993); (Cuenca Miranda, 2003); (Garrote de Marcos, 2017); (Pérez Gabaldón, 2021).

4. “Diari de Sessions del Parlament de Catalunya”, XII legislatura, núm. 52, sesión de 16 de mayo de 2019: 3 a 12.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de la Mesa de escoger un determinado sistema de votación que permitía a los diputados votar en contra de la propuesta del grupo parlamentario socialista.

En Cataluña, es la Mesa del Parlamento catalán quien determina el número de senadores autonómicos que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario, es cada grupo parlamentario quien propone a sus candidatos y es el Presidente del Parlament quien hace una propuesta conjunta igual al número de candidatos a proveer que se somete a ratificación por el Pleno en una convocatoria específica mediante votación electrónica y secreta (Ley 6/2010 y Art. 101.1.c, 174 y 175 RPC). Si es necesario realizar una sustitución, el proceso es el mismo pero el Reglamento parlamentario permite a la Mesa elegir entre seguir utilizando el sistema de votación electrónica que admite votar sí, no o abstención (Art. 101.1.c RPC) o bien usar el método de votación mediante papeletas en el que solo es posible votar nombres, en blanco o abstenerse (Art. 101.1.a RPC). Como pueden fácilmente percibir, en la segunda opción no existe el voto negativo, de manera que se asegura, de facto, la designación del candidato porque solo es necesario el voto favorable del grupo parlamentario proponente.

Pues bien, frente a la decisión de la Mesa de seguir utilizando el sistema de votación electrónica, el grupo parlamentario socialista solicitó que la misma se realizara mediante papeletas. El 16 de mayo de 2019 la Mesa descartó habilitar dicha fórmula alternativa, lo cual, después de la denegación de la petición de reconsideración, permitió que el Pleno rechazara la candidatura de Miquel Iceta e hizo que el PSC presentara un recurso de amparo por considerar que la decisión de la Mesa vulneraba el derecho fundamental de participación política recogido en el Art. 23 CE. Siendo su razonamiento el siguiente.

Primero, que la designación de senadores autonómicos o su reemplazo no se podía considerar como una decisión discrecional del Parlament porque correspondía a cada grupo parlamentario proponerlos y porque el resultado final debía respetar la representación proporcional de dichos grupos. Además, en el caso de las sustituciones, el sistema de votación empleado sólo podía dar como resultado el reemplazo efectivo de la plaza vacante por la persona que el grupo parlamentario hubiera propuesto. Segundo, como la Mesa del Parlamento catalán había optado por un sistema de votación electrónica y secreta que permitía el voto contrario posibilitando el bloqueo político al candidato, se había privado al grupo parlamentario socialista (y a la ciudadanía) de la representación proporcional en el Senado que le correspondía y, por tanto, se vulneraba el art. 23.2 CE. Y tercero, que lo anterior significa que, en Cataluña, en los casos de sustitución de vacantes de senadores designados, el único sistema de votación que garantizaba el pleno respeto a la proporcionalidad y el derecho fundamental de los grupos a escoger candidato para hacer efectiva su representatividad política, era aquel que configuraba la votación individual y secreta mediante papeleta en la que podía votarse a favor, abstenerse o nulo, pero en ningún caso el voto en contra (es decir, el previsto en el Art. 101.1.a RPC). Y que eso era así porque ésta era la única fórmula reglamentaria que garantizaba que un trámite de ratificación no pudiera convertirse de manera arbitraria en una fórmula de bloqueo político al candidato, dejando, por tanto, a la voluntad de la mayoría el respeto de los derechos del grupo parlamentario de la minoría.

Por el contrario, tanto el Ministerio Fiscal como la representación legal del Parlamento de Cataluña consideran que lo anterior no comporta ninguna vulneración del *ius in officium*. Argumentan que el derecho fundamental invocado es a poder ser escogido por la Cámara, no a que un candidato concreto sea efectivamente elegido. Afirmar que la Mesa motivó su decisión al manifestar que el sistema de votación utilizado estaba normativamente previsto y que no había sido seleccionado *ad casum*, sino que era el empleado habitualmente. Manifiestan que no se puede declarar una vulneración alegando que no se ha cambiado el procedimiento de voto por el posible resultado adverso que pudiera deparar, pues ello sería basarse en un razonamiento preventivo e hipotético. Declaran

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que la proporcionalidad se ha respetado porque la Mesa ha asignado un número específico de senadores a dicho grupo parlamentario y únicamente éste ha podido presentar candidatos. Además, la lesión de la proporcionalidad solo comportaría una vulneración del art. 23CE cuando pudiera objetivarse la existencia de una voluntad inequívoca y persistente del Parlamento o sus órganos rectores de impedir que dicho grupo parlamentario cubriera la vacante. Situación que por el momento no puede acreditarse al encontrarnos ante la no designación del primer candidato. Y, por último, consideran que al tratarse de una ratificación y no de una elección donde concurren varios candidatos, impedir el voto en contra habría vulnerado el derecho de todos aquellos diputados que hubieran querido oponerse a la designación.

Pues bien, la STC 56/2022, cuyo ponente ha sido el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, se ha inclinado por otorgar el amparo. Y lo ha hecho a través de la siguiente argumentación concatenada. Uno, que el derecho al ejercicio de los cargos representativos es un derecho constitucional de configuración legal que, respecto a la designación de senadores autonómicos, comporta, por un lado, que el número de propuestas que cada grupo pueda presentar atiende al criterio de proporcionalidad establecido y, por el otro, que no se impida, mediatice o sustituya por terceros la facultad que solo el respectivo grupo ostenta para seleccionar o individualizar, como candidatos, a aquellos que se proponen al Pleno. Dos, lo anterior implica que ese derecho puede ser vulnerado cuando de manera arbitraria no se le asigna al grupo parlamentario el número de senadores equivalente a su fuerza representativa o cuando se produce una situación de bloqueo, existiendo esto último en el momento en que la mayoría rechaza la propuesta de un determinado grupo para asignar el escaño que le corresponde, de manera que no es necesaria la reiteración en el rechazo para que éste sea considerado bloqueo. Tres, aunque de la autonomía parlamentaria se deriva que la Mesa escoge el método de proporcionalidad y elige qué sistema de votación utilizar, ello debe compaginarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos. Mientras en el primero de los casos esa autonomía decae cuando el método elegido produce un resultado irrazonable, en el segundo lo hace si a través de uno de los procedimientos de votación puede generarse una situación de bloqueo que impida la efectiva representación proporcional y comporte, por tanto, la vulneración del derecho fundamental de participación política del art. 23.2 CE. Y cuatro, teniendo en cuenta todo lo anterior, la decisión de la Mesa de optar por el sistema de votación electrónico era inicialmente aceptable, pero una vez solicitada la reconsideración por el grupo parlamentario manifestando que las circunstancias políticas concurrentes ponían en serio riesgo de bloqueo su facultad de lograr la designación por la asamblea del candidato propuesto, la Mesa debería haber modificado su decisión y optado por un procedimiento de votación que, sin restringir la facultad de la asamblea de votar o no por el candidato propuesto, evitara que pudiera constituirse una mayoría de bloqueo amparada en la posibilidad de formular un voto negativo sin alternativa alguna.

En definitiva, la STC 56/2022 acaba otorgando el amparo al grupo parlamentario socialista porque como el sistema de votación con papeleta era la única opción respetuosa con el derecho de representación política del grupo parlamentario afectado, el rechazo de la Mesa a utilizarlo entrañó una vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

Asimismo, una vez analizados los fundamentos jurídicos que sustentan este fallo estimatorio, también es de gran interés resaltar los argumentos expuestos tanto en el voto concurrente del magistrado Antonio Narváez Rodríguez como en el voto discrepante del magistrado Ramón Sáez Valcárcel.

El primero comparte el fallo estimatorio, pero difiere de su argumentación. Dicho magistrado considera que la sentencia intenta compaginar la autonomía parlamentaria

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de la Cámara con el respeto al derecho de los grupos a la designación proporcional de candidatos sin conseguirlo, pues al acabar afirmando que la Mesa no puede elegir un procedimiento reglamentariamente válido si comporta bloqueo y que el Pleno no puede impedir la ratificación de la propuesta so pena de vulnerar la proporcionalidad, dicha autonomía acaba siendo inexistente aunque se parta de su reconocimiento, debiendo por tanto admitirse “que ambos órganos parlamentarios no goza de libertad para la selección de un senador autonómico”. Por ello, estima que hubiera sido mejor partir del principio democrático que se concreta en la idea de soberanía popular (Art. 1.2 CE), en que los cargos públicos de las Cortes representan al pueblo español (art. 66.1 CE) y los de las asambleas autonómicas a los ciudadanos de sus respectivas comunidades y, por último, en que son los grupos parlamentarios quienes efectivamente ostentan el mandato representativo de los electores que les han votado. De lo anterior se deriva que los senadores designados representan directamente la voluntad del grupo parlamentario proponente e indirectamente la del conjunto de electores que han votado a dicha específica candidatura. Así pues, el principio de autonomía parlamentaria de la Asamblea debe quedar supeditado al de representatividad por vincularse con mayor profusión al principio democrático. Lo cual implica que el Pleno de la Cámara solo pueda rechazar la propuesta de designación de un senador por motivos reglados (a saber, que incurra en causas de incompatibilidad e inelegibilidad), pero nunca por motivos de oportunidad política. De ese modo, se llegaría a la misma conclusión, pero a través de la prevalencia y no de aparentar que se están conciliando dos valores equivalentes cuando en realidad no es así.

En cambio, el voto discrepante del magistrado Ramón Sáez Valcárcel considera que debería haberse denegado el amparo por tres motivos. Primero, porque como la autonomía parlamentaria exige otorgar a los órganos rectores de las cámaras un amplio margen de apreciación en la interpretación de la legalidad interna, el control de constitucionalidad sobre el ejercicio de dicha autonomía solo puede tachar de lesivas del *ius in officium* las decisiones que éstos tomen si resultan arbitrarias o manifiestamente irrazonables, no habiendo sucedido en el presente caso ninguna de las dos cosas. Segundo, porque mientras tradicionalmente ese control de constitucionalidad ha sido de carácter negativo al no poder reemplazar la voluntad de los órganos rectores de las cámaras a menos que fueran arbitrarias o manifiestamente irrazonables para no eliminar la autonomía parlamentaria, el fallo se aparta ahora de dicho canon sin motivarlo (exigiendo que la Mesa realice la interpretación de la legalidad parlamentaria que resulte más favorable a la faceta o derecho del *ius in officium* concretamente invocado por los parlamentarios) y elimina las más elementales exigencias de seguridad jurídica. Y tercero porque la situación de bloqueo no queda acreditada, pues éste solo puede demostrarse si, de manera inequívoca y objetiva, puede inferirse la voluntad de la Cámara de obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho a través de un rechazo reiterado de la candidatura o de una dilación injustificable y excesiva en la designación. Cuestión que no sucede al ser todavía una primera propuesta.

III. LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA STC 56/2022

Dado que el fallo solo tiene efectos declarativos, su importancia reside, a mi entender, como mínimo, en las siguientes cuatro cuestiones:

- a. *Desarrolla dos nuevas vertientes del ius in officium con respecto a la designación de senadores autonómicos*

Hasta el momento, el Tribunal Constitucional había relacionado el derecho al ejercicio de los cargos representativos del art. 23.2 CE con la proporcionalidad en la designación de los senadores autonómicos del art. 69.5 CE afirmando que, de lo segundo, se derivaba

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el derecho a que los grupos parlamentarios propusieran tantos candidatos como número de senadores les correspondiera atendiendo al criterio de proporcionalidad establecido por la Mesa sin que este último pudiera ser irrazonable (STC 40/1981 FJ 2 y 76/1989 FJ 3). Pues bien, la presente sentencia lo que hace es ampliar los márgenes de ese *ius in officium* en dos vertientes.

Primero aseverando que solo el respectivo grupo ostenta la facultad para seleccionar o individualizar a los candidatos que se propondrán al Pleno. Idea que surge del FJ 4A donde se afirma que el derecho al ejercicio de los cargos representativos es un derecho constitucional de configuración legal donde una de sus vertientes es

“que no se impida, mediatice o sustituya por otros la facultad que solo el respectivo grupo ostenta para seleccionar o individualizar, como candidatos, a aquellos que se proponen al Pleno. El eventual menoscabo de las facultades parlamentarias que corresponden a los grupos en el procedimiento de designación de senadores autonómicos redundaría en infracción del derecho constitucional de sus miembros al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE)”.

Y segundo, afirmando que el grupo parlamentario que ostenta el derecho a proponer candidatos concretos tiene, además, el derecho a que esos candidatos no puedan ser individualmente bloqueados por la mayoría en el Pleno. Esto no implica tener el derecho a que la Cámara designe al concreto candidato propuesto, pues ello supondría privar al Pleno de las facultades decisorias que el ordenamiento jurídico le reserva, sino que comporta el derecho a que la decisión de la Cámara no pueda ser bloqueada más que por el propio grupo proponente. O, como se asevera en el FJ 4C,

“la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada de iure por la iniciativa de los grupos interesados. La capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara, pues el principio de mayoría es “igualmente irrenunciable” (STC 109/2016, FJ 5). Sin embargo, la facultad del Pleno, fundada en que los senadores de origen autonómico incorporan una determinada representatividad (aunque no pueda hablarse, en rigor, de representación) de la respectiva asamblea [STC 123/2017, FJ 3 B) a)] debe combinarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos. La democracia parlamentaria no permite entender que el necesario respeto al principio de proporcionalidad que se invoca excluya a priori la previa e informal “deliberación, transacción e integración de voluntades entre diputados y grupos” a fin de alcanzar, en su caso, “compromisos políticos” (en palabras de la STC 110/2019, FJ 3) con el objeto de concitar la conformidad mayoritaria con la propuesta de cada grupo, o cuando menos la aquiescencia pasiva de los demás, independientemente del método de votación seguido. Sin embargo, estas facultades de negociación y compromiso tienen su límite en la imposibilidad de bloquear la facultad de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario aprovechando las especiales circunstancias de la elección en la cual debe cubrirse una vacante única sobrevenida”

En suma, la presente sentencia acaba estableciendo que dentro del derecho al ejercicio del cargo representativo o *ius in officium* (art. 23.2 CE) está el derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos (Art. 69.5 CE), lo cual otorga a los grupos parlamentarios tres facultades en el seno del proceso de elección: a proponer tantos candidatos como número de senadores autonómicos les corresponda atendiendo al criterio de proporcionalidad escogido por la Mesa sin que este último pudiera ser irrazonable, a presentar al Pleno al candidato que se considere

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

oportuno y a que dicho candidato no sea bloqueado por la mayoría en el Pleno⁵. Facultades que, en el caso de incumplirse, comportarían una vulneración del *ius in officium* del art. 23.2 CE con respecto a la obligación de designación proporcional de senadores autonómicos del art. 69.5 CE.

b. *Introduce dos nuevas limitaciones a la autonomía parlamentaria y un nuevo principio de interpretación*

Si para garantizar que al final del proceso se obtiene realmente una representación proporcional en la designación se afirma que dentro del *ius in officium* se ubica el derecho de los grupos parlamentarios a que su candidato propuesto no sea bloqueado por la mayoría en el Pleno, ello no puede más que suponer una limitación directa y otra indirecta de la autonomía parlamentaria. Directa en la medida que la facultad decisoria atribuida al Pleno tiene como límite la imposibilidad de que la mayoría bloquee la propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario. Y también indirecta porque lo anterior comporta que la Mesa no puede decidir utilizar ningún sistema de votación que permita que dicho bloqueo pueda materializarse, so pena de vulnerar ella también con la decisión el art. 23.2 CE.

Para que el respeto a ese derecho de los grupos no elimine la autonomía parlamentaria, la Mesa debe aplicar un nuevo principio de interpretación: el de “no obstrucción de la designación”. Éste comporta que, en el momento de elegir que método de votación utilizar, la Mesa tiene la obligación de examinar si alguno de los diversos procedimientos reglamentariamente válidos puede acabar comportando un bloqueo por parte de la mayoría en el Pleno, estando únicamente habilitada para elegir de entre aquellos que no lo permitan. Es decir, no estamos delante de la aplicación del principio de mayor eficacia de los derechos, pues en ese caso la Mesa no tendría autonomía alguna porque se le impondría la obligación de escoger el procedimiento que mejor los desarrolle, sino que nos encontramos frente a un principio que le exige a la Mesa analizar si realmente ostenta la capacidad de elegir, siendo la cuestión esencial a tener en cuenta que ninguno de los procedimientos pueda acabar comportando una vulneración de derechos por parte del Pleno.

La aplicación de este nuevo principio de interpretación tiene tres consecuencias. Primero, permite compaginar el derecho de los grupos a la designación proporcional de candidatos con la autonomía parlamentaria, pues la Mesa sigue pudiendo elegir siempre que su decisión no posibilite el bloqueo por parte de la mayoría en el Pleno y este último conserva la facultad decisoria pero ejecutada a través de un sistema de votación que solo permita denegar la designación del candidato al propio grupo proponente. Segundo, convierte a la Mesa en garante de que el Pleno no esté en disposición de vulnerar el *ius in officium*, pues como recae sobre ella la decisión de qué sistema de votación utilizar, se erige en protectora del derecho de los grupos a la efectiva designación de sus candidatos. Y, tercero, evita que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre una decisión votada en el Pleno, pues si la Mesa tiene alternativas reglamentarias es su decisión la que vulneraría derechos, y si el reglamento no contempla un sistema de votación que impida a la mayoría bloquear la elección es dicha norma la que contraviene las exigencias del art. 23.2 CE.

Todo lo antecedente se desprende directa o indirectamente de la sentencia. Ello es así porque, por primera vez, el TC debía pronunciarse sobre la posible vulneración

5. A pesar de que en el FJ 4A parecer afirmarse que los grupos parlamentarios tiene dos facultades, creemos que en el conjunto de la argumentación jurídica aparecen tres.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de derechos por parte de la Mesa al elegir entre dos procedimientos reglamentarios igualmente válidos. En relación a tal cuestión, se acaba afirmando que, al recibir una petición de modificación del procedimiento a utilizar, la Mesa tiene la obligación de analizar las consecuencias de la aplicación de ambos y solo puede negarse a cambiarlo si ninguno de ellos puede acabar comportando un bloqueo por parte de la mayoría en el Pleno. De esa manera, la STC 56/2022 obliga a la Mesa a utilizar, aunque sin nombrarlo ni desarrollarlo doctrinalmente, un novedoso principio de interpretación de la legalidad reglamentaria al que podríamos llamar de “no obstrucción de la designación”, pues afirma que ésta debe examinar las posibles consecuencias de aplicar los dos procedimientos válidos y solo está habilitada para elegir cuando ninguno de ellos pueda acabar vulnerando el derecho de los grupos a la efectiva designación de sus candidatos consagrado en el art. 23.2 CE.

En definitiva, como consecuencia de las nuevas vertientes del *ius in officium* con respecto a la designación de senadores autonómicos, de la sentencia pueden extraerse también otras dos novedades. Por un lado, dos nuevas limitaciones a la autonomía parlamentaria, una directa hacia el Pleno y otra indirecta hacia la Mesa. Y, por el otro, un nuevo principio de interpretación reglamentaria que permite compaginar el derecho de los grupos a la designación proporcional de candidatos con la autonomía parlamentaria, convierte a la Mesa en garante del *ius in officium* y evita que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre una decisión votada en el Pleno.

c. *Impone un nuevo criterio a la hora de controlar la constitucionalidad de las decisiones de la Mesa.*

Si la Mesa tiene la obligación de aplicar el principio de “no obstrucción de la designación” cuando existan diversos sistemas de votación reglamentariamente válidos para designar a los candidatos a senador autonómico, el criterio a la hora de controlar la constitucionalidad de su decisión ya no puede limitarse a verificar que esta última no es arbitraria o manifiestamente irrazonable, sino que debe comprobar dos cosas. Primero, que la Mesa ha realizado el examen. Y, segundo, que ha aplicado correctamente dicho principio, es decir, que ha interpretado adecuadamente las consecuencias que los diversos sistemas de votación pueden tener con el fin de corroborar que ninguno de ellos pueda acabar permitiendo que la mayoría bloquee en el Pleno la designación del candidato. Siendo éste el momento en que la Mesa tendría la facultad de escoger, pues lo haría entre dos procedimientos que no solo son reglamentariamente válidos en abstracto, sino que también son respetuosos con el concreto derecho de los grupos parlamentarios a que la designación de su candidato solo pueda ser denegada por el propio grupo proponente.

d. *Preserva la voluntad del constituyente: la proporcionalidad como garantía del pluralismo político territorial.*

La afirmación constitucional de que los senadores autonómicos deben obligatoriamente ser designados con base a criterios de proporcionalidad, compele a pensar el art. 69.5 CE como un freno que el constituyente instauró para evitar que fueran elegidos teniendo en cuenta exclusivamente la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria, para impedir que fueran considerados representantes unitarios del territorio y para conseguir que a su través se pudiera trasladar al Senado la pluralidad de voluntades políticas que en cada una de ellas existiera. Es decir, y como bien afirma Josep Maria Castellà (2017, pág. 9),

“el requisito de la representación proporcional (art. 69.5) impide el monopolio de senadores designados por el grupo mayoritario. Se trata de una opción del constituyente a favor del pluralismo político en cada territorio”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Pues bien, a través de la ampliación del *ius in officium*, la limitación de la autonomía parlamentaria y el nuevo principio de interpretación, la sentencia no hace otra cosa que preservar esa voluntad de los constituyentes plasmada en la obligación de proporcionalidad del art. 69.5 CE. Es decir, la STC 56/2022, al impedir con base en la representación proporcional que la asamblea legislativa autonómica pueda mediatizar o substituir la voluntad del grupo parlamentario proponente so pena de vulnerar sus derechos de participación política, hace prevalecer el pluralismo interno de carácter antimayoritario frente a la representación territorial unitaria. Cuestión que impide sostener cualquier concepción del senador autonómico como representante genérico de la asamblea autonómica e implica pensarlos como representantes del pueblo español que hacen presente en el Senado la diversidad de voluntades políticas existente en el interior de cada uno de los territorios.

IV. LO QUE NUNCA PUDO SER Y NO FUE: LAS STC 123/2017 Y 56/2022

El convencimiento de una gran parte de la doctrina de que el diseño constitucional del Senado impide que se erija en una verdadera cámara de representación territorial, ha sido el principal motivo por el cual, por un lado, han existido una multiplicidad de propuestas de reforma de la propia Carta Magna en esa dirección, mientras que, por el otro, y de manera simultánea, se han intentado suplir algunas de esas originales carencias a través del reglamento del Senado o del régimen jurídico que afecta a los senadores autonómicos⁶.

Desde la promulgación de nuestro texto constitucional en 1978, una pluralidad de académicos ha considerado que una adecuada regulación de los senadores designados podría mejorar la integración política del Estado autonómico y hacer del Senado algo parecido a una cámara de representación territorial⁷. Una idea que durante los años ochenta y noventa del siglo pasado fue tímidamente desarrollada por algunas comunidades autónomas, pero que después se ha ido haciendo políticamente hegemónica hasta conseguir una revisión en profundidad del régimen jurídico de dichos senadores en el interior de las diversas reformas estatutarias existentes a partir de 2004, las posteriores modificaciones de los reglamentos parlamentarios autonómicos y la promulgación de leyes autonómicas específicas. Unas transformaciones éstas que han tenido como principal motivación intentar diferenciar al senador designado para que pueda empezar a crearse una cultura política donde sea percibido por todos como un cargo público que ostenta una mayor representatividad territorial unitaria por su forma de elección, por sus características personales, por su vinculación a la legislatura autonómica y por el tipo de relación que ostenta con su asamblea legislativa.

No es nuestro objetivo explicitar ahora cual es el régimen jurídico de esos senadores designados en cada una de las comunidades autónomas, estudiar su prosopografía a partir de 2004 o analizar que cargos han ido desempeñando en el interior del Senado para determinar si existe realmente un cambio de tendencia, pues todo ello ya ha sido magníficamente examinado por Piedad García Escudero en épocas pretéritas y por Alfonso Cuenca Miranda, María Garrote de Marcos o Marta Pérez Gabaldón en

6. Un análisis compilatorio de los debates teóricos y de los intentos prácticos de transformar el Senado puede encontrarse en: (María Castellà, 2017: 1-22). Asimismo, para conocer la bibliografía existente sobre la cuestión véase: (Núñez Martínez y Reviriego Picón, 2006: 449-474).

7. (Aja y Arbós, 1980); (Saiz Arnaiz, 1985, núm. 46-47); (Tudela Aranda, 2001: 102-103); (Tudela Aranda, 2017: 1-34); (Marañón Gómez, 2018: 255-278).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

tiempos más recientes⁸. En cambio, la finalidad de este apartado es explicitar como la combinación de la STC 123/2017 y la actual 56/2022 acotan el camino teórico y práctico que constitucionalmente puede recorrerse respecto a los senadores designados. Para ello, dado que la segunda cuestión ya ha sido ampliamente analizada, estimamos oportuno hacer un breve resumen de la primera.

La STC 123/2017 resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos apartados de la Ley 10/2016 de modificación de la Ley 9/2010 de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana⁹, siendo tres sus principales conclusiones.

La primera conclusión a la que llega nuestro alto tribunal es doble¹⁰. Por un lado, que la obligatoriedad de las comparecencias de los senadores designados ante sus parlamentos autonómicos para informar sobre temas relacionadas con su actividad en el Senado no puede establecerse en una ley autonómica que carezca de previa apoyatura estatutaria (FJ 4B). Y, por el otro, que en cualquier caso dichas comparecencias no pueden tener “alcance vinculante alguno para el senador cuya presencia se interesa” (FJ 4A). Por tanto, si bien no acaba de quedar claro si sería compatible con la Constitución que esa obligatoriedad se fijara en el estatuto de autonomía como sucede en Baleares o que se estableciera en el reglamento parlamentario como en el caso de Cataluña¹¹, no hay duda de que, aun considerándose constitucionales las comparecencias obligatorias, la asistencia del senador designado a las mismas no pueda comportar, en ningún caso, una orden, mandato u obligación posterior por parte de la asamblea legislativa autonómica. Lo cual significa que como nada puede acabar vinculándole, los efectos jurídicos de la comparecencia se agotan en la misma comparecencia. O, expresado de otra manera, la obligatoriedad de comparecer (de ser constitucional), no puede comportar nunca ni la obligación de seguir directrices procedentes de la mayoría parlamentaria autonómica ni la posibilidad de que formalmente dicha asamblea las proponga.

La segunda conclusión es que la posibilidad de que los senadores designados puedan estar sometidos a cualquier tipo de rendición de cuentas por parte de los parlamentos autonómicos esta en abierta contradicción con el art. 67.2 CE y, por tanto, es inconstitucional con independencia de que se regule en el Estatuto de Autonomía, el reglamento parlamentario o la ley autonómica¹². Lo cual, en esencia, significa que los mecanismos a través de los cuales se relacionen los senadores designados con sus asambleas autonómicas nunca pueden diseñarse como si existiera una relación fiduciaria entre ambos, ni desarrollarse de tal forma que de ello pueda derivarse control político alguno. Por ejemplo, el parlamento autonómico no puede configurar las comparecencias de los senadores designados como si fueran sesiones de control al gobierno, ni mucho menos

8. (García-Escudero Márquez, 1995 y 1993: 37-100); (Cuenca Miranda, 2003, pp. 143-170); (Garrote de Marcos, 2017: 71-91); (Pérez Gabaldón, 2021).

9. No es objeto de la presente sección realizar un análisis completo de la sentencia, pues ya ha sido ampliamente examinada con anterioridad por una pluralidad de académicos. Véase: (Vicente J. Navarro Marchante, 2018: 123-157); (Marañón Gómez, 2018: 163-166); (Garrote de Marcos, 2018: 335-356); (Garrote de Marcos, 2019: 277-309); (Pauner Chulvi, 2019: 411-424); (Pérez Gabaldón, 2019: 425-436).

10. Esta conclusión se da en respuesta a un apartado séptimo número tres del artículo único de la Ley 10/2016 que disponía lo siguiente: “3. La comparecencia del senador o senadora en virtud de lo establecido en este artículo serán de carácter obligatorio”.

11. (Garrote de Marcos, 2019: 304).

12. En el caso de esta conclusión se da en respuesta a un apartado séptimo número dos del artículo único de la Ley 10/2016 que disponía lo siguiente: “2. En todo caso al menos anualmente los senadores y las senadoras comparecerán ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

realizar posteriormente acto parlamentario alguno de reprobación al senador en cuestión. Y ello es así porque, al parecer del Tribunal Constitucional,

“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, al modo de la relación fiduciaria que vincula a un gobierno parlamentario (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8), y contraviene explícitamente, de este modo, lo prescrito en el artículo 67.2 CE, de conformidad con el cual, según se recordó, los miembros de las Cortes Generales “no estarán ligados por mandato imperativo”. La norma rompe también, inseparablemente, con la naturaleza constitucional de la representación política de todo el pueblo español a cuya formación concurren también estos senadores designados (art. 66.1 CE), como corresponde a nuestra democracia parlamentaria [“en la opción política de nuestra Constitución (art. 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre”: STC 10/1983, antes citada, FJ 2]. Se trata, en definitiva, de un precepto que solo podría haber sido establecido por la Constitución misma, no por ninguna otra fuente, estatal o autonómica, a ella subordinada. Sin duda que la eventual comparecencia informativa ante la Cámara de estos senadores designados por la Comunidad Autónoma (de accederse a lo que pueden solicitar, con arreglo al número 1 de este mismo artículo 16, los grupos parlamentarios) podría dar lugar, en pura hipótesis, a controversias o a críticas, de estricto alcance político, sobre su actuación en el Senado. De llegar esto a verificarse, no excedería, desde luego, de lo que es inherente al libre debate parlamentario. Lo que no cabe, sin abierta vulneración de la Constitución, es, como debiera haber sido obvio, que a través de normas infraconstitucionales (mediante la Ley impugnada, en este caso) se pretenda dar de lado, inequívocamente, al enunciado del artículo 67.2 CE (y, a la vez, al del primer inciso del artículo 66.1 de la misma norma fundamental), sometiendo en Derecho la actuación del senador al escrutinio y fiscalización de la asamblea y transformando así el libre mandato político que ostenta aquel en lo que constituye, sin más, su contrario, es decir, en una figura próxima, si no idéntica, al mandato de Derecho privado. Los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE no son designados por las asambleas legislativas autonómicas en calidad de mandatarios” (FJ5).

Y la tercera es que, si bien es plenamente constitucional el cese del senador designado por pérdida sobrevinida de alguna de las condiciones de elegibilidad (ya sean las de carácter general o las específicas en cada una de las comunidades autónomas) por reportarse causas ciertas y objetivas de acceso, no lo es en cambio la posibilidad de revocarle el mandato por parte de la asamblea legislativa autonómica por pérdida de la confianza política porque vulnera los artículos 67.2 y 66.1 CE¹³. Según el Tribunal Constitucional,

13. Esta última conclusión se da en respuesta al apartado quinto del artículo único de la Ley 10/2016 que afirmaba lo siguiente: “Las Corts Valencianes podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. La apertura del procedimiento de revocación habrá de ser propuesta con un escrito motivado dirigido a la Mesa de Les Corts firmado por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, de una décima parte de los miembros de la cámara. 2. La solicitud de revocación habrá de referirse a un senador o senadora y 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. 3. La admisión a trámite de la solicitud por la Mesa comportará la inclusión obligatoria de la revocación solicitada en el orden del día en el primer pleno ordinario que se ordene. 4. Con carácter previo a la celebración del pleno ordinario, el senador o la senadora será requerido a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa de Les Corts determine. 5. La comparecencia tendrá carácter obligatorio. En caso de inasistencia del senador o senadora, a excepción de causa de fuerza mayor, se dará por completo el trámite de comparecencia y la revocación será susceptible de ser elevada al Pleno de Les Corts para su votación. 6. El debate en la sesión plenaria se iniciará leyendo el secretario la solicitud de revocación. La defensa corresponderá a los grupos proponentes. Habrá turnos de intervención para el resto de grupos parlamentarios, en idénticos términos a los previstos para las proposiciones no de ley. 7. Finalizado el debate, se procederá a la votación que será, en

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

“la interdicción de todo mandato imperativo sobre los miembros de las Cortes Generales que establece la primera de estas disposiciones constitucionales, en garantía de lo enunciado en la segunda, queda frontalmente contradicho por la pretendida vinculación del senador a la “confianza” de la Cámara que en su día lo designó y por la consecuente previsión, notoriamente inconstitucional, de que la asamblea pueda, al retirarle tal confianza, provocar su remoción del cargo representativo. [...] La no sujeción a mandato imperativo de diputados y senadores (art. 67.2 CE) entraña la garantía constitucional, según antes se razonó, de que ninguno de ellos podrá quedar, en el ejercicio del cargo, sometido a voluntades ajenas. Esta situación de subordinación inconstitucional no solo sería originada por hipotéticas instrucciones previas de carácter vinculante —no previstas ciertamente en esta ley, según se ha argüido en su defensa—, sino también por cualesquiera normas que, como las enjuiciadas aquí, hagan depender de la confianza y valoración política ajenas (de la libre voluntad de otro, en definitiva) la permanencia del representante en el ejercicio de su cargo. [...] La prohibición del mandato imperativo se establece, como hubo ya ocasión de recordar, 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” (FJ 6).

Por tanto, disponemos de dos sentencias que, sumadas, permiten una conclusión principal. La primera es la STC 123/2017, que limita las posibilidades de relación de los senadores designados con las cámaras autonómicas que los han elegido afirmando que las comparecencias obligatorias ante los parlamentos autonómicos no pueden generar ninguna orden o deber posterior que vincule al senador designado; aseverando que éstos no pueden estar sometidos a ningún tipo de rendición de cuentas, de manera que ni el diseño ni la práctica de cualquier instrumento que tenga como objetivo una mayor relación entre los senadores designados y sus asambleas autonómicas puede comportar ejercicio de control político alguno; y manifestando que la revocación del mandato de dichos senadores por parte de las asambleas legislativas por pérdida de la confianza política solo podría ser constitucional si se hubiera establecido en la propia Carta Magna. Y la segunda es la STC 56/2022 que, al imposibilitar con base en la representación proporcional que la asamblea legislativa autonómica pueda mediatizar o substituir la voluntad del grupo parlamentario proponente so pena de vulnerar sus derechos de participación política, hace prevalecer el pluralismo interno de carácter antimayoritario impidiendo cualquier concepción del senador autonómico como representante unitario del territorio.

En definitiva, la combinación de ambas acaba restringiendo las posibilidades tanto de otorgar una mayor representatividad territorial unitaria a los senadores autonómicos como de que éstos sean la palanca de cambio de nuestra cámara alta en clave federal sin que haya una previa reforma constitucional. Es decir, no solo se impide definitivamente la vinculación orgánica entre Asamblea legislativa autonómica y senador designado, sino que también se imposibilita cualquier concepción del mismo como representante

todo caso, pública por llamamiento. Un secretario o secretaria de la Mesa nombrará los diputados y diputadas y éstos responderán «sí», «no» o «abstención»; la llamada se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el diputado cuyo nombre será sacado a sorteo. A continuación, votarán los miembros del Consell que sean diputados o diputadas y, finalmente, la Mesa de Les Corts. La revocación, para ser efectiva, requerirá la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de grupo parlamentario proponente del senador o senadora. 8. Acordada, en su caso, la revocación, la Presidencia de Les Corts informará de manera inmediata a la Presidencia del Senado de la resolución adoptada. La revocación no alterará en ningún caso la adecuada representación proporcional y se procederá, para la provisión de la vacante producida, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente. 9. En caso de no prosperar la revocación, el grupo proponente no podrá presentar otra propuesta de revocación durante el mismo período de sesiones. A estos efectos, si la propuesta de revocación fuera presentada entre períodos de sesiones, se imputará al período de sesiones siguiente”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de dicha asamblea y, además, se obliga a pensarlo como representante del pueblo español que hace presente en el Senado la diversidad de voluntades políticas existente en el interior de cada uno de los territorios.

V. CONCLUSIÓN

Toda sentencia del Tribunal Constitucional posee, como mínimo, una doble lectura: intrínseca y contextual. De la primera se extrae la importancia que la fundamentación jurídica y el fallo tienen en sí mismos, mientras que de la segunda se obtiene el conocimiento tanto del lugar que ocupa en el conjunto de la jurisprudencia como de los límites y posibilidades que sobre la materia en cuestión existen para los poderes públicos. Pues bien, la STC 56/2022 es de gran interés desde ambas perspectivas.

Internamente, cuatro son los motivos de su importancia. Primero, desarrolla dos nuevas vertientes del *ius in officium*, acabando por establecer que dentro del derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE) está el derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos (Art. 69.5 CE), lo cual otorga a los grupos parlamentarios tres facultades en el seno del proceso de elección: a proponer tantos candidatos como senadores autonómicos les corresponda, a presentar al candidato que se considere oportuno y a que dicho candidato no sea bloqueado por la mayoría en el Pleno. Segundo, introduce dos nuevas limitaciones a la autonomía parlamentaria (una directa hacia el Pleno y otra indirecta hacia la Mesa) y un nuevo principio de interpretación que permite compaginar el derecho de los grupos a la designación proporcional de candidatos con la autonomía parlamentaria, convierte a la Mesa en garante del *ius in officium* y evita que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre una decisión votada en el Pleno. Tercero, impone un nuevo criterio a la hora de controlar la constitucionalidad de las decisiones de la Mesa, pues debe comprobarse si ésta ha interpretado adecuadamente las consecuencias que los diversos sistemas de votación pueden tener con el fin de corroborar que ninguno de ellos pueda acabar permitiendo que la mayoría bloquee en el Pleno la designación del candidato. Y cuarto, preserva la voluntad del constituyente al ratificar que la proporcionalidad plasmada en el art. 69.5 CE hace prevalecer el pluralismo interno de carácter antimayoritario frente a la representación territorial unitaria, de manera que los senadores autonómicos no pueden ser elegidos teniendo en cuenta solo la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria, no son considerados representantes unitarios del territorio y a su través debe conseguirse trasladar al Senado la pluralidad de voluntades políticas que en cada una de las CCAA existe.

En cambio, desde el punto de vista contextual, al relacionarla con la STC 123/2017 nos permite afirmar que su combinación acaba restringiendo las posibilidades tanto de otorgar una mayor representatividad territorial unitaria a los senadores autonómicos como de que éstos sean la palanca de cambio de nuestra cámara alta en clave federal sin que haya una previa reforma constitucional. Y ello es así porque dicha conexión no solo impide definitivamente la vinculación orgánica entre Asamblea legislativa autonómica y senador designado, sino que también imposibilita cualquier concepción del mismo como representante de dicha asamblea, obligando a pensarlos como representantes del pueblo español que hacen presente en el Senado la diversidad de voluntades políticas existente en el interior de cada uno de los territorios.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AJA, Eliseo y ARBÓS, Xavier (1980): “El Senado: Cámara posible de las autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 17.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2017): “El Senado ante el debate de su reforma, ¿Continuidad, reforma o ruptura del modelo constitucional vigente?”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, Nº 24.
- CUENCA MIRANDA, Alfonso (2003): “Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 1.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (1993): “Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 28.
- (1995) *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, CEPC, 1995.
- GARROTE DE MARCOS, María (2017): “Los Senadores de designación autonómica y la teoría de los vasos comunicantes. Panorámica actual y una reflexión para el futuro”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº. 14.
- (2018): “Las comparecencias de los senadores autonómicos ante sus respectivas Asambleas, ¿pero realmente es inconstitucional?”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, VOL. 21, Nº 2.
- (2019): “¿Diferentes pero iguales?: El mandato de los senadores de designación autonómica y la STC 123/2017”, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 39, Nº 117.
- MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (2018): “Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. Extra 31.
- (2018) “La inconstitucionalidad de la revocación de los senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 123/2017 de 2 de noviembre de 2017”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 39.
- NAVARRO MARCHANTE, Vicente J. (2018): “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, *Revista de derecho político*, Nº 101.
- NÚÑEZ MARTÍNEZ, María y REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2006): “Repertorio bibliográfico sobre el Senado”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 17.
- PAUNER CHULVI, Cristina (2019): “La inconstitucionalidad de la revocación de senadores de designación autonómica por la ley valenciana 10/2016”, *Una vida dedicada al Parlamento: Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*.
- PÉREZ GABALDÓN, Marta (2019): “Los senadores de designación autonómica en la comunitat valenciana a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre”, *Una vida dedicada al Parlamento: Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*.
- (2021): “La heterogeneidad y complejidad en la regulación de los sistemas de elección y del Estatuto de los Senadores y Senadoras designados por los Parlamentos Autonómicos”, *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 35.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1985): “El Parlamento vasco. Relieve constitucional, organización y funcionamiento”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 46-47.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

- TUDELA ARANDA, José (2001): “Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón”, *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón.
- (2017): “El Senado y los Parlamentos autonómicos. Un reflejo de las debilidades cooperativas del Estado autonómico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Nº 24. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES