

Las Corts Valencianes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ

Letrado Corts Valencianes

Profesor asociado Universitat de València

Resumen

En el trabajo se realiza un examen de las sentencias del Tribunal Constitucional que han tenido por objeto diversos aspectos del funcionamiento de las Corts Valencianes. Las resoluciones del Tribunal Constitucional son una fuente del derecho parlamentario que en los supuestos analizados han contribuido a delimitar la naturaleza de la actuación de los órganos de dirección de la cámara, las características de diferentes tipos de iniciativas, el contenido de los dictámenes de las comisiones de investigación o el alcance de la intervención de las Corts Valencianes en la designación de senadores.

Palabras clave: funciones de la Mesa, senadores, comisiones de investigación, control parlamentario

Resum

En el treball es fa un examen de les sentències del Tribunal Constitucional que han tingut per objecte diversos aspectes del funcionament de les Corts Valencianes. Les resolucions del Tribunal Constitucional són una font del dret parlamentari que en els supòsits analitzats han contribuït a delimitar la naturalesa de l'actuació dels òrgans de direcció de la cambra, les característiques de diferents tipus d'iniciatives, el contingut dels

dictàmens de les comissions d'investigació o l'abast de la intervenció de les Corts Valencianes en la designació de senadors.

Paraules clau: funcions de la Mesa, senadors, comissions d'investigació, control parlamentari.

Abstract:

This paper examines Constitutional Court rulings that have dealt with various aspects regarding the functioning of the Valencian Parliament. Constitutional Court rulings are a source of parliamentary law which, in the cases analysed, have contributed to delimit the nature of the actions of the chamber's governing bodies, the characteristics of different types of initiatives, the content of the opinions issued by the committees of enquiry and the scope of the intervention of the Valencian Parliament in the appointment of Senators.

Key words: functions of the Bureau of Parliament, senators, committees of enquiry, parliamentary control.

Sumario

- I. Introducción
- II. Admisión a trámite de iniciativas
 - 1. Preguntas
 - 2. Propositiones no de ley
 - 3. Comparecencias
- III. Procedimiento legislativo
- IV. Designación y «cese» de los senadores en representación de la Comunitat Valenciana
- V. Comisiones de investigación
- VI. Conclusiones

I. Introducción

En el derecho parlamentario, junto con los reglamentos parlamentarios en los que se encuentran los derechos y deberes de sus miembros, la organización de la cámara y los instrumentos, mediante los que los parlamentarios y sus grupos pueden ejercer las funciones que le atribuyen la Constitución y los estatutos de autonomía, hay que tener en cuenta como fuentes,¹ además de las resoluciones interpretativas y de desarrollo, los usos y costumbres parlamentarias y, cada vez, con mayor frecuencia, las resoluciones de dictadas por el Tribunal Constitucional (TC).

En los cuarenta años que han transcurrido desde la aprobación del Estatuto de autonomía, las Corts Valencianes, aunque lejos del volumen de pronunciamientos de otros parlamentos españoles, también ha contribuido al desarrollo del derecho parlamentario en España por esta vía, con un número importante de resoluciones.

El instrumento esencial que ha permitido al alto tribunal pronunciarse sobre cuestiones que afectan a la vida de los parlamentos ha sido el recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que tiene por objeto las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de los parlamentos, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades. En este sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezca al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes» (por todas STC 96/2019, de 15 de julio, F3).

¹ Pascua Mateo, Fabio. *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

El recurso de amparo parlamentario es una modalidad que no incorpora la exigencia de agotar la vía judicial precedente, a diferencia de lo previsto en los artículos 43 y 44 LOTC. El requisito de agotar la vía judicial previa en esta modalidad de amparo constitucional se sustituye por la firmeza de las decisiones o actos sin valor de ley, con arreglo a las normas internas de las cámaras o asambleas. El TC entiende que la firmeza exige «agotar las instancias internas parlamentarias previamente a la interposición del recurso de amparo (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2); y el incumplimiento de este requisito lo hemos considerado causa de inadmisibilidad por «falta de agotamiento de la vía previa» (SSTC 20/2008, de 31 de enero, FJ 4, y 119/2011, de 5 de julio, FJ 2).

La no intervención de los órganos de la jurisdicción ordinaria en decisiones o actos sin valor de ley es una garantía de la separación de poderes, pero la ausencia de otros mecanismos de control de los actos parlamentarios que violen sus derechos o libertades parece colocar a los miembros de las cámaras en peor posición que un ciudadano que puede acudir a la jurisdicción ordinaria para la protección y defensa de sus derechos y libertades. Frente a los actos sin valor de ley, los miembros de las cámaras, y en su caso las personas directamente afectadas, tienen como único medio de defensa de sus derechos dirigirse al Tribunal Constitucional, cuyas resoluciones no siempre responden con la celeridad adecuada a las necesidades de la vida parlamentaria marcada por las legislaturas.²

Esta singularidad es la que hace considerar al alto tribunal que esta modalidad de amparo se encuentra en «una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, F 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en

2 En las SSTC 44/2010, de 26 de julio, 27/2011, de 14 de marzo, y 29/2011, de 14 de marzo, el Tribunal Constitucional destaca como singular que se puede restablecer el derecho fundamental al no haber concluido la legislatura.

el que se integra, lo que no significa que estos factores relevantes para decidir la admisión del recurso deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo del recurso, como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal en las SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, entre otras» (STC 212/2016, F2).

El tribunal ha optado en la mayoría de los casos planteados por un criterio más laxo en la evaluación de la especial trascendencia constitucional dado el marco de garantías de los eventuales recurrentes, según señala el mismo, aunque sí que ha subrayado que «descartado que el origen parlamentario de las decisiones recurridas o el contenido de los derechos fundamentales afectados por éstas permitan en sí mismos, de forma inmanente y objetiva, atribuir especial trascendencia constitucional a la pretensión de amparo». (ATC 47/2018, F 4).³ Una interpretación muy rigurosa podría dejar con escasos medios de protección a los miembros de las cámaras frente a la actuación de los órganos parlamentarios limitativa de sus derechos.

La legitimación para la formulación de los recursos de amparo parlamentario corresponde a la persona directamente afectada, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal (art. 46.1 LOTC). En relación con esta cuestión el TC, dentro de las sentencias dictadas en las que las Corts Valencianes ha sido parte, en las SSTC 158/2014, de 6 de octubre, y 213/2014, de 18 de diciembre, señala que la portavoz adjunta de un grupo parlamentario, en cuanto firmante de las iniciativas rechazadas

3 Naranjo Román, Rosario, *El recurso de amparo: la especial trascendencia constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, València, 2020

Navarro Mejía, Ignacio, «Amplitud en la admisión y restricción en la desestimación de un recurso de amparo en el ámbito parlamentario», en *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio: Recurso de amparo núm. 2634-2018* [Artículo]

Pérez Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, Tirant lo Blanch, València, 2015

Pérez Tremps, P. «La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre "morir de éxito" o "vivir en el fracaso"», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 253-270, 2018

Pino Carazo, Ana del, «El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y asambleas legislativas de las comunidades autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, junio 2000.

por la Mesa de la cámara, le dotan, en términos del art. 23 CE, de legitimación activa para recurrir ante el alto tribunal. Sin embargo, como ya había señalado el TC en la STC 168/2012, de 1 de octubre, F 6 «la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario», correspondiendo la facultad impugnatoria al conjunto de los miembros del grupo.

En la resolución de recursos de amparo parlamentario, el TC ha contribuido a definir el funcionamiento de la institución parlamentaria y sobre todo el alcance de los derechos de los miembros de las cámaras. Ello no ha excluido que por la vía del recurso de inconstitucionalidad el tribunal también se haya pronunciado sobre las funciones que pueden desarrollar las Corts Valencianes, como ha sido en el caso de las SSTC 123/2017, de 24 de febrero, y 141/2017, de 30 de noviembre, en la que se resolvían sendos recursos de inconstitucionalidad contra 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.

Las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado que afectan a los derechos y deberes de los miembros de las Corts Valencianes o al ejercicio de las funciones que tienen encomendadas han sido: STC 23/1990, de 15 de febrero; STC 118/1995, de 17 de julio; STC 20/2008, de 31 de enero (BOE núm. 52, de 29.02.2008); STC 074/2009, de 23 de marzo (BOE núm. 102, de 27.04.2009); STC 33/2010, de 19 de julio (BOE núm. 192, de 9.08.2010); STC 44/2010, de 26 de julio (BOE núm. 195, de 12.08.2010); STC 27/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, de 11.04.2011); STC 028/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, de 11.04.11.); STC 029/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, d'11.04.11.); STC 191/2013, de 18 de diciembre (BOE n. 303, de 19.12.2013); STC 158/2014, de 6 de octubre (BOE n. 262, de 29.10.2014); STC

213/2014, de 18 de diciembre (BOE n. 29, de 03.02.2015); STC 212/2016, de 15 de diciembre (BOE n. 17, de 20.01.2017); STC 11/2017, de 30 de enero (BOE n. 59, de 10.03.2017); STC 133/2018, de 13 de diciembre (BOE n. 13, de 15.01.2019); STC 123/2017, de 24 de febrero; STC 141/2017, de 30 de noviembre.

Las materias examinadas en este conjunto de sentencias constituyen una amplia variedad, incluyendo, la presentación de enmiendas y ámbito material de algunas leyes, las relaciones del parlamento valenciano con los senadores por ellas electos, las comisiones de investigación, pero cabe destacar, cuantitativamente, la inadmisión de iniciativas presentadas.

II. Admisión a trámite de iniciativas

Las sentencias STC 20/2008, STC 74/2009, STC 33/2010, STC 44/2010, STC 27/2011, STC 028/2011, STC 029/2011, STC 191/2013, STC 158/2014, STC 213/2014, STC 212/2016, STC 11/2017, constituyen un conjunto de sentencias del TC que tienen en común resolver recursos de amparo cuyo origen se encuentra en la impugnación de resolución de inadmisión de iniciativas presentadas por miembros de las cámaras. Las iniciativas estaban destinadas tanto al ejercicio de la función de control (preguntas al ejecutivo y comparecencias de sus miembros), como al *indirizzo* político (proposiciones no de ley).

La primera sentencia en el tiempo, la 20/2008, de 31 de enero de 2008, fue inadmitida por extemporánea. A partir de esta sentencia nos encontramos con un conjunto de resoluciones que, con la excepción de las sentencias 33/2010, de 19 de julio de 2010, en la que se produce una inadmisión parcial, y la 28/2011, de 14 de marzo de 2011, cuyo recurso fue presentado de forma extemporánea, se suceden las declaraciones de vulneración del artículo 23.2 CE por la Mesa de Corts Valencianes. En todas ellas la falta de motivación, adecuada y suficiente, en la inadmisión a trámite de las iniciativas aparece como elemento esencial de la infracción del derecho constitucional a la participación,

subrayando en algún caso que la falta de fundamentación no puede ser subsanadas mediante las alegaciones realizadas en el recurso de amparo (STC 74/2009, de 23 de marzo, F3).

En este conjunto de sentencias, la lacónica motivación por la que las preguntas no fueron admitidas a trámite era por considerar que se refería a consultas de índole estrictamente jurídica o a una persona física o jurídica sin trascendencia pública en el ámbito de la comunidad, limitándose la resolución de la Mesa de la cámara a reproducir un precepto del reglamento parlamentario sin especificar por qué procede su aplicación.

En algunas de las sentencias indicadas (SSTC 74/2009, 33/2010, 44/2010, 27/20, 28/2011 y 29/2011), los parlamentarios recurrentes sumaban la inadmisión de preguntas al gobierno con la inadmisión de proposiciones de ley o solicitudes de comparecencia, el TC considera que pese a la heterogeneidad de las resoluciones estas merecen un examen conjunto debido a «la unidad argumental de la demanda, al razonar conjuntamente sobre la restricción continuada a los diputados adscritos a un mismo grupo parlamentario de las diversas facultades de control político del gobierno mediante el rechazo inmotivado de sus iniciativas de control parlamentario, aconseja resolver conjuntamente las distintas vulneraciones del derecho fundamental garantizado por el art. 23 CE» (STC 74/2009, F2), sin por ello renunciar a un examen separado de cada una de las iniciativas, debido a la diferente naturaleza de cada una. El criterio de acumular varias denuncias relativas a vulneración de derechos recogidos en el artículo 23 CE durante su tramitación, aunque sean iniciativas de diversa naturaleza, ha sido confirmado, pero «siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos» (STC 23/2015, F2).

Lo que justifica este criterio es que la infracción recaiga en la restricción de facultades en todos los casos sobre los mismos sujetos.

1. Preguntas

El TC señala que «la facultad de formular preguntas al consejo de gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del consejo de gobierno y de su presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante» (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; y 74/2009, FJ 3). Así, la inadmisión de las preguntas en cuestión, si bien prevista excepcionalmente en el art. 153.2 RCV, supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada (SSTC 38/1999, FJ 2; y 74/2009, FJ 3), como, por otra parte, exige el propio Reglamento de las Cortes Valencianas en su art. 153.5, que establece que «la Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta, si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo. La no admisión de una pregunta tendrá que ser decidida por la Mesa mediante resolución motivada que exponga razonadamente los fundamentos jurídicos en que se base» (STC 44/2010, F 4).

El alto tribunal, tras reiterar que la posible formulación de preguntas al ejecutivo forma parte del núcleo de la función representativa de los miembros del parlamento como instrumento para ejercer la función de control sobre el mismo que le corresponde, considera que la posibilidad excepcional, prevista reglamentariamente, de que se inadmitan estas iniciativas exige que sea suficientemente motivada, en cuanto que supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto de los parlamentarios. A lo que cabe añadir que el órgano de gobierno de la cámara tiene la obligación de «interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes» (STC 141/2007, F5), lo que a su juicio hubiera hecho concluir, en principio, en su admisión (STC 44/2010, F4).

A diferencia de otras sentencias, en los que los acuerdos objeto de examen pertenecían a una legislatura ya terminada, en las SSTC 44/2010, 27/2011 y 29/2011, se dictan dentro de la legislatura aun no concluida lo que permite que el pronunciamiento del TC vaya destinado al restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE). El retraso en la resolución de los asuntos girados al TC ha sido uno de los mayores obstáculos para la efectividad del derecho fundamental contemplado en el artículo 23 CE, aunque se ha ido paulatinamente reduciendo el tiempo de respuesta.

2. *Proposiciones no de ley*

Las proposiciones no de ley son la segunda de las modalidades de iniciativa sobre las que el TC tuvo que pronunciarse, al resolver recursos de amparo contra su no admisión a trámite por la Mesa de la cámara. Para el TC las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las mesas de las cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3).

En las SSTC 11/2017, 212/2016, 213/2014, el objeto de los recursos de amparo eran acuerdos de la Mesa denegando la admisión a trámite de proposiciones no de ley. En todas ellas el TC procedía a otorgar el amparo por considerar que la Mesa se había excedido en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidiendo el debate político, utilizando un argumento inconsistente.

Así señalaban que «la inadmisión, en los términos en los que se ha producido, carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina, sin que esta deficiencia haya sido subsanada con ocasión de resolver el recurso de reposición presentado contra la decisión de inadmisión. Con esta forma de actuación la Mesa de las Corts Valencianes no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ 5).

La STC 212/2016 avocó al pleno del tribunal el recurso de amparo con el fin de aclarar y precisar la doctrina sobre una cuestión que el TC ya se había manifestado en las SSTC 44/2010, 29/2011 y 158/2014, aunque tuvo que volver a reiterar la doctrina dictada en la STC 212/2016, de 15 de diciembre, y en la STC 11/2017, de 30 de enero. En todas ellas, en aplicación del tenor literal del entonces vigente artículo 161.2 del Reglamento de Corts Valencianes, la Mesa de la cámara inadmitió a trámite propuestas de proposiciones no de ley escudándose en un acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces. Según el tenor del precepto reglamentario, cuando se refieren a cuestiones que no siendo competencia de la Generalitat, afectan al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, es requisito para que pueda tramitarse por la Mesa que la Junta de Portavoces manifieste su parecer favorable.

En las SSTC 29/2011 y 158/2014, el TC reprochaba a la Mesa de Corts Valencianes la insuficiente motivación que se limitaba a manifestar que no podía admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics de la cámara. El tribunal reiteradamente recordaba que la admisión a trámite es una función que corresponde

estrictamente a la Mesa de la cámara⁴ dentro de las funciones que le atribuye el reglamento de la cámara «con independencia de que haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics», concluyendo, en el mismo fundamento jurídico y citando la STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5, que con esta forma de actuación, la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho «la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (STC 212/2016, F4). La repetida actuación de la Mesa de la cámara es lo que lleva al TC a delimitar la doctrina constitucional sobre el papel de la Junta de Portavoces en la tramitación prevista en el artículo 161.2 RCV.

El TC recuerda que la función de la Mesa del parlamento cuando declara la admisibilidad o no de los escritos es de carácter puramente técnica, consistiendo en verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 38/1999, F3). La única interpretación constitucional posible para el TC es la no vinculación para la Mesa de la intervención de la Junta de Portavoces, prevista en el artículo 161.2 RCV, en caso contrario ello «implicaría despojar al órgano rector de las atribuciones técnicas de calificación y admisión a trámite que le otorga el Reglamento y, correlativamente, otorgar a la Junta de Síndics, órgano de naturaleza política (que adopta sus decisiones atendiendo a criterios de oportunidad y no ha de motivar sus acuerdos) la facultad de decidir la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa de los diputados» (STC 212/2016, F5). La intervención de la Junta de Portavoces debe ser del

4 Sanz Pérez, Ángel Luis, «Los trabajos del tribunal: de nuevo sobre la admisión a trámite y los límites del debate en el parlamento», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2020

Pulido Quecedo, Manuel Francisco, «El canon normativo para la admisión a trámite de las proposiciones no de ley en sede parlamentaria», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2003.

mismo carácter que en el resto de las proposiciones no de ley, es decir, ser oída, pero no vincula la decisión que corresponde adoptar a la Mesa de la cámara.

Pese a la sentencia del TC, dictada por el Pleno, después de varios pronunciamientos en el mismo sentido, el reglamento sigue teniendo la misma redacción, pero en el artículo 165.2.

3. Comparecencias

La comparecencia de autoridades es uno de los instrumentos habituales que tienen los miembros de las cámaras para el ejercicio de la función de control que le corresponde al parlamento.

Las solicitudes de comparecencia se integran en el *ius in officium* del representante y han de entenderse incluidos en el núcleo básico de la función parlamentaria, garantizada por el artículo 23.2 CE.

Así lo señala expresamente en la STC 74/2009 (F 4): «En concreto, respecto a las solicitudes de comparecencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que, «en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE» (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 5)» (STC 74/2009 F 4).

En tres ocasiones ha tenido el TC la oportunidad de manifestarse sobre la tramitación de comparecencias en las Corts Valencianes, en las sentencias 74/2009, 33/2010 y 191/2013.

En la STC 74/2009, el argumento de la Mesa para rechazar la admisión a trámite de una comparecencia era necesaria la concurrencia del parecer favorable de la Junta de Portavoces, de forma semejante a lo examinado en los casos en los que fueron rechazadas por la Mesa la admisión a trámite de proposiciones no de ley indicadas. Ello para el TC supone «someter a razones de oportunidad política el ejercicio de las facultades de control otorgadas por el Reglamento a los parlamentarios y los grupos en que se integran, y que forman parte

del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE» (STC 74/2009, F 4). Al limitarse la Mesa de la cámara a sustentar la no admisión a trámite en no separarse del criterio fijado por la Junta de Síndics sin mayor argumentación, el TC reprocha que carece absolutamente de motivación, dando lugar al otorgamiento del amparo. En los mismos términos se manifestó el TC en la sentencia 33/2010, reproduciendo lo señalado en las STC 74/2009. En este caso el tenor del artículo 172 RCV sigue siendo «los miembros del Consell, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, deberán comparecer ante el Pleno y cualquiera de las comisiones».

No se han planteado recientemente objeciones a la comparecencia de los miembros del Consell, pero mientras la redacción prevista se mantenga cabe que nos volvamos a encontrar con el mismo problema.

En la STC 191/2013, cuyo objeto era también la impugnación de la resolución rechazando la admisión a trámite de una comparecencia obedecía a que la Mesa mantenía que siempre se había interpretado el artículo 44.1⁵ que las comparecencias era de las personas que ostentaban las responsabilidades en el momento de sustanciarse la comparecencia, limitando las posibilidades de comparecencia de quienes ya habían cesado en sus responsabilidades políticas a las comisiones de estudio e investigación.

Para el TC esta prohibición genérica comporta una restricción carente de cobertura en el Reglamento de la cámara, «o cuando menos, ajena a una interpretación del mismo más favorable a la eficacia del derecho fundamental del art. 23.2 CE» (STC 191/2013, F 5) de

5 Artículo 44.1. Las comisiones, por medio del presidente o presidenta de las Corts Valencianes, podrán: Primero: recabar la información y documentación que precisen del Consell, de los servicios de la propia cámara y de cualquier autoridad de la Generalitat. Las autoridades requeridas, en un plazo no superior a los treinta días, facilitarán lo que se les hubiera solicitado, o bien manifestarán al presidente o presidenta de las Corts Valencianes, de forma motivada, la imposibilidad de cumplir el plazo, y como consecuencia de ello, solicitar una ampliación, o, en su caso, los impedimentos legales que imposibilitan atender la petición. Segundo: requerir la presencia ante ellas de los miembros del Consell, altos cargos de la administración de la Generalitat, así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados. Tercero: solicitar la presencia de otras personas con la misma finalidad.

las posibilidades de control del ejecutivo. Nada impide que aun no ocupando el cargo en ese momento puedan ser consultados sobre su actuación. Por otra parte, el TC señala que la alternativa a que sean las autoridades que en ese momento tengan responsabilidades en la materia no garantiza que puedan informar mejor que quienes intervinieron directamente en los asuntos sobre los que se pretende consultar.

Sostener la prohibición genérica en un uso parlamentario consolidado no quedaba a juicio del TC acreditado, pero, en todo caso, el tribunal tiene declarado que los usos parlamentarios no pueden esgrimirse contra lo dispuesto en el reglamento de las cámaras (STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 6). La interpretación realizada por la Mesa no fue considerada respetuosa con el derecho que confiere el artículo 23.2 CE por suponer una restricción a lo que dispone el reglamento, que en ningún momento establece esa limitación. La consideración de que la función de control debe ejercerse sólo sobre el ejecutivo que existe en esa legislatura, podría suponer que una vez concluida la legislatura queda fuera del conocimiento de los miembros de la cámara, lo que comportaría una limitación de la capacidad para recabar información que el tribunal rechaza.

III. Procedimiento legislativo

La primera de las sentencias que dictó en este ámbito material que afectaba a las Corts Valencianes fue la STC 23/1990, de 15 de febrero, cuyo objeto era una resolución de la Mesa de la cámara desestimando un recurso formulado contra la Mesa de una comisión por la no admisión a trámite de una enmienda a la totalidad con texto alternativo al proyecto de modificación de la Ley orgánica del Estatuto de autonomía.

La sentencia por una parte reitera la doctrina sobre el enjuiciamiento de los interna corporis acta, señalando que cuando un «acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables

mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los interna *corporis acta* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este tribunal. [FJ 4]». La relevancia de este pronunciamiento reside en que es una de las primeras sentencias en las que el alto tribunal reseña las características que deben tener las enmiendas.⁶

El origen se encontraba en la inadmisión de una enmienda de totalidad con texto alternativo, presentada al proyecto de reforma del Estatuto de autonomía que se estaba tramitando. La enmienda no se limitaba al precepto que se pretendía reformar, sino que se extendía a otros diferentes.

El derecho de enmienda en el procedimiento legislativo forma parte del del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios y entronca con el derecho de participación política reconocido y garantizado por el artículo 23.2 CE, y «se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular» (STC 139/2017, de 4 de junio) [FJ 4]

6 Marco Marco Joaquín J., (2021), «Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes», en *Corts. Anuari de dret parlamentari*, núm. 35, pp. 241-272.

García-Escudero Márquez, Piedad (2019), «El TC admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato, en «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2018: recurso de amparo núm. 4931/2016», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 603-613.

Sanz Pérez, Ángel Luis (2020), «Las proposiciones de ley y sus enmiendas», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, pp. 1-7.

Santaolalla López, Fernando (2011), «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?», *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176

Visiedo Mazón, Francisco J. y Enrique Soriano Hernández (2000), *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentarios.

Navarro Ruiz, Jose Carlos, «Informe jurídico relativo a la formulación de enmiendas de aproximación, técnicas o transaccionales durante el debate en Comisión y en Pleno de iniciativas legislativas», *Corts Valencianes*, pp. 1-9 (diciembre 2017):

En una sentencia anterior a esta, la 99/1987, de 11 de junio, el tribunal consideraba la inexistencia de límites materiales en el contenido de las enmiendas que presentan a las iniciativas legislativas. Sin embargo, la STC 23/1990, cambió de criterio estableciendo que debe existir «correlación entre el proyecto y enmienda» (F 5). Las enmiendas deben tener congruencia con el texto que enmienda, en cuanto que vicarias del texto que pretenden modificar. Esta no es una doctrina que el alto tribunal haya mantenido de forma constante, dando lugar a diversos pronunciamientos como el ATC 275/1993 y las SSTC 194/2000, 119/2011, 199/2011, 216/2015, 155/2017 y 4/2018. En la última sentencia en la que se aborda las características de las enmiendas, la STC 172/2020, de 19 de noviembre, en el FJ 8.B), se reitera que «desde el punto de vista de la legalidad parlamentaria el ejercicio de derecho de enmienda al articulado debe respetar una convicción mínima de homogeneidad, so pena de afectar tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por la cámara» (STC 59/2015, de 19 de marzo, FJ 5.a).

Dentro de las sentencias relacionadas con la tramitación de enmiendas en el procedimiento legislativo cabe mencionar la STC 118/1995. En este caso, el objeto era la inadmisión de enmiendas de gasto cero en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuestos. Los recurrentes señalaban que algunas enmiendas de características análogas, idénticas en su estructura y redacción, habían sido admitidas y tramitadas. Estas enmiendas no suponen compromiso de gasto, no alteran el estado de ingreso y gasto, ni vinculan al legislador en posteriores presupuestos, por lo que se trata de una forma de establecer en la ley de presupuestos directrices de carácter político, lo que no deja de ser una fórmula que desvirtúa el concepto y el sentido de la ley de presupuestos cuyo eventual contenido alcanza a los gastos e ingresos públicos, debiendo existir una conexión inmediata y directa con los mismos (entre otras STC 109/2021, de 13 de mayo, F3).

El TC no se manifiesta sobre la viabilidad o no de este tipo de enmiendas por entender que no corresponde pronunciarse sobre una cuestión que no constituye en sí una lesión a los derechos fundamentales, quedando fuera del cauce del recurso de amparo, siendo una decisión de carácter exclusivamente parlamentaria. Lo que sí expresa la sentencia es que: «Adoptado por la Mesa de la cámara un criterio, en uno u otro sentido, respecto a la viabilidad o inviabilidad de las enmiendas parlamentarias de gasto cero, es exigencia del art. 23.2 CE que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos grupos parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad.» (FJ 4). Ese trato diferente supone un trato discriminatorio, lo que comportó la estimación del recurso de amparo.

El contenido material de las leyes de presupuestos fue abordado en la STC 86/2013, de 11 de abril. El recurso de inconstitucionalidad lo presentó en este caso el Defensor del Pueblo, siendo el objeto una disposición adicional de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008, en la que se establecía los efectos del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes. El alto tribunal señalaba que las «medidas de procedimiento que carecen de incidencia directa sobre el presupuesto, al no afectar a la estimación de ingresos ni habilitar gastos o aclarar los estados cifrados, no forman parte del «contenido mínimo» de las leyes de presupuestos» (FJ 5) y no es suficiente que la medida pueda generar algún ahorro en el gasto público para considerar que tiene la suficiente y debida conexión con los presupuestos que es lo que justifica que forme parte de las leyes de presupuestos. En el momento de dictarse esta sentencia el TC ya tenía una consolidada doctrina sobre los límites materiales y formales de las leyes de presupuestos estatales (STC

76/1992, de 14 de marzo) y su aplicación a las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas y que está constitucionalmente determinado a partir de su función como norma que ordena el gasto público (STC 3/2003, de 16 de enero).

La doctrina es permanentemente recordada por el tribunal, como en la STC 109/2021, de 13 de mayo, cuyo origen era una cuestión de inconstitucionalidad contra un apartado de la Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, en cuyo FJ 3 se reitera la necesaria conexión inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos.

IV. Designación y «cese» de los senadores en representación de la Comunitat Valenciana

El TC ha abordado en diversas ocasiones la designación de los senadores autonómicos (SSTC 40/1981, 76/1989, 149/1990, 4/1992), la última de las cuales ha sido la STC 56/2022, donde rechaza la introducción de un veto a la ratificación del candidato a senador presentado.

La Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010 de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana introducía la posibilidad de revocación⁷ de los senadores

7 Artículo 14 *bis*. De la revocación.

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 las 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 las Corts determine.

electos por las Corts Valencianes, de acuerdo con lo que dispone el art. 69.5 CE y 22 j), fue objeto de la STC 123/2017 y la STC 141/2017.⁸

La revocación del mandato de cargos electos está presente en numerosos países en el continente americano. Uno de los casos más recientes y conocidos fue el proceso de revocación del mandato del gobernador de California en 2021 o la introducción en México en 2019 del procedimiento revocatorio para la presidencia de la república. Sin embargo, esta institución de democracia participativa, que supone que un cargo público puede ser revocado por los ciudadanos que previamente lo han elegido, tiene un difícil encaje en nuestro sistema

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 las 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 de ley.

7. Finalizado el debate, se procederá a la votación que será, en 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 las 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 las 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.

8 Navarro Marchante, Vicente J., «La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018.

De Marcos Garrote, María, «¿Diferentes pero iguales? El mandato de los senadores de designación autonómica y la STC 123/2017», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019.

Mateos Crespo, José Luis, «Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre (BOE n. 278, de 16-XI-2017)», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6 (pp. 314-316), 2018.

constitucional, especialmente con los senadores electos por las comunidades autónomas.⁹

La Constitución española, en su artículo 69 determina la composición del Senado como cámara territorial, dedicando el apartado 5 a los senadores nombrados por las comunidades autónomas, a cuyos estatutos de autonomía difiere el procedimiento y las condiciones de designación de los senadores y dispone un específico vínculo para la designación pues se debe respetar la representación proporcional.

La ley objeto de recurso, aunque se denomine de designación de senadores no tiene por objeto el acto designación, para el TC los preceptos recurridos van más allá del marco establecido por la Constitución y el Estatuto al regular la relación de cámara autonómica con los senadores que la misma ha designado. EL TC niega radicalmente que el legislador autonómico tenga competencia para «completar el régimen jurídico» del «cese» y nada tiene que ver con la potestad que la Constitución confiere, y el Estatuto articula, en orden estrictamente a la designación y a las condiciones, en lo que proceda, para obtenerla [...] con la libre disposición para la cámara del escaño del senador designado» (STC 123/2017, F6).

Los senadores, una vez designados e integrados en la cámara, tienen la misma posición constitucional que los demás miembros de las Cortes Generales y les es de aplicación el mismo régimen jurídico común, según señala en su FJ 3º la STC 123/2017. No hay diferencias con los otros miembros del Senado, salvo por la pérdida sobrevinida de alguna específica condición de elegibilidad o eventuales causas de incompatibilidad, que se pueden establecer en el Estatuto de autonomía o las leyes a las que remitan, que puede afectar a la duración del mandato. En lo demás, su posición constitucional es la misma, incluida la prohibición del mandato imperativo. Los senadores designados en virtud del art. 69.5 CE, se le podría atribuir una determinada representatividad de la respectiva comunidad autónoma, pero ello

⁹ Ramírez Nardiz, Alfredo, «Acerca de la revocación del mandato y su hipotética aplicación en España», en *Revista de Derecho*, UNED, núm. 18, p. 141, 2016,.

«hace referencia, a efectos jurídico-constitucionales, tan solo al título por el que los designados acceden al escaño senatorial y no interfiere en la representación de todo el pueblo español a la que concurren en el Senado, como cámara que forma parte de las Cortes Generales, estos senadores designados. La de los senadores de designación autonómica es también, en suma, *repraesentatio in toto*, no *singulariter*, por más que su título de origen explique, en términos políticos, que los estatutos de autonomía y las correspondientes leyes autonómicas se refieran a ellos, con toda frecuencia, como senadores «en representación» de la respectiva comunidad autónoma» (STC 123/2017, F 3). Los senadores representan al conjunto de la ciudadanía española, no sólo a los de la comunidad cuyo parlamento los ha designado.

La igual posición constitucional de todos los miembros del senado supone que no tienen un tratamiento diferenciado en la prohibición del mandato imperativo que contempla la CE. La libertad de mandato de los miembros de las Cortes Generales que establece el artículo 67.2 CE, es una libertad frente al estado en sentido amplio, no con la fidelidad política, ni con el sometimiento voluntario a las de un partido político o grupo en el seno de la cámara sino lo que por objeto es impedir que el ordenamiento preste «su sanción o fuerza de obligar a acto alguno que pretenda predeterminar el ejercicio por el diputado o senador de sus funciones como tal y que provenga ya de sus electores (cuerpo electoral o, en su caso, poderes públicos), ya del partido o grupo del que forma parte. Como también la Constitución repudia, complementariamente, que la posición o estatus de los miembros de la representación nacional (el núcleo esencial de sus funciones, en suma) se hiciera depender, en derecho, del juicio, positivo o adverso, que su actuación pudiera merecer a aquellos electores, partidos o grupos. Dependencia cuya manifestación más extrema se daría en el caso de que se reconociera a unos u otros, potestad para determinar, directa o indirectamente, si el representante habría de mantenerse o no, vigente su mandato, en el ejercicio del cargo».

La revocación de un senador de origen autonómico se configura en la ley impugnada como una libre potestad de la cámara. Establece como causa la «pérdida de confianza» por incumplimiento de las obligaciones, lo que plantea quién debe apreciar si se cumplieron o no las obligaciones. En una relación fiduciaria como la que se da en un régimen parlamentario entre legislativo y ejecutivo, se supone que no sería objetable, pero no es este el caso.

La prohibición constitucional de mandato imperativo entra en contradicción con la vinculación del senador a la «confianza» de la cámara, no pudiendo quedar sujeto a voluntades ajenas, como serían normas que hacen depender su permanencia en el cargo de la valoración política.

El mantenimiento o no en el cargo se hace depender de cuál haya sido la decisión de todos y cada uno de los integrantes del grupo que realizó en su día la propuesta de su designación.

El tribunal recuerda que «aunque partidos y grupos no son lo mismo, si bien son una lógica emanación de estos (STC 36/90 y 251/07), la situación es próxima a la votación resolutoria, actos y disposiciones que han sido declarados contrarios a la Constitución (a su art. 23, en concreto), a partir de la STC 5/1983, de 4 de febrero, por vincularse en ellos el mantenimiento en su cargo del representante a la voluntad del partido en cuyas listas concurrió a las elecciones» (STC 123/2017, de 2 de noviembre, F 6).

El TC también rechaza que se puede justificar la remoción en la «elección indirecta». La prohibición de mandato imperativo que se establece es para todos los miembros de las Cortes Generales, sin distinción, «porque todos ellos concurren por igual a la representación general del pueblo español».

Aunque pudiera plantearse la duda sobre el cese de la condición de alcalde en cuanto que podría considerarse una revocación del cargo, el TC destaca en la STC 108/2006 que el cargo de alcalde no era, como tal, de carácter representativo en el sentido dispuesto en el artículo 23.1

CE, representa al ayuntamiento no a los vecinos. En cuanto que concejal sí que tiene la condición de representación popular.

Otra cuestión que se plantea en la ley es la posibilidad de que los senadores comparezcan ante las Corts Valencianes sin base estatutaria. Con relación a la misma no ve objeción que estas se puedan sustanciar a meros efectos informativos, pero en ningún caso cabe que estas puedan tener carácter obligatorio, pues supone exceso de la competencia autonómica al pretender disponer sobre las instituciones generales del Estado (STC 128/2016, F4.a, aunque no entra el TC a valorar la constitucionalidad de si esta norma estuviera en el estatuto de autonomía, que es una ley orgánica, dejando en consecuencia abierta esa posibilidad.

V. Comisiones de investigación

El margen de actuación de las comisiones de investigación como uno de los mecanismos de control de los parlamentos ha dado lugar a diversas sentencias del tribunal en las que se abordan cuestiones como el objeto de las comisiones (STC 111/2019), creación (STC 108/2011), participación de los parlamentarios (STC 226/2004), funcionamiento (STC 12/2019), disolución (STC 226/2004), aunque quedan muchos aspectos por abordar entre los que se encuentra la capacidad para requerir la presencia de autoridades que no sean de la comunidad autónoma, aunque sí es común la comparecencia de quienes han dejado de serlo. La STC 133/2018, examina el alcance de las conclusiones.

El recurso de amparo parlamentario del artículo 42 LOTC puede ser instado, como hemos indicado, por la persona directamente afectada, lo que hace que habitualmente se circunscriba a los miembros de la cámara. Aquí nos encontramos con una de las pocas excepciones en que una persona que no es parlamentario utiliza esta modalidad de amparo.

La STC 133/2018, resolvió un recurso de amparo que impugnaba las conclusiones del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia. En las referidas

conclusiones se declara, a juicio del TC, al demandante de amparo, director de recursos humanos de la empresa pública de ferrocarriles, responsable de dicho accidente por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales.

El recurso se formulaba inicialmente contra un acto que no era definitivo ya que se refería a la aprobación del dictamen por la comisión, debiendo posteriormente ser debatido y votado por el pleno de la cámara que dio lugar a una resolución que fue publicada. Sin embargo, el TC recurre a la interpretación flexible para facilitar la eficacia de los derechos fundamentales, por lo que estima que un mero error en la identificación del acto parlamentario no impide identificar cuál es el objeto y por ende no cabe rechazarlo.

La declaración del demandado como «responsable del accidente investigado «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales» al margen de los procedimientos legalmente establecidos para una declaración de esta naturaleza» (STC 133/2018, F 4) lleva al tribunal a subsumirla en una lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocésal. La dimensión extraprocésal no constituye un derecho fundamental autónomo de los que se encuentra en los artículos 10 y 18 CE. Así, señala que «en los demás casos relativos al honor y a la dignidad de la persona, que no son una presunción sino una cualidad consustancial inherente a la misma, serán los derechos consagrados en el artículo 18 CE los que, por la vía del recurso de amparo, habrán de ser preservados o restablecidos» (STC 166/1995, FJ 3); doctrina que reitera la STC 244/2007, FJ 2). La protección del derecho al honor en este caso procede ya que también protege la probidad en la actuación profesional o laboral. El TC considera que las Corts Valencianes «al aprobar en el ejercicio de sus facultades indagatorias la conclusión en la que declaran al demandante de amparo, entre otras personas, responsable del accidente objeto de investigación en el ámbito de la empresa pública FGV por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales, no han respetado su derecho a recibir la consideración y trato

de no autor o no participe en conductas ilícitas y, en consecuencia, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE)». (STC 133/2018, F 9)

El TC rechaza que se pueda formular un conflicto entre el derecho al honor (art. 18 CE) del recurrente y el derecho a la participación (art. 23.2 CE), considera que el derecho a la participación de los miembros de la comisión parlamentaria se ha podido ejercer y, en todo caso, el derecho a investigar cualquier asunto de interés público (art. 53.1 RCV) debe ejercerse siempre con respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas pues, como recuerda la STC 133/2018, en, «el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal [...] requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4; AATC 24/2017, FJ 9, y 124/2017, FJ 8).

A esta sentencia se le formularon dos votos particulares en uno de los cuales se sostiene que lo procedente hubiera sido considerar que se produce en la resolución de la cámara una vulneración del derecho a la presunción de inocencia y que, en definitiva, ningún ciudadano debe encontrarse en peor posición en una comisión de investigación que ante un juez. En el segundo de los votos particulares discrepa sobre que el dictamen atribuya al recurrente un incumplimiento causal del accidente, por lo que no cabe concluir que se le considere responsable del accidente, ni que se le atribuya un ilícito administrativo, es una responsabilidad meramente política. El voto particular considera que hubiera sido necesaria una adecuada ponderación de los derechos y, si bien el ejercicio del derecho contenido en el artículo 23 CE debe realizarse con pleno respeto a los derechos fundamentales de terceros, la actividad de los parlamentarios en una comisión de investigación es parte del *ius in officium*, en cuanto que es un instrumento de control de la acción política. Al no hacer esa ponderación se está poniendo el derecho al honor como «límite infranqueable al ejercicio

del derecho de representación política, ha sobredimensionado en este campo de una manera desproporcionada —y desconocida en el marco de otras situaciones de conflicto con otros intereses y derechos constitucionales— el derecho al honor». (STC 133/2018, VP 2).

La «indefensión» en que se pueden encontrar los ciudadanos, ajenos a los órganos de las cámaras frente a los excesos en que se pueda incurrir en sede parlamentaria, por carecer de medios para expresarse, sólo se puede contrarrestar por Presidencia o la Mesa de la cámara, pero hasta donde alcanza esa extralimitación sin cercenar la inviolabilidad de los parlamentarios es una cuestión de difícil delimitación. El respeto a los derechos fundamentales, el derecho al honor, en este caso no debería limitar la inviolabilidad, en cuanto que es un plus a la libertad de expresión y aquí nos encontramos, una opinión expresada por los miembros de la comisión en el ejercicio de sus funciones. No se atribuye la responsabilidad de un ilícito, como señala el segundo de los votos particulares, de lo contrario supondría un límite al ejercicio de las funciones que corresponden a los miembros de la cámara.

VI. Conclusiones

Como se indicaba al inicio el volumen de pronunciamientos que se han dictado en relación con actuaciones de las Corts Valencianes no es especialmente amplio, aunque sí cabe reseñar que sobre determinados aspectos de la vida parlamentaria sí ha fijado algunos criterios.

La primera cuestión que cabría reseñar es que pese a los años transcurridos desde el pronunciamiento del TC sobre cuál es la interpretación constitucional posible sobre la admisión a trámite de iniciativas, cuando el reglamento requiere el parecer favorable de la Junta de Portavoces, los preceptos reglamentarios mantienen la misma redacción.

El segundo término, la exigencia de que la inadmisión de iniciativas sea en todo caso de motivada y suficiente, es garantía de que la actuación del órgano rector obedece al cumplimiento de

sus atribuciones de carácter técnico en la calificación y admisión, y sus resoluciones sobre la admisión de iniciativas no deben quedar vinculadas por lo expresado por la Junta de Portavoces, cuya naturaleza dista de ser técnica.

La doctrina iniciada con la STC 23/1990, de 15 de febrero, sobre la necesaria homogeneidad y congruencia con el texto enmendado, en la práctica cotidiana del proceso legislativo tiene un seguimiento irregular, dando lugar a que las cuestiones técnicas sean superadas por las necesidades de la política.

La revocación de los senadores elegidos por las comunidades autónomas choca frontalmente con la prohibición del mandato imperativo establecido expresamente en la Constitución. Este veto no consta en todos los estatutos de autonomía, lo que podría plantear que este instrumento de democracia participativa podría implementarse en otros ámbitos, aunque su encaje en nuestro sistema resulta como poco difícil de concebir.

Por último, cabe señalar que el alcance de la capacidad de actuación, su utilidad, y los límites de las comisiones de investigación requiere una revisión por los parlamentos. El respeto a los derechos fundamentales debe marcar el conjunto de su actuación, pero no deberían suponer un muro a la libertad para expresar sus opiniones.

