

UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DESIGNACIÓN DE SENADORES, UN NUEVO CONTENIDO DEL DERECHO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A PROPONER CANDIDATO A SENADOR DE CONFORMIDAD CON LA PROPORCIONALIDAD. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 56/2022, DE 5 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO NÚM. 3085-2019. (BOE NÚM.113, DE 12 DE MAYO DE 2022)

A NEW PRONOUNCEMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE DESIGNATION OF SENATORS, A NEW CONTENT OF THE RIGHT OF THE PARLIAMENTARY GROUPS TO PROPOSE A CANDIDATE FOR SENATOR ACCORDING TO PROPORTIONALITY. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 56/2022, OF APRIL 5. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM 3085-2019. (BOE NUM. 113, OF MAY 12, 2022)

Laura SESEÑA SANTOS  
Letrada de las Cortes de Castilla y León

RESUMEN

*El Tribunal Constitucional con la Sentencia 56/2022, de 5 de abril, emite, casi tres años después de que se adoptaran los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que se impugnan por los recurrentes, y del rechazo del Pleno a que D. Miquel Iceta i Llorens fuese designado senador en representación de la comunidad autónoma de Cataluña, un pronunciamiento que otorga un nuevo contenido al derecho de los grupos parlamentarios a proponer candidato a senador para su designación por el pleno en aquellos procedimientos parlamentarios autonómicos donde se fija por la mesa de la Cámara, respetando la adecuada representación proporcional, el número de candidatos a senador que corresponde proponer a cada grupo parlamentario del total de los senadores que tiene*

*que designar la Asamblea autonómica. Este nuevo contenido va a incidir en el margen de interpretación que ostenta este órgano de gobierno de la Cámara, y va a mostrar más claramente cuál es el significado del acto plenario de designación de senadores.*

*Palabras clave: senadores, representación proporcional, designación autonómica.*

*Artículos clave: artículos 23.2 y 69.5 de la Constitución española, artículo 61 a) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículos 101 y 174 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículos 3, 4.2, 5 y 8.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, 76/1989, de 27 de abril, 149/1990, de 1 de octubre, 4/1992, de 13 de enero, 123/2017, de 2 de noviembre.*

### ABSTRACT

*The Constitutional Court in the judgement 56/2022, of April 5, issues, almost three years after the adoption of the Agreements of the Bureau of the Parliament of Catalonia that are challenged by the appellants and the rejection of the Plenary to the designation of Mr. Miquel Iceta i Llorens as a senator representing the Comunidad Autónoma de Cataluña, a pronouncement that gives a new content to the right of the parliamentary groups to propose a candidate to senator to be designated by the Plenary in autonomic parliamentary procedures where the Chamber's Bureau, with due respect to adequate proportional representation, determines the number of senatorial candidates to be nominated by each parliamentary group out of the total number of senators corresponding to the Comunidad Autónoma. This new content is going to affect the interpretation margin that this governing body of the Chamber has and is going to show, more clearly, the meaning of the plenary act of appointment of senators.*

*Keywords: senators, proportional representation, autonomic designation.*

*Key articles: articles 23.2 and 69.5 of the Spanish Constitution; article 61 a) of the Organic Law 6/2006, of 19 July, on the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, articles 101 and 174 of the Parliament of Catalonia's standing orders; articles 3, 4.2, 5 and 8 of Law 6/2010, of March*

*26, 2010, on the procedure for the designation of senators representing the Generalitat in the Senate.*

*Related decisions: SSTC 40/1981, of November 18, 76/1989, of April 27, 149/1990, of October 1, 4/1992, of January 13, 123/2017, of November 2.*

## I. ANTECEDENTES

La Sentencia objeto de este comentario, la 56/2022 de 5 de abril de 2022, resuelve, estimándolo, el recurso de amparo 3085-2019 promovido el 16 de mayo de 2019 por los 17 diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña que lo conformaban en su XII legislatura, frente a los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 15 de mayo y 16 de mayo de 2019, el segundo de ellos presentado para la reconsideración del primero, en los que se fijaba el sistema de votación por el que se habría de resolver en el Pleno, que se convocó ese mismo 16 de mayo, el procedimiento de designación de un senador.

Se impugnan ante el Tribunal estos acuerdos de la Mesa, no así el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña por el que efectivamente se rechaza, por 65 votos en contra, 25 votos a favor y 39 abstenciones, la designación de D. Miquel Iceta i Llorens como senador en representación de la comunidad autónoma de Cataluña en sustitución de D. José Montilla Aguilera, porque se considera por los recurrentes que la elección que hace la Mesa de la Cámara del sistema de votación electrónica y secreta para la designación de senadores para cubrir esa vacante, de conformidad con el artículo 101.1 c) del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), vulnera los derechos que la Constitución les reconoce en su artículo 23.2. Esto es debido a que, en opinión de los peticionarios de amparo, este órgano podía haber optado, en ese caso concreto, por un sistema de votación secreta por papeletas, que hubiera asegurado la designación de D. Miquel Iceta como senador autonómico, que era el candidato que su grupo parlamentario tenía el derecho a proponer, de conformidad con el criterio de representación proporcional aplicado por la Mesa al inicio de la legislatura en el reparto de los senadores.

Según el art. 174.2 del RPC y la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, es la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quien determina el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario, presentando luego estos, en el plazo que se determine, la propuesta de sus candidatos. Tras el dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre

la elegibilidad de los mismos, la Presidencia eleva para su ratificación por el Pleno una propuesta conjunta con los nombres de los candidatos propuestos a su vez por los grupos para ser designados senadores en representación de la Generalidad, con tantos candidatos como puestos a cubrir. Según el artículo 5 de la citada ley la votación se realiza por los sistemas establecidos por el Reglamento del Parlamento, y en el caso de que se realice mediante papeletas, se consideran nulas las papeletas que contienen nombres de candidatos no hechos públicos por el presidente o presidenta del Parlamento. Hasta el caso que nos ocupa, según todos los precedentes existentes, el sistema de voto que se ha utilizado en el Parlamento de Cataluña ha sido, sin ponerlo en cuestión, el sistema de votación electrónica y secreta del artículo 101.1 c) del RPC, en aplicación de lo previsto en el artículo 101.3 del RPC, ya que el número de candidatos es el mismo que el de puestos a cubrir. Este mismo procedimiento se utiliza para la cobertura de las vacantes que puedan producirse, añadiéndose en el RPC, art. 174.4, y en el art. 8.2 de la Ley 6/2010, la previsión de que el candidato que se somete a votación es a propuesta del mismo grupo parlamentario que propuso a la persona que causa la vacante.

El suceso de los hechos inmediatos que conducen a este recurso, y que constituyen sus antecedentes fácticos, se produce con extremada rapidez. El día 8 de mayo, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar presentaba en el Registro de la Cámara catalana la propuesta de Miquel Iceta para que fuese designado senador autonómico en sustitución del senador D. José Montilla Aguilera que ese mismo día había presentado su renuncia. Lo hacía al amparo de lo previsto en el artículo 174.4 del RPC y en el artículo 8.2 de la Ley 6/2010, anteriormente referidos. El Pleno, que tenía como único punto del orden del día la designación del senador por la vacante dejada por el Sr. Montilla, fue convocado para el día 16 de mayo, habiendo adoptado la Mesa, el 15 de mayo, el acuerdo en el que determinaba que para esta designación se utilizase la votación electrónica y secreta prevista en el artículo 101.1 c), acuerdo frente al cual el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar solicitó su reconsideración, siendo la misma desestimada el mismo día de celebración del pleno. Contra estos dos acuerdos de la Mesa son

frente a los que, como hemos dicho, se presenta recurso de amparo el mismo 16 de mayo.

En este caso, además, no se puede tampoco obviar que estos antecedentes inmediatos del recurso responden en gran medida a un contexto político muy específico de repetidas elecciones y crisis políticas, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito de la comunidad autónoma de Cataluña. En ellas estaba presente, fundamental y constantemente, el debate sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española (CE), así como, incidía de manera reiterada la existencia de algunos escándalos de corrupción política referidos a la financiación irregular de determinados partidos políticos en ambos escenarios, lo que había ido afectando también decisivamente al panorama político. El 28 de abril de 2019 se celebraron unas elecciones generales que habían sido convocadas como consecuencia del rechazo del proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno de Pedro Sánchez, que, a su vez, había sido investido presidente del Gobierno como consecuencia de haberse aprobado la moción de censura contra el presidente del Gobierno Mariano Rajoy el 1 de junio de 2018. Las Cortes Generales, resultantes de esas elecciones de abril de 2019, tenían previsto celebrar sus sesiones constitutivas el 21 de mayo de 2019, y para ese momento, se había anunciado por el presidente del Gobierno en funciones que se nombraría a Miquel Iceta como presidente del Senado<sup>1</sup>, dándolo por hecho, ya que en esa Cámara los socialistas contaban con mayoría absoluta. Únicamente necesitaba el Sr. Iceta, para poder ser elegido como presidente de la Cámara Alta, ser senador y como no lo era por elección popular solo cabía la posibilidad de que lo fuera por designación de la Cámara autonómica. Para ello se requería, primero, que se quedase vacante el puesto de senador cuya propuesta había correspondido, en virtud del reparto proporcional hecho por la Mesa del Parlamento catalán, al inicio de la XII legislatura, al Grupo Socialistes al que pertenecía el propio Iceta. Esto sucedió, como hemos señalado, el día 8 de

---

<sup>1</sup> Se sigue así, aunque de modo aún más evidente, la tónica habitual de los últimos tiempos en España de que las presidencias de las Cámaras constituyen un puesto más en el reparto de cargos por los futuros jefes del Ejecutivo, sin preservar, ni siquiera formalmente, la apariencia de que dicha elección solo corresponde al Parlamento en el ejercicio de su autonomía institucional.

mayo, pero, en cambio, no fue seguida por la decisión favorable de la Cámara a la propuesta del Sr. Iceta, al votar en contra de la misma las denominadas *fuerzas independentistas* Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Junts per Catalunya (JxCat) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP), según se desprende del debate, y no así de la propia votación, pues el sistema, al tratarse de una votación secreta, imposibilita conocer realmente el sentido de voto de los parlamentarios que participaron en la designación.

Vistos los antecedentes fácticos inmediatos, y el contexto político en el que se plantea este recurso de amparo que el Tribunal Constitucional resuelve casi tres años después de su presentación, consideramos de interés referirnos a lo que podríamos denominar *antecedentes de carácter jurisprudencial*, esto es, a sentencias precedentes del Tribunal Constitucional en relación con la designación de senadores autonómicos que nos pueden ayudar a entender este fallo o a ver en qué se modifica dicha jurisprudencia, cerrando así este apartado de antecedentes.

Antes del presente pronunciamiento, estimatorio del amparo presentado, el Tribunal ha dictado otras sentencias en relación con la función de designación de senadores de las Asambleas parlamentarias de las comunidades autónomas, que viene reconocida constitucionalmente en el artículo 69.5, al disponer que «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

Son fundamentalmente cinco las sentencias dictadas<sup>2</sup>, dos de ellas en sendos recursos de inconstitucionalidad y otras tres como consecuencia de la interposición de distintos recursos de amparo. Las dos primeras, dictadas en los procedimientos de inconstitucionalidad,

---

<sup>2</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 141/2017 se dicta en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno también frente a la Ley valenciana 10/2016, y en la que se declara la pérdida de objeto del recurso como consecuencia de haberse pronunciado el Tribunal en la STC 123/2017 sobre las mismas impugnaciones, por eso no la citamos en el cuerpo del texto.

son la 40/1981, de 18 de diciembre, en el recurso presentado por el presidente del Gobierno de la nación contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre Designación de Senadores representantes de Euskadi y la 123/2017, de 2 de noviembre, en el recurso presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular contra determinados artículos de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2016, de 28 de octubre, por la que se modificaba la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores en representación de la Comunidad Valenciana. Las otras tres, dictadas en recursos de amparo, son la 76/1989, de 27 de abril, en el recurso interpuesto por un diputado de la Asamblea de Extremadura por Alianza Popular, D. Adolfo Díaz-Ambrona Bardají, contra una resolución de la Mesa de la Asamblea de Extremadura por la que se atribuía al Grupo Parlamentario Socialista la propuesta de designación de los dos senadores que representan en la Alta Cámara a la comunidad autónoma de Extremadura; la 149/90, de 1 de octubre, en el recurso promovido por D. Carlos Ricci Ferrer, diputado de las Islas Baleares, contra una resolución de la Mesa del citado Parlamento por la que se acordó la renovación del senador autonómico tras la celebración de elecciones autonómicas sin proceder a una nueva designación; y la 4/1992, de 13 de enero, en el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid contra los acuerdos de la Mesa y el Pleno de ese Parlamento relativos a distribución del número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario y a su designación.

En estas sentencias, el Tribunal Constitucional ha ido fijando una doctrina sobre esta función de designación de senadores autonómicos a la que de forma breve nos vamos a referir por su interés. En todo caso, fundamentalmente, vamos a recoger a continuación los pronunciamientos más directamente relacionados con el objeto del presente amparo, y por ello, no nos vamos a adentrar ahora en algunas cuestiones sentadas también por esta jurisprudencia, como pueden ser la constitucionalidad de que sea regulado el procedimiento de designación de los senadores mediante ley, a pesar de la dicción del artículo 69.5 CE, de que pueda exigirse la condición política autonómica o de miembro del Parlamento autonómico como requisito de elegibi-

lidad de los senadores autonómicos<sup>3</sup>, de que se vincule el mandato senatorial a la legislatura autonómica<sup>4</sup>, o de que se puedan regular las comparecencias de los senadores en las Asambleas que los designen, siempre que no se establezcan como obligatorias sino como potestativas<sup>5</sup>, pues estos senadores ostentan la misma posición constitucional que el resto de los senadores<sup>6</sup>. No obstante, cabe decir que todas estas cuestiones mencionadas están también muy interrelacionadas con la dicotomía que se produce en la esencia de la representación de estos senadores que, aunque vinculada con la comunidad autónoma como entidad territorial *in toto*, no deja de ser claramente una representación política y no territorial, como veremos que señala más claramente esta STC 56/2022, pues responde fundamentalmente a la representación de las opciones políticas que tienen mayor peso dentro de la comunidad y ostentan esa representación en los Parlamentos autonómicos, y no a una representación unitaria de todo el territorio, lo cual no deja de mostrarnos crudamente el gran peso que tienen los partidos políticos en la representación, desdibujando completamente la teoría clásica de la misma<sup>7</sup> y el papel de los representantes individuales.

Nosotros, ahora, vamos a referirnos, específicamente, a otras de las manifestaciones que se realizan en estas sentencias del Constitucional, por la relevancia o comparativa que puedan tener con las plasmadas en la Sentencia 56/2022, que ahora analizamos, y que son

<sup>3</sup> STC 40/1981, fundamento jurídico (FJ) 1; STC 76/89, FJ 3.

<sup>4</sup> STC 40/1981, FJ 3 b).

<sup>5</sup> STC 123/2017, FJ 4.

<sup>6</sup> La representación de estos senadores «es una *repraesentatio in toto, no singulatier*, 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» y no están ligados por mandato imperativo (STC 123/2017, FJ 3).

<sup>7</sup> Lo ha expresado muy claramente Bastida Freijedo cuando ha escrito en «La reforma del Senado en el Dictamen del Consejo de Estado» lo siguiente: «El problema de fondo subsiste y radica en que, cualquiera que sea el modo de reclutamiento de los Senadores –elección directa, designación por la Asamblea legislativa Autonómica– el vínculo de éstos con sus partidos es tan grande que se ensombrece y hasta anula el carácter territorial de la representación. Una vez en el Senado, los Senadores no formarán grupos territoriales por Comunidades Autónomas, sino que se organizarán en grupos parlamentarios de signo político o ideológico, semejantes a los del Congreso de los Diputados. La experiencia así lo demuestra y el Senado ejercerá sus funciones bajo el peso de esta organización de los grupos parlamentarios».

las referidas a la integración en el *status* de los parlamentarios autonómicos, y por ende en el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, de la participación en la designación de los senadores autonómicos; al contenido de esta función de las Asambleas de las comunidades autónomas; y al alcance que se había dado, hasta la actual sentencia que comentamos en el presente escrito, a la exigencia constitucional de «asegurar la adecuada representación proporcional».

El Tribunal en las sentencias que resuelven los recursos de amparo ha estimado que, en todo caso, la participación en el procedimiento de designación de senadores autonómicos integra el *status* de los parlamentarios autonómicos, y, en su caso, de los grupos parlamentarios a los que pertenecen, y, por tanto, forma parte del contenido esencial del derecho recogido en el artículo 23.2 de la CE. Este derecho, como repetidamente ha manifestado el Tribunal, garantiza no solo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos sino también la permanencia en ellos, sin perturbaciones ilegítimas, siendo un derecho de configuración legal y, en consecuencia, compete a la ley (término que incluye los reglamentos parlamentarios) ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas Legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de estos a participar en los asuntos públicos *ex art.* 23.1 CE<sup>8</sup>. En el caso de la STC 149/1990, especificaba

---

<sup>8</sup> STC 35/2022, FJ 3.

que dentro del *status* de diputado del Parlamento de las Islas Baleares, en las condiciones que determine el Reglamento de la Cámara, está la facultad de participar como elector y elegible en la designación que ha de representar a la comunidad autónoma, y en su STC 4/1992, que enjuicia los acuerdos de la Mesa y del Pleno de la Asamblea de Madrid relativos a distribución del número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario, señala que son enjuiciables en amparo, por devenir constitutivas de una discriminación vedada por el artículo 23.2 de la CE, las desviaciones de la proporcionalidad que posean «una innegable entidad, a la par que estar desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas».

Asimismo, el Tribunal viene señalando que «designar a los Senadores de una Comunidad Autónoma es un aspecto de la autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución (artículos 69.5 y 70.1) y por el respectivo Estatuto de Autonomía», con ello participan de modo directo en la integración de un órgano constitucional<sup>9</sup>, así como «el proceso de acceso de los Senadores de las Comunidades Autónomas, aunque se haga por elección, presenta el rasgo diferencial de que es una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas y para subrayar su peculiaridad lo califica expresamente el artículo 69.5 de “designación” la cual se lleva a cabo de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos en cada caso»<sup>10</sup>.

Y, por último, en estos antecedentes, queremos destacar lo asentado por el Tribunal Constitucional sobre cuál era el alcance, hasta ahora, de la consecución del deber impuesto en el artículo 69.5 de la Constitución a las Asambleas parlamentarias, en su labor de designación de los senadores en representación de la comunidad autónoma, de asegurar, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

Desde su primera sentencia, la 40/1981, el Tribunal ha definido la representación proporcional como la que persigue atribuir a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos con relación a su fuerza numérica, asegurarle una representación si no matemática una sensiblemente ajustada a su importancia real. No obstante, añade que esta representación proporcional es aún más difícil de alcanzar cuando

<sup>9</sup> STC 31/2010, FJ 113.

<sup>10</sup> STC 40/1981, FJ 1 d) y b).

el número de puestos a cubrir es muy pequeño, lo cual conlleva que esa «adecuada representación proporcional exigida solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección»<sup>11</sup>. Por tanto, como dice en su STC 76/89, la proporcionalidad es, más bien, una orientación, un criterio tendencial<sup>12</sup>. Y esa proporcionalidad se consideraba garantizada si era respetada por los sistemas de distribución de los puestos de senadores a los grupos políticos de acuerdo con su importancia numérica en la Cámara, que aplican los órganos de gobierno de las Cámaras<sup>13</sup> y que podían, o bien venir directamente fijados en la normativa que regulase el procedimiento de designación, como es el caso de las regulaciones de Andalucía o Castilla y León que expresamente recogen la fórmula D'Hondt para esta operación, por poner algunos ejemplos, o bien señalando simplemente que corresponde a la mesa u órganos de la Cámara correspondientes la facultad de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente corresponden a cada grupo parlamentario teniendo libertad de elección de la fórmula a aplicar, en el ejercicio de su autonomía, siempre que esta no llegue a alterar la esencia proporcional del sistema de designación y producir la lesión del derecho fundamental del artículo 23.2 CE<sup>14</sup>.

## II. COMENTARIO

Como señalábamos en los antecedentes pasan casi tres años desde que el recurso de amparo es presentado, el 16 de mayo de 2019, hasta que ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2022, lo que contrasta con la rapidez del relato fáctico que antes describimos.

El transcurso de este tiempo hace que en el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia el Tribunal se pronuncie expresamente sobre la

<sup>11</sup> STC 40/81, FJ 2.

<sup>12</sup> STC 76/89, FJ 4.

<sup>13</sup> En algún caso, como es el del Parlamento Vasco, en su Ley 4/1981, no se prevé una distribución previa proporcional de los candidatos que le corresponden a cada grupo parlamentario según su importancia numérica.

<sup>14</sup> STC 4/1992, FJ 3 y 5.

subsistencia del objeto del recurso. Señala que, a pesar de que fuera finalmente designado un nuevo senador por el Parlamento catalán en esa misma legislatura, la XII, el 26 de noviembre de 2019, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes, (curiosamente, por el mismo sistema de votación que está en el centro de la controversia<sup>15</sup>), así como, de que se produjese una nueva designación en el inicio de la XIII legislatura del Parlamento de Cataluña, el recurso no ha perdido su objeto porque el enjuiciamiento se concreta en atención al momento y circunstancias de la formulación de la demanda, constatando si en ese momento se produjo la vulneración del derecho. Esto no es inhabitual en el marco de los recursos de amparo parlamentarios, cuya resolución se produce, en muchas ocasiones, una vez fenecida la legislatura, por lo que se limita la sentencia a la mera declaración de la lesión del derecho, y, en su caso, de la nulidad del acto impugnado pero sin la producción de ningún efecto directo. En este caso, además, se produce una vez finalizadas dos legislaturas de dos Cámaras distintas, afectadas ambas por el asunto, la del Parlamento catalán a la que se vincula el mandato de los senadores de designación autonómica de esta comunidad<sup>16</sup> y la del Senado, que fue muy breve ya que no se llegó a investir al presidente del Gobierno. En virtud de lo previsto en el artículo 99 de la CE, se produjo la disolución automática de la Cámara Alta, cuatro meses después de haberse constituido, y, aun sin que ello tuviese una importante repercusión política, no hay que dejar de recalcar que, a consecuencia de la no designación del Sr. Iceta por el Parlamento Catalán, el Senado en esa legislatura tuvo una composición distinta al contar con un senador menos durante su corta vida<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> En esta designación, en la que se cubrían dos vacantes, según lo que consta en los diarios de sesiones, a diferencia de precedentes anteriores en los que se nombra a todos los senadores propuestos por los grupos en proporción a su importancia numérica, se siguió de nuevo el sistema de votación electrónica y secreta pero se hizo separando las propuestas de los senadores que iban a ser designados, efectuándose así dos votaciones y no solo una.

<sup>16</sup> Artículo 7 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado.

<sup>17</sup> Esta tardanza del Tribunal en resolver los recursos de amparo parlamentarios, fuera de la legislatura en la que se ha producido la decisión o el acto que se impugna, ha favorecido, en algunas ocasiones que la jurisprudencia parlamentaria quedase al margen del debate político, y, en consecuencia, no se convirtiese en el centro de la discusión de los representantes que todavía se encontraban en el ejercicio de su cargo. Si esta apreciación

Por ello, el Tribunal Constitucional en su fallo se limita a declarar la vulneración del derecho, que en esta sentencia señala que es el «derecho de representación política» (término que viene siendo utilizado últimamente en algunos procesos, así por los demandantes de amparo en el recurso 6720-2019, STC 71/2021, o también es utilizado por las partes en la STC 66/2021), derecho que no podemos sino entender, a la vista de su fundamento jurídico 3, que no es sino sinónimo del derecho de ejercicio del cargo representativo que está comprendido dentro del derecho de acceder a los cargos públicos de naturaleza representativa del artículo 23.2 CE, y en el que, como dice el Tribunal en la sentencia, reiterando sus continuos pronunciamientos (SSTC 10/83 y 32/85), y como ya dijimos en los antecedentes, están integrados no solo el derecho de acceso, sino también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley y con los reglamentos parlamentarios, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas.

Antes de continuar con los argumentos que utiliza el Tribunal para motivar la estimación del recurso, vamos a referirnos brevemente a las pretensiones de las distintas partes. Los recurrentes, que son, como hemos señalado, todos los integrantes del Grupo Socialistes i Units per Avançar, y no el Grupo a través de su portavoz, consideran vulnerado su derecho de participación política del artículo 23.2 de la CE por los acuerdos de la Mesa impugnados. Extraen, como dijimos,

---

puede ser realizada, en parte, en el presente caso, en lo que se refiere al panorama político catalán, no puede serlo, sin embargo, de modo general, ya que ha abierto en otras comunidades autónomas otros debates sobre las designaciones de senadores autonómicos que han conducido a la reforma de su procedimiento. Es el caso de las Cortes de Castilla y León, ya que, a la vista de este pronunciamiento se ha modificado la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León por la Ley 1/2022, de 27 de octubre. Esta ley ha modificado el sistema de votación completamente ya que el sistema anterior preveía que fuera conjunta para la totalidad de candidatos propuestos por los grupos parlamentarios según la distribución proporcional realizada por la Mesa de la Cámara, efectuándose por papeletas mediante la indicación en las mismas de las expresiones «sí», «no» o «abstención», y entendiéndose designados si alcanzaban el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en primera votación y, si no se alcanzaba, el de la mayoría simple en la segunda. Ahora el sistema es de votación única y secreta por papeletas en las que constará el nombre y apellidos de todos los candidatos propuestos, ordenados por orden alfabético, precedido cada uno de un recuadro, pudiendo cada procurador marcar con una cruz el recuadro correspondiente al candidato o candidatos a quienes otorga su voto. Los candidatos se entenderán designados cualquiera que sea el número de votos válidos que obtengan.

que dicha lesión se produce por la decisión de este órgano, no reconsiderada, a pesar de la exposición que hacen de las circunstancias políticas concurrentes, de que la votación de la designación de senador para cubrir la vacante dejada por la renuncia del senador José Montilla (candidato que ellos propusieron según el reparto proporcional que al inicio de legislatura se hizo, y que les corresponde de nuevo proponer) se efectuase por el sistema de votación electrónica y secreta, en vez de por un sistema por urna y papeletas en el que no cupiese el voto en contra del candidato propuesto. Las razones que esgrimen son las siguientes:

la Mesa de la Cámara optó por un sistema de votación que permitía el voto contrario a la propuesta y no garantizaba, de este modo, la integridad del derecho invocado, en la medida en que se podía privar al grupo proponente de la «representación proporcional en el Senado que le corresponde»; en las «circunstancias específicas del caso», solo la votación por papeletas con inscripción del nombre de la persona propuesta hubiera garantizado, sin perjuicio de los hipotéticos votos en blanco y nulos, el debido respeto al derecho fundamental y evitado que el «trámite de ratificación» por el Pleno se convirtiera «de manera arbitraria en una fórmula de bloqueo político al candidato, no fundamentada en causas objetivables»; la designación que corresponde al Pleno del Parlamento no es «discrecional» ni «libérrima» y que solo pudo deparar la «sustitución efectiva» en el escaño vacante por aquel a quien el propio grupo designó, siempre que contara, como contó el candidato propuesto, con los correspondientes requisitos de elegibilidad. La demanda sostiene que la Mesa dio lugar a un «resultado imposible» y dejó al arbitrio de la mayoría el respeto o no de los derechos de la minoría, además de alterar, al dejar sin cubrir el cargo, la composición del Senado.

Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña solicitó la inadmisión o subsidiariamente la desestimación del recurso por las siguientes razones: (i) el derecho fundamental

de que el candidato propuesto pueda ser escogido por la Cámara, no es el de que sea efectivamente elegido, pues la intervención del Pleno es decisoria; (ii) la mesa motivó el sistema de votación por el que optó y este sistema que estaba previsto en la normativa reglamentaria

aplicable y se adecuaba a los usos parlamentarios; (iii) al tratarse no de una elección sino de una ratificación, debían ser posibles tanto el voto a favor como el contrario a la propuesta, así como la abstención (lo que también podría haberse propiciado en una votación mediante papeletas) e impedirlo habría vulnerado el derecho de todos aquellos diputados que hubieran querido votar en contra; (iv) se ha respetado la proporcionalidad, pues el hecho de que el propuesto no fuera finalmente designado no obsta ni a que el mismo grupo lo proponga de nuevo ni a que presente candidato distinto; (v) la existencia de una vacante no afecta por sí misma a la proporcionalidad, salvo que fuera el resultado de una voluntad inequívoca y persistente de mantenerla; y (vi) el planteamiento frente al que se alega es hipotético y preventivo, pues las especulaciones sobre el resultado de una votación no justifican cambiar el procedimiento de voto, por más que existan indicios de cuál pudiera llegar a ser tal resultado.

El Ministerio Fiscal se manifiesta en parecidos términos pidiendo la desestimación señalando que: «(i) la lesión no se verifica con el sistema de votación empleado, sino solo tras la producción del resultado que por el recurrente se consideraba previsible, de modo que lo que se impugna indirectamente es la resolución del Pleno de 16 de mayo de 2019; (ii) el control por parte del Tribunal ha de ser, conforme a su jurisprudencia, restrictivo, en atención a la autonomía parlamentaria y a que el artículo 23 CE invocado consagra un derecho de configuración legal; (iii) el acuerdo de la mesa de 16 de mayo no carecía de motivación; y (iv) tampoco hubo infracción del principio de proporcionalidad, pues este no garantiza que se haya de designar necesariamente a un concreto candidato, de modo que el hecho de que la designación no se produzca en una primera votación no puede suponer una vulneración de aquel principio».

A partir de estas pretensiones que se le formulan por las partes que participan en el recurso de amparo, el Tribunal desarrolla su planteamiento que le conduce a un fallo estimatorio desarrollando la línea argumental siguiente:

Primero, como hemos dicho, expone la jurisprudencia continuada sobre el ejercicio del cargo público, derecho de configuración legal, destacando tres cuestiones generales sobre el mismo: respecto al contenido, que el *ius in officium* solo puede considerarse violado si las contravenciones de las normas internas de las Asambleas afectan

al núcleo de los derechos y facultades de los representantes; respecto al titular, recalca<sup>18</sup> que lo garantizado no es solo el ejercicio por cada representante de las facultades individuales que tenga atribuidas legalmente, sino también el desempeño por los grupos constituidos en las Asambleas de las atribuciones que les correspondan, y así el artículo 23.2 preserva el «derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria»<sup>19</sup>. De este modo, supone la lesión del derecho del grupo una transgresión del de cada uno de sus miembros. Y, por último, respecto de la garantía de su ejercicio, que los órganos de las Cámaras cuentan, en reconocimiento a su autonomía parlamentaria, para la aplicación de las normas internas con un margen de interpretación reconocido por el Tribunal<sup>20</sup>.

De estas premisas generales extrae que, de acuerdo con la normativa del Parlamento de Cataluña, los grupos parlamentarios tienen derecho a proponer candidato o candidatos en orden a su designación, de conformidad con la proporcionalidad, que, como hemos señalado, al inicio del procedimiento tiene que garantizar la Mesa de la Cámara, al repartir los candidatos a senadores que le corresponden a cada grupo parlamentario del total según su importancia numérica, y, en consecuencia, los diputados integrados en esos grupos señala el Tribunal Constitucional (TC) «participan en la integración de un órgano constitucional del Estado, ejerciendo facultades que se integran en el derecho fundamental que aquí se invoca».

---

<sup>18</sup> Entendemos que lo hace a la vista de que la propuesta de designación es un derecho que corresponde al grupo parlamentario, y los recurrentes en este caso son todos los diputados individuales que forman el grupo. Llama la atención que siendo la propuesta del grupo parlamentario no se recurre por ese grupo parlamentario sino que los recurrentes sean todos los diputados del mismo a título individual sin interponer, lo que sería más lógico, un recurso de amparo por el propio grupo parlamentario, teniendo en cuenta que a los grupos parlamentarios, incluso respecto de actuaciones individuales de sus miembros, se les ha venido reconociendo legitimación activa por el Tribunal al «ostentar una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio al cargo representativo (SSTC 24/2020, FJ 3; 69/2021; 35/22).

<sup>19</sup> SSTC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5, y 143/2016.

<sup>20</sup> FJ 3.

Mantiene así, en consecuencia, el Tribunal Constitucional su línea jurisprudencial, a la que nos hemos referido en los antecedentes, de que la participación de los parlamentarios en los procedimientos de designación de senadores forma parte del *status* de estos, y, por ende, una vulneración del derecho del grupo a proponer candidato implica una lesión del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional introduce nuevas cuestiones en esa jurisprudencia ya que le otorga al derecho de propuesta un nuevo contenido, pareciéndole dar, además, al ejercicio de ese derecho por los diputados de los grupos proponentes, un papel primordial para la participación en la integración del Senado<sup>21</sup>.

Respecto del contenido del derecho, indica que tiene dos vertientes: una, que reitera lo establecido en sus anteriores sentencias, y es que la asignación de las propuestas presentadas por cada grupo debe atenerse al criterio de proporcionalidad establecido, y otra, que es, por el contrario, novedosa, y que es, precisamente, la que introduce un nuevo límite al margen de interpretación de la Mesa del Parlamento de Cataluña en la aplicación de sus normas procedimentales, ya que integra en ese derecho «el de 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 propone al Pleno».

El Tribunal Constitucional estima el recurso porque considera que es precisamente la Mesa la que vulnera este derecho del grupo proponente al permitir un bloqueo a su facultad de propuesta cuando decide optar por el sistema de votación electrónica y secreta, pues posibilita en la posterior votación del Pleno el voto en contra «por los otros Grupos parlamentarios» del candidato presentado. Si bien reconoce que era una decisión legal y acorde a los precedentes existentes en la Cámara catalana que conciben la designación de senadores

---

<sup>21</sup> Se les otorga a los diputados de los grupos proponentes en esta sentencia que analizamos el mismo papel que en su STC 123/2017, en su FJ 3 A), otorgaba a la propia comunidad autónoma, así señala que «el carácter propio o específico de los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE proviene, claro está, de que mediante su designación las Comunidades Autónomas participan de modo directo en la integración de un órgano constitucional del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 113), participación orgánica que ha de ser vista, según tempranamente advirtió el Tribunal, como expresión, garantizada por la misma Constitución, de la autonomía política de aquellas [STC 40/1981, FJ 1 d)]».

como ratificación a la propuesta del presidente, y así la denomina el RPC, añade que la Mesa debía haber modificado su decisión en la reconsideración que le piden, al ser advertida del riesgo del resultado negativo de la votación, evitándolo mediante una votación secreta por papeletas que también era una posibilidad que podía ser usada de conformidad con el RPC y la Ley 6/2010 que regula este procedimiento.

Ante este planteamiento del Tribunal cabe hacer algunas reflexiones sobre varias cuestiones: cuáles son verdaderamente los actos que vulneran el derecho de propuesta del grupo parlamentario en este caso, en qué consiste la designación de los senadores y el significado del acuerdo plenario y qué alcance tiene que darse al margen de interpretación de la Mesa en este y en futuros casos.

En nuestra opinión, que coincide con la conclusión del voto particular del magistrado D. Ramón Sáez Valcárcel, si el contenido de este derecho de propuesta de candidato, según el Tribunal, comprende el que al grupo parlamentario al que le corresponda no se le impida, mediatice o sustituya por otros la facultad para seleccionar o individualizar al candidato que quiere proponer, que, en consecuencia, solo a él corresponde, únicamente podía verse efectivamente lesionado, en un primer momento, por el acuerdo negativo del Pleno a designarlo, el cual ni siquiera fue impugnado por los recurrentes. Hay que considerar que en toda votación parlamentaria el ejercicio del voto corresponde a los diputados y no a los grupos parlamentarios<sup>22</sup>, que eran, como tales, los que habían planteado antes de la sesión plenaria la posibilidad de que se emitiese un voto en contra, lo cual era, entonces, solo una mera expectativa. Además, debemos añadir que, en todo caso, se trataba de una votación secreta en la que no puede conocerse el sentido de los votos emitidos por cada uno de los parlamentarios y en el resultado no pueden tampoco identificarse por su adscripción a un grupo los distintos votos emitidos por los parlamentarios, en uno u otro sentido.

Entendemos, por tanto, que no fueron estos acuerdos de la Mesa los que vulneraron la facultad de propuesta de candidato que protege el artículo 23.2 de la CE, pues este órgano de gobierno no tenía todavía una justificación suficiente y acreditada, al ser solo una mera expectativa o hipótesis lo que podía suceder, para modificar

---

<sup>22</sup> A pesar de alguna expresión del Tribunal en la que otorga esta facultad a los grupos parlamentarios [FJ 3 C) a)].

el sistema votación que siempre había utilizado para estas designaciones<sup>23</sup>. El objeto de la votación en este procedimiento, tal y como está regulado en la normativa catalana, como ya hemos señalado, es una propuesta del presidente que recoge, a su vez, la propuesta del candidato presentado por el grupo parlamentario correspondiente, según los artículos 4.5 y 8 de la Ley 6/2010, ya que aplica el mismo procedimiento para cubrir las vacantes que se produzcan que para designar a todos los candidatos propuestos a senadores. Para la votación de ese tipo de propuesta, que lo que pretende, realmente, no es una elección de candidatos entre varios posibles para cada puesto de senador, sino una ratificación de lo propuesto por los grupos, pues ha habido una previa distribución proporcional por la Mesa de todos los puestos, siempre se ha optado en el Parlamento de Cataluña por el sistema de votación electrónica y secreta, al que parece también dar preferencia el artículo 101.3 del RPC cuando el número de candidatos presentados es igual al de puestos a proveer como es en el caso de la designación de senador. Por ello, no consideramos ni que los acuerdos de la Mesa fueran inmotivados o arbitrarios, ni que se pueda, entonces, estimar por el Tribunal que sean estos los que lesionan el derecho del Grupo Socialistes, por lo que entraba dentro del margen de interpretación que, en el uso de la autonomía parlamentaria<sup>24</sup>, le correspondía a la Mesa.

Cuestión distinta, entendemos, que se hubiese producido si, tras el rechazo por el pleno, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar hubiese vuelto a reiterar la propuesta de candidato o

---

<sup>23</sup> De hecho, Carlos Ortega Santiago señala en su excelente comentario de esta sentencia que «no es difícil hipotetizar, por ejemplo, que si la Mesa del Parlamento de Cataluña hubiera optado por este sistema que el grupo proponente solicita en su escrito de reconsideración, entonces los parlamentarios de los otros grupos parlamentarios, o los propios grupos, hubieran podido acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando que ese procedimiento de papeletas con consignación del nombre del candidato suponía una limitación a su capacidad de decisión en el Pleno, no conforme con las previsiones legales y con los precedentes parlamentarios».

<sup>24</sup> Solo destacar que llama la atención en el voto particular de D. Antonio Narváez Rodríguez el uso que realiza del concepto de *autonomía parlamentaria*, refiriéndolo a la libertad de decisión política de la Cámara parlamentaria y no a su verdadero significado que no es sino su capacidad de decidir por sí misma su organización y sus procedimientos.

hubiese incluso propuesto otro<sup>25</sup>. En ese momento, una vez constatado por la Mesa, con la previa votación plenaria, que efectivamente el sistema de votación electrónica y secreta podía otorgar la facultad, por segunda vez, a la mayoría de la Cámara para articular un voto negativo al candidato que le correspondía elegir al Grupo Parlamentario Socialista para cubrir la vacante dejada por la renuncia de su senador, este órgano tendría que haber decidido, obligatoriamente, que el sistema de votación fuese el de votación secreta por papeletas en el que solo cupiesen como votos válidos los votos a favor del candidato propuesto por el grupo con derecho a hacerlo o la abstención. Son dos fundamentalmente las razones que nos sirven para justificar esta afirmación. Si la Mesa no lo hiciese así, en ese momento, sí que estaría vulnerando el derecho del artículo 23.2 CE pues, por un lado, no estaría aplicando la legalidad parlamentaria, que sí le permite este tipo de votación, de acuerdo con un adecuado entendimiento del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos y, por otro lado, estaría haciendo predominar claramente el principio de la mayoría sobre la proporcionalidad que debe ser garantizada por las Asambleas parlamentarias en la designación de los senadores, produciendo una desviación de la proporcionalidad que generaría lo que el Tribunal, en una jurisprudencia consolidada, ha denominado una «situación notablemente desventajosa». La situación de cobertura de una vacante por un candidato que es propuesto por un grupo parlamentario que tiene derecho a hacerlo, de acuerdo con la proporcionalidad que debe respetarse y que ha fijado la propia Mesa de la Cámara en la distribución al inicio de la legislatura, pero que no puede alcanzar en dicho momento una mayoría, consiguiendo más votos a favor que en contra, es una situación distinta a la que se produce precisamente en ese inicio del mandato de la Cámara. En ese momento inicial la propuesta de candidatos que se somete por el presidente de la Cámara a votación para su ratificación por el sistema de votación electrónica y secreta comprende tantos candidatos como senadores

---

<sup>25</sup> El Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar no realizó una propuesta de manera inmediata, y finalmente fue designado a propuesta suya varios meses después, en una nueva legislatura del Senado, Manel de la Vega Carrera, haciéndose, otra vez, por el sistema de votación electrónica y secreta, a pesar de ser en la misma legislatura del Parlamento de Cataluña.

corresponde designar al Parlamento de Cataluña, concretamente ocho en la pasada legislatura, y tienen que estar distribuidos garantizando la adecuada representación proporcional. En esa situación sería muy difícil que no alcanzaran una mayoría suficiente para ser ratificados ya que pertenecerían a distintos grupos parlamentarios que tendrían, conjuntamente, amplia mayoría en la Cámara, al ser los que cuentan con mayor número de representantes. Sería, entonces, en ese momento inicial casi impensable que se alcanzase una mayoría que consiguiese bloquear la propuesta de candidatos que se presenta. Por tanto, la situación es claramente distinta, y habiéndose materializado ya una mayoría contraria en el caso de la cobertura de esta vacante, la Mesa de la Cámara ante una nueva propuesta y con esa eventualidad ya manifestada, para una adecuada protección del derecho del grupo parlamentario, esto es, para que no fuera vulnerado su ejercicio en condiciones de igualdad y fuera asegurada la adecuada representación proporcional, solo podría considerar, de acuerdo con la normativa parlamentaria, un sistema de votación secreta por papeletas sin la posibilidad de voto en contra<sup>26</sup>. Esto nos lleva, entonces, a considerar que, independientemente de nuestro desacuerdo sobre que el fallo hubiera tenido que ser distinto, debido a los acuerdos que se impugnan en el recurso, que no son los que, en concreto, lesionan el derecho, la jurisprudencia que sienta el Tribunal con este nuevo contenido del derecho a proponer candidato tiene razón de ser y debe ser parámetro interpretativo en todas aquellas regulaciones autonómicas como la catalana que han establecido, antes de la fase procedimental de designación plenaria, una previa distribución del número que corresponde proponer a cada grupo, de acuerdo con un criterio de representación proporcional. Se ha de valorar si el sistema de votación de las candidaturas presentadas que se establezca o que se determine no pueda ser lesivo del derecho en situaciones como

---

<sup>26</sup> La regulación del procedimiento de designación de senadores en Cataluña permite que la mesa de la Cámara en las situaciones en que fácilmente pueda producirse ese bloqueo de la facultad de propuesta de un candidato, como es en el caso de cubrir una vacante, que corresponda a un grupo parlamentario que no pueda articular una mayoría suficiente que impida ese bloqueo, aplique un sistema de votación por papeletas que garantice la designación del candidato propuesto. Sin embargo, hay regulaciones como la que existía en Castilla y León hasta su modificación, que no permitía una interpretación de la legalidad parlamentaria en ese sentido.

las de las coberturas de vacantes, porque, al permitir que se pueda obstaculizar efectivamente la designación del candidato, supondría una vulneración del ejercicio del derecho al cargo representativo pues no se estaría garantizando ni el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad ni la adecuada representación proporcional. De ese modo, incidirá en la interpretación que se realice de las normas sobre el tipo de votación a utilizar, si es posible determinarlo dentro de la propia legalidad parlamentaria, como sucede en el caso, y si no lo es, podrá conducir a plantear una modificación de la regulación del procedimiento como ha sucedido en Castilla y León<sup>27</sup>.

Para finalizar este comentario, queremos hacer una reflexión sobre cómo incide en el acto de designación por parte del pleno, y en la propia jurisprudencia constitucional recogida en los antecedentes, el nuevo contenido que el Tribunal Constitucional da al derecho de propuesta de candidato a senador. Este derecho viene reconocido en la normativa parlamentaria catalana y en todas aquellas regulaciones autonómicas que prevean un procedimiento en que la mesa de la Cámara, de acuerdo con un criterio de representación proporcional, fija el número concreto de senadores que corresponde proponer a cada grupo del total a designar, propuesta que luego someten al pleno de la correspondiente Asamblea autonómica. El Tribunal Constitucional, al reconocer como faceta o contenido de este derecho de propuesta de candidato la imposibilidad de que el grupo parlamentario proponente la vea bloqueada por el pleno de la Cámara, si bien este tiene necesariamente que pronunciarse, pues es a este órgano, a la Cámara en pleno, a la que le corresponde aprobar el acto de designación, (artículo 69.5 CE y artículo 61 a) del Estatuto de Autonomía catalán), lo que tiende es a convertirlo claramente en un acto de ratificación formal en el que, en todo caso, las propuestas de los candidatos hechas por los grupos con derecho a ello, en aplicación de un criterio de

---

<sup>27</sup> Como ya expusimos, en la reciente modificación de la ley de Castilla y León se ha realizado un cambio del sistema de votación que sigue siendo por papeletas, aplicable tanto al inicio de la legislatura como en el caso de cobertura de vacantes. Se ha variado así el objeto de la votación y el sentido del voto que se puede emitir. Se ha pasado de la ratificación conjunta de la totalidad de los candidatos propuestos con la posibilidad de emitir los votos de «sí», «no» o «abstención» a la elección de los candidatos que han sido propuestos, pudiendo únicamente votar por ellos o abstenerse de hacerlo sin requerirse un número mínimo de votos para que resulten elegidos.

representación proporcional, saldrán adelante con independencia del número de votos a favor que puedan obtener. En palabras del Tribunal, «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». Y así afirma, ahora, que los grupos con derecho a la correspondiente propuesta, y los diputados integrados en ellos, «son los que por esta vía participan en la integración parcial de un órgano constitucional del Estado» como es el Senado, afirmación que antes atribuía a la comunidad autónoma, y, en concreto, a su Asamblea.

El acto de designación que lleve a cabo el pleno servirá entonces, únicamente, para mostrar con cuánto apoyo de la Cámara parlamentaria autonómica cuenta la propuesta de candidato a senador realizada por un grupo parlamentario, apoyo que puede ser mayoritario o no, y una vez designados e incorporados en el Senado se integrarán, como de hecho siempre han venido haciendo, dentro de los grupos parlamentarios que concuerden con su adscripción política y gozarán de una posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales, y en concreto, el mismo régimen jurídico que el de los senadores, sin más especialidades de las que pudieran resultar de alguna eventual causa de incompatibilidad, o de su vinculación con el mandato parlamentario de la Cámara autonómica que los ha designado, como ha señalado el Tribunal Constitucional.

Esta consecuencia tiene como efecto positivo que la composición de la Cámara Alta no puede verse alterada por maniobras políticas de las mayorías de las Cámaras parlamentarias autonómicas que incumplan el mandato constitucional del artículo 69.5 de asegurar el respeto a la representación proporcional en estas designaciones de senadores. Sin embargo, desdibuja aún más, si algo le quedaba, el carácter del Senado como Cámara de representación territorial, y contribuye a ampliar todavía más el predominio de los partidos políticos sobre los representantes individuales.

Posiblemente, solo en las regulaciones parlamentarias autonómicas, como las de Castilla-La Mancha o el País Vasco, con

procedimientos de designación de senadores que no parten de una distribución del número total que le corresponde designar a la Asamblea parlamentaria entre los grupos parlamentarios, de acuerdo con criterios de representación proporcional, es en las que todavía se puede considerar que se mantiene un cierto carácter decisorio en el acto plenario, pues el mismo elige mediante un sistema mayoritario corregido entre los candidatos que han podido ser propuestos por todos los grupos parlamentarios. No obstante, también en estos sistemas, se plantea la necesidad de seguir garantizando la representación proporcional cuando se produce una vacante, y, por ejemplo, en el caso de Castilla-La Mancha, según el artículo 9 de su Ley 4/1985, de 26 de junio, de designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Mesa de las Cortes de acuerdo con la Junta de Portavoces, y con sujeción a criterios de proporcionalidad, señalará el grupo parlamentario a quien corresponda proponer a los candidatos por lo que podemos llegar a la misma conclusión que antes establecimos.

### III. CONCLUSIONES

Con la STC 56/2022, el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que pueda ser discutible el sentido estimatorio del fallo, ha establecido un nuevo contenido del derecho de los grupos parlamentarios a proponer candidato a senador para su designación por la Asamblea autonómica, reconocido en aquellas regulaciones parlamentarias en las que se dispone, en su procedimiento de designación de senadores, un reparto previo por la mesa de la Cámara del número total de ellos que le corresponde a la comunidad autónoma, no exento de lógica dentro de esas normativas, y que debe ser tenido en cuenta por la mesa de esas Cámaras en su labor de interpretación y aplicación de la normativa. Este nuevo contenido, incluso, ha motivado ya la modificación de alguno de los procedimientos existentes como es el caso de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León por la Ley 1/2022, de 27 de octubre.

Este contenido del derecho de propuesta de candidato a «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 propone al Pleno», es una garantía para que no se produzca la lesión del mismo, y, en consecuencia, la del ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad y el respeto a la proporcionalidad. De ese modo, no podrá una mayoría de la Cámara, aprovechando la sustitución de una vacante en ese procedimiento de designación de senadores, impedir que la efectiva designación del candidato que corresponde elegir a ese grupo parlamentario se produzca. Con ello, además, se imposibilita que mayorías de los Parlamentos autonómicos, quebrando la adecuada representación proporcional que debe garantizar la Cámara autonómica, puedan utilizar de manera espuria su función de designación de senadores autonómicos y de participación en la integración en la Cámara Alta, para afectar a su concreta composición.

No obstante, no hay que dejar de observar que con esta sentencia el Tribunal Constitucional desdibuja aún más el carácter del Senado como Cámara de representación territorial, si aún le quedaba algo, y aumenta el predominio de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios en la función representativa en detrimento de los parlamentarios individuales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2005). La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado. *Revista Española de la Función Consultiva*, 4, pp. 79-89.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (2022). El derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos. La STC 56/2022 (caso Miquel Iceta). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 23.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1995). *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales; Centro de Estudios Constitucionales.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2022). La fallida justicia poética del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a la Sentencia 56/2022. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3.